

Notat 4:2014



Roar Eilertsen

Når billig blir dyrt – om jakten på kostnadskutt på norsk sokkel

Innledning

I delrapport I i dette prosjektet beskrev vi petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi og samfunnsutvikling slik:

«Petroleumsvirksomheten er den viktigste enkeltnæringen i norsk økonomi. I 2013 stod den for 21,5 % av landets totale verdiskaping (BNP), 29,1 % av statens samlede inntekter og 48.9 % av all eksportverdi fra Norge¹. I 2014 anslår myndighetene at det vil bli investert drøyt 230 mrd kroner på norsk sokkel, som er godt over 30 % av alle investeringer i landet. Basert på rapporter fra oljeselskapene publiserte Statistisk sentralbyrå i juni 2014 anslag som tyder på at investeringene kommer til å bli lavere i 2015. Pr mai var det lagt frem planer om investeringer på drøyt 180 mrd kroner. Anslagene ble ytterligere nedjustert i begynnelsen av september. Erfaringsmessig blir slike anslag justert opp igjen i løpet av tiden frem mot utløpet det aktuelle året, men en betydelig nedgang kan forventes. I Oljedirektoratets publikasjon Fakta 2014 anslår man riktignok at investerings- og aktivitetsnivået vil holde seg høyt i årene frem til 2018. Og selv om det ligger an til en betydelig nedgang i 2015, er nivået på omtrent det dobbelte av hva det var i årene 1995-2005. Da lå det på 80-100 mrd kroner pr år (målt i faste 2013-kroner)². Og erfaringsmessig har denne næringen vært preget av stadige opp- og nedturer.

Petroleumsnæringens virkninger i norsk økonomi skjer gjennom i flere kanaler. De mest direkte er ressursene som går med til leting, investeringer og drift på sokkelen, samt til leverandørindustrien til olje og gasselskapene. I tillegg er det ringvirkninger via underleverandører til de to sektorene, samt etterspørsel fra næringenes ansatte. De store skatteinntektene fra petroleumsnæringen bidrar også til at velferdsstaten kan opprettholde et høyt tjeneste- og ytelsesnivå. I kommuner og lokalsamfunn kan virkningene skje ved at selskapenes landbaserte virksomheter er lokalisert der, ved at de har leverandørbedrifter der, samt ved at ansatte i ulike deler av petroleumsnæringen bor der og etterspør varer og tjenester. De betaler også skatt i sin kommune.»

Helt siden oljealderens barndom på midten av 1960-tallet har det vært et uttalt mål at disse verdifulle naturressursene skal komme hele det norske samfunnet til gode. Vi fikk tidlig på plass et eget lov- og regelverk som både sikrer eierskapet til ressursene, at utvinningen skjer på en forsvarlig måte og at ringvirkningene skal bidra til teknologisk utvikling og fremgang i alle deler av norsk industri og økonomi, over hele landet. I petroleumslovens § 1.2 heter det:

«Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode. Herunder skal ressursforvaltningen

¹ Oljedirektoratets Fakta 2014, fig. 1.2

² Oljedirektoratets Fakta 2014, fig. 1.7

gi landet inntekter og bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling samtidig som det tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet.»

Viktige instrumenter har vært etableringen av Statoil, Oljedirektoratet om ressursforvalter og kontrollorgan, en hovedregel om at oljen skal føres i land i Norge, ordningen med direkte statlige, økonomiske eierandeler i feltene (SDØE, nå plassert i det helstatlige selskapet Petoro), lovregelen om at staten ved Petoro kan ha eierandeler i alle felt, strenge krav til helse-, miljø og sikkerhet med et eget Petroleumstilsyn (Ptil), en politikk for at oljeselskapene skal samarbeide med, og bidra til utvikling av norsk leverandørindustri, den norske arbeidslivsmodellen med vekt på et godt samarbeid med fagbevegelsen, et høyt skattenivå som sikrer at det meste av ekstraprofiten i næringen (oljerenten) tilfaller fellesskapet, og etter hvert etableringen av oljefondet. I sum har dette vært en oljepolitikk som står som et eksempel på forvaltning for alle andre land som er har tilgang til store naturressurser.

Selv om det gjennom årene har vært tverrpolitisk enighet om hovedlinjene i norsk olje- og gasspolitikk, har det også vært spenninger og konflikter etter gjenkjennelige linjer og dimensjoner. Spørsmålene om hvor stort det statlige eierskapet skal være, hvor sterk den politiske styringen skal være, og vektingen mellom kort og lang sikt i beslutningene, har blitt stadig tydeligere gjennom de siste par tiårene. I dette notatet skal vi se nærmere på hvordan nyliberal markedsfundamentalisme har svekket den politiske styringen også av olje- og gassnæringen.

1 Privatiseringen av Statoil

Det norske samfunnet har i løpet av de siste tre tiårene gjennomgått en nyliberal revolusjon³. Politisk styring og offentlige fellesskapsløsninger har på område etter område blitt erstattet av dereguleringer og markedsbaserte løsninger. Det har omfattet alt fra næringspolitikk, valuta- og rentepolitikk, boligpolitikk, energipolitikk, velferds- og tjenesteproduksjonen i offentlig sektor, mv.

