



En oljepolitikk for fremtiden

En kritisk gjennomgang av
St. prp. nr. 36 (2000-2001)

Eierskap i Statoil
og fremtidig forvaltning av SDØE

En oljepolitikk for fremtiden



**OLJEARBEIDERNES
FELLESSAMMENSLUTNING**

Engelsminnegaten 24
Postboks 145, 4001 Stavanger

Telefon: 51 89 39 00

Telefax: 51 89 39 40

E-post: ofs@ofsa.no

En oljepolitikk for fremtiden

Rapporten er utformet av Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS).

Forfattere har vært Helge Ryggvik, Universitetet i Oslo og Torstein Dahle, DeFacto Kunnskapssenter for fagorganiserte, i samarbeid med Terje Nustad, leder i OFS og Tor Stian Holte, Klubbleder Statoilansattes Forening.

En oljepolitikk for fremtiden

Innhold

Innledning	Side	5
Argumenter og motargumenter	Side	8
1. Historisk brudd med en vellykket oljepolitikk	Side	9
2. Privatisering = effektivitet, en myte slår sprekker	Side	10
3. Har staten vært en dårlig eier i norsk oljevirkosomhet?	Side	11
4. Markedets vurderingsevne	Side	13
5. "Alle gjør det..."	Side	14
6. EØS-avtalen og Statoil som politisk redskap	Side	16
7. Privatiseringen i et HMS-perspektiv. En bærebjelke vil forsvinne	Side	18
8. Statoil og miljøet	Side	21
9. Oppsiktsvekkende mangel i proposisjonen: Ingen drøfting av utfordringene i platå- og nedtrappingsfasen	Side	22
10. Selv en mindre "delprivatisering" gir tap av kontroll og endrer Statoil grunnleggende.	Side	24
11. En statlig majoritetsandel kan fort bli til en betydelig minoritetsandel	Side	25
12. Gassargumentet	Side	26
13. Statoil, verdiskapning og nasjonalformuen	Side	30
14. SDØE på billigsalg	Side	32
15. En feilslått intemasjonaliseringsstrategi	Side	35
Grunnrente og moral	Side	37
16. "Må man være store for å lykkes i internasjonal oljevirkosomhet i dag?..."	Side	38
17. Politiske implikasjoner av et multinasjonalt Statoil	Side	40
18. Et paradoks	Side	41
19. Mer folkelig og demokratisk kontroll	Side	42
20. Det finnes et alternativ	Side	42
21. Vi trenger fortsatt Statoil	Side	44
Momenter til en alternativ oljepolitikk	Side	46

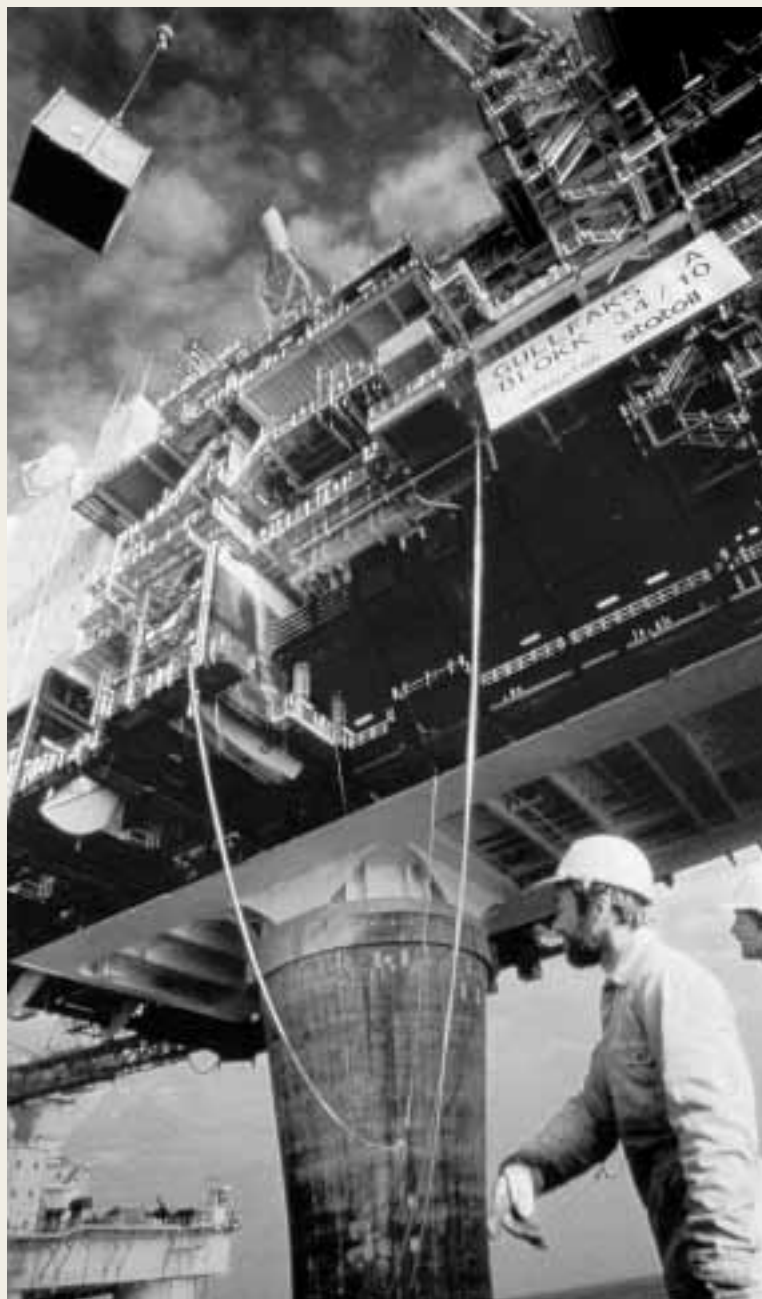
Innledning

For oljeproduserende land i 3. verden og oljearbeidere verden over har norsk oljepolitikk frem til i dag stått frem som et lysende eksempel. Ikke uten grunn. Norge sto overfor en internasjonal oljeindustri som brukte alle tenkelige metoder for å sikre seg selv en størst mulig andel av nasjonalformuen som lå gjemt i Nordsjøens undergrunn. Det var selskap som gjorde det de kunne for å forhindre at fundamentale arbeidstakerrettigheter skulle gjøres gjeldende på de aktuelle installasjonene – selskap som i minimal grad tok hensyn til hvilke konsekvenser alvorlige ulykker kunne få for de mange som fikk sitt daglige arbeid ute i havet og for et sårbart miljø. I årene som gikk fra Ekofisk-funnet frem til slutten av 1980-tallet klarte Norge like fullt å utvikle en oljekompetanse som sikret at en maksimal andel av verdiene fra oljeformuen tilfalt det norske samfunnet – i form av store oljeinntekter og produktive arbeidsplasser. Det ble utviklet en oljeteknologisk kompetanse som lå på høyde med det beste i verden. Ikke noe sted verden er det blitt stilt så store krav til sikkerhet og miljø som på norsk kontinentalsokkel.

Når norsk oljevirkosomhet står fram som et enestående eksempel skyldes det ikke minst et kontinuerlig press fra en kritisk opinion – miljøorganisasjoner, fiskeriorganisasjoner og fagforeninger. Det norske oljeeksemplet er imidlertid fremfor alt virkeliggjort gjennom en aktiv statlig intervensjon – det viktigste virkemidlet har vært det helstatlige Statoil.

Regjeringens forslag om å privatisere Statoil bidrar til å rive grunnen under mye av det positive som er oppnådd i norsk oljevirkosomhet. Med ustabile børser som styrepinn for den største aktøren på norsk kontinentalsokkel vil det i fremtiden bli svært vanskelig å utforme en samfunnsmessig forsvarlig oljepolitikk. Når bakgrunnen for forslaget dessuten er et ønske om å etablere Statoil som en aktør på linje med andre multinasjonale oljegiganter er historien på mange måter snudd på hodet. Statoil ble opprettet for å beskytte Norge mot en aggressiv profittorientert oljeindustri og for å sørge for at en størst mulig andel av oljerenten tilfalt den norske befolkningen. Med utgangspunkt i den spesielle norske oljehistorien er det et paradoks når norske selskaper etablerer seg i svake oljeproduserende nasjoner med samme målsetting som hvilke som helst andre multinasjonale oljeselskaper.

Regjeringens utgangspunkt er at verdensøkonomien generelt og den internasjonale oljeindustrien spesielt på mange områder har forandret seg grunnleggende siden den tidlige norske oljehistorien. Ganske riktig. Med en stadig mer internasjonalt integrert



Fra OFS-hefte -
"Opplæring av tillitsvalgte".

En oljepolitikk for fremtiden



økonomi og med en norsk oljesektor som før eller siden vil gå inn i en nedtrappingsfase står vi overfor nye utfordringer. Norsk oljevirkosomhet er på ingen måte perfekt. Et høyt oppdrevet utbyggings- og utvinningstempo gjennom hele 1990-tallet har gjort Norge særdeles sårbart for fall i oljeprisen og dermed et fall i det generelle aktivitetsnivået. Dårlig planlegging og manglende effektiv styring har skapt flaskehalsar med påfølgende kostnadsekspløsjoner. Et generelt press for kostnadsreduksjoner har bidratt til å undergrave det gode sikkerhetsnivået som ble etablert på 1980-tallet. Ingen av disse problemene kan imidlertid knyttes til det faktum at den viktigste operatøren på norsk sokkel har vært statlig. Når vi skal ta tak i de utfordringer norsk oljevirkosomhet står overfor i fremtiden trenger vi mer demokratisk kontroll og samfunnsmessig styring, ikke

mindre. I den grad norske oljeselskap bør engasjere seg i internasjonale oppstrømsaktiviteter vil dessuten et statlig selskap være det beste utgangspunktet.

Hovedkonklusjoner fra rapporten:

*"En ny eierstruktur vil innebære at selskapet "normaliseres" i forhold til sine konkurrenter"
(Statoils styre 13. august 1999)*

Et privatisert Statoil forutsetter en total omorganisering av norsk oljevirkosomhet, – fra strategier for transport av gass til forhold knyttet opp mot sikkerhet og miljø. St. prp. nr. 36 som begrunner det gjennomgripende skifte i oljepolitikken er forbløffende ensidig og lettvtint. En serie svært avgjørende forhold er ikke behandlet. Stortinget kan vanskelig fatte en beslutning på et så sviaktende grunnlag.

Proposisjonen inneholder ingen gjennomgang av virkningene av statlig eierskap så langt. Regjeringen opererer med en forutsetning som innebærer at privat eierskap er mer effektivt enn statlig eierskap. Proposisjonen fortier undersøkelser som viser at et statlig Statoil har drevet mer effektivt enn de fleste av selskapets private konkurrenter.

Proposisjonen presenterer aksjemarkedets styring av selskapet som et framskritt mht. objektivitet og effektivitet. Imidlertid er de signaler som gis fra samfunnet og eiergruppene ved ulike oljefelt langt bedre som styringskorrektiv enn signalene fra spekulative, ustabile aksjebørser.

Regjeringen skaper inntrykk av at man kun står overfor en moderat privatisering (ikke mer enn 33 %), at staten vil beholde kontrollerende posisjon. En privat minoritets andel er like fullt nok til at Statoils karakter vil endres fundamentalt. All erfaring fra tilsvarende privatiseringsprosesser tilsier at en mindre privatisering skaper en dynamikk hvor staten presses ut som eier.

En oljepolitikk for

Regjeringen og Statoil-ledelsen har som mål å etablere Statoil som en av hovedspillerne i internasjonal oljevirkosomhet. Virkemidlene skal være allianser og oppkjøp. Et privatisert selskap med slike målsetninger vil utsettes for en dynamikk hvor det er svært lite sannsynlig at hovedkontoret forblir i Norge. Statoils utenlandsoperasjoner vil gi få norske arbeidsplasser.

På samme måte som i norsk oljevirkosomhets lærefase vil det også i en platå- og en nedtrappingsperiode oppstå situasjoner hvor det som er samfunnsmessig forsvarlig og det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt står i motsetning til hverandre. For eksempel kan det i nedtrappingsfasen være bedriftsøkonomisk mest lønnsomt å stoppe utvinningen for tidlig. Det er derfor oppsiktsvekkende at proposisjonen overhodet ikke drøfter denne problemstillingen, som er helt avgjørende for hvor stor verdiskaping som kan oppnås fra norsk sokkel de kommende tiår.

Proposisjonen berører heller ikke de distriktpolitiske konsekvensene av den foreslåtte omorganisering og privatisering. Dagens spredte lokalisering av baser og distriktskontorer er delvis valgt ut fra samfunnsmessige vurderinger. Det er en stor mangel at det ikke står ett ord om hvilke konsekvenser det vil få når vekten ensidig skal legges på maksimal bedriftsøkonomisk lønnsomhet.

Statoil har vært en spydspiss i arbeidet med å heve HMS-standarden på norsk sokkel. Det kan se ut som regjeringen har "glemt" å forholde seg til hva en eventuell privatisering av Statoil vil bety for sikkerheten. Det er bemerkelsesverdig at regjeringen vil presse frem en privatisering av Statoil før den bebudede sikkerhetsmeldingen blir lagt frem høsten 2001.

At konsekvensene av et privatisert Statoil er lite gjennomtenkt demonstreres tydelig ved forslaget om å skille ut gassdistributionsanlegg som et eget selskap.

Det er en kortslutning når det argumenteres for å selge Statoil-aksjer og SDØE-andeler for å frigjøre statlig kapital til alternative formål. Den norske staten har overflod av kapital og kan allerede finansiere alle de innenlandske prosjekter man måtte ønske. Privat risikovillig kapital i Norge kan derimot bli enda mer eksponert overfor oljesektoren og dens fluktasjoner. Salg av Statoil- og SDØE-andeler til "markedspris" kan lett komme til å bli billigsalg av enormt verdifulle naturressurser.

Skal Statoil lykkes som "normalt" oljeselskap internasjonalt, kreves det økonomisk og politisk makt. De tre største har posisjonert seg ut fra en slik erkjennelse. Statoils suksess avhenger av at det kaster seg inn i det økonomisk-politiske maktspeillet, og da er sjansene små uten å inngå i allianse med en av de største.

Statoil ble etablert for å sikre at Norge satt igjen med en størst mulig andel av grunnrenten fra oljen og gassen på norsk sokkel. Kan vi da forsvare at Statoil skal satse på



En oljepolitikk for fremtiden

opptre som et "normalisert" oljeselskap som kjemper for å tilrive seg grunnrenten fra andre, fattigere lands olje og gass? Det finnes et alternativ: Et annerledes oljeselskap som bruker kapital og kompetanse til å gi de fattigere oljelandene forutsetning for å beholde mest mulig av grunnrenten selv. Det kan skape tillit, øke Statoils egen kompetanse, åpne dørene for økonomisk samarbeid på andre felter.

Argumenter og motargumenter:

Stortingsproposisjonen om eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE ble lagt frem av Olje- og energidepartementet 15. desember 2000 (St.prp. nr. 36 (2000-2001)). Konklusjonen var som ventet et forslag om et delprivatisert Statoil, samt et salg av SDØE-andeler. En privatisering av Statoil dreier seg ikke om en liten justering

av en kurs som allerede er staket opp. Forslaget som nå skal opp i Stortinget kan – om regjeringen får det som den vil – representere det viktigste skiftet i norsk oljepolitikk siden etableringen av Statoil og Oljedirektoratet tidlig på 1970-tallet. Statoil har vært det viktigste virkemidlet i norsk oljepolitikk siden selskapet ble etablert.

En privatisering av Statoil forutsetter en total omorganisering av norsk oljevirk-somhet – fra strategier for transport og salg av gass til forhold knyttet opp mot sikkerhet og miljø. Derfor er det med vantro man leser begrunnelsen som blir lagt frem av regjeringen i St. prp. nr. 36. Embetsmenn i Olje- og energideparte-



Oljekamp ansikt til ansikt

— Det holder ikke at Olje- og Statoil-karteller ble oppgitt av næringsmyndighetene i Nigeria. Nå er tiden kommet for et sterkt innledt overfor statsrådene, og oppgjørspartner Anthony Kintoko etter den historiske handelskonferansen på Ojensens Lyg.

satt Monangit Fomon, et medlem av Amnesty, lever fortsatt i et fersk fengsel i Abuja, og det er ikke klart om han vil bli løslatt. Det er ikke klart om det er noen som har tatt seg av de som er i fengsel i Abuja.

Men det var ikke etter at konferansen var over, at det ble klart at det er ikke alle som har tatt seg av de som er i fengsel i Abuja. Det er ikke klart om det er noen som har tatt seg av de som er i fengsel i Abuja.

Av Martin Kalle Olsen
For Statoil og Statoil
For Statoil og Statoil

Faksimile fra Stavanger Aftenblad, onsdag 26. august 1998.

mentet startet forarbeidene til proposisjonen allerede under den forrige regjeringen. Med tanke på sakens viktige karakter er regjeringens utgreiing forbløffende ensidig og lettvindt. En serie svært avgjørende forhold er overhodet ikke behandlet. Det er vanskelig å tenke seg at Stortinget kan akseptere å fatte en beslutning på et så sviktende grunnlag.

Kjernen i regjeringens argumentasjon er rent økonomisk. En privatisering av Statoil vil føre til mer effektiv drift, som igjen vil føre til større inntekter til den norske staten. Et privat, konkurransedyktig Statoil skal så ekspandere internasjonalt for på den måten å maksimere lønnsomheten. Gjennom en forsterket internasjonalisering skal den teknologiske kompetansen som er utviklet på norsk sokkel kunne sysselsettes og videreutvikles selv etter at aktiviteten på norsk sokkel faller. Som grunnlag for sin rapport viser regjeringen til flere rapporter fra internasjonale konsulentselskaper. Samtlige av disse rapportene presenterer ensidig økonomisk argumentasjon, uten henvisning til samfunnsmessige konsekvenser av en privatisering og uten kjennskap til de spesielle historiske forutsetningene som er så viktige for norsk oljevirk-somhet. Svært ofte er rapportene preget av standardfraser som i en norsk sammenheng blir uten innhold. Det er derfor beklemmende at regjeringens egen proposisjon til tider fremstår som avskrift av formuleringer fra disse rapportene.

Sannheten er at regjeringens nye oljepolitikk ikke bare står i motsetning til norske samfunnsmessige interesser, den står også i motsetning til interessene til befolkningen i fattige oljeproduerende land. De eneste som med en viss sikkerhet vil tjene på en privatisering av Statoil er de internasjonale spekulanter som eventuelt vil kjøpe og selge Statoil-aksjer på gunstige tidspunkt, samt det sjikt av direktører i Statoil som gjennom en privatisering gradvis vil få langt større frihet til å ta ut personlige gevinster av selskapets drift.

