

**NORSK OLJEPOLITIKK:
"FRA FORSIKTIGHET TIL
FORNORSKING AV OLJEVIRKSOMHETEN"**

En studie av utviklingen i konsesjonstildelingene mellom 1965-1985.

av
Torbjørn Rødal Wentzel

Høsten 2008



Masteroppgave i historie

ved

Institutt for arkeologi, historie, kultur – og religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Forord

Arbeidet frem mot denne endelige oppgaven begynte høsten for over to år siden. Jeg kom inn på masterstudie i historie og var i utgangspunktet usikker på hva jeg ønsket å skrive om. Da jeg omsider falt ned på et tema var det flere grunner til det. Jeg valgte meg den norske oljepolitikken som utgangspunkt. Mye av bakgrunnen for dette var at jeg er interessert i politikk og ønsket å skrive om og lære mer om nyere norske historie. Jeg var også opptatt av at temaet måtte være av stor betydning for samfunnet og økonomien, den gang, som i dag. At den endelige oppgaven skulle bli slik som den foreligger hadde jeg ikke forestilt meg, men her er den nå.

Veien frem mot den endelige oppgaven har vært lang til tider, men samtidig det mest spennende jeg har gjort som student ved Universitetet i Bergen. Det å selvstendig kunne forme sitt eget prosjekt har vært veldig givende og lærerikt.

Denne oppgavens forfatter skylder mange en stor takk for deres bidrag til at oppgaven har blitt fullført. Veileder Camilla Brautaset har stilt opp over alle forventninger. Tusen takk for alle tilbakemeldinger, kommentarer og korrekturlesingene du har gjort i løpet av de siste to årene.

Jeg vil også takk alle de som har hjulpet til med gjennomlesing, kommentarer og ikke minst oppmuntrende og støttende ord fra venner og familie.

Torbjørn Rødal Wentzel
Bergen, 2008.

Abstract

This paper is about the development and changes in Norwegian Oil policy between 1965 and 1985. The paper has found three distinct patterns in the Norwegian licenses policy.

The first pattern was a favouring position for the foreign companies in the early years of offshore drilling outside the Norwegian coast. In 1965 when the first round of licenses were allocated the Norwegian oil companies were small and inexperienced compared to the major international oil companies. The Norwegian state also lacked insight and know-how about the oil industry. The insecurity concerning the potential of the continental shelf and a wait and see attitude led to a major preference for foreign companies from 1965 to 1969. The Ekofisk find in 1969 led to a new attitude towards oil, a new and more restrictive oil policy. The find also influenced the politicians to change the role of the state from landlord to entrepreneur. From the early 1970s the state apparatus grew and a state-owned oil company, Statoil was established.

The second pattern was for a strong position for the state-owned oil company Statoil from 1972 to 1981. From 1972 and onwards Statoil was given a privileged role in the following allocation rounds. The company was given large shares in all of the allocated blocks in the following rounds from 1973 to 1985. Statoil also had a number of special rights, for instance to be carried, which means, to have their share of the cost in finding the oil being paid by the other companies in the license.

Towards the end of the 1970s the government was trying to shift parts of the rapid growth in the oil industry towards national industries who were struggling. This was done by including "Technology agreements" and cooperation between foreign oil companies and Norwegian local industries and research and development institutions into the license negotiations. The impact of the oil industry on society as a whole and the range and effects of oil policy was growing.

The third pattern was for a more equal treatment between the three Norwegian oil companies. At the start of the 1980s the fast growing Statoil had become a concern for the right and center parties in Norwegian politics. When the general election in 1981 led to a shift from the social democrats to the conservative party, Høyre, this also had effects on the future development in oil policy. Høyre, wanted to curb Statoil's power and work out a reform where

the states participation in the oil industry would be divided in to two. An operational part, consisting of Statoil, and one, which was the states direct financial interest. The allocation rounds between 1981 and 1985 did favour the Norwegian private oil companies a bit more than previously. But the main effect the conservative government had on oil and concession policy was the Statoil reform. The reform lead to a major shift in Statoil`s share of ownership in the previously allocated rounds. The vast majority of these share where now taken away from the company by its owner, and handled under the newly established SDFI. A new principle of more equal shares and non-discrimination between the Norwegian oil companies where also highlighted by the government in the reform.

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|--|----|
| Kapittel 1 | 6 |
| Introduksjon til oppgaven..... | 6 |
| 1.1. Innledning..... | 6 |
| 1.2. Problemstillinger og avgrensing..... | 7 |
| 1.3. Sentrale begreper..... | 9 |
| 1.4 Kilder og perspektiver | 11 |
| 1.4.1 Periodisering..... | 11 |
| 1.4.2 Kildevalg og metode | 13 |
| 1.5 Forskingsfront: Norsk oljepolitikk..... | 15 |
| 1.6 Oppbygging av oppgaven..... | 17 |
| 1.7 Vedlegg 1: Utvinningstillatelse 018 for Ekofisk..... | 19 |
| Kapittel 2 | 20 |
| Stat og oljeselskap Teori og utviklingstrekk | 20 |
| 2.1 Innledning..... | 20 |
| 2.2 Utviklingstrekk og aktører i internasjonal oljeindustri frem mot 1970..... | 20 |
| 2.3 Stat og oljeselskap: Motstandere eller samarbeidspartnere?..... | 23 |
| 2.4 Konesjonssystemet | 26 |
| 2.4.1 Det norske forhandlingssystemet | 26 |
| 2.5 Oppsummering | 28 |
| Kapittel 3 | 29 |
| Fra forsiktig start til fornorsking av oljevirkosomheten Årene 1965-1977 | 29 |
| 3.1 Innledning..... | 29 |
| 3.2 Oljeselskapene ser mot Nordsjøen | 29 |
| 3.2.1 Den forsiktige starten | 30 |
| 3.3 De første konsesjonsrundene på sokkelen 1965-1969. | 31 |
| 3.3.1 Ny konsesjonsrunde gir nye krav | 33 |
| 3.4. Nasjonale og internasjonale endringer | 36 |
| 3.4.1 Oljefunnet på Ekofisk-feltet | 36 |
| 3.4.2 Produsentlandene viser muskler..... | 38 |
| 3.5. Det institusjonelle mønsteret legges..... | 39 |
| 3.5.1 Norsk Hydros rolle i oljevirkosomheten | 40 |
| 3.5.2 Hvorfor ble det ikke Norsk Hydro?..... | 41 |
| 3.5.3 Statsoljeselskapet opprettes..... | 43 |
| 3.6 Ny oljepolitikk på vent | 46 |
| 3.6.1 De norske "Brent-blokkene" | 46 |
| 3.6.2 Staten som eier, utleier og entreprenør..... | 49 |
| 3.6.3 Resultatene av tredje konsesjonsrunde..... | 50 |
| 3.6.4 Konsensus og konflikt om norsk oljepolitikk | 52 |
| 3.7 Oppsummering | 55 |
| 3.8 Vedlegg 2: De ti olje-budene. | 57 |
| Kapittel 4 | 58 |
| Fornorskingens høydepunkt Årene 1978-1981 | 58 |
| 4.1 Innledning..... | 58 |
| 4.2 Nasjonal og internasjonal oljepolitisk kontekst | 59 |
| 4.3 Fornorskingen fortsetter med Gullfaks | 60 |
| 4.3.1 Hva med de utenlandske oljeselskapene? | 63 |
| 4.3.2 Hvilken betydning hadde Gullfaks-tildelingen? | 63 |
| 4.3.3 Partipolitikk og Gullfaks | 64 |

| | | |
|---|---|-----|
| 4.4 | Konsesjonsrundene og utviklingen i oljepolitikken | 65 |
| 4.4.1 | Den fjerde konsesjonsrunden | 65 |
| 4.4.2 | Den femte konsesjonsrunden | 67 |
| 4.4.3 | Utvikling i oljepolitikken fremover..... | 68 |
| 4.5 | Oppsummering | 71 |
| Kapittel 5 | | 73 |
| Brudd og kontinuitet i oljepolitikken Årene 1981-1985 | | 73 |
| 5.1 | Innledning..... | 73 |
| 5.2 | Norsk og internasjonal Oljepolitisk kontekst | 74 |
| 5.3 | Konsesjonstildelingene 1981-1985 | 76 |
| 5.3.1 | Troll-funnet | 77 |
| 5.3.2 | Sjette, syvende og åttende konsesjonsrunde | 78 |
| 5.4 | Ny regjering gir ny oljepolitikk? | 80 |
| 5.4.1 | Politiske spenninger: Hvilken rolle skulle staten ha?..... | 82 |
| 5.5 | Den borgerlig regjeringens forslag..... | 84 |
| 5.6 | Oljekompromisset | 86 |
| 5.7 | Hovedtrekkene i konsesjonstildelingene | 90 |
| 5.7.1 | Kompromissets betydning for konsesjonstildelingene..... | 91 |
| 5.8 | Oppsummering | 93 |
| 5.9 | <i>Vedlegg 3: Utvinningstillatelsene for Gullfaks og Troll.</i> | 94 |
| 5.9.1 | <i>Production licence: 050 for Gullfaks.</i> | 94 |
| 5.9.2 | <i>Production licence: 054 for Troll (31/2).</i> | 94 |
| 5.9.3 | <i>Production licence: 085 for Troll (31/3, 31/5, 31/6).</i> | 94 |
| Kapittel 6 | | 95 |
| Lange linjer i oljepolitikken | | 95 |
| 6.1 | Innledning..... | 95 |
| 6.2 | Problemstillingene..... | 96 |
| 6.3 | Konklusjon | 102 |
| 7. | Kildeliste | 104 |
| 7.1 | Litteratur..... | 104 |
| 7.2 | Hovedoppgaver og masteroppgaver | 106 |
| 7.3 | Aviser og tidsskrifter | 107 |
| 7.4 | Stortingsdokumenter | 107 |
| 7.5 | Elektroniske kilder | 108 |

KAPITTEL 1

INTRODUKSJON TIL OPPGAVEN

1.1. Innledning

Inntektene fra olje og gassfunnene utenfor norskekysten har bidratt til å gjøre Norge til et av de rikeste landene i verden og gitt staten muligheten til å spare for fremtiden gjennom et statlig pensjonsfond.¹ Samtidig har den norske statens eget oljeselskap, Statoil, gjennom sin privilegerte posisjon på sokkelen utviklet seg til landets største bedrift med hele verden som arbeidsarena.²

Petroleumsressursenes betydning for norsk økonomi og samfunn i dag, står i sterk kontrast til situasjonen når Phillips Petroleum i 1962 søkte om en monopolkonsesjon for hele den norske kontinentalsokkelen. Selskapet fikk etter hvert avslag på søknaden, men overraskelsen som Trygve Lie i Utenriksdepartementet uttrykte over henvendelsen er også verdt å nevne: "I think you must be mistaken. Norway has no oil".³ Tre år senere da den første runden med konsesjonstildelinger ble gjennomført på norsk kontinentalsokkel var norske næringsinteresser fortsatt små aktører sammenlignet med de utenlandske oljeselskapene. Samtidig manglet statsadministrasjonen kompetanse og erfaring til å vurdere spørsmål og problemstillinger i forhold til aktørene og selve oljevirkomheten. Denne situasjonen skulle riktignok endre seg betraktelig i årene fremover.

I dette kapitlet skal først problemstillingene og temaet klargjøres for å understreke hva oppgaven vil legge vekt på. Deretter skal sentrale begreper i oppgaven klargjøres i forhold til stat og selskap, og begreper knyttet til oljevirkomheten og oljepolitikken. Videre skal kildematerialet og bruk av metode i oppgaven drøftes, før forskningsfronten presenteres. Tilslutt skal kapitlet gi et innblikk i den videre oppbyggingen av oppgaven.

¹ Statens pensjonsfond ble opprettet 1.1. 2006 med basis i Statens petroleumsfond (dannet i 1990) og Folketrygdfondet. http://www.norges-bank.no/Pages/Article_41441.aspx (lest: 13.05.2008)

² Statoil ble opprettet i 1972, og fusjonerte i 2007 med Hydros olje og gassaktiviteter. StatoilHydro er målt etter omsetning landets største bedrift, er tilstede i 40 land og har i underkant av 30 000 ansatte.

<http://www.statoilhydro.com/no/AboutStatoilHydro/StatoilHydroInBrief/Pages/default.aspx> (lest: 03.11.2008)

³ Andersen, Svein (1993) s. 57.

1.2. Problemstillinger og avgrensning

1. Hvordan utvikler fordelingen mellom utenlandske, norske statlige og norske private oljeselskap seg i konsesjonstildelingene mellom 1965-1985?
2. Hvordan kan endringene i konsesjonstildelingene i perioden forklares, og hvordan påvirkes disse av reformen i statens deltakelse i oljevirkosomheten?