Et foreløpig høydepunkt i forhold til den viktige petroleumsnæringen kom i 2001, da Stoltenberg I-regjeringen fikk gjennom en delprivatisering av Statoil. En tredjedel av aksjene i statens eget oljeselskap ble solgt ut. Viktigere enn at man dermed sluset en tredjedel av oljeselskapets overskudd fra fellesskapet og over i lommene til private aksjonærer, var at dette endret selskapets politiske

³ Se boka Den nyliberale revolusjonen; Eilertsen og Lysestøl, De Facto 2000

status og strategiske opptreden på viktige områder. Delprivatiseringen medførte at selskapet ble notert på børs og dermed underlagt børsregler for likebehandling av aksjonærer, informasjonsplikt, mm. Den viktigste konsekvensen av dette er at rommet for politisk styring av selskapet ble kraftig redusert. Statens regler for eierstyring reduserer i praksis innflytelsen til å møte på Statoils generalforsamling og oppnevne et flertall av styremedlemmene. Ut over det dyrkes ideen om at styre og administrasjon først og fremst skal ivareta *Selskapets* interesser, uten at man har en spesiell forpliktelse til å avveie disse mot mer overordnede samfunnsinteresser. Resultatet er at Statoil i all hovedsak har blitt et oljeselskap på linje med hvilket som helst annet oljeselskap.

I en nyliberal verden får dette mange uheldige konsekvenser. For det er ikke nødvendigvis sånn at det som er godt for Statoil er godt for Norge. Som børsselskap skal man rapportere resultatutviklingen hvert kvartal, og når oppdraget hele tiden er å maksimere verdier for aksjonærene blir konsekvensene mer kortsiktige beslutninger. Når ledelsen i tillegg har bonusordninger som tar utgangspunkt i den løpende resultatutviklingen, forsterker dette jakten på kortsiktige gevinster og det leder ofte til manipulert rapportering. Tapsprosjekter gjemmes bort så lenge man kan for ikke å svekke resultater, aksjekurser og bonusgrunnlag ved neste korsvei. Det viktige er å vise handlekraft og å sende signaler om at man hele tiden tar grep for å få opp lønnsomheten. Kortsiktigheten gjør at man kan presse igjennom brutale kostnadsreduksjoner, med store negative effekter for sysselsetting og aktivitet i eget og andre selskaper, så snart priser og etterspørsel faller. Når så pilene peker oppover igjen, starter runden med nyansettelser og økt aktivitet. De stadige opp- og nedturene er en stor belastning for de som berøres og bidrar til ustabilitet i mange lokalsamfunn og i hele økonomien. Lønnsomhet på kort sikt gjør at jakten på billigere løsninger hele tiden intensiveres. At billigere i dag kan bety dyrere på sikt er et problem for fremtidige direktører, ikke for dagens.

I de seneste årene er det Statoils utenlandssatsing som politisk og markedsmessig har vært mest kontroversiell. Så langt har ikke de økonomiske resultatene stått i forhold til de store investeringene som er gjort, og selskapet involverer seg i land med utstrakt korrupsjon og udemokratisk styresett. Miljøkonsekvensene, ikke minst oljesandprosjektene i Canada, er særlig omstridt.

I denne situasjonen mener mange at politikerne skal ha minst mulig med selskapets politikk og beslutninger å gjøre. Som eier er staten i den absurde situasjonen at utøvelse av aktivt eierskap fremstilles som illegitim «innblanding» i eget selskap. Det må sies å være en særregel i den

markedsliberalistiske verdenen, hvor eierne normalt tildeles nærmest ubegrenset makt. Og uten eiermakt blir selskapet mer administrasjonsstyrt.

Det var derfor illustrerende, når Dagens Næringsliv⁴, kunne avsløre et internt Statoil-notat som skisserer hvordan ledelsen i selskapet skal arbeide for å «avpolitiserer premissene» for sin virksomhet frem til 2020. Ifølge notatet «ønsker selskapet seg økt folkelig støtte til internasjonaliseringen, et klimavennlig image og positiv omtale i sosiale medier».

Delprivatiseringen av Statoil har gitt felleskapet mindre inntekter, mindre styring med næringen og et selskap som i stor grad «gjør som det vil». Selskapet er «fristilt».

2 EØS-avtalen

Det er allmenn enighet om at myndighetenes aktive politikk i oljealderens innledende fase er en avgjørende årsak til at norsk petroleumsnæring i dag er verdensledende innenfor leting og utvinning av olje- og gass fra havbunnen. Utviklingen var direkte knyttet til at myndighetene kunne stille krav om at oljeselskapene / lisenshaverne måtte samarbeide med norske forsknings- og industrimiljøer om utvikling av teknologi og bygging av installasjoner. Dette var forankret i en egen paragraf i petroleumsloven. Man kunne stille som en betingelse for å få slippe til på norsk sokkel var at oljeselskapene skulle inngå partnerskap med norske forskningsmiljøer og norsk leverandørindustri. Med Statoil som dominerende aktør kunne samfunnet sikre seg at dette ble satt om i praktisk politikk i tilstrekkelig omfang. På dette grunnlaget fikk vi frem teknologi og produksjonsmiljøer i ypperste klasse. I dag står eksport og utenlands omsetning for rundt 40 prosent av omsetningen fra norsk leverandørindustri⁵. I 2013 tilsvarte det ca 206 milliarder kroner.

Etter inngåelsen av EØS-avtalen i 1994 ble Norge tvunget til å ta ut bestemmelsen om at oljeselskapene kunne pålegges et samarbeid med norsk industri. Det var i strid med avtalens fri flyt-prinsipp; - markedsliberalismens mantra om ikke-diskriminering og «fri» konkurranse. Oljeselskapene skal kunne inngå avtaler og handle med hvem de vil, uavhengig av hvor i verden de finnes og hva de måtte bidra til av utvikling i Norge. Mange kan nok i dag prise seg lykkelig over at EØS-avtalen ikke kom tidligere. Da er det høyst tvilsomt om vi i dag hadde hatt en sterk, norsk leverandørindustri.