1. Historisk brudd med en vellykket oljepolitikk

Ikke noe sted i proposisjonen tar departementet innover seg at konklusjonene som legges frem representerer et markant skifte fra en oljepolitikk som har vært svært vellykket for Norge, en oljepolitikk som har fått flere til å se på Norge som et forbilde.

Innledningsvis i proposisjonen finner man riktig nok visse prinsipielle formuleringer:

"Olje- og gassressursene tilhører hele det norske samfunnet og skal forvaltes til beste for nålevende og kommende generasjoner. Derfor er det et overordnet mål for regjeringens olje- og gasspolitikk at en størst mulig andel av verdiskapingen fra olje- og gassvirksomheten skal tilfalle fellesskapet".¹

Denne formuleringen er helt i overensstemmelse med det som alltid har vært kjernen i norsk oljepolitikk. Begrunnelsen for endringene finner man i de påfølgende formuleringer:

"Endringer i markeds- og konkurranseforholdene i olje- og gassindustrien gjør det nødvendig å foreta tilpasninger for å nå dette målet og fortsatt sikre sysselsetting, høy verdiskaping og en sterk norsk olje- og gassindustri. Det er viktig at denne industrien både løser sine oppgaver på norsk kontinentalsokkel og er i stand til å hevde seg internasjonalt."

Det som her presenteres som mål, tilsier at fellesskapet - representert ved Stortinget - må ha kontroll over verdiene og verdiskapingsprosessen i Statoil og SDØE. Når hensikten med det statlige eierskapet skal være å sikre at fellesskapet skal få størst mulig andel av verdiskapingen fra den norske olje- og gassvirksomheten, samt sikre sysselsetting, høy verdiskaping og en sterk norsk olje- og gassindustri, er det åpenbart ikke snakk om en ren finansinvestering. Den problemstillingen Stortinget skal ta stilling til, dreier seg ikke om hvordan man skal få statens kapital til å vokse raskest mulig. Den dreier seg ikke om å vurdere hvorvidt det ville være lønnsomt for staten å omplassere kapital fra Statoil og SDØE til f.eks. BP, Microsoft eller IBM. Denne saken dreier seg om å bruke statens eierskap til å oppnå også andre mål enn høy kapitalavkastning.

Statoil har i de siste årene i minimal grad fått særfordeler og har lang på vei konkurrert på like vilkår mot private selskaper på norsk kontinentalsokkel. Dette betyr imidlertid ikke at Statoil fremdeles spiller og fortsatt vil kunne spille en rolle som redskap i petroleumspolitikken. Som vi skal vise er det fortsatt en rekke områder hvor Statoil bør fremstå som annerledes enn de store internasjonale oljeselskapene. Behovet for et statlig Statoil kan til og med bli større når norsk oljevirkosomhet går inn i en nedtrappingsfase.



¹ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 2.1. s. 12.

2. Privatisering = effektivitet, en myte slår sprekker

St.prp. nr. 36 (2000-2000) kan vanskelig leses som annet enn en blind tilslutning til den ny-liberalistiske doktrinen som har vært underliggende premisse for økonomisk politikk i mange vestlige land siden den ble introdusert av Reagan og Thatcher på 1980-tallet. Olje- og energidepartementets variant bærer definitivt preg av politisk doktrine, ikke rasjonell økonomisk argumentasjon. Underliggende, men ubegrunnet, finnes en forståelse som går ut på at statsdrift representerer en ineffektiv styringsform. Til gjengjeld har både regjeringen og Statoils styre stor tiltro til en "daglig resultatmåling i kapitalmarkedene" som styrepinn for selskapets utvikling.² "Selskapets verdiutvikling vil bli et viktig signal og legge større press på selskapet til å fatte beslutninger som tjener verdiskapingen", skriver Olje- og energidepartementet.³

Det finnes ingen historiske eksempler som en gang for alle beviser at privat drift er mer effektiv enn offentlig drift. Gjennom historien har tiltroen til henholdsvis det private og det offentlige som økonomisk aktør skiftet. Når den norske staten på begynnelsen av 1900-tallet valgte selv å overta jernbanedrift og jernbaneutbygging, veiutbygging, elektrisitetsvesen, televerk, osv var det ut fra praktiske erfaringer som viste at private aktører kom til kort. Staten fikk en spesielt sterk posisjon i nøkkelområder hvor samfunnet var tjent med planmessig samordning og standardiserte løsninger.

Fra 1980-tallet har man i mange land privatisert en rekke virksomheter hvor offentlig drift lenge ble tatt for gitt. I noen tilfeller har tidligere statsbedrifter kunnet vise til økt produktivitet i etterkant av en privatisering. Dette motbeviser imidlertid ikke at også en statsbedrift kan moderniseres og effektiviseres. Mot slutten av 1990-tallet har vi fått stadig flere graverende eksempler på tidligere statsdrevne tjenester som har kollapset etter en privatisering. I Storbritannia har man fått en jernbanesektor hvor prisene har gått opp, rutene har blitt færre, togene går saktere og ulykkene har blitt flere og mer alvorlige. Stadig flere krever i dag en renasjonalisering av jernbanesektoren. Storbritannias erfaringer med en privatisert vannforsyning er ikke stort bedre. Den erfaring som er mest interessant i forhold til norsk petroleumsvirksomhet finner man i California. I California har privatisering og en drift basert på kortsiktig inntjening ført til et sammenbrudd i energisektoren, en skandale som truer den økonomiske stabiliteten i hele delstaten. Roten til dagens problem er en lov fra 1996 som tvang frem et salg av mesteparten av statens kraftgenererende anlegg til private storkonserner. Norske media har stort sett unngått California-krisens prinsipielle karakter. Californias guvernør er derimot svært tydelig. I sin "state of the state"-tale i januar 2001 anklaget han de private profittørene for å holde konsumentene som gisler.⁴

I assume the proponents of deregulation really did envision lower energy costs and smaller electricity bills. They certainly didn't envision this mess. But we must face reality. California's deregulation scheme is a colossal and dangerous failure. It has not lowered consumer prices; it has not increased supply. In fact, it has resulted in skyrocketing prices, price gouging, and an unreliable supply of electricity. In short, an energy nightmare.⁵

I mange europeiske land har negative erfaringer med privatisering så langt fått politi-

² Videreutvikling av Statoil og SDØE – Statoil-styrets rapport av 13. august 1999. Gjengitt i St.prp. nr. 36 (2000-2001) Vedlegg 1. s. 86.

³ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.3. s. 31.

⁴ <http://video.dot.ca.gov/state/transcript.html>

⁵ Guvernør i California Gary Davis, Stat of the state speech, 8. januar 2001.

kere til å tenke seg om på ny. Mye tyder på at bølgen kan snu. Direktøren for det tyske Ruhrgass uttalte nylig at han ikke lenger tror at liberaliseringen av gassmarkedene vil føre til mer effektivitet og lavere priser.⁶ Han argumenterer i stedet for lange kontrakter. Norske privatiserings- og dereguleringstilhengere bør i hvert fall merke seg den skarpe advarselen fra Californias guvernør. Det finnes mange grunner til å opprettholde statlig drift, selv i situasjoner hvor private aktører tilsynelatende kan levere et billigere produkt. Men når en privatisering ender med dårligere produkter til høyere priser, har prosjektet sviktet fullstendig. I og med at en privatisering nesten per definisjon innebærer at man introduserer en del mellommenn som normalt får svært gode muligheter til å ta ut profitt, bør det egentlig ikke overraske at resultatet blir slik man har sett i London og California.

3. Har staten vært en dårlig eier i norsk oljevirksomhet?

Det finnes eksempler der Statoils statlige tilknytning har ført til valg av dyre løsninger. Det sier seg selv at Statoil i en opplæringsfase drev mer kostbart enn utenlandske selskaper med lang erfaring. Når Statoil på 1970- og 80-tallet åpent foretrakk norske leverandører fremfor billigere utenlandske konkurrenter bidro også det til høyere kostnader. Dette var imidlertid en politikk som var avgjørende for den gunstige teknologitvillingen i norske leverandørbedrifter. Statoil var videre sterkt forpliktet til utvikle sikre installasjoner. Også det kostet. Det er en pris vi måtte betale for å forhindre at Alexander L. Kielland-tragedien skulle gjenta seg. Det var i perioden da Statoil tok over som dominerende operatør at man for alvor fikk forbedret sikkerheten på norsk sokkel.

I andre sammenhenger har ofte de store kostnadsoverskridelsene først ved Mongstad, på slutten av 1980-tallet, og senere ved Åsgard, blitt brukt som eksempel på at Statoil er et ineffektivt selskap. Disse kostnadsoverskridelsene kan imidlertid vanskelig knyttes til hvorvidt Statoil har vært statlig eller ikke. Dårlig planlegging og manglende effektiv styring har skapt flaskehalsar med påfølgende kostnadsekspløsjoner hos private så vel som statlige aktører på norsk kontinentalsokkel.

I stortingsproposisjonen finner man ingen gjennomgang av erfaringene med statsdrift så langt. Dette er bemerkelsesverdig i og med at man nå skal forlate en av bærebjelkene i en vellykket norsk oljepolitikk. Heller ikke i Statoil-styrets egen utredning finner man noen systematisk gjennomgang av erfaringene med statsdrift. Departementet nøyer seg med å vise til at man med private eiere vil få en opprydning av statens ulike roller i petroleumsvirksomheten.⁷ I Statoil-styrets utredning vises det til at staten til tider har hindret selskapets mulighet til å etablere tilstrekkelige egenkapitalreserver.⁸



Fra boka "Kielland. Fra havari til snuing". Dreyer bok.

⁶ Dagens Næringsliv 9. februar 2001, Advarer mot EUs gassgrep.

⁷ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.3. s. 31.

⁸ Videreutvikling av Statoil og SDØE – Statoil-styrets rapport av 13. august 1999. Gjengitt i St.prp. nr. 36 (2000-2001) Vedlegg 1. s. 104.

En oljepolitikk for fremtiden

Statoil-ledelsens frustrasjon over en usikker egenkapitaltilgang kan være forståelig. Enkelte år har forventet utbytte fra Statoil blitt brukt som forhandlingskort i budsjettforhandlingene mellom partiene på Stortinget. Dermed har selskapet mistet kapital som man hadde regnet med å kunne disponere. Det er like fullt helt uforståelig at mangel på egenkapitaltilførsel i det statseide Statoil skal kunne brukes som et argument for privatisering. Den norske staten har en helt enestående finansiell styrke. Det er knapt noen annen stat i verden som har en like god finansiell situasjon som den norske staten (jf. f.eks. OECD's halvårslige oversikter over medlemsstatenes finansielle situasjon, der den norske offentlige forvaltning er en av tre som har nettofordringer i stedet for netto gjeld. De andre to (Finland og Sør-Korea) har lavere nettofordringer i forhold til landenes bruttonasjonalprodukt). Når regjeringen i sitt sammendrag anfører at utvidet eierskap "vil tilføre ny kompetanse, nye partnere og ny kapital", fremstår det som et nokså selsomt poeng.⁹ Hvis det var samfunnsmessig ønskelig, ville ikke den norske staten ha noe problem med å raskt stille opp med all nødvendig egenkapital.

Nå har nok manglende egenkapital i Statoil først og fremst vært knyttet til selskapets internasjonale ambisjoner. I noen situasjoner har politikere med rette satt bremsene på. Det kan på ingen måte aksepteres at man setter i spill råderetten over naturressurser, landets største eksportnæring, samt hundrevis av milliarder kroner fordi man ikke greier å manne seg opp til å avklare problemene med forutsigbar egenkapitaltilførsel til Statoil. Dette spørsmålet må avklares som et separat og avgrenset problem.

Argumentet om at vilkårlige inngrep fra politikere vanskeliggjør rasjonell langsiktig planlegging blir ofte brukt som innvending mot statsselskap. Til tross for visse problemer med egenkapitalen kan imidlertid et slikt argument vanskelig benyttes overfor Statoil. Sannheten er at staten som eier i det siste tiåret i minimal grad har blandet seg inn i Statoils anliggender. Da Harald Norvik overtok som toppsjef for Statoil i 1988 ble selskapet langt på vei overlatt til seg selv. Da Norvik 11 år senere gikk av som leder, var det riktig nok delvis som følge av politisk press i etterkant av kostnadsoverskridelsene på Åsgard. En slik innblanding fra den statlige eieren var imidlertid ikke annerledes enn det man kunne forvente av private eiere i en tilsvarende situasjon. Statoils ledelse har igjennom 1990-tallet forsøkt å operere selskapet som om det hadde private eiere. Få selskap har gjennomgått så mange omstruktureringstiltak som det Statoil har gjort i de ti siste årene.

Verken departementet, Statoils styre eller noen av de andre utredningene som er gjennomført i proposisjonen kan dokumentere at Statoils drift på norsk sokkel har vært mindre effektiv enn andre aktører. Det finnes heller ingen dokumentasjon som viser at det private Saga og det halvprivate Norsk Hydro over tid har vært mer effektive enn Statoil. Derfor må det sies å være en alvorlig fortid når regjeringen unnlater å referere til utredninger fra konsulentselskapet McKinsey som kommer til en motsatt konklusjon.¹⁰ Av 17 operatører på norsk kontinentalsokkel og sentrale deler av Nordsjøen på britisk sokkel kommer Statoil ut som en god nummer 3, både når det gjelder enhetskostnader og i forhold til et såkalt prestasjonsgap. Enhetskostnadene pr. produserte fat lå i 1999 på 6.50 NoK. Målet for prestasjonsgap gir i teorien et enda bedre mål for effektivitet i og med at man her tar utgangspunkt i den beste prestasjon innen en rekke delområder.

McKinseys beregninger er rent økonomiske. Samfunnsmessige forhold er ikke tatt i

⁹ St.prp. nr. 36 (2000-2001), s. 12.

¹⁰ McKinsey, Production, performance and benchmarking exercise. 1999.

betraktning. I den grad man skal stole på tallene – det gjør de store oljeselskapene – er konklusjonen entydig: Statlig eie er ikke ensbetydende med ineffektivitet.

Selvfølgelig har Statoil et potensial for effektivitetsforbedringer. Dette gjelder alle typer selskap. Derfor er det forunderlig at proposisjonen ikke går inn på hvilke former for effektivitetsforbedringer som eventuelt skulle la seg gjennomføre lettere i et privat selskap enn i Statoil.

4. Markedets vurderingsevne

Regjeringen og Statoils blinde tiltro til aksjemarkedet som egnet styringsredskap bør kanskje ikke forundre når man kjenner hvilken dominerende posisjon en ensidig norsk økonomiprofesjon har i politikktutforming på en rekke sentrale områder i Norge. Likevel er det overraskende at departementet ikke en gang forsøker å problematisere en slik tilnærming i sin utredning. Det eneste man finner er forenklete, allmenne argumenter om at et aksjemarked vil representere mer aktive eiere enn det staten til nå har vært.¹¹ Proposisjonen bygger her for øvrig tydelig på en utredning fra Statoils styre som er trykt som vedlegg.¹² Statoil-styrets utredning er noe mer utførlig, men også her dreier deg seg om allmenne teoretiske argumenter. Det er ikke vanskelig å lese seg til at private konsulentselskaper har vært delaktige i utforming av argumentasjonen. Statoil har gjennom 1990-tallet vært storkunde hos multinasjonale konsulentselskaper. Logikken i proposisjonen så vel som i Statoils utredning er enkel nok: Aksjemarkedet har hele tiden som mål å maksimere avkastning, dermed vil det hele tiden signalisere hva som må til for å drive Statoil mest mulig effektivt.

Men man skal ikke ta mer enn ett skritt ut i virkeligheten før liberalistenes forenklete verdensbilde faller sammen. Utviklingen på verdens børser de siste årene bør fortelle nok om aksjemarkedenes evne til å analysere verdipotensialet i selskaper. Dette gjelder ikke bare de vurderinger som kommer til uttrykk gjennom de daglige kursbevegelser. Det gjelder også de vurderinger som analytikerne presenterer gjennom skriftlige og til dels meget imponerende utredninger, men der det viser seg at den tilsynelatende objektive presentasjonen dekker over at vurderingene er subjektive og farget av analytikernes ønske om å skape handel for sin oppdragsgiver. De kolossale feilvurderingene som et stort antall analytikere i de mest anerkjente firmaer har gjort, er blitt et diskusjonstema i finansmiljøene over store deler av verden.

Erfaringene med Telenors børsintroduksjon bør også få privatiseringstilhengere til å tenke seg om på ny. Verdivurderinger fra ulike analytikere varierte med mange titalls milliarder på ett og samme tidspunkt, og det var kraftige kursbevegelser i markedet som utvilsomt var til stor skade for Telenors kapitalinnhenting. Det viste seg dessuten at selve privatiseringsprosessen i seg selv ble svært kostbar. Regningen for prosessen fram til børsnotering var i følge Aftenposten på mer enn 600 millioner kroner i alt.¹³ I Statoils tilfelle forventes meglerhonorarene alene å nå opp i 500 millioner kroner.¹⁴ Når det gjelder salget av SDØE-andeler er Stortinget foreløpig blitt bedt om å bevilge 135 millioner for å forberede et salg.¹⁵

¹¹ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.3. s. 31.

¹² Videreutvikling av Statoil og SDØE – Statoil-styrets rapport av 13. august 1999. Gjengitt i St.prp. nr. 36 (2000-2001) Vedlegg 1.

¹³ Aftenposten 14. nov. 2000.

¹⁴ Dagens Næringsliv 5. jan. 2001.

¹⁵ Aftenposten 7. febr. 2001.

En oljepolitikk for fremtiden

I Statoils tilfelle blir argumentet om en privatisering for å sikre ekstern verdivurdering merkelig i og med at det allerede eksisterer ordninger som gir en langt mer effektiv verdivurdering enn det aksjemarkedene er i stand til å stille opp med. Driften av felt på norsk kontinentalsokkel er underlagt styringsgrupper der samtlige eiere er representert. Selskaper som har eierandeler i et oljefelt vil ha klare egeninteresser i at relevante investeringer gjennomføres så effektivt som mulig. Uten å overvurdere kompetansen i selskaper som Shell og Esso, er det ingen tvil om at de diskusjoner som pågår mellom selskapenes økonomer, ingeniører, jurister og geologer om utbyggingsløsninger i eiergruppene på felter som Statfjord, Åsgard og Norne er langt viktigere for å treffe riktige valg ved offshoreprosjekter enn de signaler som vil komme fra nervøse, spekulative aksjebørser. Slik vil det også være i fremtiden – uavhengig om Statoil blir privat eller ikke.