Den tidsmessige periodiseringen i oppgaven er for årene 1965-1985. I denne perioden vil oppgaven redegjøre for alle de åtte første konsesjonsrundene og de tildelingene som ble gjort fra 1965 frem til 1. januar 1985. Periodiseringen er valgt med bakgrunn i at 1965 utgjorde starten for de første konsesjonstildelingene på norsk sokkel. I de etterfølgende årene som gjøres viktige oljepolitiske valg som har påvirket hele det norske samfunnet. Disse ønsket jeg å fordype meg for å få en bedre innsikt i et emne som har vært av så sentralt for samfunnet og den økonomiske utviklingen i Norge. Valget av 1985 som sluttstrek, henger sammen med oljekompromisset som trer i kraft 1. januar 1985 er også valgt som sluttstrek på grunn av de omfattende endringene som skjedde i norsk og internasjonale oljepolitikk i løpet av 1985 og 1986.⁴ Dette ville medført at oppgaven enten ville ha strukket seg utover kravet til antall sider eller manglet den fordyping og innsikten som kreves for å oppnå forståelse og kunne effektivt videreformidle kompliserte saksforhold innen oljepolitikken.

Fokuset til oppgaven er på oljepolitikk. Jeg har derfor bevisst forsøkt å unngå å trekke inn spørsmål knyttet til de norske gassressursene i oppgaven. Samlebetegnelsen petroleum⁵, har jeg også derfor bevisst unngått å bruke. Begrepet petroleum er fra min side kun oppgitt i oppgaven i direkte sitat eller i tilfeller hvor kildene har anvendt betegnelsen på en slik måte at jeg ville fordreie meningen til kilden ved kun å skrive olje. Skulle oppgaven også inkludere problemstillinger knyttet til de norske gassressursene ville den fort blitt altfor omfattende, og ville hindret meg i å fordype meg tilstrekkelig i de komplekse oljepolitiske spørsmålene jeg ønsket å fokusere på.

⁴ Norge vedtar en ny petroleumslav i 1985. Internasjonal skjedde det et omfattende oljeprisfall som følge av at Saudi-Arabia økte sin oljeproduksjon. Dette gjorde at de norske oljeinntektene ble kraftig redusert. Dette førte til store omlegginger i spesielt skattepolitikken på sokkelen, mens også mot en mer positiv holdning til utenlandske oljeselskap.

⁵ Begrepene olje og petroleum defineres under 1.3 Sentrale begreper.

I forhold til problemstillingene vil jeg benytte meg av forskjellige teoris perspektiver på relasjonen mellom stat og multinasjonale selskap, og vurdere i hvilken grad disse teoriene har forklaringskraft for utviklingen i Norge. Teoriene må ikke forstås som å utgjøre opphavet til de valgene som ble gjort av norske myndigheter, da de fleste er utformet etter valgene ble tatt. Teoriene må isteden forstås som at de ligger nært opp til de valgene og strategiene som ble tatt, og derfor kan bidra som en del av forklaringen på utviklingen i norsk oljepolitikk. Teoriene har også betydning for å være med å plassere oppgaven inn i et større perspektiv enn utelukkende det nasjonale og empiriske perspektivet. De sentrale teoriene vil bli introdusert for leseren som del av kapittel to.

Fra kapittel tre vil de sentrale hovedspørsmålene knyttet til problemstillingene være: hvem som tildeles andeler, når og betingelsene som knytter seg til disse. I vurderingene av dette er hovedinteressen på eventuelle endringer i kriterier som søkere bedømmes etter, og i hvilken grad noen søkere gis privilegier i forhold til andre i prosessen frem mot tildelingene. Dette er helt sentralt for å identifisere utviklingstrendene i oljepolitikken for perioden oppgaven fokuserer på. Gjennom å studere utviklingen i fordeling av eierandeler i utvinningstillatelsene mellom ulike aktører blir også mulig å måle de politiske målsetningene som oppgaven har funnet i kildematerialet. For eksempel vil en regjeringens målsetning om å fornorske oljevirkosomheten ha liten konkret effekt om dette ikke følges opp, ved at det gis større eierandeler til norske statlige og private interesser i de tildelte utvinningstillatelsene. Utviklingen i norske interessers tildelte eierandeler i forhold til de utenlandske blir på denne måten et mål på fornorskingen av oljevirkosomheten. Konesjonstildelingene utgjør derfor det sentrale verktøyet for myndighetene til å gi politiske målsetninger praktisk betydning.

For et oljeselskap er også operatøransvaret sentralt for å kunne utvikle sin egen kompetanse. Hvordan norske myndigheter benytter seg av muligheten til å utpeke operatører er også et mål på oljepolitikken utvikling og fornorskingprosessen. Gjennom å gi norske statlige og private interesser sjansen som operatører ga de selskapene store utfordringer, men dette medførte samtidig muligheten til en brattere læringskurve. I oppgaven vil spesielt operatøransvaret for Statfjord og Gullfaks vektlegges i henholdsvis kapittel tre og fire. I kapittel fem skjer det samtidig politisk motivert skifter i operatøransvaret blant annet på Oseberg-feltet.

Fornorsking er et begrep som benyttes om den nye oljepolitikken som slår igjennom etter Ekofisk-funnet. I begrepet ligger ambisjonen om å øke den norsk statlig og privat

kompetansen, deres deltakelse og inntekter fra virksomheten på sokkelen. Fornorskingen av oljevirkosomheten kan også tolkes som utstrakt proteksjonisme hvor utenlandske selskap og leverandører diskrimineres i en konkurransesituasjon mot de norske aktørene.

Fornorskingen omhandlet ikke bare utviklingen i de konkrete konsesjonstildelingene. Den må forstås i en bredere forstand: Hvor beskyttelsen Statoil får under oppbyggingen, preferansen for norske aktører, bruk av vare og tjenester alle er uttrykk for en sterk proteksjonisme, som grenser mot økonomisk nasjonalisme. Dette vil komme tydeligere frem særlig i kapittel tre og fire. Spesielt kapittel fire viser hvordan konsesjonstildelingene utover på 1970-tallet fikk en større industripolitisk dimensjon. Dette skjedde ved at søkerne i konsesjonsforhandlingene ble vurderte etter deres vilje til å samarbeide med norsk industribedrifter, og i hvilken grad de benyttet seg av norske varer og tjenester. Oppgaven vil argumentere for at dette medfører at oljepolitikken stadig får større samfunnmessig betydning. Den vil også hevde at de ambisiøse målsetningene for ringvirkningene av oljevirkosomheten hadde nær sammenheng med at motkonjunkturpolitikken ble oppgitt i den samme perioden.

1.3. Sentrale begreper

I oppgaven benyttes en rekke begreper som det er ønskelig å presisere. En stor del av definisjonene på sentrale begreper i oljevirkosomheten er hentet fra Oljedirektoratets rapport over ”Petroleumsressursene på norsk kontinentalsokkel fra 2005”.⁶ I den grad jeg har funnet det hensiktsmessig har jeg tilføyd hvordan jeg forstår og vil benytte meg av begrepet i oppgaven. Gjennom å gjøre dette håper jeg at komplekse begreper vil fremstå mer forståelig for leseren, og dermed gjøre det lettere å følge diskusjonen i oppgaven.

Multinasjonale selskap er ifølge Geoffrey Jones, et selskap som opererer i mer enn et land.⁷ Multinasjonale selskap er eid i et hjemland, samtidig som de investerer i ulike vertslands økonomi. Jones påpeker at selskap som kun er involvert internasjonalt gjennom eksport av varer eller tjenester fra sitt hjemland ikke kan klassifiseres som multinasjonalt.⁸ De fleste av de utenlandske oljeselskapene som er nevnes i denne oppgaven vil være multinasjonale, mens de norske aktørene på dette tidspunktet var nasjonale av karakter.

⁶ http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Ressursregnskap_og_analyse/Ressursrapport_2005/coverpage.htm (lest :01.05.2008)

⁷ Jones, Geoffrey (2005) s. 3.

⁸ Jones, Geoffrey (2005) s. 5.

Om statens ulike roller vil oppgaven bruke begrepene som ble introduserte av henholdsvis Morris Albert Adelman⁹ og Merrie Klapp¹⁰. Statens rolle er i utgangspunktet som eier, eller ”landlord”, av kontinentalsokkelen. Det vil si at staten har eierskapet over sokkelen og de naturressursene som måtte finnes der. Staten kan derimot se seg tjent med å leie ut eierskapet til selskap som vil bruke det for å lete etter olje. Staten virker altså som ”landlord”, eller på norsk som eier og utleier. Staten kan i tillegg selv ta på seg ansvaret å lete etter og utvinne olje fra sokkelen. Staten går dermed inn som entreprenør på sin egen sokkel. Etter opprettelsen av Statoil virker selskapet som statens entreprenør i oljevirksomheten.¹¹ Siden oppgaven er skrevet på norsk vil eier, utleier og entreprenør brukes om de ulike rollene staten hadde videre i oppgaven.

Olje er en samlebetegnelse for råolje og andre flytende petroleumsprodukter, mens petroleum er en samlebetegnelse for alle flytende og gassformige hydrokarboner. Olje og gass består av hydrokarboner, og dermed omfatter betegnelsen petroleum både olje og gass.¹² Råolje fra norsk sokkel refereres til som Brent. Navnet er tatt fra det britiske Brent feltet og forteller hvilke kvaliteter oljen har.¹³

Blokker er den geografisk inndelingsenheten som brukes på kontinentalsokkelen.¹⁴ Blokker blir tildelt selskap gjennom konsesjonstildelingene. En vanlig blokk ble i 1965 satt med en størrelse på 500 kvadratkilometer, noe som var dobbelt så store som de britiske og halvparten av størrelsen selskapene ønsket seg.¹⁵

⁹ Morris Albert Adelman var økonom tilknyttet Massachusetts Institute of Technology (MIT).

¹⁰ Merrie G. Klapp var utdannet i både arkitektur, byplanlegging og statsvitenskaplige studier. Hennes fremste forskningsmessige bidrag gikk på studier av internasjonale organisasjoner, forhandlingsmakt og økonomisk politikk. <http://web.mit.edu/newsoffice/1992/klapp-0108.html> (lest: 01.05.2008)

¹¹ M.A. Adelman (1972) og M. Klapp (1982)

¹² http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Ressursregnskap_og_-_analyse/Ressursrapport_2005/ress-rapp-05-7.htm (lest: 04.11.2008)

¹³ Brent er en lett råolje og egner seg godt til fremstilling av for eksempel bensin. http://no.wikipedia.org/wiki/Brent_Blend (lest :13.11.2008)

¹⁴ http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Ressursregnskap_og_-_analyse/Ressursrapport_2005/ress-rapp-05-7.htm (lest: 04.11.2008)

¹⁵ Noreng, Øystein (1980) s. 119.

Utvinningstillatelsen¹⁶ gjelder for en eller flere spesifiserte blokker, og gir rett til leting og utvinning av petroleum på disse i en gitt periode og mot at gitt betingelser ved tillatelsen blir oppfylt.

Konsesjonstildelinger, skjer som oftest som en del av en konsesjonsrunde. I konsesjonsrundene tildeles utvinningstillatelser for spesifiserte blokker. En konsesjonstildeling begynner som regel ved at myndighetene lyser ut blokker som oljeselskapene deretter søker om utvinningstillatelse for.¹⁷

Operatøransvaret tildeles et av selskapene med eierandeler i en utvinningstillatelse. At et selskap blir tildelt operatøransvar betyr som regel at selskapet er den mest erfarne aktøren og har tilstrekkelige ressurser, kompetanse og personell til selv å kunne styre og gjennomføre alle aktuelle operasjoner og aktiviteter i henhold til gjeldende regelverk Operatøren er den av rettighetshaverne i en utvinningstillatelse som er den ansvarlige lederen for den daglige driften av petroleumsvirksomheten

Glideskala var en av betingelsene som ble vanlig å inkludere i tildelte utvinningstillatelser. Frem til og med den åttende konsesjonsrunden i mars 1984 ga denne betingelsen Statoil retten til å øke eierandelen sin i et funn. Hvor mye den kunne øke var basert på en produksjonsavhengig glideskala.¹⁸ I praksis betydde dette at Statoils andel økte utover 50 %. Ved et stort funn kunne andelen komme opp mot hele 75 % eierandel.¹⁹

1.4 KILDER OG PERSPEKTIVER

1.4.1 Periodisering

Periodiseringen i oppgaven fokuserer på årene 1965-1985. I oppgaven vil utviklingen i oljepolitikken og de konkrete konsesjonstildelingene i størst mulig grad presenteres kronologisk. Dette vil i mye større grad klargjøre for leseren skiftet i oljepolitikken og hvilken

¹⁶ Som eksempel har jeg lagt ved en utvinningstillatelse, og hvilke blokker den var gitt for som Vedlegg 1 til kapittelet.