⁴ Dagens Næringsliv, 24.11.2014, s. 8-9

⁵ Pressemelding fra OED, 23.10.2014: «Rekordhøy internasjonal omsetning for norsk leverandørindustri

Pr i dag mener norske myndigheter at ressursforvaltning på sokkelen ikke omfattes av EØS-avtalen. Det burde bety at man kunne styre selskapenes kontraktspolitikk i større grad, - dersom man ønsker det. Problemet er like mye den politiske viljen til styring som de avtalemessige begrensningene. Staten har jevnlig møter med oljeselskapene, hvor deres praksis med hensyn til samarbeid med norsk leverandørindustri og forskning / utvikling i samarbeid med norske partnere evalueres. Det kan se ut som om mulighetene ikke brukes i særlig grad.

3 Jakten på billigste løsning

Kombinasjonen av et deregulert marked og et «fristilt» Statoil har gitt oss en situasjon hvor «halen logrer med hunden» i oljepolitikken. Statoil er landets største og mektigste selskap og har i dag meget stor innflytelse over rammebetingelsene for all aktivitet på norsk sokkel. Og i den grad Statoil får det som de vil, må de andre oljeselskapene få det samme. Forskjellsbehandling er selvsagt ulovlig. Når selskapenes fremste mål er å «maksimere verdier», blir ledelsens fokus rettet mot raskest mulig økning i egen produksjon til lavest mulige kostnader. Vi skal senere se at det ofte er motsetninger mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske interesser i spørsmålet om betingelser for å øke selskapets egen produksjon. Men først skal vi se på noen konsekvenser av jakten på kostnadskutt.

Jakten på lavere kostnader gir seg mange utslag. Mest kontroversielt er det når store byggeoppdrag settes ut til lavkostland i Asia og eksistensen til norske leverandørbedrifter trues. Men det handler også om valg av løsninger som er billigere på kort sikt, om at oljeselskapene reduserer sin egen organisasjon til et minimum og heller outsourcer oppgaver og tjenester til billigere underleverandører, om at de bruker innleie til å dekke opp innenfor løpende driftsoppgaver, og om at det stadig kommer påstander om at lønns- og arbeidsvilkårene til egne ansatte er for rause. Og da er det selvsagt operatørene, de nederst i pyramiden, det handler om.

4 Norsk leverandørindustri konkurranseevne

De norske offshoreverftene taper fra tid til annen i konkurransen om nybyggings- og modifikasjonsoppdrag til norsk sokkel. Oljeselskapene foretrekker for ofte det billigste anbudet, og det kommer gjerne fra Sør-Korea eller andre lavkostland. Dette har vært gjenstand for mye oppmerksomhet og mange analyser av hva prisforskjellene skyldes. Det holder ikke å vise til at

norsk arbeidskraft er for dyr. Høye lønninger er en god ting så lenge de henger sammen med høy produktivitet. La oss først se på noen erfaringer med plassering av store kontrakter der det er billigst.

4.1 YME-skandalen⁶

Det ultimate eksemplet på at billig kan bli dyrt er YME-skandalen. I 2007 fikk det kanadiske oljeselskapet Talisman Energy godkjent en plan for utbygging og drift (PUD) av YME-feltet, som ligger 160 km nordøst for Ekofisk i Nordsjøen. Feltet hadde vært i drift i perioden 1996-2001 med Statoil som operatør, men ble da stengt ned på grunn av høye kostnader og lave oljepriser. I 2007 fikk Talisman tillatelse til, og ansvar for å åpne feltet på nytt.

I 2011 ble en plattform bygd av det nederlandske selskapet SBM ved et verft i det arabiske emiratet Abu Dhabi. I PUD-planen fra 2007 var investeringene for å få YME-feltet i produksjon igjen beregnet til 4,9 milliarder kroner. Høsten 2012 hadde disse kostnadene steget til 14,1 milliarder kroner. I desember 2012 bestemte Talisman at plattformen var ubrukelig, til tross for store anstrengelser for å rette opp alle feilene som den viste seg å ha. På et tidspunkt ble det påvist mer enn 20 000 feil på YME-plattformen, og for første gang ble det bestemt at en plattform som ennå ikke var tatt i bruk skulle skrotes og hugges opp til spiker.

På Wikipedia ligger blant annet følgende informasjon om YME-skandalen:

«Plattformmeieren SBM meldte 20. desember 2012 at de forventer en skrinleggelse av Yme-prosjektet på grunn av alle problemene. Det er ikke mulig å gjennomføre prosjektet slik tidligere prosjektert, og Yme-plattformen blir derfor sannsynligvis tauet inn til land for opphugging.

Årsakene som er spekulert i å forårsake problemene er mellom annet:

- Plattformen ble bygget i Adu Dhabi på verftet Adyard eid av Topaz Energy And Marine, hvor en ikke hadde kjennskap til norske maritime forhold eller regelverk
- Det elektriske anlegget overholdt ikke norske forskrifter og hadde en rekke småfeil
- Sveisefeil
- Påstander om oscillasjon i bein og sprekker i betongkonstruksjonen.
- Det er hull i dokumentasjonen og de originale kildefilene finnes ikke for redigering
- Manglende dokumentkontroll

⁶ Opplysningene i dette avsnittet er hentet fra diverse artikler i Teknisk ukeblad i perioden 2011-13.