Spekulativt motiverte kursbevegelser kan føre til at Statoil føler seg presset til å fatte beslutninger ut fra kortsiktige, snevre betraktninger, noe som kan skade selskapet på lengre sikt.

5. "Alle gjør det..."

I St.prp. nr. 36 viser Olje- og energidepartementet til at Norge er ett av få land i OECD-området som fremdeles har et 100 prosent statlig oljeselskap. Og sant nok: Selskaper som BP, Total, Eni og Elf har blitt privatisert i løpet av de siste 15 årene. Departementet viser også til Lukoil i Russland, PetroChina og Petrobras (Brasil). Departementets utlegging "glemmer" imidlertid å nevne at Norge fremdeles er det eneste OECD-land med oljeproduksjon som dominerende eksportnæring. Europabaserte selskaper som BP, ENI og Elf ble opprettet for å sikre oljeforsyninger

Fra Aserbajdsjan.



utenfra til det europeiske kontinentet. Statoil ble derimot opprettet langt på vei for å "beskytte" Norge mot de samme selskapene.

At departementet trekker frem privatiseringen av de russiske statsoljeselskapene som et eksempel til etterfølgelse er forbløffende. Uten å fremheve den undertrykkelse- og privilegiepolitikk som kjennetegnet statsdrift i det gamle Sovjetunionen, står privatiseringen av den russiske oljeindustrien som det kanskje verste eksempel på hvilke negative konsekvenser det kan få når statselskaper stykkes opp, og fordeles på private aktører. Med hjelp av etablerte nettverk har toppledere fra det gamle regimet sikret seg tilgang til astronomiske verdier.

¹⁶ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.2, s. 29.

En oljepolitikk for fremtiden

Mens nyinvesteringer langt på vei stoppes opp, overføres betydelige deler av overskuddet fra en gradvis fallende produksjon til bankkontoer i utlandet. Mens et lite mindretall beriker seg, ofte støttet av kriminelle metoder, må Russlands energikonsumenter og oljearbeidere lide.

Departementet "glemmer" dessuten å nevne at statlige oljeselskap fremdeles er dominerende aktører i de aller fleste oljeproduiserende land i den 3. verden. Tar man for eksempel for seg listen over de områdene som har vært høyest prioritert av norske oljeselskaper på 1990-tallet, Aserbajdsjan, Kasakhstan, Libya, Iran, Nigeria, Angola, Venezuela og Vietnam, vil man finne statlige oljeselskaper i samtlige land. Dette er land hvor lokale myndigheter og den delen av befolkningen som arbeider i tilknytning til oljevirksomheten ser til Norge som et positivt forbilde. Det er samtidig land hvor internasjonale institusjoner som Verdensbanken, IMF og WTO presser på for en størst mulig utenlandsk deltagelse og privatisering av de statlige oljeaktørene. Når for eksempel Petrobras befinner seg på listen over oljeselskaper som har underlagt seg aksjemarkedene skyldes ikke det krav fra den brasilianske befolkningen men press fra den globale kapitalismens mektige institusjoner.

Det er en tradisjon i Norge at utredninger fra departementer skal inneholde saklig informasjon som gjør det mulig for Stortingets medlemmer å på sikrest mulig grunnlag treffe sine beslutninger. Stortings prp. 36 fremstår imidlertid som et ensidig partsinnlegg der informasjon som tilsynelatende fremmer regjeringens syn blir eksponert, mens annen viktig informasjon dekkes over.



Hernando Hernández, fra Unión Sindical Obrera, USO, Colombia: "Har den internasjonale oljeindustrien en positiv innflytelse på den demokratiske utviklingen av land i den 3. verden?"

BP starts a rumble in the jungle

BILLY Ray's neck has been sunburned into deep leather crinkles from more than 30 years of working on oil rigs around the world. Looking every inch the Texas oilman with his burly build and gold Rolex, Ray has drilled everywhere from the slopes of Alaska to the Gulf of Mexico.

But this veteran BP drilling superintendent admits that the company's latest project in the remote Andes foothills is one of the most difficult of his career.

Standing on the drilling deck of an oil rig 100ft above the ground, Ray is at a critical stage in sinking yet another well more than 12,000ft under the steamy Colombian savannah.

Just one of half a dozen two-acre well sites swallowed up in thousands of miles of uninhabited tropical scrubland, the Los Cedros well could prove yet bigger oil reserves in BP's gigantic Cusiana oilfield more than 160 miles northeast of Bogotá.

With even the slightest tinge of information capable of jolting share prices, BP men like Ray do not gossip. Still less are they ready to talk about the terrorist dangers lurking in this stiflingly humid back-of-beyond — 45 minutes flying time from civilisation.

It is only when your helicopter lands inside the

Oil giant is taking on more than the Colombian bush in its efforts to find more black gold, reports Patrick Donovan in Bogotá

guarded encampment of the Los Cedros well site that you realise that BP is almost in a siege situation.

From the razor wire encircling the entire site to the sand-bagged observation post and the Colombian troops fingering sub-machineguns, BP is taking no chances against the threat of terrorist attack.

The danger lurking in the bush comes from two sources, although BP insists it has yet to come under any attack. From their hide-outs in forest and rural villages, the radical ELN and the Marxist-Leninist FARC guerrilla groups have pledged to force foreign oil companies out of Colombia.

According to local Press reports the groups have stepped up attacks with a rash of sabotage bombings on everything from pipelines to power stations.

BP chief executive for Latin America, David

Harding, says the company is not prepared to talk to the terrorists.

Instead it is liaising with the Colombian military while attempting to win "hearts and minds" of the people by providing everything from medical care to educational schemes. The more tangible deterrent looks like the Colombian 6th Brigade, which has dropped in more than 2000 troops to the region.

Although BP is planning next month to apply for Colombian government approval to develop the prospect, it is already testing signs that the find could be far bigger than estimated. It is one of the world's most difficult oil fields, boring into a shifting earthquake zone with rock so hard it can take an hour to cover as little as two feet.

BP, which has a 38% stake along with French company Total and US-based Triton,



The Colombian army is on hand to thwart guerrillas.

with 24%, has already said that Cusiana, together with the separate northerly Cupitagua field, contains two billion barrels of oil reserves.

When production starts, State-owned oil company Ecopetrol will take a 50% stake. The partners are ready to sink \$1.1 billion into bringing both fields into production in the next three years, BP says. As much as 150,000 barrels of oil a day could pump out by the fourth quarter of 1995.

Beyond saying that existing reserves could add

upgrade the necessary pipeline infrastructure. But the gigantic Cusiana oilfield could also contain as much as eight trillion cubic feet of gas when it is brought into maximum production.

Producing from a 1500-metre oil "column" more than 15,000 metres deep, BP reckons the three main oil-bearing layers could run all the way to Venezuela. That raises more hopes for BP's 600 square kilometre Piedemonte prospect which lies immediately north of Cusiana.

Although the huge cost of drilling has been brought down from \$25 million to as low as \$8 million on its latest well, the cost of the development will obviously be gigantic, as development costs are put at \$2 for each barrel of oil. BP insists however that its production obligation can be met out of existing budget forecasts.

Colombia looks like BP's brightest hope. But it still depends on government stamping out terrorism. And as the Cusiana field alone will more than double Colombia's existing oil reserves, President Fruhling looks to have every incentive to step up the war against leftist guerrillas.

En oljepolitikk for fremtiden

Det er på ingen måte gitt at den privatiseringsbølgen vi har sett til nå vil fortsette også inn i dette tiåret. I mange 3. verdensland ser man en økende motstand mot utenlandske oljeselskaper og den globale kapitalismens mektige institusjoner. Når mange nasjoner ønsker å opprettholde en nasjonal oljeindustri med statlige selskaper i en nøkkelrolle er motivet akkurat det samme som gjorde seg gjeldende da Statoil ble opprettet i Norge i 1972, en erkjennelse av at det er et klart motsetningsforhold mellom interessene til befolkningen på den ene siden og multinasjonale oljeselskaper på den andre. I Venezuela kom Chavez til makten med løfter om at landet fortsatt skulle opprettholde en nasjonal kontroll over oljeressursene. Borgerkrigen i Colombia handler ikke bare om kokain. Minst like viktig er kampen for å sikre nasjonal kontroll over landets vannkraft- og oljeressurser. I Angola stiller stadig flere spørsmål ved om det utbyggings- og utvinningstempo den internasjonale oljeindustrien forsøker å presse frem tjener nasjonen.

Departementet "glemmer" også å nevne at et av Europas største gasdistribusjons-selskap, Gaz de France, fremdeles er statlig. Fagorganiserte og konsumenter som slåss mot en privatisering av Gaz de France får imidlertid høre akkurat samme argument som i Norge: Det finnes ingen vei utenom en privatisering. Alle andre gjør det. En privatisering av Statoil vil være et moralsk tilbakeslag for alle som slåss imot en privatisering av oljeindustrien.

6. EØS-avtalen og Statoil som politisk redskap

I stortingsproposisjonen legges det stor vekt på at det som følge av EØS-avtalen ikke lenger er mulig å bruke Statoil som et politisk redskap.

"...EØS avtalen innebærer at man ikke kan gi Statoil særfordeler samtidig som selskapet skal konkurrere på like vilkår med andre selskaper. Selv om en skulle ønske det motsatte, betyr altså Norges forpliktelser etter EØS-avtalen at eierskapet i Statoil ikke kan brukes som politisk virkemiddel" ¹⁷

Det er riktig at Norge som følge av EØS-avtalen er tvunget til å innordne seg flere EU-direktiver som legger begrensninger på statens mulighet til å begunstige enkelte selskap fremfor andre. Både EUs "oljedirektiv" og EUs "gassdirektiv" har som hensikt å liberalisere EUs energimarkeder. EU-direktivene gjør det avgjort vanskeligere for staten å gi Statoil en privilegert posisjon ved tildelinger. Uten særfordeler i form av spesielt gunstige konsesjoner kan det tilsynelatende virke vanskeligere for Statoil å ta på seg politiske forpliktelser – i den grad disse koster. Like fullt kan det virke som fremstillingen av EØS-avtalen som en tvangstrøye er vikarierende argumentasjon fra privatiseringstilhengerne i regjeringen og departementet. EØS-argumentet avslører dessuten en selvmotsigelse i Statoil og regjeringens argumentasjon. På den ene siden forhindrer EØS-avtalen staten i å bruke Statoil som politisk virkemiddel. På den andre siden må Statoil privatiseres for å hindre politisk innblanding.

Til tross for EØS-avtalen og ulike EU-regler er det fullt mulig å finne metoder som gjør det mulig å bruke Statoil som politisk virkemiddel, uten at Norge kan dømmes for det av EØS-domstolen. For det første finnes ingen entydige, objektive kriterier som kan bestemme hvilket selskap som gjør det best i en konsesjonsrunde. I den grad det

¹⁷ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.3, s. 30.

En oljepolitikk for fremtiden

utformes "nøytrale" kriterier for tildeling vil disse nødvendigvis bestemmes av norske konsesjonsmyndigheter. Med rett til å bestemme reglene har man også gode muligheter til å påvirke hvem som blir vinneren. Andelen tildeling til utenlandske selskaper har jevnt over blitt noe større siden den mest proteksjonistiske fasen fra slutten av 1970-tallet og inn mot 1980-tallet. Selv om EØS-avtalen har eksistert i snart 7 år, har norske selskap beholdt en betydelig andel ved samtlige tildeling. Selv om norske selskap er konkurransedyktige finnes det ganske sikkert et klippekort-element ved de aktuelle tildelingene. Utenlandske selskap på norsk sokkel oppfatter det i hvert fall på den måten, uten at de kan gjøre noe med det. Dette betyr ikke at norske myndigheter "jukser", eller går utenom EØS-reglene. Poenget er at konsesjonstildeling i oljevirksomheten alltid vil ha et politisk element, uansett hvor i verden man befinner seg. For Statoils del innebærer dette at så lenge det finnes politisk vilje som tilsier at det er et gode å ha et sterkt norsk selskap på norsk kontinentalsokkel, vil selskapet ha en rimelig forsikring om at de finansielle betingelsene er overkommelige – uavhengig av hvilke virkemiddel ansvarlige myndighetene benytter for å sikre at det er tilfellet.

I følge regjeringen er reguleringer gjennom skatte- og avgiftspolitikken, konsesjonspolitikken, lover, forskrifter og enkeltvedtak tilstrekkelige virkemiddel for å realisere petroleumspolitiske hovedmål.¹⁸ Man kan avgjort oppnå mye ved regulering av private aktører. Man kan for eksempel forlange at et selskap skal operere med en bestemt sikkerhetsstandard. Til en viss grad kan man også fremme en bestemt teknologiutvikling, for eksempel ved å avgiftsbelegge forurensning etc. Men private aktører vil alltid ha en rekke virkemidler for å motvirke eller undergrave statlige reguleringer. Man kan for eksempel trenere det staten ønsker å oppnå ved kun å forholde seg til en bestemmelses tekst. I etterkant av Alexander L. Kielland-tragedien i 1980 ble kravene til sikkerhet innskjerpet i Nordsjøen. Sikkerhetsbestemmelsene som ble innført gjaldt selvfølgelig for samtlige selskap. Like fullt spilte Statoil en nøkkelrolle i innføringen av en ny og høyere standard på sikkerhetsarbeidet. Forskjellen fra andre selskaper var at staten gjennom sin eierposisjon i langt sterkere grad kunne sikre at en høyere sikkerhetsstandard ble inkorporert som et overordnet mål fra topp til bunn i selskapet.

Private selskapers viktigste pressmiddel mot offentlige reguleringsmyndigheter er trusler om å trekke seg ut. Oljeselskaper gjør det jevnlig. Som følge av fusjonsbølgen på slutten av 1990-tallet er oljeselskapenes forhandlingsposisjon vis a vis produsentland



Messa på "Alexander Kielland" etter ulykken. Fra boka "Kielland. Fra havari til snuing". Dreyer Bok.

¹⁸ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.3, s. 30.

En oljepolitikk for fremtiden

sterkere enn noen sinne. Da angolanske myndigheter diskuterte muligheten for å redusere tempoet i sin oljevirkosomhet høsten 2000, truet de nye oljegyantene, med BP og Esso i spissen, med å trappe ned sine investeringer i landet. Mye tyder på at dette er forhold som i sterkere grad vil gjøre seg gjeldende på norsk sokkel i fremtiden. Jo større andel av aktiviteten på norsk sokkel som tilfaller de største multinasjonale oljegyantene, jo større er sannsynligheten for at norske myndigheter kan bli utsatt for press. Et slikt press vil naturligvis bli sterkere i en nedtrappingsperiode hvor de utenlandske selskapene kan ha lite å tape på å trekke seg ut. Sårbarheten for utpressing vil dessuten bli større hvis staten ikke lenger har teknologisk kapasitet til selv å utføre de oppgaver det er snakk om. Det siste poenget bør ikke være fremmed for norske myndigheter i og med at behovet for en slik teknologisk kapasitet var en av hovedårsakene til at man opprettet Statoil.

Forutsatt at Statoil forblir 100 prosent statlig eid og har tilstrekkelige ressurser, er det ingen ting ved EØS-regelverket som hindrer at Statoil tar samfunnsmessig ansvar. Enhver privat eierandel vil være et hinder her. Så lenge staten er i majoritetsposisjon kan den riktig nok i prinsippet tvinge gjennom en bestemt linje. Den kan imidlertid ikke gjøre det uten at den straffes i form av fall i aksjeverdien.

7. Privatiseringen i et HMS-perspektiv. En bærebjelke vil forsvinne

Leting etter og produksjon av olje- og gass på norsk kontinentalsokkel er en farlig virksomhet. Det finnes et potensiale for store katastrofeaktige ulykker med svært alvorlige konsekvenser for de som har sin arbeidsplass i tilknytning til installasjonene



Foto: Statoil Billedarkiv

så vel som for miljøet. Gjennom 1980-tallet fikk man markante forbedringer innen helse, miljø og sikkerhet på norsk sokkel. Forbedringene var så markante at norsk oljevirkosomhet ble sett på som et forbilde. Gjennom 1990-tallet har man imidlertid sett at sikkerhetssystemene i offshore har forvitret.¹⁹ Oljearbeidere har påpekt dette gjennom flere år. I det siste året har også myndighetene akseptert en slik virkelighetsoppfatning.²⁰

Oljedirektoratet har kommet med en rekke advarsler mot oljeselskapene. Kommunal- og regionaldepartementet har gått med på et krav om å utforme en ny sikkerhetsmelding som skal se den negative utviklingen i et helhetlig perspektiv.

I forhold til sikkerhet er St. prp. 36 oppsiktsvekkende mangelfull. Regjeringen mener tydeligvis at sikkerhetsproblematikk ikke er relevant i forbindelse med en eventuell

¹⁹ Helge Ryggvik, Fra forbilde til sikkerhetssystem i forvitring, TMV 114, Oslo 1999.

²⁰ Oljedirektoratet, Årsberetning 1999.

En oljepolitikk for fremtiden

privatisering av Statoil. Eller har økonomene som tydeligvis legger premissene for det nye skiftet i oljepolitikken "glemt" sikkerhetsspørsmålet? Konsekvenser for Helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet som følge av en privatisering av Statoil er knapt nevnt, verken av departementets utredning, Statoil-styret eller de mange konsulentene som er blitt leid inn som rådgivere. Man må gå ut fra at forfatterne av proposisjonen mener sikkerhetsproblemer tilhører de petroleumspolitiske hovedmål som best realiseres gjennom ulike former for reguleringer.²¹ Ikke et ord blir imidlertid lagt frem for å forklare hvorfor det eventuelt måtte være slik.

Det er bemerkelsesverdig at regjeringen ser ut til å ville presse frem en privatisering av Statoil før den bebudede sikkerhetsmeldingen blir lagt frem høsten 2001.

Vi har nevnt hvordan Statoil spilte en avgjørende rolle som lokomotiv i forhold til de forbedringer på HMS-området som fant sted på 1980-tallet. En forbedret sikkerhet var på mange måter en del av Statoils politiske mandat. En høy sikkerhetsstandard er imidlertid ikke noe man oppnår en gang for alle, den må kontinuerlig vedlikeholdes. Utviklingen bestemmes av et sammensatt sett av årsaksforhold. Den viktigste underliggende årsak til forvitringen på 1990-tallet er avgjort et kontinuerlig press for kostnadsreduksjoner. Vedlikehold er redusert, sikkerhetsavdelinger er minimalisert. Dette er et press også Statoil har blitt påvirket av, til tross for det statlige eierskapet. Det kan se ut til at deler av Statoils ledelse føler seg utilfreds med rollen som spydspiss i HMS-arbeidet.