¹⁷ http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Ressursregnskap_og_-_analyse/Ressursrapport_2005/ress-rapp-05-7.htm (lest: 04.11.2008)

¹⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/NOUer/2000/NOU-2000-18/3/9/1.html?id=359773> (lest: 09.11.2008)

¹⁹ For eksempel var glideskala inkludert i betingelsene knyttet til blokk 31/2 som utgjorde en del av Trollfeltet. Dette gjorde at Statoil kunne øke andelen fra 50 til 75 % i den aktuelle blokken. Trollfeltet blir behandlet nærmere i kapittel fem av oppgaven.

effekt dette har på konsesjonstildelingene. En kronologisk oppbygging vil også forhåpentligvis bidra til at de utviklingstendensene som oppgaver skisserer vil bli lettere å følge underveis. I oppgaven har jeg valgt å dele denne perioden inn i tre. Kapittel tre utgjør den største av disse og spenner fra 1965 frem til 1977. Dette kapitlet inkluderer dermed de første konsesjonstildelingene på 1960-tallet som er fundamentalt forskjellige fra de som kommer etter Statoils opprettelse og fremover mot 1977. Målet med et så stort kapittel er å kunne få trukket frem hovedforskjellene i de to periodene, få tydelig gjort omleggingen i politikken og sammenfattet dette i kapitlet oppsummering. Gjennom dette er målsetningen at leseren skal se prosessen heller enn oppdelte helt adskilte deler. Perioden 1978-1981 i kapittel fire skildres som fornorskingens høydepunkt ved at de norske aktørene gis en stadig sterkere preferanse i konsesjonstildelingene. Dette understrekes med den første helnorske tildelingen og ambisjonene for ringvirkningene som oljevirkomheten. Denne perioden er sol en konsolidering av den nye oljepolitiske linjen som ble startet tidlige på 1970-tallet. I de t følgende kapittel fem går preferansen av Statoil i større grad mot en likebehandling av de norske oljeselskapene. Kapitlets hovedfokus er på den omfattende prosessen frem mot reformen av statens deltakelse i oljevirkomheten.

Min tilnærming til masteroppgaven begynte med å studere den tidligste oljepolitikken på 1960-tallet gjennom 301-oppgaven. Gjennom oppgaven fikk jeg innsikt i ulike synspunkter og perspektiver i utvalgt forskningslitteratur om norsk oljepolitikk. Som en del av 303-oppgaven utvidet jeg kildesøket og datainnsamlingen. Spesifikt studerte jeg prosessen frem mot oljekompromisset i lys av fremstillingen i sentrale stortingsdokumenter. I masteroppgaven utgjør disse to oppgavens fokus begynnelsen og slutten for periodiseringen. Oppgaven tar for seg en relativt lang tidsperiode, og dette legger naturligvis sammen med problemstillingen føringer på hvor detaljert fokuset i oppgaven skulle og kunne være.

En forklaring på fornorskningspolitikken kan finnes ved å studere hvordan relasjonen mellom staten og oljeselskapene endrer seg i perioden 1965 til 1985. Denne relasjonen påvirkes av både av indre og ytre forhold. Dette medførte at jeg har valgt å ta inn en kontekstdel i kapittel to, tre, fire og fem, for å gi et innblikk i hvordan de mest sentrale hendelsene nasjonalt og internasjonalt. Det sentrale spørsmålet er hvordan endringer i for eksempel oljeprisen påvirket staten og oljeselskapene, og hvilken betydning denne endringen hadde for utfallet av konsesjonsbetingelsene.

Ved å integrere en internasjonal kontekst settes også statens fornorskingspolitikk i en større sammenheng ved å ta inn relevante utviklingstrekk fra den internasjonale konteksten. Forklaringer med basis i indre forhold vektlegger endringer i relasjonen mellom de to aktørene som et resultat av forhold i Norge, eller av forhold som var under norske myndigheter og politikeres kontroll og styringsmulighet. Ytre forhold vektlegger på den andre siden, internasjonale endringer som var utenfor Norges kontroll og påvirkningskraft. En av hovedgrunnene til at dette kan gis forklaringskraft, ligger i det norske konsesjonssystemets bruk av forhandlinger mellom stat og selskap om betingelsene knyttet til tildelinger av nye områder på sokkelen. Hvem av aktørene som sitter med forhandlingsmakten vil dermed være situasjonsbestemt, og kan derfor få direkte innvirkning på betingelsene som staten oppnår i forhandlingene.

1.4.2 Kildevalg og metode

Denne oppgaven har i stor grad basert seg på et skriftlig publisert kildemateriale.

Dette innebærer at kildematerialet må bearbeides av meg for å avdekke hvilken relevans kildene har for min problemstilling. Den mest sentrale vitenskapelige metode i forhold til dette er å gjennomføre en kvalitativ innholdsanalyse av de dokumentene jeg har valgt ut. Dette vil si å systematiske gå igjennom dokumentene for å hente ut relevant informasjon for mine problemstillinger. Dette gir undersøkelsene en fleksibilitet, som har gjort at jeg i løpet av undersøkelsen har kunne tilpasse nye funn og erfaringer inn i oppgaven. Dette har gjort at jeg har lettere har kunnet ta inn nye perspektiver uten å måtte endre forutsetningene for selve oppgaven for mye. Som en motsetning til dette, ville et kvantitativt undersøkelsesopplegg i stor grad være helt fastlagt og uten muligheter for å endres i løpet av datainnsamlingen.²⁰ I gjennomføringen av datainnsamlingen har en av de sentrale utfordringene bestått i å vurdere tekstenes relevans for oppgaven. Dette er krevende, men ved å gjennomføre en kvalitativ innholdsanalyse er en av styrkene slik jeg ser det at du må gå såpass nøye inn i tekstene at eventuelle svakheter i forhold til kildens autenticitet og troverdighet lettere vil bli oppdaget.

Relevant informasjon blir deretter bearbeidet og satt i en sammenheng slik at de kan brukes som datagrunnlag i min masteroppgave.²¹ Jeg brukte for eksempel den omfattende Stortingsmelding 53 (1979-80) som kilde for å få innblikk i de mer overordnede oljepolitiske

²⁰ Grønmo, Sigmund (2004) s. 130.

²¹ Grønmo, Sigmund (1999) s. 187.

spørsmålene ved utgangen av 1970-tallet. Hovedfokuset mitt var på informasjon om synet på de tre norske aktørene og hvordan de ble vurdert i forhold til hverandre. Jeg var også interessert i å undersøke hvilke rolle meldingen så for seg for de utenlandske oljeselskapene siden de gradvis hadde blitt gitt mindre oppgaver på sokkelen. Fokuset var naturligvis styrt av problemstillingen min var. Gjennom formuleringen av en problemstilling styres fokuset mitt i retning av kilder som kan belyse sentrale aspekter ved dette spørsmålet.

Samtidig så går jeg som forsker inn i arbeidet med kildene med en rekke forestillinger og oppfatninger. Dette er også de mest sentrale kildekritiske problemene i forhold til innholdsanalyse.²² Det handler om min rolle som forsker og hvordan jeg har påvirket prosessen? Hvordan min forståelse og mine perspektiver har påvirket arbeidsprosessen frem til en ferdig masteroppgave?

En av farene er at perspektivet mitt kan ha blitt for snevert både i forhold til utvelgelse av kildemateriale og selve tolkningen av tekstene. Selv om kildene mine utgjør en stor mengde skriftlig materiale, er en av svakhetene med det at det ikke på samme måte som ved bruk av for eksempel intervju vil kunne fange opp personlig vinklinger, og gi innsikt i mer uformelle kanalers betydning for oljepolitikk. Ikke minst kan informanter bidra til å gi saken en ny innfallsvinkel som har manglet. På den andre siden, så utgjør dokumenter sammenliknet med aktører og respondenter som kilder, informasjon om samfunnsforhold over langt større tid og rom.²³ Siden jeg har ønsket å fokusere på utviklingstendensene i konsesjonstildelingen var dokumenter spesielt verdifulle som kilder.

I forhold til problemstillingen min har jeg hovedsakelig benyttet meg av ulike typer forskningslitteratur og stortingsdokumenter. Et sentralt kildekritisk spørsmål er i hvilken grad disse dokumenter inneholder meningsyttringer, som kan være uttrykk for oppfatninger, standpunkt eller vurderinger hos den eller dem som står bak dokumentet.

Når det gjelder stortingsdokumenter²⁴ er opphavsmiljøet departementene på vegne av regjeringen, for de fleste stortingsmeldingene og proposisjonene, mens innstillingene kommer

²² Grønmo, Sigmund (1999) s. 190-191.

²³ Grønmo, Sigmund (2004) s. 121.

²⁴ Stortingsdokumenter: proposisjoner, meldinger og innstillinger. Proposisjoner legges frem når stortinget tar beslutninger, mens stortingsmeldinger, innstillinger og den generelle debatten i salen er ment å skulle gi signaler og innspill til regjeringen.

fra de forskjellige stortingskomiteene. Det sentrale med disse kildene var at de i varierende grad viser meningsytringer og ulike partier og representanters oppfatninger om oljepolitiske saker. Som kilder har de også vært viktige for meg for å understreke endringer i politiske målsetninger for eksempel før og etter Ekofisk i kapittel tre. Stortingsdokumentene utgjør også sentrale kilder i forhold til Gullfaks-tildelingene og prosessen frem mot oljekompromisset i 1984. I oppgaven hvor søkelyset er mot meninger som analyseenhet, for å kunne si noe om endringer i oljepolitikken fra for eksempel regjeringen Bratteli til regjeringen Willoch er dette sentralt. Som kilde er stortingsdokumentene svært informative og i stor grad basert på faktaopplysninger. De viser ofte tilbake til tidligere stortingsdokumenter og dermed påvises ofte den politiske saksgangen. Dokumentene er også offentlige og har høy troverdighet. En svakhet med dokumentene er i hvilken grad de har fanget opp den uformelle prosessen frem mot politiske vedtak. Sagt på en enkel måte så gir skriftelige publiserte kilder det offisielle bildet av et saksforhold, men gir kanskje ikke like god innsikt i de uformelle kanalene og påvirkning fra andre hold.

Siden problemstillingen omhandler konsesjonstildelingene har jeg måtte vurdere en rekke kvalitative kilder og teknikker. Mens den kvalitative innholdsanalysen i stor grad har fokusert på å analysere endringer og politiske prioriteringer i oljepolitikk, har jeg ved å benytte meg har jeg undersøkt deres betydning i konkrete tildelinger. Helt sentralt for dette arbeidet har vært Oljedirektoratets internettressurser hvor historisk faktainformasjon om alle utvinningstillatelser finnes.²⁵ Ved hjelp av disse ressursene har jeg kunnet etterprøve og sjekke at tallmaterialet for konsesjonstildelingene er troverdige og at tallmaterialet som jeg har basert meg på er korrekt.

1.5 FORSKINGSFRONT: NORSK OLJEPOLITIKK

Det kan synes som et paradoks at norsk oljehistorie og oljepolitikk, sett ut fra hvor betydningsfulle oljen for de norske samfunnet og økonomien hvor liten interesse historiefaget har hatt av å studere dette med et makroperspektiv. Det meste av historisk forskningslitteratur har et mikroperspektiv hvor fokuset gjerne er knyttet til et oljeselskap eller et spesifikt oljefelt. Det meste av forskningslitteraturen er av statsvitenskaplig eller samfunnsøkonomisk karakter. De aller fleste hovedfag og masteroppgavene som er skrevet om emnet er også av

²⁵ <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (18.11.2008)

statsvitenskaplig karakter, og dermed i større grad preget av å være skrevet i en samtidig kontekst. Historiske oppgaver kan bidra med en annen innsikt, som jeg har forsøkt i løpet av denne oppgaven å peke på lange utviklingstrender og forklare disse historiske prosessene og plassere de inn i en kontekst. .

En av de sentrale litterære kildene til oppgaven er skrevet av faghistorikerne Tore Jørgen Hanisch og Gunnar Nerheim og heter ”*Norsk oljehistorie. Fra vantro til overmot?*”.²⁶ Hanisch og Nerheim gir her et grundig oversiktsbilde av utviklingen fra tidlig tilbake på 1960-tallet og fremover mot midten av 1970-tallet. Boken tar i de forskjellige kapitlene for seg den første periodens aktører på norsk og utenlandsk side, teknologisk innovasjon i Norge og politiske spørsmål knyttet til opprettelsen av Statoil. Øystein Norengs: ”*Oli industry and government strategy in the North Sea*”, og Svein Andersens ”*The struggle over North Sea oil and Gas*”, har begge et komparativt perspektiv. I bøkene drøfter Andersen og Noreng forskjeller og likheter i de norske og britiske konsesjonssystemer og betingelser. Mens økonomen Noreng beskriver forskjellene i systemene og skattepolitikken i detalj, fokuserer statsviteren Andersen på de større linjene. Andersen fremhever betydningen av politiske paradigmer for statens rolle i økonomien som forklaring på de store statlige ambisjonene i oljevirksomheten. Grunnen til at dette var av betydning hevdet Andersen var at disse var svært vanskelige å endre.²⁷ Historikeren Francis Sejersted understreker i ”*Demokratisk kapitalisme*” og i ”*Systemtvang versus politisk styring i petroleumssektoren*” en tilsvarende forklaring. Sejersted vektlegger tradisjonen for hvordan stat og næringslivet tidligere hadde samarbeidet om store moderniseringsprosjekter som sentralt for å forstå dynamikken og utviklingen i forholdet mellom de to aktørene.²⁸

Flere hovedoppgaver og masteroppgaver har i tillegg gitt meg innblikk i problemstillinger som ligger nærmere til min egen. Jan Ole Dybfest hovedoppgave om petroleumsvirksomheten og politisk styring har fokus på årene 1965-1979.²⁹ I oppgaven søker Dybfest å finne klare endringene i politikken ved hjelp av ulike modeller for om relasjonen mellom staten og

²⁶ Hanisch og Nerheim (1992)

²⁷ Andersen, Svein (1993) s. 169-177.