- Pipinganlegget har enten overtrekte eller undertrekte bolter
- Ventilasjonsanlegget fungerte ikke, og hadde små og store lekkasjer så omfattende at de aldri ble reparert
- Liten margin på vektgrensen, opprinnelig estimat på 8000 tonn endte opp på 14 000 tonn, som ga liten margin på lastekapasitet

Yme-plattformen er pr. januar 2013 forlatt, og det er ingen personer ombord. 140 mann ble beordret haste evakuert fra plattformen av Talisman, etter at en ROV (Undervanns fartøy) oppdaget gap i betongfyllingen mellom stålbena og sylindrene på havbunnen. Det er plassert et rødt lys på toppen som blir drevet av et solcellepanel. Resten av anlegget er dødt, det er ingen andre systemer i drift. Et stand-by fartøy er plassert utenfor for å holde vakt av plattformen i påvente av fjerning.»

Mesteparten av sluttregningen på rundt 15 milliarder kroner kan Talisman sende videre til norske skattebetalere. Med dagens regler kan oljeselskapene trekke fra alle investerings- og driftskostnader på skatten. Og med en samlet skatteprosent på 78 prosent i petroleumsnæringen havner 11-12 milliarder kroner av regningen hos staten.

YME-skandalen er ikke det eneste eksemplet på at det påløper enorme kostnadsoverskridelser i prosjekter som i utgangspunktet skulle være langt billigere. I den norske oljehistorien ser det tvert imot ut til å være regelen mer enn unntaket. I en artikkel i Teknisk Ukeblad⁷ sommeren 2012 kunne vi lese:

«Flere av feltutbyggingene på sokkelen har enorme kostnadsoverskridelser. De fire pågående utbyggingsprosjektene Goliat, Valhall, Yme og Skarv alene sprekker med til sammen 40 milliarder kroner.

Det tilsvarer kostnadene for å fjerne forfallet i det elendige norske riksveinettet på hele 10 400 km, ifølge Nasjonal transportplan. Prosjektene er fortsatt ikke i mål, og prisen kan ende langt høyere enn dette.

Felles for de fire er at majoriteten av kostnadsøkningen må bæres av den norske stat.

Hele 78 prosent av regningen går til det norske folk fordi skattesystemet åpner for at selskapene skriver av alle kostnader i forbindelse med offshore-virksomhet.

⁷ Teknisk Ukeblad, 27.08.2012: Kostnadssprekker på sokkelen

Direktør for Statistisk sentralbyrå (SSB), Ådne Cappelen, sier overskridelsene kan påvirke store deler av det norske samfunnet.»

5 Dyrt å kjøpe billig

YME-skandalen er ikke det eneste eksemplet på at det kan bli dyrt å kjøpe billig. Etter at Statoil i 2012 og 2013 ga flere store byggeoppdrag til asiatiske verft, skjøt debatten om selskapets ansvar for utviklingen av norsk industri ny fart. I juni 2013 offentliggjorde konsultentselskapet Rystad Energy en rapport utarbeidet for Norsk Industris bransjeforening Norsk Olje og Gass. I presentasjonen på nettstedet tvu.nu sammenfattes hovedpunktene slik:

«Rystad Energy advarer sterkt mot å la det norske verftsmiljøet forvitte.

Det er konklusjonen i en rapport Rystad Energy har laget for Norsk Industris bransjeforening Olje og Gass.

Rystad har gått grundig og systematisk gjennom alle kontrakter på plattformdekk (topsides) de siste 13 årene. Nå vil Jarand Rystad, adm.dir. i Rystad Energy, ha en mer edruelig debatt om kostnadene ved å bygge ute eller i Norge. – Vi har regnet om til kroner pr. kg som felles måleenhet for alle prosjektene. Da regner vi inn alt, fra engineering til ferdig levert dekk, sier Rystad. Denne metoden er vanlig å benytte for å måle volum, og for å sikre at man sammenligner epler med epler. Rystad sier at norske verft har høyere fabrikkasjonskostnader, men at det mer enn oppveies av bedre leveransesikkerhet, kortere gjennomføringstid og lavere oppfølgingskostnader.

Rystad Energy har studert forsinkelsene på alle kontraktene fra 2000 til i dag. Norske verft var i gjennomsnitt 29 dager etter plan, mot 425 dager for utenlandske verft. Da er ikke Yme tatt med. Tas beregningene for verditap og forsinkelseskostnader med, blir den utenlandske prisen 593 kr/kg, mot 440 i Norge. – Hvis vi går ut fra at utenlandske verft har et forbedringspotensial på 40–45 prosent på en del områder, blir det sammenlignbare tallet 502 kr/kg, sier Rystad. Den store smellen får oljeselskapene på oppfølgingskostnader og forsinkelser. – De asiatiske verftene er veldig gode på å produsere raskt og billig etter rene tegninger, men endringer forkludrer alt. De har ikke kultur for å takle det, heller ikke uforutsette hendelser, sier Rystad.»

Dette er et bilde som ledelsen i det svenske oljeselskapet Lundin har sluttet seg fullt og helt til. Både i forbindelse med utbyggingen av Edvard Grieg-feltet, og i andre sammenhenger, har Lundin satset på norske verft og norsk leverandørindustri. De mener at norsk industri absolutt er konkurransedyktig, når sluttregningen kommer på bordet. I et oppslag i Stavanger

Aftenblad⁸uttaler direktøren i Lundin dette om plasseringen av stålunderstellet til Edvard Grieg-feltet hos Kværner Verdal:

«Vi har veldig gode erfaringer med prosjektet så langt, sier Torstein Sanness, administrerende direktør i Lundin Norway.

Han forteller at satsingen på norske leverandører ble tatt etter å ha undersøkt mulighetene både andre steder i Europa og i Asia. Sanness sier at verftene i Det fjerne østen er god på fabrikasjon og tilbyr derfor lave priser, men han mener også at de er ikke så gode på kvalitet og tid. Dessuten har de østlige tilbyderne problemer med å oppfylle kravene i Norsok-standarden, ifølge Sanness.