Men det finnes like fullt fremdeles elementer ved HMS-arbeidet i Statoil som er bedre enn hva man finner i andre selskaper. Oljearbeiderne opplever at presset er størst i de børsnoterte selskapene. I etterkant av en svært alvorlig kranulykke på Oseberg-feltet den 24. desember 2000 har Oljedirektoratet påpekt en rekke graverede svakheter ved Norsk Hydros sikkerhetsarbeid. Feilene som blir avdekket er så graverende at de sett i sammenheng med andre forhold må karakteriseres som systemsvikt. I forbindelse med kritikken mot Hydro valgte Oljedirektoratets sikkerhetsdirektør, Magne Ognedal, å fremheve arbeidet som ble utført i Statoil for å redusere ulykker i tilknytning til bruk av kran.²² Det er grunn til å vokte seg for å overdrive Statoils fortreffelighet i sikker-



Foto: Statoil

²¹ St.prp. nr. 36 (2000-2001), s. 30.

²² Aftenposten 12. februar 2001.

En oljepolitikk for fremtiden



hetsarbeidet. Statoils bevisste satsing for å redusere kranulykker er like fullt svært typisk for den rollen selskapet har spilt. Tendensen til vekst i antall ulykker i forbindelse med lastning og lossing med kran ble påpekt for flere år siden. Når Statoil tok tak i denne problematikken har det sammenheng at sikkerhetsavdelingen i selskapet har følt de har hatt et mandat for å ta tak i slike utfordringer. Tilknytningspunktene mellom det statlige Statoil og det statlige Oljedirektoratet har vært forholdsvis åpne og gode. Statoil fremstår som et langt mindre lukket selskap enn sine private konkurrenter.

Ingen ønsker alvorlige ulykker. Reguleringer og kontrollsystemer kan bidra til at også private selskaper tar sikkerhet på alvor. Men den ekstreme orienteringen mot kostnadsreduksjoner har skapt kulturer som står i motsetning til slike mål. For å øke produktiviteten og bygge opp om en sterkere selskapslojalitet har svært mange private selskaper på et systematisk vis forsøkt å innføre ulike prestasjonslønnsystemer på alle nivå. Dette er ordninger som kan få svært negative sideeffekter i forhold til HMS-spørsmål. Når direktører på høyere og lavere nivå sikres gode opsjonsavtaler får de en klar egeninteresse av å opptre etter aksjemarkedets verdivurderinger. Aksjemarkedene reagerte overhodet ikke negativt da de gravevende avsløringene om manglene ved Norsk Hydros sikkerhetsarbeid ble avslørt. Tillitsvalgte oljearbeidere opplever i større utstrekning å bli kalt inn på det såkalte "teppet" og attpå til bli truet med avskjed når deres fagforening går offentlig ut og kritiserer negative forhold. For selskaper som kontinuerlig skuler til utviklingen på aksjemarkedet vil det være svært viktig å sentralisere og dermed

styre informasjon som tilflyter til offentligheten. På den måten blir organisasjonene "lukket" i forhold til omgivelsene. Et godt sikkerhetsarbeid er avhengig av en stor grad av åpenhet i forhold til omverdenen. Har man ikke en slik åpenhet vokser det lett frem ukulturer tilsvarende hva Oljedirektoratet nylig påviste i Norsk Hydro.

Som et ledd i forberedelsene til en tilværelse som privat aktør arbeider også Statoil med å innføre økonomiske intensivsystemer for å fremme kostnadskutt. Som følge av internasjonaliseringen har Statoil signalisert at selskapet ønsker å følge et Hydro-vedtak om å innføre engelsk som arbeidsspråk. Dette er forhold som kan virke klart negativt inn på HMS-arbeidet. Alt tyder på at et privat Statoil vil "lukke seg" i forhold til omgivelsene. Dermed mister både myndighetene, oljearbeidere og omverdenen en viktig brekkstang i sikkerhetsarbeidet.

8. Statoil og miljøet

Miljøspørsmål i norsk oljesammenheng er naturlig nok nært knyttet til rene sikkerhetsproblemer. En stor ulykke i form av en blow-out, av branner, eksplosjoner, store oljeutslipp fra rørledninger eller oljetankere, o.l., vil kunne få store konsekvenser for miljøet. Dermed blir argumentet for et fortsatt 100 prosent statlig Statoil relevant også i en ren miløsammenheng. På samme måte som Statoil har vært en spydspiss i sikkerhetsarbeidet, har Statoil også spilt en sentral rolle i den innsatsen som har vært gjort for å minimalisere alle former for forurensende utslipp fra norske oljeinstallasjoner. Da Stortinget etter mye strid omsider bestemte seg for å tillate boring nord for 62. breddegrad, ble det lagt inn som en forutsetning at Statoil skulle inneha en hovedrolle i den aktiviteten som faktisk ville finne sted. Bakgrunnen var en forventning om at Statoil nettopp på grunn av den politiske tilknytningen var seg sitt ansvar bevisst i forhold til de spesielle utfordringene som gjorde seg gjeldende i nordområdene. Nå slapp etter hvert utenlandske selskaper til, også i nord. På samme måte som i sikkerhetsarbeidet har det vært reist kritiske røster overfor Statoils miljøarbeid. Den statlige tilknytningen har aldri i seg selv vært noen garanti for at Statoil skulle ta miljøutfordringen på alvor. Den økte allmenne miljøbevissthet som slo inn i befolkningen på slutten av 1980-tallet, først med Brundtland-kommisjonen og på 1990-tallet med konferansen i Kyoto som viktigste politiske uttrykk, har påvirket holdningen hos enkeltmedarbeidere i de fleste oljeselskaper.



I og med at global oppvarming av de fleste blir oppfattet som jordklodens mest presserende miljøproblem, har oljeindustrien med rette blitt utsatt for et spesielt sterkt søkelys. De fleste internasjonale eksperter mener forbrenning av olje og kull er den viktigste menneskeskapt årsak til den gradvise oppvarmingen av jordkloden. Oljeselskapene har siden tidlig på 1990-tallet brukt betydelige beløp på å fremstille seg selv som forkjempere for et godt miljø. Spørsmålet blir i hvilken grad fine ord og målsettinger blir fulgt opp i virkeligheten. Fakling av gass fra oljefelter er en av de viktigste enkeltkildene til utslipp av CO² i Norge. På grunn av en kraftig vekst i produksjonen økte de samlede utslippene på 1990-tallet. Det oljeteknologiske miljø som er utviklet i Norge har alle forutsetninger som skal til for å utvikle systemer som delvis kan eliminere utslipp av CO² fra store oljefelter. Både i Statoil og Norsk Hydro finnes det ekspertise som ligger langt fremme på dette område. Reguleringer kan etablere insentiver som fremmer utviklingen av en slik miljøvennlig teknologi. I en atmosfære preget av kostnadskutt vil en slik satsing lett komme i motsetning til kortsiktig lønnsomhet. Forskning, utvikling og etablering av nye teknologier krever langsiktig satsing og en intern prioritering og "politisk vilje" for å drive aktuelle prosjekter gjennom. Her vil et statselskap, i motsetning til selskap styrt av aksjekurser, ha større muligheter til å lykkes.

Sleipner A med flammetårnet til venstre.

Foto: Statoil, Øvind Hagen.

9. Oppsiktsvekkende mangel i proposisjonen: Ingen drøfting av utfordringene i platå- og nedtrappingsfasen

"Fullt statlig eierskap er ... ikke lenger et nødvendig eller hensiktsmessig virkemiddel for å realisere petroleumpolitiske hovedmål" konkluderer proposisjonen klart og entydig. Selv om proposisjonen i vesentlig grad konsentrerer seg om å legge forutsetningene til rette for en intensivert internasjonal satsing, må man gå ut fra at departementet også har tenkt på hva det vil innebære å si fra seg muligheten for å benytte et helstatlig selskap i fremtiden. Derfor framstår det som underlig og som en særdeles stor mangel ved proposisjonen at den i det hele tatt ikke drøfter de utfordringer man vil stå overfor i en platå- og haleproduksjonsfase.

Norsk sokkel har i dag nådd det man gjerne kaller en platåfase. Det finnes fremdeles muligheter for å gjøre store og små funn. Lite tyder på at produksjon og samlet virksomhet vil øke. Før eller siden vil man nå en fase hvor produksjonen faller betydelig. Allerede i dag går imidlertid stadig flere enkeltfelt inn i en haleproduksjonsfase. I et punkt med overskriften hovedutfordringer skriver proposisjonen følgende:

"Flere felt viser en avtakende produksjonsprofil. Utfordringene knyttet til å få ut en størst mulig andel av ressursene og utnytte eksisterende infrastruktur er økende. Flere felt vil bli gjenstand for nedstengning og fjerning i årene som kommer.

*Det er mer krevende å videreutvikle de modne ressursene på en lønnsom måte enn det som er tilfellet for de største olje- og gassfeltene."*²³

Også Statoil-styret innrømmer at man kan stå overfor økte utfordringer.²⁴ Men proposisjonen så vel som Statoil-styret begrenser seg til overskriftene når dette problemet blir reist. Ikke noe sted drøftes det hvilke konsekvenser en eventuell ny eierstruktur vil få for utfordringene i en nedtrappingsfase på norsk sokkel. **Dette er en mangel som er så alvorlig at den i seg selv bør få Stortinget til å sende meldingen i retur. Det er vanskelig å se hvordan Stortinget skal kunne fatte en så prinsipiell beslutning uten en slik utredning.**

Når Norge valgte å etablere et 100 prosent statlig eid selskap var det fordi man anså at det var et motsetningsforhold mellom det som ut fra samfunnsmessige kriterier var nasjonale interesser og det man kunne forvente av et privat selskap som opererte etter rene kommersielle kriterier. I en nedtrappingsfase vil det oppstå minst like mange situasjoner hvor det er et motsetningsforhold mellom samfunnsmessige og rent kommersielle interesser.

I en nedtrappingsfase vil et felt før eller siden nå et nivå hvor lønnsomheten svekkes, selv om det fremdeles er betydelige verdier å hente ut. Ut fra sysselsettingsbetraktninger, samfunnsmessige og ressurs- og miljømessige kriterier kan det være gode grunner til å opprettholde produksjonen i en slik situasjon. De store internasjonale oljeselskapene har vært tilbøyelige til å droppe sin interesse for feltet på et ganske tidlig stadium av nedtrappingsfasen, fordi de har mer lønnsomme drifts- og investeringsmuligheter i olje- og gassfelter i andre land. Et eksempel på dette er skjebnen til det norske Odin-feltet (Se egen boks).

²³ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 1.2.

²⁴ Videreutvikling av Statoil og SDØE – Statoil-styrets rapport av 13. august 1999. Gjengitt i St.prp. nr. 36 (2000-2001), Vedlegg 1. s. 87.

En oljepolitikk for fremtiden

Problemene Norge kan stå overfor når stadig nye felt går inn i en haleproduksjonsfase illustreres godt av nedtrappingen av Odin-feltet i blokk 30/10. Operatør for feltet var Esso, et av verdens største oljeselskap. Produksjonen på Odin-feltet startet i april 1984 og ble avsluttet i august 1994. Totalt ble det produsert 26,6 mrd.Sm³ gass, som tilsvarer en utvinningsgrad på 71%. Normalt forventer myndighetene seg en virkningsgrad på nærmere 80% for gassfelt. Odin-feltet ble stengt ned med en betydelig restreserve av gass på nærmere 3 mrd.Sm³. Dette er energi som nærmest må anses som tapt. Kostnadene ved å produsere gassen når utstyret først er rigget ned vil være uforholdsmessig store. Når Esso stoppet produksjonen på et forholdsvis tidlig skyldtes det at lønnsomheten på et tidspunkt ble liggende under det som var gjennomsnittet for selskapets øvrige virksomhet.

For Statoil-ledelsen og regjeringen har den store fusjonsbølgen i oljeindustrien på slutten av 1990-tallet først og fremst vært en spore til intensivert internasjonal ekspansjon. Den konsentrerte markedsmakten man i dag finner i verdens oljegiganter vil imidlertid også kunne rettes mot Norge. Her dreier det seg ikke bare om å sørge for at verdifulle ressurser sløses bort. Storselskapenes markedsmakt kan også brukes til å undergrave reguleringer og presse frem gunstige kommersielle vilkår. Hovedbjelken i det sikkerhetssystemet som er utviklet på norsk kontinentalsokkel (Internkontrollsystemet) baserer seg på at selskaper som ikke tar sikkerhet på alvor skal straffes i senere konsesjonsrunder.²⁵ Når selskap ikke lenger ser for seg muligheten for store gevinster kan de imidlertid i økende grad true med å trekke seg ut.

Et Statoil med private eiere, med økende fokus på internasjonale aktiviteter, vil trolig presses til å opptre som et hvilket som helst annet utenlandsk oljeselskap i forbindelse med haleproduksjonsproblematikken. Private eiere vil naturlig nok ønske at Statoil konsentrerer sin innsats mot de områder som til enhver tid gir mest avkastning. Med en stadig sterkere integrering i internasjonal lete- og produksjonsvirksomhet vil det trolig også være langt vanskeligere for Statoil å utfordre utenlandske selskaper på norsk sokkel. I oppbyggingsfasen på britisk sokkel ble de utenlandske oljeselskapene aldri utfordret av det den gang statlige BP. Dette skyldes at BP økonomisk så vel som kulturelt var integrert i den øvrige internasjonale oljeindustrien. BP risikerte for eksempel å bli straffet i Alaska hvis selskapet motarbeidet amerikanske selskapers posisjon i Storbritannia. Et internasjonalt Statoil kan lett ende opp i samme posisjon.

Nasjonaløkonomisk vil dette på flere måter være svært skadelig for Norge. Dels betyr det at man ikke ville få brukt den viktige oljeteknologiske innsikten i Statoil på det som nasjonalt er en av de største utfordringene i den kommende olje- og gassutvinningen. Men skadevirkningen vil ikke bare ytre seg i lavere verdiskaping fra de norske olje- og gassforekomstene. Mye vil også kunne gå tapt i form av utfordrende arbeidsoppgaver for norsk leverandørindustri og annen offshore-rettet virksomhet i Norge.

Man kan betrakte haleproduksjonsproblematikken som en spennende utfordring: *Hvordan skal det norske petroleumsteknologiske miljøet få størst mulig verdiskaping ut av haleproduksjonen?* For en norsk ekspertise på dette feltet vil det ligge store

²⁵ Ryggvik 1999

oppgaver i tilsvarende problemstillinger på andre lands kontinentalsokler. Her ligger det altså mulighet for eksport av know-how og leveranser av løsninger til andre land.

Fra en miljøpolitisk synsvinkel er det viktig at man får best mulig utnyttelse av de olje- og gassressursene som ligger i de feltene man har satt i gang drift av. Det vil være fare for at det som blir liggende igjen av olje og gass i et felt, vil være uforholdsmessig vanskelig å utnytte økonomisk for senere generasjoner.

10. Selv en mindre "delprivatisering" gir tap av kontroll og endrer Statoil grunnleggende.

I St.prp. 36 understrekes det at Statoils hovedkontor fortsatt skal ligge i Norge. Videre blir det slått fast at staten skal beholde minst 2/3 av aksjene. I første omgang er det snakk om å la private eiere få mellom 10-25 prosent av selskapet, og at den private andelen deretter kan økes til 33 prosent. Når regjeringen legger seg på en så tilsynelatende lav privat andel er det først og fremst taktisk betinget. Strategene bak forslaget om privatisering av Statoil ønsker betydelig mer. I første omgang handler det imidlertid om å få Stortinget til å fatte et avgjørende prinsipielt vedtak. Den viktige prinsipielle forskjellen går mellom 0 prosent og 1 prosent privat eie - ikke mellom 1 prosent og 51 prosent eller 1 prosent og 90 prosent privat eie.

Fra det øyeblikk en mindre privatisering er en realitet vil Statoil:

1. På en fundamental ny måte bli tvunget til å rette seg etter markedets styringssignaler.
2. Dette vil føre til at Stortinget mister kontrollen over Statoils beslutningskriterier og hvordan verdiene i Statoil skal brukes - et forhold som altså er i strid med det som proposisjonen presenterer som overordnede mål.
3. Dette vil i sin tur innlede en prosess som med stor sannsynlighet vil presse frem en ytterligere privatisering.

I Stortingsproposisjonen heter det at "*Introduksjon av flere eiere i Statoil vil gi en større bredde i eieroppfølgingen.*"²⁶ Formuleringen har trolig som hensikt å indikere at man med et mindre privat eierskap vil få både i pose og i sekk, altså at man både vil få markedets kontinuerlige vurderinger og den nasjonale kontroll som tilsynelatende ligger i at staten har en majoritetsandel. Men proposisjonen er like fullt full av formuleringer som indikerer at det dreier seg om et kvalitativt skifte.

"En nye eierstruktur vil innebære at selskapet "normaliseres" i forhold til sine konkurrenter"²⁷

"Et børsnotert selskap vil for eksempel være underlagt daglig resultatmåling i kapitalmarkedene, og bedriftens prestasjoner vil gi seg utslag i endringer i løpende markedsverdi."²⁸

"Bedre eieroppfølging antas å gi sterkere fokus på langsiktig god drift og lønnsomhet og dermed resultere i et mer effektivt selskap."²⁹

²⁶ St.pr. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.3, s. 31.

²⁷ St.pr. nr. 36 (2000-2001), pkt. 4.1, s. 23.

²⁸ Ibid.

²⁹ St.pr. nr. 36 (2000-2001), s. 31.

Private investorer vil ikke godta at selskapet også brukes som redskap i norsk olje- og gasspolitikk, at det skal bidra til å sikre sysselsetting, sterk norsk olje- og gassindustri, eller maksimal verdiskaping fra norsk sokkel. Hvis man inviterer private minoritetsiere inn i Statoil, ville det være å lure dem dersom man fortsatt akter å bruke selskapet til å oppnå andre mål enn maksimal kapitalavkastning for eierne.

11. En statlig majoritetsandel kan fort bli til en ubetydelig minoritetsandel

Proposisjonen viser som tidligere nevnt til en omfattende liste over statlige oljeselskaper som er blitt privatisert i løpet av de seneste årene.³⁰ Den som er interessert i trender bør merke seg at jo tidligere privatiseringen startet opp, jo større er de private eierandelene. Således er både BP, Total og Elf 100 prosent privat i dag. I det italienske ENI hvor privatiseringen startet opp i 1995 har staten i dag kun en minoritetsandel. Felles for samtlige privatiseringsprosesser er at de har startet med en mindre privatisering, uten at et mål om 100 privatisering ble formulert i utgangspunktet.