²⁸ Sejersted, Francis. *Systemtvang versus politisk styring* (1994) s. 3-11, Sejersted, Francis. *Demokratisk kapitalisme* (1993) s. 199-205.

²⁹ Dybfest, Jan Ole (1980) *Petroleumsvirksomhet og politisk styring: en studie av norsk konsesjonspolitikk fra 1965 til 1979*. Hovedoppgave i statsvitenskap - Universitetet i Oslo, 1981

selskapene. Kåre Rudsar skriver i hovedoppgaven ”*Liberaliseringen av norsk petroleumspolitik*”, om endringene i konsesjonspolitikken. Fokuset for oppgaven til Rudsar er hovedsakelig på perioden etter 1986, men han belyser også godt endringene fra tidlig på 1970-tallet og fremover. I likhet med min oppgave ønsket også Rudsar å undersøke forskjellige faktorerers påvirkning på endringene i konsesjonspolitikken. I denne oppgaven har jeg satt konsesjonstildelingen i fokus. Bakgrunnen for endringer i konsesjonstildelingen kom ofte som følge av endringer i oljepolitiske målsetninger. Derfor er drøftinger om ulike muligheter og politiske partiers prioriteringer vektlagt. Men til slutt var det var det selve tildelingene som var avgjørende for hvilken rolle de norske statlige og private, og de utenlandske oljeselskapene ville ha.

1.6 OPPBYGGING AV OPPGAVEN

I kapittel to heter: ”Stat og oljeselskap” og fokuserer på teori og utviklingstrekkene knyttet til relasjonen mellom stat og oljeselskap. I kapitlet gis det en introduksjon til den internasjonale konteksten knyttet til oljen som handelsvare og utviklingen fra sterk selskapsmakt mot at produsentlandene fikk større innflytelse frem mot 1970-tallet. Dette plasseres deretter i en teoretisk perspektiv hvor sentrale problemstillinger i relasjonen stat og selskap tas opp og relateres til Norges situasjon.

Kapittel tre, ”Fra en forsiktig start til fornorsking av oljevirkksomheten” omhandler perioden 1965-1977. I kapitlet vises overgangen fra en oljepolitikk basert på å tiltrekke seg de utenlandske oljeselskapene til en politikk hvor målsetningene var å bygge opp statsoljeselskapet som politisk og forretningsmessig instrument raskest mulig. I kapitlet understrekes det hvordan de politiske målsetningene ble gitt konkret innhold gjennom konsesjonstildelingene. Kapitlet drøfter også partipolitisk uenighet om den nye oljepolitikken med særskilt fokus på hvilken form det statlige engasjementet skulle ha.

Kapittel fire, ”Fornorskingens høydepunkt” omhandler årene 1978 til 1981. Perioden preges av at fornorskingspolitikken fortsetter. I kapitlet vektlegges det hvordan internasjonale forhold ytterligere styrket statens posisjon overfor oljeselskapene. Kapitlet fremhever betydningen av Gullfaks-tildelingen som fornorskingens høydepunkt, med en helnorsk eierstruktur og norsk operatør. Videre redegjøres det for utviklingen i konsesjonstildelingene som viser en stadig sterkere preferanse for de norske oljeselskapene, med Statoil i en særstilling.

I kapittel fem ”Brudd og kontinuitet i oljepolitikken”, vektlegges det hvordan regjeringsskifte fører til en prosess mot en omfattende reform av statens deltakelse i oljevirkksomheten. Den politiske prosessen og de ulike partiene synspunkter på statens rolle vil bli vektlagt.

Konsesjonstildelingene i årene 1981-1985 vil behandles relativt kort i forhold til tidligere. Den grundigere analysen vil isteden være på hvordan reformen med todelingen av statens engasjement i Statens direkte økonomiske engasjement og Statoil påvirkere konsesjonstildelingene som har blitt gjennomført.

I oppgavens siste kapittel, ”Lange linjer i oljepolitikken”, skal de sentrale utviklingstendensene i oljepolitikken for perioden trekkes frem og oppgavens problemstillinger besvares og drøftes. Før en kort konklusjon avslutter oppgaven.

1.7 Vedlegg 1: Utvinningstillatelse 018 for Ekofisk

Denne viser hvordan eierandelen ble fordelt mellom ulike selskap i årene 1965-1971. Under vises blokkene som utvinningstillatelse 018 gjaldt for. I de første tildelingene omfattet gjerne en utvinningstillatelse flere blokker. Etter hvert ble det vanligere at en utvinningstillatelse var begrenset til å gjelde for en blokk.

| Period | Company | Interest [%] | SDFI [%] | |
|-------------------------|---|--------------|----------|-------------------------|
| 01.09.1965 - 01.01.1968 | Norsk Agip AS | 18.260000 | | |
| - | Fina Production Licenses AS | 30.000000 | | |
| - | Phillips Petroleum Company Norway | 51.740000 | | |
| 01.01.1968 - 01.01.1971 | Cofranord A/S | 0.400000 | | |
| - | Coparex Norge A/S | 0.525000 | | |
| - | Eurafrep Norge A/S | 0.600000 | | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 2.500000 | | |
| - | Aquitaine Norge A/S | 3.550000 | | |
| - | Total Norge AS | 5.325000 | | |
| - | Elf Norge A/S | 7.100000 | | |
| - | Norsk Agip AS | 13.040000 | | |
| - | Fina Production Licenses AS | 30.000000 | | |
| - | Phillips Petroleum Company Norway | 36.960000 | | |
| Area Period | Nation | Block | Polygon | Area [km ²] |
| 01.09.1965 - 01.09.1971 | NO | 1/5 | 1 | 103.297 |
| - | NO | 2/4 | 2 | 569.642 |
| - | NO | 2/7 | 3 | 567.099 |
| - | NO | 7/11 | 4 | 512.694 |

Kilde: Oljedirektoratets faktasider

<http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest:06.11.2008)

KAPITTEL 2

STAT OG OLJESELSKAP

TEORIER OG UTVIKLINGSTREKK

2.1 INNLEDNING

I 1962 mottok norske myndigheter de første henvendelsene fra internasjonale oljeselskap som ønsket å lete etter olje på norsk sokkel. Dette representerte den første formelle kontakten med en industri og aktører som Norge tradisjonelt hadde hatt lite erfaring med og kunnskap om. Både for det politiske miljøet og for embetsverket medførte møtet med den internasjonale oljeindustrien flere nye valg, utfordringer og muligheter.

I dette kapitlet vil det bli gitt en nærmere presentasjon av kontekst, oljenæringen samt sentrale aktører. For å bedre kunne forklare mekanismene mellom marked, multinasjonale oljeselskap og myndigheter vil jeg også dra veksler på sentral teori. Kapitlet er bygd opp slik at det først vil trekke opp en internasjonal kontekst for bedre å kunne forstå og forklare handlingsrommet til Norge. Deretter vil kapitlet gi en oversikt over utviklingen i den internasjonale oljeindustrien frem mot 1970. Her vil jeg legge vekt på aktørperspektivet gjennom å se på selskapenes struktur og organisasjon, samt fremveksten av oljekartellet Organization of Oil Exporting Countries (OPEC). Deretter vil jeg presenterer teoretiske perspektiver på relasjonen mellom stat og multinasjonale selskaper. På denne måten kan sentral teori illustrere aspekter ved problemstillingene som den norske staten sto overfor i møte med de multinasjonale selskapene. Disse teoriene vil utgjøre et viktig rammeverk for å forklare overgangen mot en fornorskingspolitikk på norsk sokkel.

2.2 UTVIKLINGSTREKK OG AKTØRER I INTERNASJONAL OLJEINDUSTRI FREM MOT 1970

Rundt 1900 utgjorde olje og gass bare omtrent fem prosent av verdens totale energiforbruk.³⁰ Den strategiske og økonomiske betydningen av oljeressurser økte imidlertid raskt. Under første verdenskrig ble det klart for stormaktene hvilken avgjørende rolle tilgangen på olje kunne spille. Den franske presidenten Clemenscu`s appel til de allierte hentet fra 1917 illustrerer dette: "The allies must not let France lack the petrol which is as necessary as blood

³⁰ Noreng, Øystein (1978) s. 12-13.

in the battles of tomorrow”.³¹ Erfaringene fra første verdenskrig fikk land som Storbritannia og Frankrike til å aktivt gå inn for å sikre seg tilførsel av utenlandsk olje gjennom statskontrollerte selskap. Dette bidro til å gjøre olje til en enda viktigere del av det internasjonale maktspeillet mellom nasjonalstatene enn tidligere.

Etter andre verdenskrig og frem mot slutten av 1960-tallet var det en sterk økning i både konsum og tilgang på olje. Daniel Yergin hevder at oljeproduksjonen i den ikke-kommunistiske delen av verden økte fra 8,7 millioner fat i 1948 til 42 millioner fat per dag i 1972.³² Denne enorme produksjonsøkningen hadde hovedsakelig skjedd i Midtøsten. I 1970 var petroleum den viktigste kilden til energi for industrilandene og utgjorde alene 62 % av det totale energiforbruket i verden.³³ Statusen som verdens viktigste energikilde innebar at tilgangen til og prisnivået la store føringer på utviklingen av den globale økonomien i både positiv og negativ forstand. Store og raske skifter i pris kunne gi hurtig økonomisk vekst, eller føre til inflasjon og nedgangstider.³⁴

Oljens voksende betydning hadde ført til at oljeindustrien hadde utviklet seg til en av verdensøkonomiens viktigst næringer. Flere av aktørene hadde blitt til store multinasjonale selskaper med sterk markedsrett. I 1962 var oljeselskapene Exxon³⁵, Mobil, Texaco, Gulf Oil, Chevron, Amoco og Shell Oil, alle inne blant de 20 største selskapene i verden ifølge Fortunes rangering over de 500 største selskapene målt i form av omsetning.³⁶ De overnevnte selskapene ble ofte omtalt som de ”syv søstrene” på grunn av det utstrakte samarbeidet dem imellom. Rundt 1960 var de største oljeselskapene vertikalt integrerte internasjonalt. Selskapene var kjennetegnet med at de var inne i alle stadiene av oljeindustrien fra utforskning og produksjon av råolje, til raffinering og distribusjon av sluttproduktet til forbrukeren.³⁷

³¹ Sitatet er hentet fra Turner, Louis (1983) s. 24.

³² Yergin, Daniel (1991) s. 499.

³³ Noreng, Øystein (1978) s. 11-13.

³⁴ Yergin, Daniel (1991) s. 13.

³⁵ <http://no.wikipedia.org/wiki/Esso> http://www.exxonmobil.com/Norway-Norwegian/PA/NO_Brands.asp (lest: 11.03.2008) Standard Oil of New Jersey tok navnet Exxon fra 1974 pga. pålagte begrensninger for bruk av Standard Oil navnet i USA. Varemerket Esso – Eastern States Standard Oil – brukes i Norge og en rekke andre land utenfor USA.

³⁶ http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500_archive/full/1962/ (lest: 12.03.2008)

³⁷ Det samme selskapet er inne i alle prosessene av oljevirkosomheten. For å illustrere dette kan et tenkt eksempel være norsk råolje som hentes opp av Esso, fraktes til et raffineri i Nederland eid av Esso hvor det blir til ferdige petroleumsprodukter, for så å bli sendt til forbrukere i Nord-Amerika som kjøper bensin ved Esso stasjoner.

En av tidenes mest markante fortakshistorikere, Alfred D. Chandler jr., påpekte at oljeselskapene var noen av de første som søkte stordriftsfordeler gjennom vertikal integrasjon³⁸ Chandler mente at det moderne storforetaket ble kjennetegnet med en organisasjonsstruktur som var avledet av forhold i produksjonsprosessen, altså de tekniske betingelsene for produksjon. Disse ville kreve produksjon av en viss størrelse og ville medvirke til at markedene i visse bransjer ville domineres av få og sterke aktører. De høye etableringskostnadene på grunn av nødvendigheten av store grunnlagsinvesteringer, og etablerte selskapers kontroll av markedene ville forsterke denne effekten.³⁹ Chandler argumenterte for at store skalafordeler i produksjonen, spesielt innen raffinering av olje, langt på vei formet både selskapenes vekst og markedsmessige struktur.⁴⁰

På linje med Chandler forklarer professor i foretakshistorie ved Harvard, Geoffrey Jones, denne utviklingen med fordelene som finnes i en slik struktur.⁴¹ Vertikal integrasjon gir blant annet sikrere distribusjonssteder for råolje, noe som bidrar til mer effektive raffinerier ved at de mottar en jevn strøm av råolje. Denne typen integrasjon gir også en fleksibilitet til å kunne justere produksjonen i samsvar med svingninger i etterspørselen etter ulike oljerelaterte produkter.