–Vi vet at andre selskap har hatt mer enn 100 ansatte for å kontrollere. Vi trenger ikke mannskap til det. Dessuten er det kostbart, påpeker Sanness».

I andre sammenhenger har Lundin-ledelsen uttalt at utgangspunktet kan godt være 20-25 prosent høyere pris fra norske leverandører, og likevel bli billigere og bedre til slutt.

6 Billigste løsning - billigste anbud

Jakten på lavere kostnader fører ikke bare til at selskapene velger det som på papiret er det laveste anbudet. Mer alvorlig er kanskje utviklingen i retning billigere plattformløsninger med kortere levetider. Og da kan vi virkelig snakke om at det som er billig på kort sikt kan bli veldig dyrt på lang sikt. Bransjefolk forteller om en utvikling fra 70-tallets gigantiske betongplattformer (Condeep), via 80-/90-tallets strekkstagplattformer til det siste tiårets spinklere stålplattformer. Utviklingen har definitivt gitt billigere løsninger – på kort sikt. Problemet er at plattformer som i dag bygges for en levetid på f.eks. 15 år knapt kan brukes til annet enn skrap når de 15 årene er gått. På den andre siden viser erfaringene at bedre letemetoder og ny teknologi gjør at feltenes levetid kan forlenges, - noen ganger med flere tiår. Mens de store betongplattformene kan modifiseres og utvikles for forlenget drift, må dagens spinklere plattformer erstattes av helt nye. Kostnadsforskjellene er så store at det ikke er sikkert forlenget drift blir lønnsomt, og oljen og gassen kan bli liggende i bakken. De samfunnsøkonomiske kostnadene blir formidable. I det lange løp blir enten investeringskostnadene, som staten bærer mesteparten av, høyere, eller så blir ressursene ikke tatt opp i det hele tatt. Det såkalte ÅM-utvalget, eller Utvinningsutvalget, la i 2010 frem en rapport⁹ som konkluderte med at for hver prosent olje som blir liggende igjen under havbunnen taper samfunnet 270 milliarder kroner i inntekter (basert på en oljepris på 70 dollar pr fat og en dollarkurs på kr, 5,50). Det er med andre ord en klar motsetning mellom

⁸ Stavanger Aftenblad 03.04.2014: Lundin vil ha «made in Norway»

⁹ Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel, fra sammendraget s. 7

bedriftsøkonomisk lønnsomhet på kort sikt og samfunnsøkonomisk lønnsomhet på lang sikt.

6.1 Njord A

En annen, aktuell illustrasjon på denne motsetningen er situasjonen på Statoils Njord A-plattform. Under rutinemessig vedlikehold ble det i 2012 påvist begynnende sprekkdannelser i stålkonstruksjonene. Sommeren 2013 hadde dette blitt så alvorlig at det ble satt i gang et omfattende utbedringsarbeid. Utpå høsten 2013 måtte plattformen evakueres. Konklusjonen var at man underveis hadde lesset for mange moduler og utstyr på den relativt spinkle plattformen. Det som var beregnet til noen måneders vedlikeholdsstans utviklet seg til mer enn et års utbedringsarbeid. Da hadde man brukt mer enn 200 000 arbeidstimer på å rette opp de svakhetene man hadde funnet på plattformstrukturen. Statoil opplyste sommeren 2014 til avisen Tidens Krav i Kristiansund¹⁰ at plattformen nå kunne settes i drift igjen. Men sommeren 2016 må den slepes til land. Underveis er det på, og i tilknytning til, Njord-feltet påvist reserver som gjør det drivverdig frem til minst 2030-35. I Tidens Krav-artikkelen heter det:

«Statoils områdesjef i Drift Midt-Norge, Morten Loktu, har bekreftet at en ny plattform er en av flere muligheter operatørselskapet vil se på for å kunne fortsette produksjonen på Njord-feltet helt fram til 2030 eller 2035. Et annet alternativ er å oppgradere konstruksjonen, og en tredje mulighet å bygge et nytt understell og flytte dagens produksjonsanlegg over på det.»

Dyrt kommer det uansett til å bli. Spørsmålet er hvor mye dyrere enn om man fra starten hadde satset på en plattformtype som hadde potensiale for nødvendige utvidelser og forlenget drift? Det vil sannsynligvis aldri bli utredet.

7 Myndighetenes styringsvegring – Wiborg-saken

En sentral bærebjelke i den nyliberale modellen er «frie» markeder med minst mulig politisk styring / «innblanding». Reguleringer, ja, men i minst mulig grad og hvor kontroll i stor grad overlates til selskapenes egen internkontroll. Man har en nærmest blind tro på at markedet, gjennom at selskapene får forfølge egeninteressen og maksimere egen profitt, vil gi det beste resultatet også for samfunnet. I virkelighetens verden demonstreres motsetningen mellom det enkelte selskapets og samfunnets interesser stadig vekk.

¹⁰ Tidens Krav: Godt nytt fra Njord, 02.08.2014

La oss illustrere det ved de forholdene som ble påpekt av tidligere ressursdirektør i Oljedirektoratet, Rolf Wiborg, og som han varslet om i flere runder frem til vinteren 2013. Da ble den bryssomme varsleren presset ut av sin stilling i OD. Wiborg hadde over flere år tatt opp at Olje- og energidepartementet (OED) vegret seg for bruke sin styrings- og instruksjonsrett i lammende konflikter mellom ulike deltakere i felt- og infrastrukturutbygginger på sokkelen.