Når samtlige privatiseringsprosesser har tendert mot en utvikling der staten har trukket seg helt ut skyldes det dels press fra de nye eierne. På internasjonale aksjebørser anses det som negativt at majoriteten eller betydelige andeler av et selskap er eid av staten. Uavhengig av realitetene vil aksjemarkedene tendere til å frykte at staten vil utnytte sin posisjon til å presse frem fordyrende tiltak. Aksjemarkedene vil dessuten frykte at statlige eierandeler vil gjøre det vanskelig for et selskap å fremme upopulære rasjonaliseringstiltak eller gjennomføre kontroversielle investeringer. Det er allerede blitt hevdet med stor tyngde at de gjenværende statlige eierandelene i Telenor har en negativ innvirkning på den nye aksjen. Norsk Hydros nye toppleder, Eivind Reiten, har allerede gitt sterke signaler om at han ønsker at staten reduserer sine andeler i selskapet. Det vil være naivt å tro at ikke også Statoil vil bli utsatt for et tilsvarende press. Professorstipendiat Petter Osmundsen, uttalte i januar 2001 at inntektene ved et aksjesalg vil øke hvis Stortinget annonserer at en eventuell første privatiseringsrunde vil bli fulgt opp av et ytterligere nedsalg.³⁰

Når skrittet fra det mange kan oppfatte som en betryggende liten privatisering til en langt mer omfattende privatisering vil fremstå som kort, har det selvfølgelig også sammenheng med at forskjellen ikke vil være så stor. I og med at man allerede ved en mindre privatisering i realiteten sier fra seg retten til å tvinge et selskap til å operere ut fra samfunnsmessige kriterier, har man forholdsvis lite å tape på en ytterligere privatisering. Privatiseringstilhengerne kan dermed friste med en dobbel gevinst. For det første vil man bidra til at aksjekursene går opp. Dernest vil man kunne skaffe store pengesummer til statskassen. I en situasjon hvor statskassen flommer over av penger finnes det ikke noe finansielt press for å privatisere Statoil. Et slikt press kan imidlertid raskt oppstå i en periode preget av nedgangstider.

Målsetningen om å åpne for privatisering for å gå inn i strategiske allianser, skaper også en dynamikk som med stor sannsynlighet vil føre til at den nasjonale kontrollen over Statoil vil opphøre. Staten kan fort ende opp som minoritetsaksjonær i et større internasjonalt oljeselskap. Statoils ledelse og styre har ikke lagt skjul på at en vesentlig årsak til ønsket om privatisering er at dette åpner opp for etableringer av strate-

³⁰ St.prp. nr. 36 (2000-2001), s. 29.

³¹ Stavanger Aftenblad 24. januar 2001, "Flere steg bedre pris..".

En oljepolitikk for fremtiden

giske allianser med eierkontroll. Den statlige tilknytningen har ikke hindret Statoil å inngå i en rekke typer joint ventures og strategiske allianser. Alliansen med BP fra 1990 til 1999 var den mest omfattende. Statoil ønsker nå å gå inn i allianser hvor de aktuelle partnerne binder seg økonomisk ved enten å bytte eller kjøpe aksjer hos hverandre. Dette er en samarbeidsform som ligger tett opp til fusjoner. I en gitt situasjon, f. eks. hvis det haster å sikre seg en partner før en eventuell konkurrent, vil det være svært nærliggende at slike finansielle plasseringer også vil påvirke statens samlede kontroll i Statoil. Dette er forhold både Statoils ledelse og regjeringen er klar over. Det kan imidlertid virke som om man ønsker å holde dette perspektivet noe dempet i denne omgang, formodentlig av taktiske grunner. Å tro at slike strategiske alliansepartnere i det lange løp vil finne seg i å spille annenfiolin, er imidlertid lite rimelig. Allerede tidlig på 1990-tallet uttalte Statoils daværende konsernsjef Harald Norvik ved flere anledninger at *"...det er ingen selvfølge at Statoil vil være et norsk oljeselskap om 10 år..."*.³²

Et ytterligere salg av statlige andeler i Statoil vil nødvendigvis formelt avgjøres av Stortinget, Hvis det først åpnes for en forsiktig "delprivatisering" trenger man ikke mye fantasi for å forutse at Stortinget om få år vil bli presentert for et forslag om ytterligere nedsalg. Argumentet vil trolig være at et slikt ytterligere salg er nødvendig for å sikre Statoils internasjonale utviklingsmuligheter. Den regjeringen som måtte sitte ved makten trenger ikke være en entusiastisk privatiseringstillhenger. Man skal heller ikke utelukke at det vokser frem en sterkere folkelig opinion mot privatisering. Presset fra private deleiere som vil hevde at Statoil ikke kan drives som et vanlig internasjonalt oljeselskap dersom staten beholder en sentral eierandel i selskapet, vil uansett være sterkt og entydig.

Dersom Statoil realiserer sitt mål om å gå inn i betydelige strategiske allianser og gradvis forskyver en større andel av sine aktiviteter til andre land, vil det oppstå et tilsvarende press for å flytte ledelsesfunksjoner ut av Norge. Statoils aksjonærer vil trolig mene at en forutsetning for å lykkes som internasjonalt oljeselskap er at man har hovedsetet sentralt plassert i forhold til de finansielle og politiske maktsentra i verden. Det virker usannsynlig at man på det tidspunkt vil anse det for å være spesielt interessant å være lokalisert geografisk i nærheten av norske myndigheter. I ledelsen for Statoils internasjonale aktiviteter vil man trolig allerede i dag finne et sterkt ønske om at man i hvert fall flytter ledelsen av Statoils internasjonale engasjement til London. Slike oppfatninger vil finne solid støtte i aksjemarkedene. I og med at en stadig større andel av Statoils virksomheter vil foregå i utlandet vil en slik London-avdeling gradvis utgjøre selskapets reelle tyngdepunkt.

12. Gassargumentet

I forbindelse med diskusjonen frem mot Arbeiderpartiets landsmøte brukte Statoil i en periode liberaliseringen i det europeiske gassmarkedet som et hovedargument for privatisering. Ved privatisering ville det være lettere å inngå strategiske allianser med ulike gass-selskaper i Europa, dermed skulle det bli lettere å omsette norsk gass. Utviklingen i det europeiske gassmarkedet er utvilsomt viktig for den norske petroleumsvirksomhetens fremtid. Alle prognoser tilsier at produksjonen av gass over tid vil

³¹ Stavanger Aftenblad 24. januar 2001, "Flere steg bedre pris..".

³² Uttalelsen gjentatt flere ganger under foredrag for arbeidere på en besøksrunde til arbeidsplassene i Nordsjøen tidlig på 1990-tallet.

En oljepolitikk for fremtiden

bli relativt sett viktigere enn produksjon av olje. Men også her bygger Statoil og regjeringen (St. prp. 36) sin argumentasjon på falske – i beste fall uklare – premisser.

Det er riktig at trenden i det europeiske gassmarkedet gjennom hele 1990-tallet har gått mot økende liberalisering. Mange i EU har nok mislikt at Olje- og energidepartementet gjennom gassforhandlingsutvalget har samordnet salg og tilbud av norsk gass. På den måten har man bidratt til å hindre at norske selskaper har presset prisen ned ved å underby hverandre. Gassen har blitt solgt gjennom langsiktige kontrakter. Prisen har i realiteten blitt bestemt gjennom politiske forhandlinger. Dette er et system som har fungert helt utmerket, ikke bare for norske interesser men også europeiske konsumenter. Norske gassleverandører har kunnet planlegge investeringer og tilbud for å møte en bestemt etterspørsel. Gassdistributører og gasskonsumenter på kontinentet har kunnet forholde seg til en forutsigbar pris på gass. Arbeidsplassene i gass-selskapene i Frankrike og Tyskland har vært trygge og stabile.

Argumentet for en liberalisering av gass-sektoren har vært at dette vil presse prisen ned. Konsumentene skulle få muligheten til å selv velge mellom ulike gassleverandører. Eierskap for rørdningsnettverk og leverandørselskap skal skilles. Men erfaringene fra en tilsvarende liberalisering av gassmarkedet i USA har skremt mange energipolitikere i EU. Allerede før det totale sammenbruddet i Californias kraftsektor var det klart at privatiseringen av gassmarkedene ikke svarte til forutsetningene. Privatiseringen hadde riktig nok som ventet ført til et kortsiktig fall i konsumentprisene. Privatiserte gass-selskaper begrenset imidlertid sine aktiviteter til å ta ut profitter. Investeringene i nytt utstyr og ny kapasitet var minimale. Dermed begynte prisene å stige, til et høyere nivå enn de hadde vært tidligere. Hva hadde man så oppnådd. Jo, prisene var høyere og mindre stabile enn før. For konsumenter så vel som for produsenter var det vanskeligere å planlegge for fremtiden. Samtidig hadde altså et sjikt av private aktører og spekulanter satt seg i en posisjon der de kunne ta ut store profitter.

En av de fremste gassekspertene i Norge, Ole Gunnar Austvik, viser i en rapport at trenden mot liberalisering i EU på langt nær er så entydig som det som blir uttrykt av Statoil og regjeringen.³³ Dette er et forhold som i høyeste grad ble bekreftet i begynnelsen av februar 2001 da direktøren for Ruhrgas, Friedrich Späth, den største gass-aktøren i Europa, gikk ut og advarte mot konsekvensene av liberalisering. Späth tok utgangspunkt i erfaringene fra California (se pkt. 2).³⁴ For fagorganiserte som slåss



Fra energikonferansen i Nice i Frankrike 3. - 5. desember 2000. Paneldiskusjon med deltakere fra energiselskap, EU-parlamentariskere og organisasjonsledere.



Energikonferansen i 1999 samlet 1500 deltakere og 250 gjester fra 119 organisasjoner i 90 forskjellige land.

³³ Ole Gunnar Austvik, Norge som storekspertør av gass, Europa-programmet, Oslo 2000.

³⁴ Dagens Næringsliv 9. januar 2001.

En oljepolitikk for fremtiden



mot privatisering av det store franske gass-selskapet Gaz de France vil det være Norge og Statoil som driver privatiseringsprosessen fremover hvis regjeringen får oppslutning om sine planer. Franske fagorganiserte mener at et stabilt gassmarked basert på langsiktige kontrakter er den overlegent beste, økonomisk mest effektive og miljømessig mest forsvarlige distribusjonsformen av gass. Franske fagorganiserte har med støtte fra konsumentgrupper til nå stoppet alle forslag om delprivatisering av Gaz de France.

Erfaringene fra det amerikanske gassmarkedet har gitt dem gode argumenter. En privatisering av Statoil, den største enkeltleverandør til det franske markedet, vil derimot støtte opp om de som ønsker en privatisering. I den globaliserte verden har det etter hvert blitt en vanlig taktikk at regjeringer viser til upåvirkelige trender "der ute" når kontroversielle prosjekter skal presses igjennom. Forbindelsen mellom ledelsen i Statoil og ledelsen i Gaz de France har vært tett i mange år. Utspillene fra de to selskapene det siste året fremstår som så like at det er grunn til å spørre om man her står overfor to statsinstitusjoner som samordner sine utspill ut fra et felles mål.



Statoil har tydelig ønsket seg både i pose og sekk, samt fulle lommer: En løsrivelse fra statens eierkontroll, SDØE-midler for å ekspandere internasjonalt samt en opprettholdelse av selskapets privilegerte stilling på norsk sokkel. I forbindelse med organiseringen av gassmarkedet ser det imidlertid ut til at krefter i Olje- og energidepartementet har tenkt selvstendige tanker. Regjeringen foreslår at driften av rørledninger og transportrelaterte behandlingsanlegg skal skilles ut fra Statoil og legges til et nytt selskap som inntil videre skal være 100 prosent statlig.³⁵ Sett fra et nasjo-

nalt perspektiv vil det utvilsomt være underlig at et privat selskap skal ha særfordeler i forhold til andre private selskaper ved å inneha både eierkontroll og operatøransvar

³⁵ St.pr. nr. 36 (2000-2001), pkt. 7.

En oljepolitikk for fremtiden

for distribusjonskanaler som de andre selskapene på norsk sokkel er avhengige av. Statoils sterke posisjon i rørledningsnettet og de mange anlegg som er knyttet til dette ble i sin tid presset frem av Arve Johnsen som så hvilken strategisk betydning dette ville ha.

Men samtidig som det er urimelig at et privat Statoil skal ha monopolistisk kontroll på transportsiden, har Statoil-ledelsen rett når den fokuserer på negative konsekvenser ved at den tekniske driften av gassdistribusjonen blir tatt ut av selskapet. Her handler det ikke bare om at det blir vanskeligere å ta ut grunnrente fra produksjonen på norsk sokkel. Statoils gasskompetanse har vist seg å være viktig i selskapets internasjonaliseringsstrategi. Både i Aserbajdsjan og i Vietnam har gasskompetanse vist seg å være et fortrinn. Dette viser imidlertid hvor lite gjennomtenkt forslaget om privatisering av Statoil egentlig har vært. Konsekvensen bør være at man at man frafaller forslaget om en privatisering, i stedet for at fornuftige industrielle strukturer brytes opp til fordel for nye hybrider.

Nøkkelsspørsmålet for norsk gass-salg i fremtiden er imidlertid ikke hvem som opererer rørdledningene, men hvordan gassen skal selges.

EU har uttrykt misnøye med samordningen av norsk gass-salg gjennom gassforhandlingsutvalget (GFU). Selv om regjeringen viser til at et nytt gassdistribusjonsselskap foreløpig skal være 100 prosent statlig, trenger ikke det være uttrykk for at man i hvert fall på dette punktet er opptatt av samfunnsmessige behov. Regjeringens forslag kan i stedet være starten på en oppsplitting av gassmarkedet tilsvarende det man har sett i USA. Etter at rørledningsnettet er skilt fra Statoil kan det i teorien splittes opp i konkurrerende private distributører. Dette vil i så fall være et totalt knefall for en privatiseringspolitikk som allerede har spilt fallitt. Det kan virke som om privatisering for enkelte økonomer har blitt et mål i seg selv. Det er all grunn til å snu den trenden.

Privatiseringen av Statoil og etableringen av et separat gassdistribusjonsselskap er basert på den svært sentrale forutsetningen at liberaliseringen av EUs energimarkeder vil fortsette med uforminsket styrke. Hvis EU-landene endrer denne kursen, noe sterkere og sterkere signaler tyder på, gjelder altså ikke forutsetningene for regjeringens politikk lenger. **I en så uklar situasjon kan det ikke betraktes som annet enn uansvarlig av regjeringen å presse gjennom en grunnleggende omorganisering av norsk olje- og gasspolitikk.**



Foto: Statoil, Kårstø.

13. Statoil, verdiskapning og nasjonalformuen

De norske og internasjonale konsultentselskapene som har gitt regjeringen råd i forbindelse med utformingen av St. prp. 36 konkluderer alle med at en hel eller delvis privatisering av Statoil vil kunne føre til en betydelig verdiøkning av oljeformuen. Flere konsultentselskaper har dessuten argumentert for at salg av eierandeler i Statoil vil representere en reduksjon av risiko ved å vise til at statlig kapital blir frigjort til alternative investeringsmuligheter.

Konsulentrapportenes argument for at et privatisert Statoil vil øke verdipotensialet er basert på den blinde tiltro til markedet som gjennomsyrrer alle utredninger og uttalelser som blir lagt frem i St. prp. 36. Dermed vil mange av de momenter vi allerede har nevnt gjelde som motargumenter.

Hovedmetoden i vurderingene er å sammenligne Statoil med de internasjonale oljeselskaperens lønnsomhet og markedsverdi.³⁶ En del av utredningene presenterer tilsynelatende imponerende figurer og talloversikter. Flere av de store multinasjonale oljeselskaperne har presentert imponerende økonomiske resultater på 1990-tallet.³⁷ Trolig finnes det et potensial for mer effektiv drift i enhver virksomhet. Å slå fast at store multinasjonale oljeselskaper i en periode har gått med store overskudd sier imidlertid absolutt ingen ting om hvorvidt den norske oljeformuen realiseres best gjennom et statlig eller et privat Statoil. I den grad slike sammenligninger kunne gi noen verdi måtte det være ved at man så på selskaper som drev under ellers like betingelser på samme område. Ingen av konsulentene har imidlertid kommet opp med resultater som viser at utenlandske multinasjonale selskaper har drevet mer effektivt på norsk kontinentalsokkel. Vi har vært inne på McKinseys måling av prestasjonsgap, hvor Statoil kommer svært godt ut i forhold til andre selskaper. Godt bortgjemt i proposisjonen, i tillegget utformet av UBS Warburg, finner man en liten henvisning til at de historiske driftskostnader pr. fat har ligget på linje med gjennomsnittet for andre store operatører.³⁸ Merkelig nok har ingen forsøkt å sammenligne driftsresultatet og lønnsomhet i det private Saga, det halvprivate Norsk Hydro og Statoil. Nå finnes det forhold som gjør at det er vanskelig å sammenligne selv disse selskapene. Når ingen av konsultentselskapene har tatt for seg et slikt opplagt sammenligningsgrunnlag er det trolig fordi det er umulig å vise til at Hydro og Saga har vært drevet mer effektivt enn Statoil.

I tråd med den nyliberalistiske økonomiske forståelsen som tydelig ligger til grunn for samtlige utredninger som er gjengitt i proposisjonen, forsøker ingen dem å trekke inn hva samfunnsmessige forhold betyr for landets formuesutvikling. Ingen av dem foretar noen vurdering av ringvirkninger for øvrig norsk næringsvirksomhet av ulike måter å drive på og av ulike beslutningskriterier. Ingen av dem foretar noen vurdering av konsekvensene for helse, miljø og sikkerhet. Ingen av dem foretar noen vurdering av hva som gir den mest forsvarlige utnyttelsen av den enestående naturressursen som oljen og gassen i hvert eneste norske felt er.

Et eksempel på dette er at det verken i utredningen eller proposisjonen står ett ord om de distriktspolitiske sidene ved petroleumsvirksomheten. Oljen og gassen på kontinentalsokkelen er en del av kystens naturressurser, som rimeligvis bør gi grunnlag for

³⁶ Se f.eks. St.prp. nr. 36 (2000-2001) Vedlegg 7, pkt. 10.

³⁷ Videreutvikling av Statoil og SDØE – Statoil-styrets rapport av 13. august 1999. Gjengitt i St.prp. nr. 36 (2000-2001) Vedlegg 1, s.94.

³⁸ St.prp. nr. 36 (2000-2001), Vedlegg 6, s. 172.

En oljepolitikk for fremtiden

næringsvirksomhet langs den samme kysten. Statoils lokalisering av baser og distriktskontorer bidrar til at de petroleumsrettede aktivitetene i Fastlands-Norge spres slik at næringsliv og sysselsetting flere steder langs kysten får positive utviklingsmuligheter fra petroleumsressursene i havet utenfor. For de enkelte lokalsamfunn og kystfylker vil dette bidraget i en del tilfeller kunne være avgjørende for at annen verdiskaping får det nødvendige fundament. Selv om dette har stor samfunnsmessig betydning, er det ikke like klart at det er bedriftsøkonomisk mest lønnsomt. Et privatisert og internasjonalt rettet Statoil vil utvilsomt arbeide for å redusere denne spredningen av fastlands-aktivitetene.