Selskapenes sterke posisjon i møte med produsentlandene førte til at flere av landene søkte sammen for å kunne utfordre selskapene. Dette dannet bakgrunnen for en ny maktfaktor innenfor oljeindustrien. OPEC ble opprettet som et kartell av oljeproduserende land. Bak dannelsen av OPEC i 1960 stod Saudi-Arabia, Iran, Irak, Kuwait og Venezuela. Flere land fulgte snart etter. I løpet av 1960- og 1970-tallet ble antallet medlemsland utvidet med Qatar, Indonesia, Libya, De forente arabiske emirater, Algerie, Nigeria og Ecuador.⁴² Om OPEC-landenes motiver på 1960-tallet står det på organisasjonens internettside at de var å: "[...] fremme medlemslandenes legitime krav i et internasjonalt oljemarked som var dominert av de store multinasjonale selskapene".⁴³

³⁸ Chandler, Alfred D. (2001) s. 92. Chandler viser her til eksempelet med the Standard Oil Company.

³⁹ Olsen og Sejersteds tolkning av Chandler, se Olsen, Odd Einar og Sejersted, Francis (1997) s. 83-85.

⁴⁰ Chandler, Alfred D. (2001), se særlig s. 92-105, 198-304.

⁴¹ 1950-årene regnes gjerne som de vertikalt integrerte oljeselskapenes gullalder. Slike selskaper kontrollerte da 90 % av all oljen som ble omsatt gjennom internasjonal handel. Jones, Geoffrey (2005) s. 64.

⁴² <http://www.opec.org/aboutus/history/history.htm> (lest: 14.03.2008)

⁴³ Min oversettelse. Basert på <http://www.opec.org/aboutus/history/history.htm> (lest: 14.03.2008)

OPEC forandret maktstrukturen i oljeindustrien, selv om OPECs reelle innflytelse i 1960-årene var begrenset. De største oljeselskapenes som hadde hatt evnen til å kontrollere og manipulere prissettingen på oljen ble nå utfordret av store produsentland. Den store produksjonsøkningen i etterkrigstiden, som Daniel Yergin omtaler, skjedde som nevnt hovedsakelig i Midtøsten.⁴⁴ Konsolidering av nasjonale interesser hadde dermed tyngdepunkt der den største veksten innen oljeindustrien fant sted. OPECs inntreden representerte en bredere endring i retning av at oljeproduserende land kunne stille flere krav overfor oljeselskapene for å gi tilgang til sine naturressurser. I praksis ga dette seg utslag i at konsesjoner ble gitt for geografiske mindre områder, for en kortere tidsperiode og mot større økonomisk vederlag enn tidligere.⁴⁵

2.3 STAT OG OLJESELSKAP: MOTSTANDERE ELLER SAMARBEIDSPARTNERE?

Relasjonen mellom stat og selskap byr på muligheter og problemer for begge aktørene. Spesielt vanskelig blir det ofte når de gjelder utnyttelsen av en ikke-fornybar ressurs som olje. Samtidig har oljeindustriens internasjonale karakter bidratt til å gjøre tilgang på oljeressurser til en global konkurranse.

Stopford, Strange og Henly hevder at endringer i den internasjonale politiske økonomien har gjort at stater og multinasjonale selskap i større grad har blitt gjensidig avhengige av hverandre.⁴⁶ Selskapene kjemper mot hverandre om markedsrett, mens statene konkurrerer om å tiltrekke seg etableringer som kan gi inntekter og arbeidsplasser. Som et resultat av dette har de to aktørene blitt mer involvert med hverandre.⁴⁷ I utgangspunktet har staten og oljeselskapene sammenfallende interesse av at olje blir funnet. Dette betyr på ingen måte at det ikke finnes underliggende interessekonflikter. En beskrivelse på forholdet kan sies å være tosidig. De er allierte i å lete og utvinne olje, men også potensielle motspillere som aktivt jobber for sitt eget beste på bekostning av den andre part.⁴⁸

En sentral interessemotsetning mellom aktørene vil være kostnaden som oljeselskapene må bære for å få tillatelse til å utnytte ressursene som staten har eierskapet til. Frem til boringen

⁴⁴ Yergin, Daniel (1991) s. 499.

⁴⁵ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 24.

⁴⁶ Stopford, John, Strange, Susan og Henly, John (1992) s. 1.

⁴⁷ Stopford, John, Strange, Susan og Henly, John (1992) s. 1.

⁴⁸ Noreng, Øystein (1980) s 109.

er det stor usikkerhet knyttet til verdien av statens eierskap. Om boringen viser at det ikke finnes olje, har selskapet tapt penger. Om boringen derimot viser store mengder olje, vil staten ønske at den hadde krevd mer av selskapene. Adelman skriver: "[...]a rich discovery means a dissatisfied landlord".⁴⁹ I en slik situasjon hevder Adelman at eieren, det vil si staten vil forsøke å øke sin andel av inntektene fra virksomheten på sin eiendom.

Professor Robert Reich⁵⁰ hevder at nasjonalstater er best tjent med å lokke til seg utenlandske investeringer, og i størst mulig grad å legge forholdene til rette for at selskap skal kunne etablere seg innenfor landegrensene. I boken "Nasjonenes rolle" argumenterer Reich for at nasjonaliteten til eierskapet i en bedrift ikke er vesentlig for en stat. Det viktigste for myndighetene burde i følge Reich være hvor virksomheten ligger hen. Foregår virksomheten innenfor landets grenser har myndigheter jurisdiksjon over den.⁵¹ Overført til oljevirksomheten på norsk sokkel ville Reich si at nasjonaliteten til selskapene som henter opp oljen er av liten betydning. Derimot er det faktum at selskapene opererer på et område underlagt norsk lov og myndighet av større betydning. Stopford, Strange og Henly poengterer hvordan selskap ofte kontrollerer nye teknologi som kan bidra til økonomisk vekst.⁵² I forhold til etablering vil selskapene søke mot de landene som kan tilby de største mulighetene til å tjene inn igjen investeringene. En problematikk ligger i at staten er ansvarlig for en rekke kostbare velferdsgoder som kan gjøre landet mindre attraktivt for selskap som er utsatte for konkurranse på verdensmarkedet.⁵³ Raymond Vernon understreker hvordan multinasjonale selskaper befinner seg i den situasjonen at de kan velge hvor de vil etablere seg mellom konkurrerende nasjoner.⁵⁴

Raymond Vernon hevder på den andre siden at det er en sentral svakhet ved Reichs synspunkt. Vernon hevder at når myndigheter benytter seg av multinasjonale selskaper om den utøvende aktør for å oppnå politiske mål må de samtidig vedkjenne seg at selskapene de er avhengige av har interesser som strekker seg langt utover deres landegrenser.⁵⁵ Her peker Vernon på et sentralt problem som Norges stod overfor i den tidlige fasen av oljeletingen på sokkelen. En mulig løsning på dette kan være at staten selv etablerer et selskap, eller gir

⁴⁹ Adelman, A.M. (1972) s. 42.

⁵⁰ Robert Reich er professor ved University of California. Han har tidligere vært arbeidsminister under President Clinton og kabinetmedlem i USA. http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Reich (lest: 04.11.2008)

⁵¹ Reich, Robert (1993) s. 140.

⁵² Stopford, John, Strange, Susan og Henly, John (1992) s. 2.

⁵³ Stopford, John, Strange, Susan og Henly, John (1992) s. 2.

⁵⁴ Vernon, Raymond (1977) s. 137.

⁵⁵ Vernon, Raymond (1977) s. 135.

privilegier til eksisterende aktør med sterke nasjonale bånd. Nettopp denne løsningen har professor Michael Porter⁵⁶ trukket frem. Porter vil hevde at det er i en stats interesse å fremme utviklingen av egen industri.⁵⁷ I ”The Competitive Advantage of Nations”, skrev Porter: “[...] protection of infant industries can be effective in nations lacking well-established competitors in an industry in which strong foreign rivals are present”.⁵⁸ Sitatet fra Porter passer godt på den situasjonen som norske interesser befant seg i møte med oljeindustrien og de store utenlandske selskapene. I motsetning til Reich, mente Porter at i en slik situasjon kunne spesielle beskyttelsestiltak eller særbehandling effektivt hjelpe den nye aktører til å få fotfeste i industrien. Dette kan betegnes som en oppfostringspolitikk og har klare likhetstrekk med den forskningspolitikken som ble satt i gang av oljevirkosomheten på 1970-tallet. Porter holder likevel frem behovet for konkurranse hvis den beskyttede industriaktøren skal kunne konkurrerer internasjonalt. En annen faktor som Porter fremhever er at beskyttelsen er tidsbegrenset. Over tid vil manglende konkurranse tære på bedriften.⁵⁹ Stopford, Strange og Henly hevder at betydningen og oppslutningen om å favorisere en nasjonal aktør vil reduseres når den går utenfor egne nasjonale grenser for å satse internasjonalt.⁶⁰

Geoffrey Jones påpeker i boken ”Multinationals and global capitalism” at tidsperspektivet kan være av sentral betydning. I forhold til dette beskriver Jones hvordan forholdene som multinasjonale selskap opererer under forandrer seg over tid.⁶¹ Hovedpoenget til Jones er at i etableringsfasen, når de utenlandske selskapene kommer inn med ny teknologi, kapital og investeringer, har tilstedeværelsen en positiv effekt på vertslandet. Den medfører nye muligheter, nye arbeidsplasser, en ny næring og at staten får friske inntekter gjennom skattesystemet. Jones peker imidlertid på at over tid vil denne tidlige optimismen gradvis forsvinne og isteden blir det tydelig at profitten fra virksomheten hentes ut av landet. Synet på de multinasjonale selskapene endrer seg altså ifølge Jones mot et mer negativt syn.⁶²

⁵⁶ Michael Porter er professor ved Harvard Business School. Porter har spesialisert seg på spørsmål knyttet til strategi og konkurranseevne. http://no.wikipedia.org/wiki/Michael_Porter (lest:06.11.2008)

⁵⁷ Porter, Michael (1990)

⁵⁸ Porter, Michael (1990) s. 665.

⁵⁹ Porter, Michael (1990) s. 666.

⁶⁰ Stopford, John, Strange, Susan og Henly, John (1992) s. 57.

⁶¹ Jones, Geoffrey (2005) s. 260.

⁶² Jones, Geoffrey (2005) s. 260.

2.4 KONSESJONSSYSTEMET

Som kapittelet har vist var det både muligheter og potensielle konflikter når staten og oljeselskapene møtes. Det sentrale rammeverket for denne relasjonen når det kommer til tildeling av oljekonsesjoner er konsesjonssystemet.

Den 31. mai 1963 ble norsk statshøyhet over sokkelen proklamert, og det ble samtidig fastslått at staten hadde retten til eventuelle undersjøiske naturforekomster som kunne finnes under den. Utover dette kunne kongen det vil si regjeringen gi tillatelse til å utforske eller utnytte disse.⁶³ Staten hadde med dette etablert seg som eier av sokkelen.

En rekke faktorer, som vil bli nærmere redegjort for både i kapittel to og tre, bidro til at staten ikke var villig til selv å gå inn som entreprenør i oljevirkksomheten på dette tidspunktet. Staten begrenset derimot sin rolle til det Merrie Klapp og Morris Albert Adelman kaller for eier.⁶⁴ Det vil si at staten leier ut eierskapet sitt mot visse betingelser.

En rekke oljeselskap var derimot interesserte i å undersøke og utvinne potensielle oljeresurser fra norsk sokkel. De potensielle gevinstene i form av skatt og avgifter på virksomheten gjorde etableringen av et konsesjonssystem for å leie ut statens eierskap nødvendig. Det Adelman kaller hovedproblemstillingen i denne situasjonen var å finne balansen mellom det oljeselskapene ville betale i leie (rents) og hva staten ønsket i kompensasjon for å leie ut eierskapet sitt.⁶⁵ Adelman skriver i "The World Petroleum Market" om hvordan de få store oljefunnene må finansiere alle de feilslåtte. Derfor var heller ikke oljeselskapene villige til å godta for kostbare betingelser for retten til å utforske og produsere.⁶⁶

2.4.1 Det norske forhandlingssystemet

Det viktigste kjennetegnet på det norske systemet for konsesjonstildelinger var forhandlingene om betingelsene knyttet til utvinningstillatelsene. Det vil si at det fantes noen fastsatte betingelser som ikke kunne forhandles om, men utover disse var det reelle forhandlinger hvor både norske myndigheter og aktuelle søkere måtte gi og ta. De fastsatte

⁶³ Kindingstaad, Torbjørn og Hagemann, Fredrik (2002) s. 23-24

⁶⁴ Klapp, Merrie G. (1982) s. 575. Adelman, A.M. (1972) s. 42.

⁶⁵ Adelman, A.M. (1972) s. 42.

⁶⁶ Adelman, A.M. (1972) s. 42.

betingelsene forandret seg flere ganger, men som regel ble betingelsene fra forrige konsesjonstildeling satt som utgangspunktet for den neste.