Det normale er at flere oljeselskaper kan ha deleierskap i et og samme felt, eller de har eierskap og operatøransvar for felt som ligger tett ved hverandre. I slike tilfeller kan både utbyggingsløsninger og behov for felles infrastruktur (rørledninger, andre transportløsninger, landanlegg, elektrifisering, mv.) gjøre det nødvendig med samarbeid mellom selskapene. I arbeidet med slike samarbeidsløsninger foregår det ofte en intens dragkamp mellom selskapene, både om retten til inntekter og fordeling av kostnader. Det enkelte selskap kan da ha mer å tjene på å blokkere for en løsning de ikke ser seg tjent med, enn å bidra til en avklaring. Konsekvensen kan være at beslutninger treneres, aktivitet utsettes og inntekter til samfunnet uteblir.

I andre sammenhenger kan selskapene ha felles interesser av å velge minimumsløsninger som skal få i gang produksjon raskest mulig, men som ser bort fra mer overordnede og langsiktige samfunnsinteresser. Alternativt at de går for løsninger som er dyrere enn det som er samfunnsmessig ønskelig fordi skattereglene gjør at kostnadene likevel havner hos staten og skattebetalerne. Det finnes med andre ord en rekke situasjoner hvor det som er rasjonelt for det enkelte selskap er et tap for samfunnet.

Ifølge lov- og regelverket kan myndighetene gripe inn i slike situasjoner og pålegge partnerne en bestemt løsning. Rolf Wiborg varslet både Riksrevisjonen og politikerne i Stortingets industri- og energikomité om at departementet i flere, konkrete tilfeller unnlot å bruke sin plikt til å få på plass løsninger som han og kolleger i OD mente tjener helhetlige samfunnsinteresser. Holdningen, både i ledelsen av OD og OED, var åpenbart at dette må selskapene finne ut av selv. Ifølge Wiborg må beslutningsvegringen i departementet forstås i lys av den dobbeltrollen departementet har som forvalter av nasjonens oljepolitikk og eier av Statoil som selskap. Når det er motsetning mellom det som tjener Statoil som selskap og det som tjener samfunnet, er det ofte Statoils interesser som styrer departementet. Halen logrer med hunden.

8 Mindre styring på område etter område

Den samme motviljen mot politisk styring viser seg når oljeselskapene saboterer den samfunnsmessige forpliktelsen til å utvikle og samarbeide med norsk leverandørindustri. I jakten på billigere løsninger og lavere kostnader plasseres store utbyggingsoppdrag i lavkostland på den andre siden av kloden. I prinsippet kan myndighetene ta hensyn til dette ved kommende tildelinger av lisenser og operatøroppdrag. Oljeselskap som systematisk vender seg bort fra norske samarbeidspartnere kan risikere å ikke få nye lete- og utvinningstillatelser på norsk sokkel. Men dette gjelder i praksis ikke for Statoil. Hele norsk oljepolitikk baseres på at Statoil skal ha en dominerende rolle på sokkelen. Eventuelle uenigheter om investerings- og driftsstrategier kan ikke resultere i en svekking av Statoils stilling. Selskapet får med andre ord gjøre som det vil. Og det Statoil får lov til må også de andre oljeselskapene få lov til, - i alle fall på papiret.

Men uavhengig av handlingslammelsen i OED vet oljeselskapene at de beveger seg på en knivsegg når det gjelder forholdet til norsk leverandørindustri. Vender de den ryggen i for stor grad, kan tapet av lokal kompetanse og kapasitet bli en økonomisk boomerang for selskapene. Dersom avgjørende kunnskap lagres hos mer og mindre lojale leverandører på den andre siden av kloden, øker sårbarheten og risikoen for økte kostnader til fremtidig drift og vedlikehold. I tillegg utfordrer man den politiske goodwill man er avhengig av hos norske politikere, og man kommer i konflikt med fagbevegelsen og de mange lokalsamfunnene som rammes. Oljeselskapene deltar derfor i ulike samarbeidsfora som arbeider med å få ned kostnadene på sokkelen og styrke konkurransevnen til norsk leverandørindustri. Samarbeidsforumet Konkraft (Konkurranseskraft på norsk sokkel) er en samarbeidsarena mellom Norsk olje og gass, Norsk Industri, Norges Rederiforbund og LO. Både oljeselskaper og leverandørindustrien er representert i organisasjonens råd. På deres hjemmeside heter det :

«Gjennom arbeidet i KonKraft ønsker organisasjonene å rette søkelyset på bransjens muligheter og utfordringer, samt bedre samhandlingen og styrke bevisstheten rundt petroleumsnæringens betydning for Norge.»

Når Statoil plasserte store utbyggingsoppdrag i Østen i 2012 og 2013 ble det satt ned et utvalg i Konkraft-regi som skulle finne ut hvorfor det skjedde. Hvorfor hadde norsk leverandørindustri plutselig blitt utkonkurrert? I rapporten¹¹, som kom i november 2013, kom det ikke mange konkrete svar på spørsmålet. Man foreslår ingen proteksjonistiske tiltak, og understreker at det er bedriftenes eget ansvar å sørge for tilstrekkelig konkurransekraft. De mange

¹¹ Norske offshoreverfts konkurransevne. En rapport fra Konkraft. November 2013

anbefalingene er stort sett konsentrert rundt oppfordringer til mer samarbeid mellom myndigheter, oljeselskaper, leverandørindustri og fagbevegelse. Og man anbefaler at «Myndighetene bør bidra til å styrke standardiseringsarbeidet på norsk sokkel, både innenfor NORSOK-standardene og arbeidet med standardkontraktene.»