Når Olje- og energidepartementet leier inn nyliberalistisk orienterte konsulenter kan man neppe vente seg utredninger som trekker inn omfattende samfunnsmessige konsekvenser i sine analyser. Derfor er det langt mer underlig at logikken svikter totalt når rapportene presenterer argumentet om risikoreduksjon.

Norges ensidige oljeavhengighet har lenge utgjort et stort usikkerhetsmoment ved norsk økonomi. Hvis oljeprisene hadde holdt seg på samme nivå som på slutten av 1998, ville de økonomiske konsekvensene vært katastrofale. Derfor har mange med rette argumentert for at Norge bør sørge for å gjøre seg mindre oljeavhengig før et fall i produksjonen på norsk sokkel og før eventuelle nye sammenbrudd i oljeprisen. Tilhengerne av et privatisert Statoil har spilt på dette problemet ved å vise til at staten gjennom å selge andeler får frigjort kapital som kan benyttes til alternative investeringsmuligheter. Men et avgjørende spørsmål er da hvilke nye alternativer man står overfor, og hvilke muligheter man mister.

Som vi skal se, er det i virkeligheten nye utenlandske investeringsmuligheter man snakker om - investeringer som ikke eller bare i liten grad vil skape norske arbeidsplasser.

- * Den norske stat er allerede usedvanlig kapitalsterk. Det føres for tiden store diskusjoner om hva i all verden man skal gjøre med statens store kapital (primært Petroleumsfondet og framtidige petroleumsinntekter). I den grad staten måtte ha interesse for investeringer i Norge, har den altså allerede overflod av kapital for å finansiere slike investeringer. Ytterligere kapital innhentet fra salg av eiendeler i petroleumssektoren, vil derfor gå til økning av statens utenlandske investeringer.
- * I den grad staten selger eierinteresser i petroleumssektoren til norske kjøpere, vil det bety en inndragning til staten av risikovillig norsk investorkapital, ved at noe av denne vil bli brukt som betaling til staten. Det er i dag stor diskusjon om mangelen på risikovillig privat investorkapital i Norge. I den grad norske kapitaleiere kjøper seg inn som deleiere i Statoil, vil det altså bli enda større knapphet på risikovillig privat kapital til andre investeringsformål i Norge. Resultatet blir dermed at en enda større andel av den private kapital blir bundet til petroleumsinvesteringer, dvs. at det betyr å legge enda flere egg i den kurven som allerede er bekymringsfullt dominerende.

Oljeprisene, og dermed hele petroleumssektorens økonomi, er sterkt konjunkturavhengig. Det ble svært tydelig i 1998, da en begrenset internasjonal finanskriser (primært i sørøst-asiatiske land) førte til reduksjon i etterspørselen og til dramatisk prisfall for olje. Når svake internasjonale konjunkturer fører til oljeprisfall, rammer det derfor den norske petroleumsnæringen, samtidig som også annen norsk eksportvirksomhet vil bli rammet av den generelle internasjonale konjunkturedgangen. Derfor er

En oljepolitikk for fremtiden

utvikling av fastlands-næringer som ikke er eksportrettet, mer risikoreduserende enn utvikling av eksportrettede næringer.

På lengre sikt - etter hvert som petroleumseksporten trappes ned - er det selvsagt også et viktig poeng å utvikle andre norske eksportnæringer. Dette ligger imidlertid et godt stykke fram i tid, slik at det i de nærmeste årene er klart mer risikoreduserende å utvikle norsk infrastruktur og næringsvirksomhet rettet mot oppgaver som ikke i samme grad er avhengig av de internasjonale konjunktorene.

En privatisering av Statoil er risikomessig uheldig, både ved at det kan innebære at en større del av landets risikovillige private kapital plasseres i petroleumssektoren, og ved at privatiseringen vil gå hånd i hånd med internasjonalisering av Statoil og flytting av tyngdepunktet fra Norge til utlandet, slik at man blir enda mer prisgitt de internasjonale konjunkturbevegelsene. I og med at den kapital som staten selv får frigjort, vil bli brukt til å øke konjunkturutsatte utenlandsinvesteringer i stedet for å være plassert i konjunkturutsatt petroleumsvirksomhet, vil den frigjorte statlige kapitalens eksponering for de internasjonale konjunktursvingningene neppe bli redusert.

Ytterligere en faktor som øker usikkerheten ved privatisering nå, er at lovverket for skattlegging av petroleumsvirksomhet står foran en omlegging. Inntil nye skatteregler er vedtatt, er det betydelig usikkerhet om skattereglenes virkning mht fordeling av verdiskaping og grunnrente mellom selskapene og staten. Denne usikkerheten slår selvsagt svært mye sterkere inn dersom Statoil privatiseres og deler av SDØE selges, siden disse er dominerende parter på sokkelen.

Et internasjonalt orientert Statoil vil gi svært få norske arbeidsplasser. Derimot vil et statseid og norskbasert Statoil kunne bidra positivt til sysselsetting gjennom å opprettholde viktige høykompetanse-arbeidsplasser i Norge. Statoil utgjør pr. i dag sentrum i det teknologiske kompleks som er bygd opp i tilknytning til norsk oljevirksomhet. Denne posisjonen kan utnyttes til å fremme vekst, for selskapets og vekstens egen skyld. Statoil kan imidlertid også utnytte en slik posisjon til å foreta strategiske valg som kan bli avgjørende for Norges økonomiske fremtid: Nemlig å starte en prosess hvor den avanserte tekniske kompetansen som er utviklet i tilknytning til oljen anvendes til ikke-oljerelaterte virksomheter som kan gi arbeidsplasser og inntekter også i fremtiden. En slik langsiktig, samfunnsmessig orientering kan bare pålegges et statlig Statoil.

14. SDØE på billigsalg

Regjeringen foreslår i proposisjonen en restrukturering av SDØE, dels ved å bytte eendeler mellom staten og Statoil, og dels ved å selge SDØE-andeler tilsvarende 20 prosent av verdiene i SDØE til Statoil (ca 15 prosent) og Norsk Hydro m.fl. (ca 5 prosent). Dersom man iverksetter forslaget om å bringe private eiere inn i Statoil, vil statsråden ikke lenger ha instruksjonsrett i egenskap av generalforsamling i selskapet, og det blir da grunnlovsstridig å la Statoil ivareta forvaltningen av SDØE. Derfor foreslår regjeringen å opprette et nytt statsaksjeselskap til å forvalte SDØE-porteføljen.

I proposisjonen legges det stor vekt på at flere av feltene på sokkelen har en uheldig oppsplitting av eierforholdene ("teigblanding"). En restrukturering av eierforholdene mellom oljeselskapene på sokkelen kan avgjort være fornuftig. Det er fullt mulig å gjøre dette uten at staten reduserer sine samlede eierandeler på sokkelen. Både i

En oljepolitikk for fremtiden

departementets og Statoil-styrets utredning bærer forslaget om endringer i eierforholdene preg av vikarierende argumentasjon der ønsket om en størst mulig overføring av ny egenkapital er det underliggende element.

Dersom private eiere bringes inn i Statoil, vil salg av SDØE-andeler til Statoil innebære at staten dermed selger disse SDØE-andelene helt eller delvis til private interessenter. Det samme er tilfellet ved salg til Norsk Hydro og andre. Staten overdrar altså deler av sine petroleumsrettigheter til private, og senere inntekter vil komme i form av beskatning av de private eierne.

Vi har argumentert for hvor viktig statlig eierskap er for å kunne ha mulighet til å oppnå en forsvarlig samfunnsmessig forvaltning av disse umåtelig verdifulle naturressursene. De samme betraktningene gjør seg gjeldende når det gjelder synet på statlig eller privat eierskap over SDØE-andelene, og er derfor i seg selv et avgjørende argument mot å overdra SDØE-andeler til oljeselskaper som har private eierinteresser og som derfor styres fra de internasjonale aksjebørsene.

Statoil-styret introduserte SDØE-debatten ved å foreslå at mesteparten de gigantiske verdiene skulle overføres direkte til Statoil. Det ville i så fall ha vært tidenes gavepakke. Utgangspunktet for forslaget var avgjort et ønske om å bruke disse store verdiene som egenkapital i en massiv internasjonal ekspansjon. Derfor vil innvendingene om en ensidig eksponering mot en risikofull, ensidig, konjunkturømfintlig oljevirkosomhet gjelde enda sterkere enn for forslaget om å delprivatisere Statoil. Regjeringen har blitt tvunget til å redusere forslaget om hvor store andeler av SDØE som skal selges ut. At det forslaget som gjenstår er en hybrid preget av vikarierende argumentasjon for å tilføre Statoil en ekstra egenkapitalreserve som avskjedsgave, demonstreres tydelig av følgende forhold: Hvis staten ønsker å få maksimalt igjen for sine SDØE-andeler ville man privatisert Statoil først, for så å selge SDØE-andeler til høystbydende. Hvis staten "selger" SDØE-andeler til Statoil for så å selge Statoil-aksjer, vil man få et verditap siden et selskap som fortsatt har en viss prosent statlige eierandeler vil verdsettes lavere enn hva private investorer kan fordøye helt og fullt. Sammenhengene blir intrikate.

I og med at regjeringen fortsatt opererer med et forslag til salg av SDØE-andeler som representerer verdier på hundretalls milliarder vil spørsmålet om hvilken pris de eventuelt skal overdras til være særdeles viktig. Proposisjonen inneholder flere verdianslag, foretatt av ulike konsulenter. Selv om man for ordens skyld har tatt med seg en setning her og der om at det hefter usikkerhet ved beregningene, får ikke dette spørsmålet noen særskilt behandling. Også her står man overfor en oppsiktsvekkende mangel ved proposisjonen. Nåverdi-beregninger som er presentert, er til dels gjengitt uten at det er sagt noe om hvilke prisforutsetninger som er lagt til grunn, selv om ulike forutsetninger på dette punktet kan bety hundrevis av milliarder kroner fra eller til. Spørsmålet om hvor følsomme ulike beregninger og vurderinger er for valg av forutsetninger om pris, diskonteringsrente, hvilke reserver feltene rommer m.m. er ikke gjort til noe viktig tema (Pareto Securities ASA skiller seg positivt ut ved at de i det minste oppgir enkelte forutsetninger med petit i en fotnote. Det framgår der at man har forutsatt at oljeprisen blir liggende på USD 15 per fat. Når dette skrives, er oljeprisen USD 30 per fat).

Det kan hevdes at uklare verdianslag ikke betyr så mye hvis SDØE-andeler selges til markedspris. Det vil i så fall være en stor misforståelse. Markedsprisingen bygger på akkurat de samme usikre forutsetningene som nåverdi-beregninger. I tillegg kommer

En oljepolitikk for fremtiden

helt utenforliggende hensyn inn - blant annet i form av de daglige, spekulativt motiverte bevegelsene i aksjemarkeder og oljepriser. På samme måte som ved salg av Statoil-andeler betrakter proposisjonen feilaktig markedet som en objektiv verdsettingsmekanisme.

Nå er det sånn at hvis man en gang har bestemt seg for å selge noe så må man nødvendigvis forholde seg til markedspris. Poenget her er at den norske stat slett ikke trenger å selge. Hvis staten likevel bestemmer seg for å selge og taper store beløp, er det den nasjonale oljeformuen man spekulerer med. Dersom man har uflaks med tidspunktet, kan man få kanskje hundre milliarder dårligere pris enn man kunne på et litt annet tidspunkt. At man tilfeldigvis selger SDØE-andeler nå, kan derfor bety at man gir bort enorme beløp. Hvordan ville f.eks. prisingen av SDØE-andeler ha vært i slutten av 1998, i forhold til i dag? I dag vet vi at et salg til daværende priser ville ha vært en gedigen gavepakke. Hvordan vil man i 2005 se på prisingen av SDØE-andeler i 2001?

Forslaget til salg av SDØE-andeler til Statoil og Norsk Hydro innebærer at den endelige prisen for disse andelene er avhengig flere usikre forhold: Først dreier det seg om hva markedsprisen på andelen er ved salg fra staten til oljeselskapet, og deretter dreier det seg hva staten får for sine Statoil-aksjer (eller Hydro-aksjer) når de selges til private. Regjeringen nevner selv en tredje usikkerhetsfaktor:

*"Regjeringens forslag innebærer at deler av kontantstrømmen fra SDØE transformeres til fremtidige skatteinntekter. Dermed vil en del av pengestrømmen som i dag går direkte til statskassen bli reinvestert av selskapene som så skattelignes. En større del av statens formue blir dermed avhengig av de disposisjoner som gjøres i selskapene. Isolert sett vil dette kunne føre til økt risiko for statens inntekter."*³⁹

Dette er kompliserte sammenhenger. Hovedpoenget er at de som kjøper SDØE-andeler, vet at inntektene fra utvinningen vil bli beskattet. Dette vil det selvsagt bli tatt hensyn til ved fastsettelsen av prisen på den enkelte SDØE-andel. Hvis selskapene gjennom senere disposisjoner kan sørge for å skaffe seg fradragsposter som undergraver beskatningen, kan det føre til at staten ikke får de skatteinntektene som man antok da andelen ble solgt. Det finnes i dag slike muligheter, primært i form av fradrag for finanskostnader som er blåst opp som følge av fastlandsinvesteringer og utenlandske investeringer. Vi vil dessuten påpeke at det flere ganger underveis i kontinentalsokkelens historie er blitt gjort endringer i beskatningen, delvis etter kraftig påtrykk/utpresning fra selskapenes side. Det er naivt å tro at ikke slikt vil skje også i årene som kommer. Dermed blir denne framtidige kilden til inntekter vesentlig mer usikker enn om staten direkte var eier gjennom SDØE.

Regjeringen foreslår dessuten å øke denne usikkerhetsfaktoren ytterligere: Man antyder at man vil legge inn en særskilt skattemessig ulempe, ved at en kjøper av SDØE-andeler ikke får fradrag for kjøpesummen i skattegrunnlaget. Kjøper vil da betale et lavere vederlag, men høyere fremtidige skatter, i forhold til om kjøpesummen er fradragberettiget. Dermed blir effekten helt avhengig av hva som skjer med skattereglene i fremtiden. Som regjeringen selv sier:

*"Den skattemessige reguleringen vil dermed ha stor betydning for om statens inntekter ved salget skal komme i form av kontantvederlag eller løpende skatter."*⁴⁰

³⁹ St. prp. 36 (2000-2001), pkt. 7.5, s. 58.

⁴⁰ St. prp. 36 (2000-2001), pkt. 7.5, s. 54.

En oljepolitikk for fremtiden

Man vet hva man får den dagen kjøpesummen avtales, men denne sikre inntekten reduseres altså kunstig ved at man forespeiler kjøperen en særskilt skatteulempe. Som påpekt foran har vi rik erfaring for at selskapene øver kraftig påtrykk på regjering og storting for å få gunstigere skatteregler. Dette trykket vil utvilsomt øke, ettersom petroleumsutvinningen i Norge er gjenstand for vesentlig hardere beskatning enn petroleumsutvinningen i mange andre land. Det skal ikke mye fantasi til å forutsi at den foreslåtte særskilte skatteulempen vil være sterkt utsatt for angrep.

At det norske lowerket for skattlegging av petroleumsvirksomhet nå står foran en omlegging som kan bli omfattende, øker selvsagt denne usikkerheten.

Konklusjonen er at faren er meget stor for at salget av SDØE-andeler vil bety at enorme verdier overføres til private eiere på billigsalg.

15. En feilslått internasjonaliseringsstrategi

"Hvis vi i Norge - verdens nest største oljeeksportør - ikke skal være internasjonalt konkurransedyktig innenfor olje- og gassindustrien, i hvilke bransjer skal vi da være internasjonalt konkurransedyktige?" spør Statoil retorisk i en brosjyre selskapet ga ut i tilknytning til debatten om SDØE og privatisering høsten 2000. En omlegging av oljepolitikken er nødvendig *"for å sikre fremtidsrettede arbeidsplasser for nye generasjoner"*, argumenterer selskapet videre.

Ønsket om en intensivert internasjonal ekspansjon er den underliggende årsak både til forslaget om privatisering og Statoils ønske om å sikre seg størst mulige andeler av SDØE. I og med at SDØE, så vel som et halvstatlig Statoil, vil forvalte betydelige mengder grunnrente tilegnet gjennom privilegier på norsk kontinentalsokkel, er det grunn til å stille grunnleggende spørsmål ved forutsetningene for hele denne strategien.

Det vil være sneversynt og galt å ha som utgangspunkt at norske selskap ikke skal utnytte den teknologi som er skapt på norsk sokkel også i internasjonale markeder. Norske offshoreleverandører som Aker, Kværner, PGS og Smedvig og norskbaserte selskap som Transocean, ABBs offshoredel og Kongsberg Offshore har i løpet av 1990-tallet etablert seg som hovedaktører også internasjonalt. Det er imidlertid verd å merke seg at dette har vært en internasjonaliseringsprosess som har foregått uten vesentlig hjelp fra de norske oljeselskapene. Men det er også verd å merke seg at internasjonaliseringen av norske offshoreleverandører bare i forholdsvis begrenset grad har ført til internasjonale oppdrag for norske offshoreeksperter. De norske selskapene har ekspandert ved å kjøpe seg inn i nettverkene til britiske og amerikanske selskap. Der det har vært mulig har man benyttet billig lokal arbeidskraft.

Regjeringens strategi om å utvikle Statoil til et salgs norsk "Nokia" bygger imidlertid på falske premisser. Selv om tilbud og etterspørsel etter petroleum vil svinge frem og tilbake også i fremtiden, drei-



En oljepolitikk for fremtiden

er det seg om en "gammel" næring der nye aktører med ambisiøse mål vil ha svært begrenset spillerom. Det er dessuten stor forskjell mellom offshoreleverandører som selger varer og tjenester på kontrakt og oljeselskaper som opererer i en gjennomført politisk grunnrentebasert økonomi. For offshoreleverandører er det oljeselskapene som er viktigste oppdragsgiver, uavhengig av hvor i verden disse opererer. Tidshorizonten for en kontrakt er også stort sett den samme over alt. Oljeselskapene

må derimot involvere seg i en omfattende "politisk" prosess for å sikre seg konsesjoner. Det finnes ingen Nokiaer i oljevirsomheten. Oljevirsomheten er og vil forbli en gjennompolitisk bransje, ikke minst i 3. verden hvor de fleste gjenværende reservene finnes. Det finnes svært begrensede rom for ekspansjon. Statoils muligheter for å lykkes i et slikt spill vil være små. Sannsynligheten for at Statoil i prosessen ender opp som et vedheng til et amerikansk, britisk eller fransk multinasjonalt oljeselskap vil derimot være stor.