Professor Øystein Noreng⁶⁷ beskriver situasjonen som at staten eide energiressursene, men manglet ekspertise, teknologi og viljen til å bruke offentlig kapital på en risikofylt oljeleting. Oljeselskapene hadde viljen og evnen, men ikke eierskapet til ressursene.⁶⁸ Derfor hevdet Noreng at de var i en gjensidig avhengig relasjon overfor hverandre. Jan Ole Dybfest påpeker i sin hovedoppgave, ”*Petroleumsvirksomheten og politisk styring*”, hvordan en slik situasjon ofte gir kompromissløsninger. Selv om det finnes en interessekonflikt mellom aktørene, kan ingen av dem påtvinge den andre en løsning.⁶⁹

Frem til Statoil ble opprettet er det vanlig å omtale statens rolle som en eier og utleier overfor oljeselskapene.⁷⁰ For staten involverte denne rollen i følge Klapp hovedsakelig to forhold. Staten hadde suverenitet over det nasjonale territoriet. Dette medførte retten til å kontrollere utnyttelsen av naturressursene og til å skattlegge eller innhente leie på utnyttelsen av ressursene.⁷¹ Dette var rollen staten hadde under de to første konsesjonstildelingene på sokkelen. Disse to tildelingene var også spesielle på den måten at resultatene av forhandlingene mellom staten og oljeselskapene medførte veldig forskjellige utfall for de søkende oljeselskapene.

Betingelsene som utgjorde utgangspunktet for å begynne forhandlingene ble endret flere ganger i løpet årene 1965-1985. Dette ble også som nevnt påvirket av både ytre og indre forhold. Statens beslutning om å selv gå inn som entreprenør etter opprettelsen av Statoil i 1972 la naturlig nok føringer på fremtidige konsesjonstildelinger. Dette medførte at staten ga eierandeler av sitt eget eierskap til sin egen aktør. Av ytre forhold så påvirket den internasjonale utviklingen i oljeprisen lønnsomheten til kostbare prosjekter utenfor norskekysten. Oljefunn som for eksempel Ekofisk-feltet, tydeliggjorde både for staten og oljeselskapene hvilke potensial som fantes på norsk sokkel.

⁶⁷ Noreng er professor i petroleumsøkonomi ved Handelshøyskolen BI.

⁶⁸ Noreng, Øystein (1980) s. 19.

⁶⁹ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 3.

⁷⁰ Klapp, Merrie G. (1982) s. 575.

⁷¹ Klapp, Merrie G. (1982) s. 580.

2.5 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har redegjort for den internasjonale konteksten knyttet til oljeindustrien og oljen som handelsvare frem mot 1970. Som en del av dette har sentrale aktører, som de mektige multinasjonale oljeselskapene og den kommende maktfaktoren OPEC, blitt presentert. Dette har blitt gjort for å belyse sentrale problemstillinger knyttet til utnyttelsen av verdifulle oljeressurser. Kapitlet har også presentert sentrale teoretiske perspektiver på relasjonen mellom stat og selskap. Teoriene har deretter blitt drøftet opp mot hverandre, og relatert opp mot den norske stats relasjon til oljeselskapene. Utover i oppgaven vil disse teoriene trekkes frem som et ledd i å forklare utviklingen på norsk sokkel.

Tilslutt har kapitlet kort forsøkt å forklare utformingen av det norsk konsesjonssystemet. Sentral i systemet ligger muligheten til å kunne endre hvilke betingelser som konsesjonene tildeles etter. Det særegne ved den norske systemet var at det i stor grad baserte seg på en del gitt betingelser og deretter på forhandlinger mellom staten og oljeselskapene. I det neste kapitlet skal fokuset rettes mot oljepolitikken, og overgangen fra den forsiktige tilnærmingen som preget 1960-tallet, til 1970-tallets storstilte fornorskningsprosess.

KAPITTEL 3

FRA FORSIKTIG START TIL FORNORSKING AV OLJEVIRKSOMHETEN

ÅRENE 1965-1977

3.1 INNLEDNING

Frem mot oljefunnet i 1969 var norsk oljepolitikk preget av en forsiktig og avventende holdning. Oljevirkosomheten ble i den tidlige perioden i stor grad ført på de utenlandske oljeselskaperens premisser. Etter oljefunnet ble denne politikken lagt om. De politiske målsetningene om nasjonal styring, og aktiv deltakelse av norske statlige og private interesser i oljevirkosomheten ble utover på 1970-tallet gitt konkret uttrykk gjennom konsesjonstildelingene. Staten benyttet i disse sine roller som eier og utleier av sokkelen til å gi særlig sin egne entreprenør, Statoil, og i litt mindre grad Hydro og Saga en privilegert stilling.

Dette kapitlet begynner med den første oljeletingen på norsk sokkel. Det redegjør for den tidlige oljepolitiske linjen som norske myndigheter førte og hvordan denne viser seg i de to første konsesjonsrundene vektlegges. Deretter fremheves Ekofisk-funnets betydning som vendepunkt mot en oljepolitikk hvor nasjonale interesser ble satt i fokus. Kapitlet vektlegger videre prosessen frem mot opprettelsen av Statoil. Deretter fokuseres det på Statfjord-tildelingen hvor den nye oljepolitikken får prøvde seg i praksis. Videre drøftes statens mange roller som eier, utleier og entreprenør i forhold til den tredje konsesjonsrunden. Tilslutt presenteres sentrale politiske motsetninger i synet på den norske oljepolitikken, før kapitlet oppsummeres.

3.2 OLJESELSKAPENE SER MOT NORDSJØEN

Etter et stort gassfunn utenfor Nederland i 1959 hadde de fleste internasjonale oljeselskaper begynt å vise interesse for oljeleting i Nordsjøen. Oppmerksomheten for den delen av Nordsjøen som ble regnet for å tilfalle Norge begynte for alvor i 1962 med henvendelser fra flere selskap som ville undersøke havbunnen. Myndighetene var usikre på hvilken respons denne interessen skulle få, men det førte til at spørsmål om formelt eierskap og delingen av sokkelen i forhold til Nordsjølandene ble prioritert. I mai 1963 ble norsk statsoverhøyhet på sokkelen proklamert, og det ble slått fast at staten hadde retten til de eventuelle ressursene

som kunne finnes. Utover dette kunne kongen – det vil si regjeringen - gi tillatelse til å utforske eller utnytte ressursene.⁷² Formalisering av grensene i Nordsjøen overfor Storbritannia og Danmark ble neste steg. Innen utgangen av 1965 var statene enige om delingen av Nordsjøen.⁷³ Etter at grensene var blitt formaliserte, begynte norske myndigheter arbeidet med å utlyse aktuelle områder av kontinentalsokkelen til de interesserte selskapene.

3.2.1 Den forsiktige starten

Ett sentralt spørsmål var hvem som skulle utføre de nye offentlige arbeidsoppgavene knyttet til forvaltningen av kontinentalsokkelen. Industridepartementets bergverksavdeling ble først tildelt oljesaken som ansvarsområde. Her ble Nils Gulnes den første ansatte som leder for et midlertidig Oljekontor som etter hvert også besto av maskiningeniør Olav K. Christiansen og geolog Fredrik Hagemann. Om ansettelsen fortalte Gulnes til Oljedirektoratets magasin *Norsk Sokkel*:

”På Industridepartementets bergverkskontor hadde de behov for en jurist som kunne engelsk til å arbeide med noe som ble kalt olje. Da stillingen ble utlyst, var det ingen søkere. Jeg kom rett fra universitetet og ble, nærmest over bordet, tilbudt jobb”.⁷⁴

Dette illustrerer hvor tilfeldig oljesaken ble håndtert i de første årene. Men til og med så sent som i Stortingsmelding 95 (1969-1970) ble den manglende troen på at olje kom til å bli betydningsfullt for Norge understreket.⁷⁵ Om Oljekontoret het det i meldingen at kontoret var midlertidig opprettet, og at denne organisasjonsformen var valgt fordi det var usikkert om det vil bli permanent virksomhet på sokkelen.⁷⁶ Hagemann anså synspunktene som karakteristisk for om denne perioden og uttalte til *Norsk sokkel*:

”Den første tiden var Oljekontoret midlertidig. Det viste hvor liten tro myndighetene hadde på olje i Norge den gang. Politikerne interesserte seg heller ikke. Derfor sto vi nokså fritt med å legge til rette for virksomheten”.⁷⁷

Den 9. april 1965 ble riktignok et eget Oljeråd opprettet med Jens Evensen som formann og med Gulnes som sekretær. Evensen var på dette tidspunktet ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet, og jobbet med å sikre Norges interesser på kontinentalsokkelen.

⁷² Kindingstaad, Torbjørn og Hagemann, Fredrik (2002) s. 23-24

⁷³ Helle, Egil (1984) s. 28-31.

⁷⁴ <http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/Fire+oljeeventyrere+samlet+igjen.htm> (lest: 12.05.2008)

⁷⁵ St. prp. nr. 113 (1971-71) refererer til St. Meld. nr. 95 (1969-70) s. 5-6.

⁷⁶ St. prp. nr. 113 (1971-72) s. 6.

⁷⁷ <http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/Fire+oljeeventyrere+samlet+igjen.htm> (lest: 12.03.2008)

Statens Oljeråd hadde som arbeidsoppgaver å forhandle om tildeling av konsesjoner, utforme sikkerhetsforskrifter, og ikke minst trekke opp retningslinjer for norsk oljepolitikk.⁷⁸ Rådet var ment å skulle fungere som et rådgivende organ, men stod i realiteten for mye av utformingen av oljepolitikken frem til en permanent organisering av statens oppgaver ble gjennomført. Dette ga betydelig innflytelse til noen få og sentrale personer – som Evensen og Gulnes.⁷⁹

3.3 DE FØRSTE KONSESJONSRUNDENE PÅ SOKKELEN 1965-1969.

Så den 13. april 1965 ble totalt om lag 15 % av den norske kontinentalsokkelen utlyst. Den første runden var svært omfattende og stilte få krav til søkerne sammenliknet med senere tildelinger. Potensielle konsesjonssøkerne ble hovedsaklig vurdert etter finansiell styrke og deres erfaring med oljeleting.⁸⁰ En sentral interessemotsetning mellom staten og selskapene var i forhold til beskatning og avgifter på virksomheten.⁸¹ Norsk myndigheter la også til rette for at amerikanske selskap kunne dra nytte av hjemlig skattelovgivning som gjorde det mulig for dem å trekke utgifter tilknyttet virksomhet på norsk sokkelen fra på moderselskapets inntekter. For å kunne gjøre dette krevde amerikanske myndigheter en kjedeforbindelse. Dette var bakgrunnen for at norske myndigheter i 1965 ga amerikanske selskaper anledning til å operere gjennom filial istedenfor gjennom norske datterselskaper.⁸² Nils Gulnes fra Statens oljeråd hevdet at selskapene hadde gitt uttrykk for at de ikke ønsket å begynne undersøkelser med mindre de kunne dra nytte av denne skattefordelen.⁸³ Nils Gulnes begrunnet det norske synet på denne måten:

*"Norge er ikke i en enestående stilling ved å ha sedimenter på kontinentalsokkelen og må således konkurrere med 65-70 andre stater hvor det foregår undersøkelser etter eller utvinning av petroleum. Norge må derfor ikke prise seg ut av konkurransen ved å stille for tøffe betingelser."*⁸⁴

Ett av virkemidlene Norge lokket med var nettopp en gunstigere beskatning av oljevirkosomheten enn av industrien på fastlandet.⁸⁵

⁷⁸ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 130-131.

⁷⁹ Skymoene, Trine (1986) s. 42.

⁸⁰ Helle, Egil (1984) s. 40.

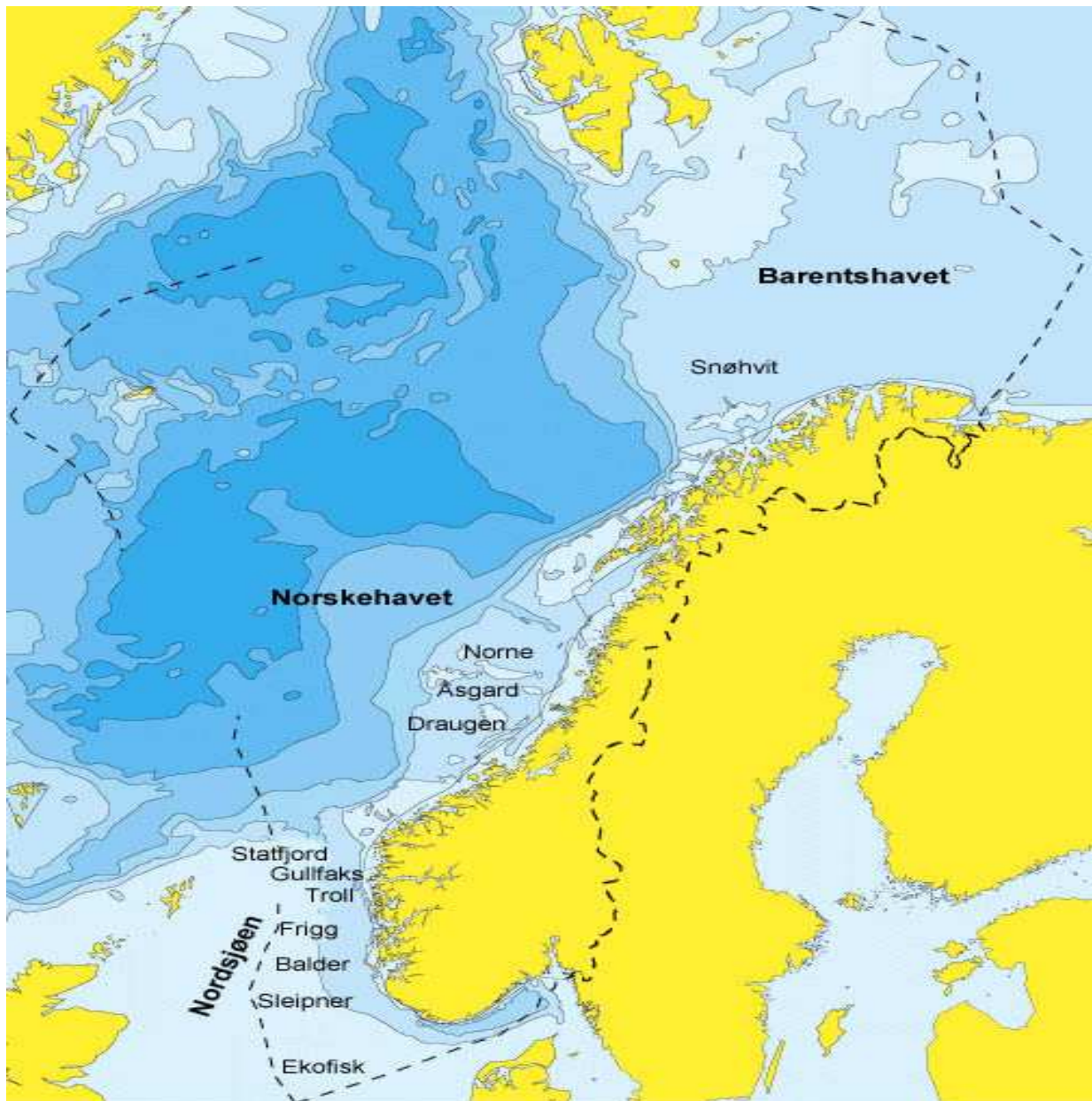
⁸¹ Sejersted, Francis (1994) s. 9.