8.1 Norsok

På 1990-tallet dro myndighetene i gang det såkalte NORSOK-arbeidet. NORSOK var en forkortelse for Norsk Kontinentalsokkels Konkurranseseposisjon. I dag er dette et samarbeidsorgan underlagt organisasjonen Standard Norge, med et sektorstyre for petroleumstandardisering. I styret har Oljeindustriens Landsforening og Norsk Industri fire representanter hver, Maritim næring og myndighetene to hver, mens fagbevegelsen til sammen har tre representanter (fra LO, SAFE og Lederne). Standardiseringsarbeidet skjer i stor grad i ulike ekspertgrupper, hvor representanter fra industrien er deltakere. I henhold til mandatet skal sektorstyret blant annet:

- Godkjenne regler for utarbeidelse og vedlikehold av NORSOK-standardene
- Formelt godkjenne NORSOK-standardene etter innstilling fra ekspertgruppens leder og prosjektleder
- Bidra til implementering av resultater og formidling av informasjon fra standardiseringsarbeid
- Mm

Ideen er at standardisering skal gi sikrere løsninger og lavere kostnader. Leverandørindustrien skal vite hvilke krav som stilles, og bedriftene skal stilles overfor de samme kravene. Som en overordnet ide høres dette fornuftig ut. Problemet kan være at summen av alle enkeltstandarder, som hver især er vel begrunnet, kan bli en kostnadsdriver i stedet for det motsatte. En illustrasjon på at dette oppfattes som et problem, finner vi i et oppslag i Dagens Næringsliv 13. nov. 2014¹². Under tittelen «Kostnadskutt skal sikre investeringene» kan vi blant annet lese:

«På Samsung-verftet i Sør-Korea har Statoil gjort en kreativ vri for å kutte kostnader på to lagerskip. Selskapet har valgt å bruke en annen standard enn den rigide og kostnadsdrivende norske oljeutbyggingsstandarden Norsok.

¹² DN-artikkelen «Kostnadskutt skal sikre investeringene», s. 19, 13.11.2014

- Det er et rent forenkling- og standardiseringstiltak fra vår side. I disse lagerskip-prosjektene går vi en maritim vei hvor vi bruker maritime industristandarder, i stedet for å gå offshoreveien, sier Statoils selskapsrepresentant i prosjektet, Jørgen Skotnes. Han forklarer besparelsene mens han vandrer rundt på det snart ferdige Heidrun-lagerskipet. Hvert av lagerskipene for Heidrun og Marinerfeltene ville kostet 60 millioner dollar mer pr skip å bygge dersom Statoil skulle fulgt Norsok fullt ut. Det er 36 prosent mer enn dagens byggekostnad på 230 millioner dollar for Heidrun-lagerskipet.

Det er også enklere å spørre verftene om de kan bygge etter en internasjonal standard enn å komme med norske særkrav. – Da spør vi også verftene om de kan bygge noe de virkelig kan bygge. Da er det lettere for dem å prise det.»

Det kan godt være at Statoil har et poeng her. Men i så fall er det uttrykk for en nesten utrolig dobbeltkommunikasjon. Statoil spiller nemlig en helt sentral rolle i utformingen av NORSOK-standardene, og med dette som utgangspunkt deltar deres eksperter i arbeidet med internasjonale standarder. I et «skryteoppslag» på Standard Norges nettsider sier de to Statoil-ingeniørene Jens-Henrik Neuenkirchen og Per Eirik Fosen følgende:

«De fremste fagfolkene vi har deltar i standardiseringsarbeid. Vi får på den måten påvirket standardene og får til internasjonal erfaringsoverføring».

I Konkraft-rapporten (se forrige side) synes partene i næringen fortsatt å være enige om at satsing på Norsok-standarder er veien mot bedre konkurransekraft. I en av konklusjonene i den nevnte rapporten heter det:

«Partene i industrien bør ta initiativ til en revitalisering av det faglige innholdet i NORSOK med fokus på vedlikehold av gitte standarder og videreutvikling for å møte nye utfordringer tilpasset dagens krav samt forbedre effektivitet, kvalitet og presisjon slik at rommet for tolkninger og «dialektvarianter» reduseres.»

Oppfatningen om at NORSOK bidrar til å drive kostnadsnivået på norsk sokkel opp, er totalt fraværende i Konkraft-rapporten. Men ulike andre utspill kan tyde på at «det gode har blitt det beste fiende»; - at NORSOK-standardene i dag bidrar til høyere, og ikke lavere, kostnader. De kan i alle fall ikke være begge deler på samme tid. Enten er standardene nødvendige for å ivareta sikkerhet og fleksibilitet, eller så er de det ikke. Hvis de er nødvendige, kan det ikke være

fritt frem for selskapene å velge dem bort for å kutte kostnader for egen del. Hvis de ikke er nødvendige, bør de skrotes, og man bør begynne på nytt. Det er uansett uheldig, dersom det i industrien etablerer seg en oppfatning om at NORSOK driver opp kostnadene unødige.

9 Kostnadsjakten starter alltid i bunnen – Åm-utvalget og Reiten-utvalget

Vi har sett at det slett ikke er åpenbart at norske leverandører er dyrere enn utenlandske konkurrenter, - når alle ekstrautgifter er tatt med og sluttregningen kommer på bordet. Det er riktignok sant at norske arbeiderlønninger er blant de høyeste i verden, men hovedbildet er at dette har sitt motstykke i tilsvarende høyere produktivitet. Lønnsomheten i norsk næringsliv er fullt på høyde med den i andre land. Likevel jakter selskapene hele tiden etter muligheter for å kutte i lønns- og arbeidsvilkårene til norske arbeidstakere. Tanken om at man skal få utført samme produksjon, med samme kvalitet, til en lavere lønnskostnad er alltid forlokkende. I petroleumsnæringen kommer angrepene fra mange hold.