Statoil har den teknologiske kompetansen som skal til for å finne og produsere olje de fleste steder i verden. **Men i kampen om konsesjoner i potensielt nye oljeprovinser er politikk, spekulasjon og korrupsjon vel så viktige elementer som teknologisk kompetanse.** Internasjonalisering har vært en hovedprioritet for Statoil gjennom hele 1990-tallet. Statoil har vært involvert i en rekke prosjekter som er avskrevet som tap. På papiret kan det tilsynelatende se ut som Statoils satsing har vært en suksess. Ved hjelp av alliansen



Fra oljefelt i Aserbajdsjan.

med BP fikk Statoil eierandeler i felt som har vist seg å inneholde betydelig mengder olje i Aserbajdsjan, Kasakhstan og Angola. Utsiktene til å ferdigutvikle de aktuelle feltene med etablerte sikre distribusjonslinjer til markedene er imidlertid fremdeles forbundet med betydelig usikkerhet og krever ytterligere store investeringer. Når Statoil sammen med BP faktisk klarte å sikre seg andeler i de aktuelle feltene skyldtes det åpningen som ble skapt for multinasjonale oljeselskaper i etterkant av Sovjetunionens sammenbrudd tidlig på 1990-tallet. Statoil ble imidlertid hele tiden tvunget til å spille annenfiolin som alliansepartner med BP. Statoil har ennå ikke oppnådd operatørskap på et større felt utenfor Europa. Fra slutten av 1990-tallet har det blitt langt vanskeligere å slippe til i nye områder. Konkurransen er stor. I den grad man slipper til i de mest interessante områdene er man ofte tvunget til å betale "signaturbonuser" av astronomiske størrelser. Signaturbonuser er en tvilsom betalingsform gitt at den utbetales til et korrumpert, udemokratisk regime eller til stater som er involvert i aktiv krigføring. For et oljeselskap kan signaturbonuser bli svært "dyre penger" i og med at det kan ta svært lang tid før de aktuelle oljefeltene er i full produksjon. For lokalbefolkningen i de aktuelle områdene kan det føles bittert at en vesentlig del av inntektene allerede er brukt opp den dagen olje synlig strømmer ut av deres land.

Grunnrente og moral

I forbindelse med utvinning av råvarer skapt av naturen benyttes ofte det økonomiske begrepet: Grunnrente. Man kan i teorien tenke seg at prisen på en bestemt råvare vil tilsvare den prisen som den minst lønnsomme produksjonsenhet trenger for å kunne operere med et overskudd som tilsvare gjennomsnittet i andre virksomheter. Hvis prisen, og dermed overskuddene, synker vil den minst fruktbare produktive jord, den minst produktive gruve osv. bli tatt ut av produksjon. Grunnrenten tilsvare den ekstraprofit over gjennomsnittlige profittrente som man kan sikre seg ved en spesielt fruktbar jord, et rikt oljefelt osv. Det var økonomen Ricardo som først skrev utførlig om fenomenet grunnrente.

Grunnrente har alltid representert et politisk og moralsk problem i og med at det dreier seg om verdier som ikke står i forhold til det arbeid som er lagt ned i produksjonsprosessen. Grunneiere har sikret seg store verdier på bekostning av kjøpere kun i kraft av sin eiendomsrett. Derfor har grunneiere flere ganger i de siste århundrene stått overfor protestbevegelser, dels basert på arbeidere og individuelle konsumenter, men også næringsdrivende som mener de har blitt påtvunget unødvendig store kostnader. Industriledere og arbeidere som har kjempet mot hverandre om hvorvidt det er entreprenøren eller arbeidskraften som er avgjørende for verdiskapningen, har til tider stått sammen i sin kritikk av uproduktive grunneiere.

I tilknytning til oljevirkosomheten har man ved siden av grunnrente også stått overfor såkalt monopolrente. Produsentene, først oljeselskapene selv (frem til 1960-tallet) og senere OPEC, har samarbeidet om å holde prisene oppe ved å begrense produksjonen. Det er imidlertid vanlig å bruke begrepet grunnrente som fellesbetegnelse for tradisjonell grunnrente og monopolrente. Den moral-politiske dimensjonen er den samme: Det dreier seg om verdier noen tilegner seg i kraft av eiendomsrett, ikke arbeidsinnsats.

I tilknytning til oljeproduksjon har begrepet grunnrente en ytterligere moralsk dimensjon i og med at det dreier seg om en ikke-fornybar ressurs. Det dreier seg om en ressurs som er avgjørende for det velstandsnivå verden i dag befinner seg på. Samtidig er det en ressurs der eierskap og konsumpsjon er svært skjevt fordelt mellom verdens befolkning. Mange mener også at konsumpsjon i seg selv kan være skadelig for livet på jorden i og med at den er den viktigste kilden til menneskeskapt utslipp av CO². Mange hevder også at vedkommende eiendomsbesitter av petroleum ikke bare ødelegger miljøet og tilegner seg verdier på bekostning av andre her og nå, men også tar til seg på bekostning av fremtidige generasjoner.

Petroleumsressurser tilhører hele jordens befolkning.

Ressursene bør forvaltes på den måten som best mulig tjener fremtidige generasjoner.

I mangel av et system som rettferdig, effektivt og økologisk forsvarlig kan utvinne, fordele, foredle og konsumere de naturskapt verdiene, må forvaltningsretten tilfalle befolkningen i de områdene hvor ressursene befinner seg.

I den evige kampen mellom globale profittdrevne multinasjonale selskap og nasjonene om grunnrente fra petroleumvirksomhet må man derfor stille seg på nasjonenes side.

Men man må samtidig være klar over hvilket moralsk ansvar som hviler på en nasjon som har fått muligheten til å forvalte en slik ressurs. Dette moralske ansvaret er spesielt stort for Norge, som i motsetning til land i den 3. verden hadde et teknologisk og økonomisk utgangspunkt som gjorde det mulig å selv ta ut en betydelig andel av oljerenten.

Moralsk ansvar for olje-Norge må innebære å:

- ... hjelpe andre nasjoner i samme situasjon
- ... støtte opp land i 3. verden som ikke har tilgang til billig olje
- ... bruke oljens grunnrente til å utvikle alternative energiformer som gjør oss uavhengig av fossil forbrenning.

16. "Må man være store for å lykkes i internasjonal oljevirkksomhet i dag?..."

Forslaget om skape en oljegigant ved å overføre de statlige SDØE-andelene til Statoil kom midt oppe i den største omstrukturingsprosessen oljeverden hadde sett siden oppsplittingen av Standard Oil-imperiet i 1911. Stortingsproposisjon 36 gir et oversiktlig og riktig bilde av endringsprosessen.⁴¹ Med sammenslutningen av BP/AMOCO/ARCO og ESSO/Mobil har tre megaselskaper fått en overlegen dominans i oljeverden. Sammenslutningen mellom ELF/TOTAL/FINA har skapt et tilsvarende, om enn noe mindre, franskdominert storselskap. I tillegg har man fått en rekke andre oppkjøp og fusjoner mellom små og mellomstore oljeselskap. Ved siden av overføring av SDØE-andeler var det i Norge sterke krefter som arbeidet for en sammenslåing av Statoil og Hydros oljedel. Statoils forslag og regjeringens første respons hadde et tydelig panikkpreg. Her var det om å gjøre å handle før Norge ble kjørt ut på sidelinjen.

Heldigvis har regjeringen moderert seg betydelig i forhold til forslaget om å overføre SDØE-andeler til Statoil. Ved siden av press fra opinionen ser det ut til at fornuftige krefter i finansdepartementet har reagert mot at Statoil skulle få spille hasard med den nasjonale oljeformuen. Men selv i regjeringens modererte forslag ser det ut til at Statoil skal sikres en viss medgift når selskapet etter planene skal skilles fra sitt 100 prosent statlige eierskap. Med en eventuell privatisering vil utvilsomt spørsmålet om en mulig fusjon med Hydros oljedel melde seg fort. Et sentralt underliggende spørsmål er dermed fremdeles: Må man være stor for å lykkes i dagens oljeverden?

For mange oljeselskap var fusjonsbølgen en defensiv reaksjon på fallende profitter i kjølvannet av de svært lave oljeprisene fra 1998. Den internasjonale oljeindustrien var preget av overkapasitet i de fleste ledd av produksjonskjeden. Selskap som slo seg sammen kunne redusere administrasjonskostnader. Flere steder var det snakk om ren sanering av raffinerier og petrokjemisk industri. Bare ett år etter eksploderte bensinprisene i mange vestlige land, delvis fordi det ikke eksisterte nok raffineringskapasitet. Hydro og Statoils oppsplitting av Saga var en del av denne saneringsbølgen. Men når selskap som BP og Esso gikk til storinnkjøp, var det utvilsomt basert på et ønske om å komme i en offensiv posisjon på oppstrømssiden. Når det å være stor på oljeindustriens oppstrømsside i seg selv er blitt fremhevet som en fordel, er det ut fra en tankegang om at et selskap som har ressursbase til å være til stede flest mulig steder, vil være det som har størst sannsynlighet til å ha et forsprang i områder hvor det gjøres store funn (helgardering på alle felter i et spill der den samlede gevinsten er større enn den samlede innsatsen). En forutsetning for at en slik tilstedeværelse kan utnyttes effektivt, er naturlig nok at selskapet utnytter sin globale posisjon til bedre å kunne skille mellom områder med gode og dårlige utsikter.

Ser man på strategien til de aller største oljeselskapene, finner man imidlertid at det sentrale ikke er å bli stor i seg selv, men å bli en av de to-tre største selskapene i verden. Rett etter oppkjøpet av Amoco uttalte BPs John Browne at: *"Together we can take decisive stakes in the best projects. Where we can't be number one or two we will look for disposals"*.⁴² Det nye selskapet skulle ha en global tilstedeværelse, men samtidig begrense seg til områder hvor selskapet hadde en ledende posisjon blant de

⁴¹ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 1.2.

⁴² Upstream, 14. august 1998, World biggest industrial mergers gives players super-league status.

En oljepolitikk for fremtiden

utenlandske selskapene som befant seg i samme område. BP ønsket å utnytte den posisjon som lå i det å være størst, til å stille betingelser i de områdene selskapet opererte. Det å inneha en ledende posisjon blant verdens oljegiganter gir en betydelig markedsrett overfor nasjoner som er fanget i dilemmaet mellom på den ene siden et ønske om investeringer fra utenlandsk kapital – for å ekspandere sin oljeproduksjon – og på den andre side et ønske om størst mulig nasjonal kontroll over landets naturressurser – for å forhindre at utenlandske interesser stikker av med verdiene. BP har flere ganger truet med å trappe ned sine virksomheter i Colombia for å presse frem en royaltyfordeling mer i favør av selskapet. Høsten år 2000 truet BP på samme måte med å trappe ned sine aktiviteter i Angola hvis landets regjering gjorde alvor av at forslag om å dempe ned tempoet i oljevirkosomheten. Man trenger ikke gå til 3. verden for å finne tilsvarende eksempler. Shell har flere ganger truet med å trekke seg ut av Norge for å oppnå bedre betingelser. Forskjellen er at Norge, i hvert fall frem til i dag, har hatt en kompetent nasjonal, statlig oljeindustri som ikke har vært tvunget til å underlegge seg kortsiktige markedsinteresser i slike situasjoner.

Konklusjonen er altså at det pr. i dag avgjort er en fordel for BP, Esso og Shell å være verdens desidert ledende oljeselskaper. Men hva betyr det for Statoil, og for den sakskyldte Norsk Hydro? Hydro og Statoil vil ikke nærme seg ligaen av de aller største oljeselskapene i verden, selv ikke etter en eventuell sammenslåing, heller ikke som følge av en stor overføring av SDØE-midler. Ut fra rene moralske kriterier bør det ikke være en målsetting at norske selskaper skal etablere seg i en posisjon som gjør det mulig å oppnå fordeler gjennom utpressing av fattige oljeproduserende land.

Nå har altså finansdepartementet insistert på at det finnes bedre måter å bruke SDØE-midler på enn å utvikle Statoil til et større internasjonalt oljeselskap. Det er imidlertid verdt å merke seg at en stor finansiell overføring til Statoil på ingen måte i seg selv hadde gjort Statoil til et større oljeselskap. Det tar svært lang tid å etablere lokale nettverk mot beslutningstagere og gjennomføre nødvendige geologiske analyser som gjør det mulig å satse med større treffsikkerhet enn aktuelle konkurrenter. For å ekspandere raskt måtte Statoil enten legge inn store summer i spekulative signaturbonusrunder eller kjøpe opp eller fusjonere med utenlandsk oljeselskaper. Det første vil være uforsvarlig. Det siste er en strategi krefter i Statoil og regjeringen arbeider for.

Vi har nevnt hvordan krefter i Statoil allerede i dag ser for seg at mulige ledelsesfunksjoner flyttes ut av Norge. Her må man spørre om hva som egentlig er hensikten med en internasjonalisering. Hvis målet var å utnytte norsk kompetanse i andre deler av verden blir det merkelig om metoden for å oppnå det blir å kjøpe opp medarbeidere i andre land. Dette gjelder selv ved en mer moderat variant – at Statoil beholder statlig aksjemajoritet og hovedkontor i Norge, men hvor en stadig større del av aktiviteten drives fra Houston eller London.

Med aktiv fødselshjelp fra Staten og eventuelle risikovillige banker vil Statoil kunne ta steget opp i en liga mellom det selskapet er i dag og Total-Fina-Elf. Det er imidlertid svært vanskelig å se hva Statoil har å vinne på en slik ekspansjon. Ved eventuelle fusjoner eller tette allianser vil Statoil dessuten stå overfor samme problem som gang på gang gjør seg gjeldende i forbindelse med fusjoner: Kostnadene ved å få forskjellige selskapskulturer til å jobbe sammen i en organisasjon. I BP/Statoil-alliansen oppsto det store samarbeidsproblemer mellom de to selskapene. Hvis man ser bort fra Norsk Hydro skal det godt gjøres for Statoil å finne frem til en alliansepartner blant aktuelle oppkjøps- eller fusjonspartnere i dagens oljeverden som står nærmere Statoils selskapskultur enn BP. Det er all grunn til å merke seg at for de fleste av selskapene på

En oljepolitikk for fremtiden



Konserndirektør i Statoil,
Olav Fjell.

listen over selskaper som er blitt 100 prosent privatisert i løpet av 1990-tallet, var første skritt en moderat privatisering der staten beholdt aksjemajoriteten.⁴³

Statoil forsøker å skape et inntrykk av at selskapets internasjonale aktiviteter så langt er vellykket. Statoil har gjennom 1990-tallet brukt nær 10 milliarder til leting internasjonalt. Selskapet har brukt omkring 30 milliarder i utviklingen av disse funnene. I følge Olav Fjell gikk den internasjonale produksjonen med overskudd i år 2000.⁴⁴ Han viser videre til at 12 % av Statoils oljeproduksjon kommer fra selskapets internasjonale virksomhet. Med en oljepris på godt over 30 dollar skulle det imidlertid særdeles lite til for å unngå å vise til et overskudd. Statoil og Olav Fjell har derimot ikke lagt frem noe samlet, oversiktlig regnskap over den internasjonale

virksomheten så langt. Statoil har gjennom 1990-tallet vært engasjert i mer enn 20 land på oppstrømssiden. Da oljeprisen falt i 1998 måtte selskapet stramme inn og kun konsentrere seg om noen få områder. Dette innebar at betydelige investeringer måtte avskrives som tap. Det er også verd å merke seg at av de 12 % av Statoils olje som ble produsert i utlandet, var mesteparten fra Danmark og Storbritannia. Den virkelige risikoen i land som Nigeria, Aserbajdsjan og Angola starter den dagen de aktuelle eiergruppene starter store utbyggingsprosjekter og konstruksjon av rørledninger.

17. Politiske implikasjoner av et multinasjonalt Statoil

I etterkant av de politiske urolighetene i Nigeria ble Statoil for første gang utsatt for politisk press for å trekke seg ut fra et område hvor selskapet hadde investert betydelige summer. Statoil ble også kritisert fordi selskapet svært sent var villig til å akseptere at selskapet hadde et moralsk ansvar for å ta offentlig avstand fra den undertrykkelsen som ble utøvd av nigerianske myndigheter. I etterkant av begivenhetene i Nigeria startet en prosess internt i Statoil som har ledet til utformingen av bestemte etiske kriterier for operasjoner rundt om i verden. Ingen ting tilsier at et delprivatisert Statoil med en enda sterkere internasjonal orientering vil gå bort fra en slik etisk profilering. Store multinasjonale, private, giganter som Shell og BP var foregangsselskap i utformingen av slike etiske kriterier mot slutten av 1990-tallet. Spørsmålet som må reises er imidlertid hvorvidt et privatisert Statoil i samme grad vil gjennomføre de fine intensjonene man finner i de aktuelle etiske kriteriene. Et annet spørsmål er hva det vil bety for den generelle norske utenrikspolitiske innretningen at stadig tyngre næringslivsgrupper får økonomiske interesser i land preget av ustabilitet, politisk undertrykkelse og korrupsjon.

Det er ingen tilfeldighet at flere av verdens mest korrupte og krigsherjede land også er oljeprodusenter. Forholdene i hvert land har hver sin forhistorie. Men ofte har de

⁴³ St.prp. nr. 36 (2000-2001), pkt. 5.1, s. 29.

⁴⁴ Innlegg Dagsavisen, 10. november 2000.

En oljepolitikk for fremtiden

multinasjonale oljeselskapene og de rike vestlige statene som har vært deres støttespillere, satt seg i en rolle som har gjort dem til en del av problemet. Det ser dessverre ikke ut til at fine ord om menneskerettigheter og nye etiske kriterier i selskaper som Shell og BP har endret på dette. I Nigeria og Colombia er nettopp Shell og BP involvert i noen av de mest kontroversielle oljeprosjektene i verden.

Norske selskaper blir ikke automatisk skurket av å operere i udemokratiske, korrupte regimer. I den grad norske selskaper skal opptre som hvilke som helst andre internasjonale oljeselskaper, med maksimal avkastning som eneste overordnede mål, er farene mange nok. I den grad norsk utenrikspolitikk i stadig sterkere grad skal utformes for å støtte

opp om norske selskaper i konsesjonsspillet, og i den grad norsk politikk i aktuelle lokale og regionale bestemmes ut fra norske økonomiske interesser har vi beveget oss i gal retning. Et statlig Statoil er ingen garanti mot at utviklingen går i gal retning. Men et statlig Statoil vil i sterkere grad enn et privatisert Statoil være forpliktet til å forholde seg til allmenne gode politiske målsetninger. Også på dette punkt må det være en målsetting at allmennheten får større innsyn og kontroll over Statoils disposisjoner enn de har i dag. Uavhengige menneskerettighetsorganisasjoner bør få en plass i Statoils styre.