⁸² Lønnum, Mimi (1972) s. 198.

⁸³ Lønnum, Mimi (1972) s. 198.

⁸⁴ Lønnum, Mimi (1972) s. 208.

Illustrasjon 3.1: Den norske kontinentsokkelen og enkelte sentrale oljefunn.



Kilde: http://www.tekniskmuseum.no/no/utstillingene/Jakten_oljen/kart.htm (lest: 16.04.2008)

Myndighetene fulgte altså Robert Reich strategien, ved å legge til rette for at den nye industrien skulle etablere seg.⁸⁶ Oljepolitikken ble på denne måten formet av at selskapene satt med forhandlingsmakten, som sitatet til Gulnes viser, overfor norske myndigheter som ønsket å kunne tiltrekke seg nye investeringer. Dette bidro til at den første tildelingen var lite preget av den internasjonale utviklingen mellom produsentland og de store oljeselskapene. Noe av forklaringen på dette kan også være en nølende interesse fra de største oljeselskapene.

⁸⁵ Olsen, Odd Einar og Sejersted, Francis (1997) s. 30-32.

⁸⁶ Robert Reich strategien ble forklart i kapittel 2 under punkt 2.4.

Av de ”store” fikk kun Esso og Shell utvinningstillatelser.⁸⁷ De norske interessene var representert ved Norwegian Oil Consortium og Norsk Hydro.⁸⁸ Størst betydning av disse fikk Hydro, som igjennom deltakelse i Petronord-gruppen⁸⁹ fikk tildelt eierandeler i ni blokker i den første runden. Petronord-gruppen og Phillips-gruppen byttet også eierandeler i hver sine blokker. I praksis medførte dette at Phillips-gruppen fikk 20 % eierskap i blokker som Petronord var blitt tildelt og omvendt.

Den største betydning av byttehandelen var at Norsk Hydro oppnådde en andel på 6,7 % av Ekofisk-området hvor Phillips drev oljeleting.⁹⁰ Norsk Hydro hadde i tillegg en opsjon på å øke sin andel i Petronord-gruppen sine tillatelser, som i utgangspunktet utgjorde 10 %, opp til hele 26,8 %.⁹¹ Hydro fikk også signaler fra Industridepartementet om at selskapets eierandeler ville bli vektlagt i behandlingen. Dette kunne ifølge historikerne Johannesen, Rønning og Sandvik sees som et tegn på en forsiktig særbehandling fra myndighetene side. Forfatterne påpeker samtidig at utenlandske oljeselskap var overrasket over hvor lite støtte norske selskap fikk fra egne myndigheter.⁹² Den første runden ble avsluttet med tildelelse av utvinningstillatelser som omfattet i alt 78 blokker.⁹³

3.3.1 Ny konsesjonsrunde gir nye krav

I mai 1968 gikk det mot nye konsesjonstildelinger. Så langt hadde resultatene av boringene på norsk sokkel vært skuffende. Jens Evensen i Oljerådet fryktet derfor at flere av oljeselskapene ville nedlegge sin virksomhet om de ikke ble gitt muligheten til å undersøke nye blokker. Dette viser på mange måter hvor tilfeldig oljepolitikken ble håndtert, og stort sett tilpasset etter selskapenes behov. Hensikten med de nye tildelingene var primært å holde aktivitetsnivået og interessen oppe hos selskapene som allerede hadde fått konsesjoner ved første runde ved å gi et mindre antall nye blokker.

⁸⁷ Helle, Egil (1984) s. 69.

⁸⁸ Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 635. Norwegian Oil Consortium var opprettet med bakgrunn i totalt 20 selskaper.

⁸⁹ Petronord-gruppen besto i 1965 av Elf, Norsk Hydro, Cofranord, Eurafrep, Coparex, Total, Aquitaine – til sammen 80 %. De resterende 20 % var fordelt på Phillips-gruppen. I 1969 tildelingen var Petronord-gruppen redusert til Elf, Hydro, Aquitaine og Total. Tallene er hentet fra St. Meld. 76 (1970-71) s. 46-47.

⁹⁰ St. Meld. nr. 47 (1990-91), *Oljedirektoratets årsberetning for 1989 og 1990*, s. 46.

⁹¹ St. Meld. nr. 76 (1970-71) s. 46.

⁹² Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 268-269.

⁹³ Helle, Egil (1984) s. 40-42.

Totalt ble det i den andre konsesjonsrunden tildelt 14 blokker. Av disse ble 13 tildelt i 1969, og en ble tildelt i 1971.⁹⁴ Den andre konsesjonsrunden gir som nevnt i kapittel to, et godt bilde på hvor fleksibelt konsesjonssystemet i Norge kunne fungere i praksis. I utlysningen av runden var for eksempel statsdeltakelse ikke nevnt.⁹⁵ En av grunnene til at det senere kom på tale var at ikke lenge etter utlysningen kunngjorde Phillips-gruppen sitt første funn, Cod. Dette ga staten muligheter til å oppnå bedre betingelser enn i 1965, selv om Cod viste seg å ikke være et drivverdig funn.⁹⁶

Evensen, som ledet forhandlingene drøftet spørsmålet om statsdeltakelse både med Industridepartementet og regjeringen. Regjeringen gikk ifølge forfatteren av Norges første oljehistorie, Egil Helle, inn for at statsdeltakelse burde drøftes med oljeselskapene. Regjeringen ønsket derimot ikke å ta stilling til hvor stor den burde være eller karakteren den skulle ha.⁹⁷ I forhandlingene som fulgte, ble sluttresultatet forskjellige løsninger mellom staten og de ulike selskapene. Evensen forhandlet med Esso frem en avtale på 15 % av netto profitten. Esso godtok av prinsipp ikke avtaler med statlig deltagelse i frykt for lignende krav i andre land hvor selskapet var engasjert.⁹⁸ Andre aktører, som Phillips-gruppen,⁹⁹ hadde imidlertid på eget initiativ sagt seg villig til å gi staten deltakerrett i sine blokker.¹⁰⁰ Denne deltagerretten ble kalt "carried-interest". I praksis innebar dette at staten deltok med opptil 17,5 % i kommersielle funn i de tildelingene som "carried-interest" betingelsen var fremforhandlet i. Den delen av utgiftene til leting som falt på staten ble dekket av de andre rettighetshaverne.¹⁰¹ Shell godtok ingen av de skisserte forslagene som ville gi statsdeltakelse eller en del av nettooverskuddet. Løsningen ble at selskapet forpliktet seg til å utdanne norsk personell i oljesektoren.¹⁰²

Det er verdt å merke seg at oljeselskapene i den andre runden hadde en forhandlingsmakt som gjorde at de kunne nekte å godta statens krav. En måte å se det på er at selv om kravene ble tøffere var betingelsene knyttet til oljevirkosomhet på sokkelen ennå utformet på selskapenes

⁹⁴ Helle, Egil (1984) s. 69-70.

⁹⁵ Helle, Egil (1984) s. 70.

⁹⁶ Lønnum, Mimi (1972) s. 203.

⁹⁷ Helle, Egil (1984) s. 71.

⁹⁸ Helle, Egil (1984) s. 71.

⁹⁹ Phillips-gruppen besto av Phillips Petroleum, Norske Fina og Norske Agip. Hentet fra St. Meld. nr. 30 (1973-74) s. 75.

¹⁰⁰ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 147.

¹⁰¹ Helle, Egil (1984) s.72.

¹⁰² Helle, Egil (1984) s. 71-72.

premisser. En annen forklaring på at konsesjonsforhandlingene fikk forskjellige utfall kan være fraværet av sentralt utformede retningslinjer. Systemet med forhandlinger om konsesjonsbetingelser hvor det offentlige Norge var representert av få personer som utgjorde et lite, men mektig oljemiljø, bidro kanskje også til en pragmatisk tilnærming mellom partene.

Myndighetenes behandling av Norsk Hydro i tildelingen er interessant. Som i den første tildelingen hadde selskapet opsjon på å øke sin andel i Petronord-gruppens fire tildelte blokker fra 13,6 % opp mot hele 34,6 % andel. Staten hadde også i disse blokkene en klausul om deltakelse ved eventuell oljeproduksjon. Staten valgte i dette tilfellet å ta hensyn til Hydro. Dette ble gjort gjennom at den statlige andelen var avhengig av i hvilken grad Hydro benyttet seg av sin opsjon. Om selskapet ikke økte sin opprinnelige andel ville statsdeltakelsen blitt stående på 12 %. Om Hydro derimot økte sin andel fullt ut vil staten sitte igjen med fem prosent.¹⁰³ Hensynet til Hydro ble altså satt foran statens egne eierinteresser i oljevirkksomheten på dette tidspunktet. Dette var nok like mye et tegn på statlig nøling i forhold til å ta stilling til sin rolle i oljevirkksomheten, som et tegn på favorisering av norske interesser.

Den andre konsesjonsrunden i 1969 påviste også problematiske sider ved måten konsesjonsforhandlingene ble ført. Sentrale aktører som Nils Gulnes hadde en dobbeltrolle som ansatt ved Industridepartementets Oljekontor og medlem i Oljerådet. Det var også uenighet mellom Oljekontoret i departementet og Oljerådet om avtalene som ga staten deltakerrett ved oljefunn.¹⁰⁴ Det var tydelig at den offentlige organiseringen bar preg av sin midlertidige karakter mens staten avventet om en permanent administrasjon var nødvendig.

Tabell 3.1: Fordeling av norsk og utenlandsk eierskap i konsesjonstildelingene.

| Konsesjons runde | År | Andel av eierskap i prosent | | Antall Blokker | Operatør i prosent | |
|---------------------|---------|--------------------------------|------------|-------------------|-----------------------|------------|
| | | Norsk | Utenlandsk | | Norsk | Utenlandsk |
| 1 | 1965 | 9 | 91 | 78 | 0 | 100 |
| 2 | 1969-71 | 15 | 85 | 14 | 0 | 100 |

Kilde: Stortingsmelding nr. 40 (1982-83) s. 34.

¹⁰³ St. Meld. nr. 76 (1970-71) s. 46-47. Dette hensynet kan heller ikke alene tilskrives oppkjøpet av statens eierskap i Hydro siden dette ble igangsatt først høsten 1970.

¹⁰⁴ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 147-150.

Tabell 3.1 viser at norske selskaper ble gitt noe større andeler i den andre konsesjonsrunden i forhold til den første. Den andre konsesjonsrunden er den siste hvor majoriteten av eierandelene ble tildelt til utenlandske oljeselskap. Senere samme år ble det gjort funn av store mengder olje på sokkelen. Dette bidro til en ny tilnærming til oljesaken.

3.4. NASJONALE OG INTERNASJONALE ENDRINGER

3.4.1 Oljefunnet på Ekofisk-feltet

Julen 1969 ble det slått fast at det var funnet store mengder olje på Ekofisk-feltet. Historikerne Hanisch og Nerheim beskriver dette som: [...] ”en revolusjon i norsk oljepolitikk i det både politikere og journalister for alvor oppdaget potensialet i oljesaken”.¹⁰⁵ Sommeren 1970 skrev Jan Christensen i Verdens Gang:

”Noe av det beste med Ekofisk-funnet – foruten de antydende ”gigantiske” oljereserver som det er gode sjanser for akkurat der – er at det bedrer sjansene for rask og god undersøkelse av våre øvrige havområder”.¹⁰⁶

Christensen fremhevet også en annen side ved saken.