Fra arbeidsgiverorganisasjonene kommer det stadige utspill basert på bruttotall for arbeidernes lønnsinntekter. Gjennomsnittlig årslønn pr oljearbeider har passert 1 million kroner, får vi høre. Man «glemmer» å opplyse om at dette inkluderer kompensasjon for avvik fra avtalte arbeidsplaner (folk må arbeide inn i avtalte friperioder), overtid/mertid, mv. Lønnskostnadene blir høye fordi bedriftene ser seg tjent med å la den enkelte jobbe mer enn det som ligger i arbeidsavtalen i stedet for å ansette flere operatører. I ulike avisoppslag høsten 2013 ble det vist til at oljearbeiderne i sum utfører overtidsarbeid tilsvarende 2 000 årsverk¹³.

Kostnads- og konkurransesituasjonen på norsk sokkel blir fra tid til annen analysert av offentlig oppnevnte utvalg. I 2010 kom Utvinnings-/ (Åm)-utvalget kom med en rekke forslag til tiltak som kan øke utvinningsgraden av olje og gass fra norsk sokkel. I 2012 kom Rigg-/ (Reiten)-utvalget med en rapport om Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel. Begge rapportene ble utarbeidet på oppdrag fra OED, og begge utvalgene retter oppmerksomheten mot det høye kostnadsnivået på sokkelen: Som vanlig er det oljearbeidernes lønns og arbeidsvilkår som adresseres. Særlig gjelder det oljearbeidernes arbeidstidsavtale (2-4-avtalen, - 2 uker på og 4 uker fri). Man «glemmer» at avtalen ble inngått under forutsetninger om at bemanningen ikke skulle økes, og at det totale timetallet pr årsverk er som for tilsvarende skiftarbeid på land. I stedet vises det til at arbeiderne på britisk sokkel ikke har like gode avtaler, og

¹³ Se Teknisk Ukeblad, 21.11.2013

at kostnadsnivået der er lavere. Rigg-utvalget mente at rigger måtte få bevege seg fra britisk til norsk sokkel uten at norske lønns- og arbeidsvilkår skulle komme til anvendelse. Det er alltid mulig å vise til at lønnsnivået er lavere i andre land. Men det kan aldri bli eneste utgangspunkt for fastsetting av norske vilkår.

Begge utvalgenes rapporter ble, naturlig nok, svært dårlig mottatt i fagbevegelsen. Når kostnader skal kuttes, er det vilkårene for de nederst i systemet som skal angripes. Arbeiderne er for dyre. På den andre siden ser det ut til å være helt i orden at et britisk oljeselskap inngår en lønnsavtale med tidligere Statoil-direktør Helge Lund som har en mulig kostnadsramme på 890 millioner kroner over en femårs periode.¹⁴ Den kostnadseffekten er åpenbart til å leve med.

Oljeselskapenes viktigste grep for å kutte kostnader er å sette ut flest mulig oppgaver til underleverandører. Der satser man på at hard konkurranse og svakere fagforeninger skal presse lønns- og arbeidsvilkårene til et lavere nivå. Konsekvensene av dette kommer vi tilbake til i delrapport 4 i dette prosjektet.

10 Sikkerhetsmessige konsekvenser

Jakten på billige løsninger og kostnadsuttak kan gå på sikkerheten løs. Flere fagfolk peker overfor oss på den risikoen som oppstår når tusener av arbeidere flys inn og ut fra plattformer og installasjoner for å rette opp feil og for å redusere oppståtte forsinkelser.

I prosjekt etter prosjekt som har blitt satt ut til lavpriskonkurrenter i andre land har det mot slutten vært halsbrekkende prosesser for å få anleggene i drift. YME-skandalen er omtalt tidligere i dette notatet. Lignende problemer, om enn ikke med like katastrofal utgang, har det vært på Snøhvit-, Goliat-, Norne- og Valemon-feltene, for å nevne noen.

Plattformer og skip bygges i lavkostland, de kommer til norsk sokkel, men de må igjennom store utbedringer og feilrettinger før de kan settes i drift. I denne fasen arbeides det under stort tidspress. Både klimatiske og økonomiske forhold bidrar til at det settes inn store ressurser for å bli ferdige så snart som mulig. Kombinasjonen av tidspress og flere hundre arbeidstakere fra en lang rekke bedrifter som skal til og fra installasjonene utgjør en betydelig risiko. Sjansen for at det gjøres feil øker og logistikken er full av farlige utfordringer.

¹⁴ Dagens Næringsliv 13.11.2014

Andre forhold knyttet til utviklingen i sikkerhetspraksis på sokkelen er omtalt i notat nr II i dette prosjektet (Mindre medbestemmelse i petroleumsnæringen – den norske modellen under press). Der vises det til hvordan de tillitsvalgte marginaliseres i HMS-arbeidet, hvordan staten overflater mer og mer til selskapenes internkontrollsystemer, og hvordan kostnadskutt og tidspress også får konsekvenser for sikkerheten.

Dette er delrapport III i et utredningsprosjekt som Roar Eilertsen i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte utførte for SAFE høsten 2014.

Spørsmål i tilknytning til rapporten kan rettes til

Hilde-Marit Rysst, forbundsleder i SAFE
tlf 51 39 84 00

Roy Aleksandersen, nestleder i SAFE
tlf 51 39 84 02

Roar Eilertsen, De Facto
tlf 90 85 55 18