Fra venstre: Frank Ovi Kokori, NUPENG Nigeria, Fred Nome, Norges ambassadør i Nigeria og Milton G. Dabibi, Nigeria.

18. Et paradoks

Har så Statoil noen som helst mulighet til å klare seg i konkurransen som aktør på den internasjonale oppstrømsarenaen – gitt at selskapet aldri kan etablere seg blant de aller største og gitt at selskapet er norsk og dermed ikke i samme grad kan støtte seg på den politiske, økonomiske og militære tyngde det innebærer å komme fra verdens store og litt mindre stormakter?

Det faktum at forutsetningene er dårlige – dårligere enn for Statoils hovedkonkurrenter – er ikke ensbetydende med at Statoil vil mislykkes. Høye oljepriser over en lang periode og politisk stabilitet i de områdene hvor Statoil opererer, kan gi rom for at både sterke og noe mindre sterke aktører overlever. Poenget er at risikoen er stor. I den grad Statoil skulle lykkes med å sikre seg store overskudd fra sine internasjonale aktiviteter vil vi umiddelbart stå overfor et moralsk dilemma. Statoils inntekter vil i så fall være basert på høye andeler av grunnrente tappet ut fra råvarereservoarer i fattige land – Statoil som jo ble etablert for å sikre at Norge satt igjen med en størst mulig andel av grunnrenten fra oljen på norsk kontinentalsokkel. Eventuelle fremtidige aksjeeiere i Statoil vil neppe akseptere at selskapet i en slik situasjon frivillig skal begrense sitt utbytte, til produsentlandets fordel.

19. Mer folkelig og demokratisk kontroll

Det er grunn til å spørre om ikke rene økonomiske og teknologiske kriterier allerede i altfor sterk grad har fått legge grunnen for Statoils utvikling de siste årene. En del av kostnadsreduksjonene er tatt ut i form av mindre vektlegging på helse, miljø og sikkerhet.

Det finnes neppe noen annen enkeltinstitusjon i Norge som fatter beslutninger som får så store konsekvenser for folk flest som nettopp Statoil. Det finnes knapt noen næring som er mer politisk i sin karakter enn nettopp oljevirksomheten. Dette gjelder like mye avgjørende teknologiske valg hjemme i Norge så vel som investeringsbeslutninger i politisk ustabile områder. Derfor må oppmerksomheten rettes mot tiltak som fører til mer politisk og folkelig kontroll og innsyn, ikke mindre. Privatiseringstilhengere fokuserer gjerne på at slike offentlige kontrollorganer bidrar til å politisere driften, med påfølgende forsinkede beslutninger og ineffektive inngrep. Det er imidlertid ingen ting som tilsier at demokratiske styringsstrukturer pr. definisjon skal styre mot kostbare løsninger. I stedet for å blindt tilpasse seg nyliberalistiske ideer burde regjeringen heller bruke fantasi og ressurser som gjør det mulig å etablere styringsorganer som kan rettlede Statoil bedre enn før – uten å kapitulere overfor aksjemarkedet.

Det er en ren illusjon å tro at Statoil kan styres ut fra rene økonomiske og teknologiske kriterier. Når selskaper på Statoils størrelse foretar viktige strategiske valg for fremtiden dreier det seg ofte om beslutninger hvor det går fem eller ti – ofte enda flere år, før man ser faktiske resultater. Slike beslutninger vil aldri utelukkende basere seg på rene kvantifiserbare økonomiske kalkyler. De vil alltid inneholde politiske vurderinger. Helt avgjørende forutsetninger som oljeprisen i fremtiden, sammensetningen av norsk energikonsum om ti år, forventede krav om renere teknologi etc, vil ha et sterkt politisk element. De forutsetninger man legger inn i investeringsplaner vil ofte basere seg på en politisk analyse. Samtidig kan de valg man foretar i seg selv påvirke den politiske utviklingen. Derfor er det en godt bearbeidet myte at bare personer med en ren økonomisk innretning egner seg til å styre store foretak. Miljøorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner og andre såkalte stakeholders må i sterkere grad trekkes inn i styringen av Statoil. En slik demokratisering må kunne gjennomføres uten at Statoils effektivitet rammes.

20. Det finnes et alternativ

Men det finnes et alternativ til den privatiserings- og internasjonaliseringsstrategi som nå legges opp for Statoil. Det er et alternativ hvor den økonomiske risikoen er langt mindre, hvor de samfunnsøkonomiske konsekvensene er langt bedre ikke bare for Norge, men også for de produsentlandene hvor Statoil eventuelt engasjerer seg.

Det eneste konkurransefortrinn Statoil i dag har på den internasjonale letearenaen er faktisk at mange oppfatter det norske statsoljeselskapet som et alternativ til de multinasjonale storselskapene. I Aserbajdsjan er Statoil det selskapet som har størst tillit i lokalbefolkningen. Dette er en tillit som er basert på forventninger ikke erfaringer, i og med at Statoil ennå ikke har vært operatør for omfattende aktiviteter i landet. Statoils "image" i Aserbajdsjan, så vel som i mange andre oljeproduserende land, er på mange måter et produkt av den norske oljehistorien: Statoil fremstår dels som en representant for et sosialdemokratisk Norge uten skjulte maktambisjoner og dels som et symbolsk uttrykk for en oljepolitikk hvor et oljeproduserende land klarte å sikre seg nasjonal kontroll over oljeressursene. I en slik sammenheng er den politiske profilen som blir

En oljepolitikk for fremtiden

forbundet med det å være 100 prosent statlig en klar fordel for Statoil. Også i Angola, Nigeria og Vietnam er det Statoils image som et alternativt selskap som veier opp mot de sidene hvor Statoil kommer til kort: økonomisk tyngde, politisk og militær makt.

Nå har erfaringen så langt vist at Statoils "snille" image har kommet til kort i forhold til selskaper som baserer sin innflytelse på økonomisk og politisk makt. Dette er imidlertid et forhold Statoil vanskelig kan kompensere for gjennom å bli dobbelt så stor, enda mindre gjennom å slippe til private eiere og dermed gjøre aksjemarkedet til styrepinn for selskapets utvikling.



Statoil bør styrke sitt "image" som et annerledes oljeselskap, ikke for å oppportunistisk sikre seg langsiktige fordeler, men fordi verden trenger et annerledes oljeselskap. I stedet for å konsentrere seg om å sikre seg tilgang til store oljereserver bør Statoil konsentrere seg om salg og overføring av teknologisk kompetanse. Flere av de prosjektene Statoil er involvert i har allerede en slik innretning. I Venezuela er f.eks. Statoil involvert i et prosjekt som går ut på å utnytte avansert teknologi for å øke produktiviteten til et felt i

Maracaibo-sjøen. I Vietnam har Statoil over lengre tid arbeidet med å utvikle et samlet utbyggingskonsept som kan gjøre et gassfelt til et økonomisk forsvarlig prosjekt. Statoil bør profesjonalisere seg på rollen som teknologisk assistent for land som har interesse av og ønsker å bygge opp en selvstendig oljeindustri. Mange oljeproduserende land vil fortsatt ha behov for både tek-



nologisk kompetanse og risikokapital fra de multinasjonale selskapene. Statoils rolle må bli å utnytte sin kompetanse for å sikre at utviklingsland oppnår en størst mulig andel av grunnrenten fra sin egen olje. Kanskje vil et slikt Statoil bli møtt med skepsis fra andre oljeselskaper. Med den økende misnøye med multinasjonale storselskaper som i dag gjør seg gjeldende i mange oljeproduserende land, vil Statoil garantert få oppdrag.

Statoil må få betalt for de arbeidsoppdrag selskapet utfører, med inntekter som er tilstrekkelig til å opprettholde organisasjon og utstyr over tid. I mange tilfeller vil de oljeproduserende statenes problem være at de ikke har råd å engasjere teknologisk kompetanse, selv om de kunne ha interesse av det. I slike situasjoner må Statoil kunne gå inn på ordninger som innebærer at selskapet får betalt tilbake i form av inntekter når oljeproduksjon er en realitet. I slike sammenhenger vil Statoil nødvendigvis utsette seg selv for en viss risiko. I den grad fremtidig tilbakebetaling vil foregå i form av andeler

Mirvari Gahramanova, Oil Human Rights Azerbaijan Komitee.

Mehtiyev Mehti fra den uavhengige arbeiderkomiteen i Aserbajdsjan.

En oljepolitikk for fremtiden

i oljefelter bør imidlertid Statoil gå inn i avtaler som sikrer at alle inntekter over et visst nivå går tilbake til det aktuelle produsentlandet.

I og med at hovedtyngden i et internasjonalistisk Statoil vil være salg av teknologi, vil risiko-eksponeringen være langt mindre enn i et Statoil som har som målsetning å sikre seg størst mulig eierandeler og en tilsvarende størst mulig profitt. Selv om Statoil ikke vil oppnå milliardgevinster, vil utbyttet i form av norske arbeidsplasser bli langt større enn med den innretningen Statoil har i dag. For selv om målsettingen hele tiden må være å gjøre seg unødvendig, er gapet mellom det teknologiske nivået mellom fattige og rike land så stort at behovet for kompetanse vil være til stede i overskuelig fremtid. Statoil vil dessuten sammen med lokale partnere bli stilt overfor geologiske og teknologiske utfordringer som vil skape en kompetanseutvikling som også kan komme til nytte i forbindelse med Statoils basisaktiviteter på norsk kontinental-sokkel. Da Statoil gikk ut i verden tidlig på 1990-tallet var et av hovedargumentet at selskapet ville videreutvikle seg for å bedre takle utfordringene hjemme.

21. Vi trenger fortsatt Statoil

Statoil ble opprettet som et redskap for å få en samfunnsmessig utnyttelse av norske olje- og gassressurser, slik at disse enorme verdiene ikke bare skulle tilfalle internasjonale oljeselskaper, men i stor grad skulle kunne komme det norske samfunnet til gode. Det er en stor misforståelse å tro at Statoil ikke lenger trengs som et slikt redskap.

Dels dreier seg om den store betydningen som det fortsatt vil ha at det her i landet finnes et stort og avansert petroleumsteknologisk og petroleumsøkonomisk miljø. I den forbindelsen har vi pekt på de store og økonomisk svært betydningsfulle utfordringene knyttet til olje- og gassfeltenes nedtrappingsfase. Selv om deler av produksjonen etter hvert vil bli stengt ned, er det likevel all grunn til å tro at olje og først og fremst gass fortsatt vil være viktige norske naturressurser i det meste av dette århundret. Det vil helt utvilsomt dukke opp en rekke nye utfordringer og muligheter for utvinning og bruk av disse ressursene etter hvert som menneskehetens kunnskaper og teknikker utvikler seg. For 30 år siden eksisterte det knapt noen petroleumsnæring i Norge. Det er selvsagt helt urealistisk å tro at vi i dag kan gjøre noen fornuftig vurdering av disse naturressursenes betydning om 30 år. Dermed er det svært viktig for Norges framtidsmuligheter at vi hele tiden har et miljø som ligger i spissen av internasjonal petroleumsteknologi og -økonomi. Det vil være en nasjonal ulykke dersom vi om 30 år må konstatere at den norske staten er en ubetydelig eier i en internasjonal oljegyant basert i USA, og at petroleumskompetansen stort sett har havnet der.

Vi vil også understreke det store og interessante potensial som ligger i spredning av teknologisk innsikt fra petroleumsnæringen til andre norske næringer. Allerede har petroleumsvirksomheten hatt betydelige ringvirkninger inn i annen næringsvirksomhet på fastlandet. Dette potensialet er på ingen måte uttømt. Tvert imot er det grunn til å tro at det kan være mye å hente gjennom et mer planmessig arbeid med å utnytte kompetanse fra petroleumsnæringen til oppgaver på fastlandet.

Et statseid Statoil kan brukes til å dempe effekten inn i norsk næringsliv av svingninger i oljeselskapenes etterspørsel. Etter oljeprisfallet i 1998 opplevde vi et kraftig fall i oljeselskapenes investeringsplaner, med sterke ringvirkninger inn i norsk leverandørindustri. Dette truet både sysselsettingen og den kompetansen som den norske leverandørindustrien var i besittelse av. I en slik situasjon ville det være viktig om et stats-

En oljepolitikk for fremtiden

eid Statoil ikke fulgte resten av flokken, men at det i stedet kunne bidra til å dempe virkningene ved ikke å trække på bremsen i samme grad som de andre. Det som faktisk skjedde, var dessverre at Statoil i for stor grad fulgte resten av flokken, men det er ingen tvil om at det hadde vært mulig for staten som eier å bidra til en mer konjunkturdempende atferd fra Statoils side.

Vi har også påpekt at Norge har en viktig oppgave i å gjøre vår kompetanse innenfor petroleumsteknologi og -økonomi tilgjengelig for fattigere land som har olje- og gassressurser, men som ennå ikke har vært i stand til å utnytte dem, eller som hittil bare har vært prisgitt de store internasjonale oljeselskapenes uttapping av verdier.

Et statseid Statoil kan fungere som døråpner for annen norsk økonomisk virksomhet rettet mot disse landene. Ved at det skiller seg fra de vanlige, privateide internasjonale oljeselskapene vil et statseid Statoil fra det lille landet Norge bli ansett som en mer sympatisk og vennligsinnet samarbeidspartner i mange av verdens fattigere land. Gjennom videreutvikling av de kontakter og den tillit som på denne måten kan opparbeides, vil det også ligge svært interessante muligheter for andre deler av norsk næringsliv. Etter hvert som disse landene får en plass i verdensøkonomien som er mer i samsvar med deres andel av verdens befolkning og areal, vil dette potensialet kunne få uvurderlig betydning for norsk, internasjonalt rettet næringsvirksomhet.

På alle disse områdene ligger det viktige oppgaver for Statoil som et statseid og derfor annerledes oljeselskap. Fremtidens generasjoner vil trolig betrakte det som en ulykke dersom Norge lot denne muligheten forsvinne.



Anlegget på Kårstø er Europas største gassanlegg.

Momenter til en alternativ oljepolitikk

1. Statoil opprettholdes som et helstatlig selskap. På samme måte som i norsk oljevirkningslærefase vil det også i en plata- og nedtrappingsperiode oppstå situasjoner hvor det som er samfunnsmessig forsvarlig og det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt står i motsetning til hverandre.
2. I de siste årene har vi sett hvordan store internasjonale oljeselskap forsøker å trekke seg unna sine forpliktelser når et felt nærmer seg haleproduksjon. Et statlig selskap må i slike situasjoner kunne utforme sin uttømmingsstrategi ut fra et forsvarlig samfunnsmessig ressurs- og miljøperspektiv.
3. Med Statoil som et av de viktigste virkemidlene fikk man frem mot slutten av 1980-tallet en kraftig forbedring av sikkerheten på norsk sokkel. Man utviklet også arbeidsmåter og teknologier som reduserte forurensing pr. produserte oljekvivalent. I en kostnadsbesparende atmosfære har presset mot sikkerhet og miljø økt på ny. Et statlig Statoils mandat må derfor være å forsterke innsatsen i HMS-sammenhenger. Dette må blant annet innebære at man i mindre grad enn før setter oppdrag ut på kontrakt. I den grad arbeidsoppdrag blir satt ut må Statoil som operatør stille langt sterkere krav til HMS-standarden i de aktuelle selskapene.
4. Statoil er i dag minst like effektivt som et flertall av konkurrentene på norsk kontinentalsokkel. Man må alltid arbeide for å finne frem til en mer effektiv drift. En slik effektivisering må imidlertid ikke gå på bekostning av de som har sitt arbeid i selskapet og fundamentale samfunnsmessige interesser.
5. Statoils ledelse og styre treffer trolig beslutninger som berører den norske befolkningen mer enn noen annen institusjon. Det bør derfor etableres ordninger som sikrer at Statoil i sterkere grad enn det som har vært tilfellet på 1990-tallet underlegges samfunnsmessig kontroll.
6. Norske oljeselskaper og de mange som arbeider i og i tilknytning til den norske oljeindustrien vil i økende grad engasjere seg internasjonalt. Men i stedet for regjeringens liberaliseringslinje bør Norge gjennom et helstatlig Statoil alliere seg med de krefter i Europa som ønsker seg stabil, forutsigbar tilgang til energi i form av olje og gass – uten spekulative markedsaktører som forstyrrer mellomledd.
7. Den norske statlige oljeadministrasjonen (institusjoner knyttet til sikkerhets- og miljøberedskap inkludert) og de norske oljeselskapene bør støtte opp om de kreftene i fattige oljeproduerende land som forsøker å løsrive seg fra den ny-liberalistiske politikken de blir påtvunget av institusjoner som Verdensbanken, IMF og WTO. Norske oljeinteresser bør støtte opp nasjoner som ønsker å kopiere de positive sidene ved den norske oljeerfaringen.
8. Statoil bør fremstå som et reelt alternativ til de dominerende multinasjonale oljegigantene. Når Statoil opererer på oppstrømssiden i fattige 3. verdensland bør det ha teknologioverføring og lokal kompetanseutvikling som en overordnet målsetting. Dette innebærer at Statoil i stedet for å konkurrere om en størst mulig tilgang til oljereserver, bør konsentrere sine aktiviteter i tilknytning til prosjekter hvor selskapet fremstår i en teknologisk assistentrolle. En slik politikk vil innebære langt

En oljepolitikk for fremtiden

lavere økonomisk risiko, flere norske arbeidsplasser, mer tilførsel av teknologi og fremfor alt en mer rettferdig fordeling av grunnrenten fra oljeproduksjonen enn det regjeringens legger opp til.

9. I den grad Statoil inngår konsesjoner i den 3. verden må det være under betingelser som ikke bare aksepteres av udemokratiske, korrupte regimer, men også av lokale demokratiske krefter.

10. Fossile brennstoffer er en begrenset ressurs. I følge internasjonale eksperter er bruk av fossilt brensel den viktigste menneskeskapte årsak til den gradvise oppvarmingen av jordkloden. Det oljeteknologiske miljø som er utviklet i Norge har alle forutsetninger som skal til for å utvikle systemer som delvis kan eliminere utslipp av CO₂ fra store oljefelter. Norsk oljeekspertise kan spille en avgjørende rolle i å hjelpe oljeprodusenter i den 3. verden til å produsere på en økologisk forsvarlig måte. En slik innretning krever mer lokal og global samfunnsmessig styring, ikke mindre.