”Økt interesse fra oljegigantene gjør det mulig for Norge og sikre seg de beste betingelser med hensyn til leieavtaler, og skatter og avgifter hvis produksjonen kommer i gang. Vi må nemlig samarbeide med de store selskapene. Norge alene har ikke ressurser nok til å ta på seg den risikoen som alltid vil være tilstede for milliardtap”.¹⁰⁷

Ekofisk-funnet hadde direkte innvirkning på den videre utformingen av norsk oljepolitikk på flere måter. Staten fikk som Christensen var inne på, betydelig mer forhandlingsmakt overfor oljeselskapene. Adelman poengterte, som nevnt i kapittel en, hvordan et stort funn vil gi eieren motivasjon til å forsøke å øke sin del av inntektene.¹⁰⁸ Dette skjedde på to måter for Norges del. For det første, gjorde funnet at staten selv var villig til å investere offentlig kapital for å bygge opp et norsk oljemiljø. For det andre var det klart at staten i forhandlingene om de fremtidige utvinningstillatelsene ville kreve mer i leie fra selskapene. På grunn av oljevirkosomhetens krav til kapital og teknologisk ekspertise ble utvinning i ren statlig regi regnet som et urealistisk valg. Det var også klart at departementet og politikerne i stor grad

¹⁰⁵ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 169.

¹⁰⁶ Verdens Gang, 04.06.1970: ”Departementet vil ha ”gigantfunn” bevist, og: Nordsjøolje tidligst om tre år”.

¹⁰⁷ Verdens Gang, 04.06.1970: ”Departementet vil ha ”gigantfunn” bevist, og: Nordsjøolje tidligst om tre år”.

¹⁰⁸ Adelman, A.M. (1972) s. 42.

måtte basere sine avgjørelser på oljeselskapenes informasjon frem til egen kompetanse var blitt oppbygd.

Den politiske debatten om Norges fremtidige oljepolitikk ble dagsaktuell etter Ekofisk. Så sent som i Stortingsmelding 95 (1969-70) var den midlertidige karakteren til statens oljeadministrasjon begrunnet med at: ”[...] man ikke vet om det vil bli permanent virksomhet på sokkelen”.¹⁰⁹ I Industrikomiteens behandling av Innstilling 294 (1970-71) var forsiktigheten fra tidligere bortimot fraværende. I Innstillingen uttrykte Industrikomiteen støtte til oljepolitiske målsetninger som at: ”[...] oljen skal komme hele det norske samfunnet til gode”. Komiteen mente videre at dette: ”[...] forutsetter nasjonal styring og kontroll med all virksomheten på den norske kontinentalsokkelen”.¹¹⁰ Hvilken konkret form dette skulle ta var vanskelig å si, men holdningen var definitivt endret. Komiteens holdningsendring, og det nye ambisjonsnivået var slik jeg ser det oppsiktsvekkende. Komiteen gikk videre i Innstillingen inn for å: ”[...] bygge opp et oljemiljø med så vel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt”.¹¹¹ Komiteen sluttet seg også i prinsippet til departementet og Jens Evensens oppfatning om at opprettelse av et statlig oljeselskap ville være nødvendig for å oppnå nødvendig kontroll over petroleumsvirksomheten.¹¹² Det ble også fastslått et mål om at petroleumssressursene skulle gi grunnlag for ny næringsvirksomhet i Norge.¹¹³ Mange av de fremtidige premissene for debatten om landets oljeressurser ble lagt i denne forsterkede industrikomiteens¹¹⁴ Innstilling 294 (1970-71), som også dannet basis for de ti norske ”oljebudene”.¹¹⁵ Ikke alle av budene fikk like stor betydning, og flere av ”budene” hadde overlappende målsetninger. De store og omfattende målsetningene som var blitt formulert gjorde at behovet for gjennomgang av statens oppgaver og en opprettelse av en permanent oljeadministrasjon ble nødvendig. Arbeidet med å utvikle et offentlig styringsapparat av oljevirksomheten startet i september 1970 med oppnevningen av et utvalg ledet av sivilingeniør Knud-Endre Knudsen. Utvalgets mandat var å komme med forslag til statens fremtidige organisasjon innenfor oljesektoren.¹¹⁶ På dette tidspunktet var det påvist store

¹⁰⁹ St. prp. nr. 113 (1971-72) s. 6.

¹¹⁰ Innstilling S. nr. 294 (1970-71) s. 632.

¹¹¹ Innstilling S. nr. 294 (1970-71) s. 635-636.

¹¹² Innstilling S. nr. 294 (1970-71) s. 636.

¹¹³ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 170.

¹¹⁴ Industrikomiteen var under behandlingen utvidet med Knut Frydenlud og Erling Petersen fra Utenriks og konstitusjonskomiteen.

¹¹⁵ Oljebudene ligger ved som vedlegg etter kapittelet.

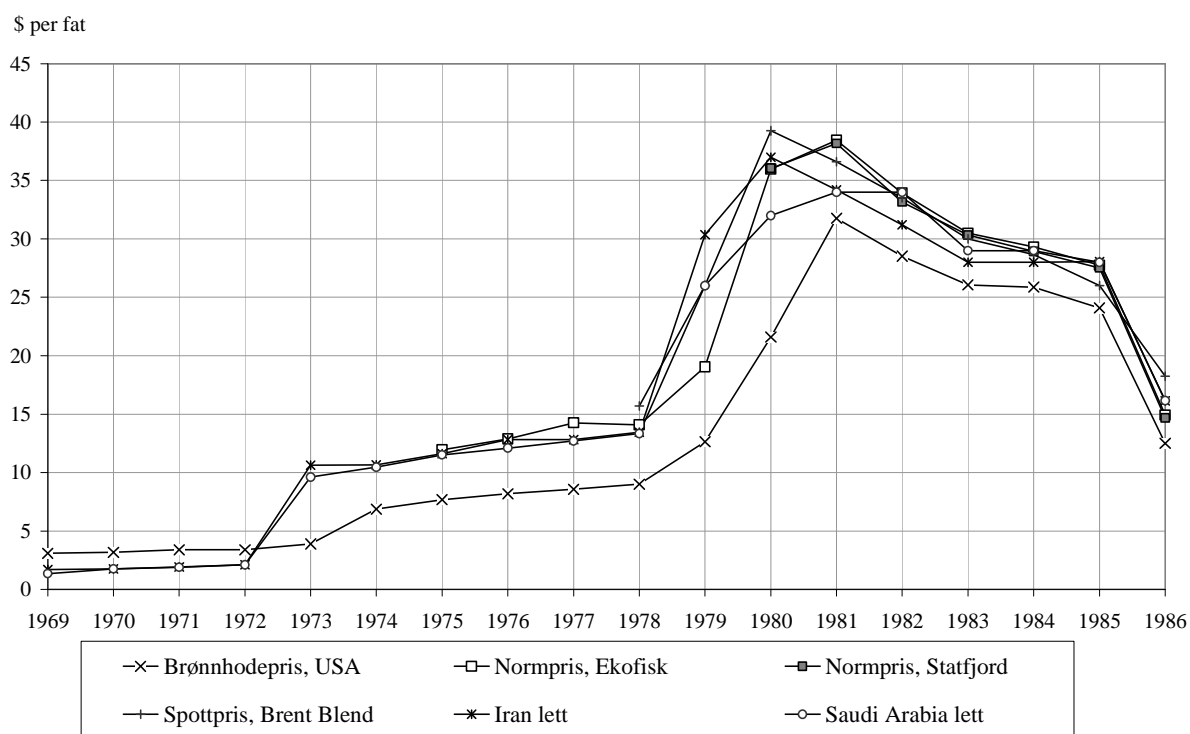
¹¹⁶ St. Meld. nr. 76 (1970-71) s. 14-15.

mengder olje på sokkelen, noe som gjorde klargjøringen av den videre organiseringen av statens oppgaver til en prioritert oppgave.

3.4.2 Produsentlandene viser muskler

Ekofisk-funnet på norsk sokkel sammenfalt med betydelige endringer i maktforholdene i oljeindustrien.¹¹⁷ Endringene var i stor grad en videreføring av prosessene som ble beskrevet i kapittel to, der nasjonalstaten fikk økt kontroll på beskostning av de multinasjonale oljeselskapene. Høsten 1973 viste OPEC muskler ved at medlemslandene kuttet i oljeproduksjonen som en respons på at organisasjonen oppfattet vesten som støttende til Israel under Yom Kippur krigen mot Egypt og Syria. Kuttet førte til at det ble 5 millioner fat olje mindre på verdensmarkedet hver dag.¹¹⁸ Fraværet av alternativet energikilder, gjorde at etterspørselen var konstant samtidig som den tilgjengelige mengden olje var betydelig redusert. Denne kombinasjonen førte til at oljeprisen steg kraftig (se figur 3.1).

Figur 3.1: Utviklingen i oljepriser 1969-1986.



Kilde: <http://www.ssb.no/histstat/aarbok/ht-0801-324.html> (lest: 01.05.2008)

¹¹⁷ Turner, Louis (1983) s. 125.

¹¹⁸ Turner, Louis (1983) s. 130-131.

Den første prisoppgangen¹¹⁹ sendte prisen opp fra rundt to dollar fatet sommeren 1973, til hele 15 dollarfatet i 1975.¹²⁰ Konsekvensene av prisoppgangen var stigende utgifter for de oljekonsumerende landene og økonomiske problemer for store deler av verden.¹²¹

Prisoppgangen var et resultat av at OPEC-landene hadde en stor del av verdens oljeressurser, og dette viste de nå vilje til å bruke som et pressmiddel i internasjonale konfliktsituasjoner.¹²² For Norge og Nordsjøen som oljeprovins betydde disse endringene i internasjonale forhold en ny forhandlingssituasjon. For eksempel betydde prisoppgangen at flere mindre funn kunne bli kommersielt lønnsomme. Med andre ord stimulerte den høye prisen til leting etter olje. Ustabiliteten i Midtøsten gjorde samtidig Nordsjøen mer attraktivt. Olje og gassforekomstenes beliggenhet rett utenfor det politisk stabile, voksende energimarkedet Vest-Europa var svært tiltrekkende. Men vanskelige værforhold og havdybden ville gi oljeselskapene utfordrende arbeidsforhold og høyere produksjonskostnader enn de fleste andre steder i verden.¹²³ Det store oljefunnet på Ekofisk og endringene i internasjonale forhold sammenfalt på en måte som gjorde norsk sokkel til et attraktivt område for oljeselskapene. Dette styrket norske myndigheters forhandlingsmakt betraktelig og bidro på denne måten til at oljeselskapene var mer lydhøre overfor nye krav. Dette var med på å gjøre fornorskningsprosessen lettere å gjennomføre.

3.5. DET INSTITUSJONELLE MØNSTERET LEGGES

Knudsen-utvalget anbefalte i sin utredning avgitt 24.mars 1971, en tredeling av statens oppgaver. Saken var blitt betegnet som en hastesak og utvalget var instruert om å arbeide hurtig. Utvalget anbefalte i sin innstilling for det første at Industridepartementets oppgaver ble begrenset til arbeid med målsetninger, prinsipielle spørsmål, lover og bestemmelser. For det andre skulle det nye Oljedirektoratet ta seg av de øvrige forvaltningsfunksjonene, derunder kontroll med virksomheten. For det tredje skulle de forretningsmessige interessene ivaretas gjennom opprettelse av et statlig holdingselskap.¹²⁴ Et holdingselskap har som oftest som

¹¹⁹ I oppgaven har jeg valgt betegnelsen prisoppgang. Ofte blir det to prisoppgangene på 1970-tallet referert til som OPEC I og II. Min forståelse av utviklingen er at dette er feilslutning. Den første oppgangen er initiert av OPEC ja, mens den andre som oppgaven skal redegjøre for senere i kapittel fire har en mer kompleks karakter og kan ikke tilskrives OPEC slik jeg har forstått det.

¹²⁰ Andersen, Svein (1993) s. 72.

¹²¹ Duiker, William J. og Spielvogel, Jackson J. (1998) s. 1135.

¹²² Duiker, William J. og Spielvogel, Jackson J. (1998) s. 1134-1135.

¹²³ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 78-79.

¹²⁴ St.prp. 113 (1971-72) s. 6. Skymoene, Trine (1986) s.42

eneste oppgave å eie aksjeposter i andre selskap. Utvalgets tanke var derfor at eventuell operativ virksomhet skulle gjennomføres av ulike datterselskap.

Denne tredelingen løste imidlertid ikke alle potensielle problemstillinger. Det er ikke alltid lett å skille mellom politikk og forvaltning i direktoratet, og ikke minst mellom forretning og politikk for statsbedrifter.¹²⁵ Nettopp problemstillinger knyttet til statlig forretningsdrift har ifølge historikeren Tore Grønlie, nærmest vært kontinuerlig på den politiske dagsorden siden statsbedriftene først så dagens lys. Årsaken mener Grønlie finnes i statsbedriftenes dobbelte karakter. Statsbedriftene er ifølge Grønlie: "[...]hybrider som permanent lever i en gråsoner mellom den offentlige og private sfære. De har en fot i markedet og en i staten".¹²⁶ Dette gir ulike forventninger til hvilke roller en statsbedrift må fylle.

Det nye Oljedirektoratet var det derimot mindre diskusjon om. Direktoratets oppgaver omfattet blant annet å skulle kontrollere at lovene og forskriftene for virksomheten på sokkelen ble overholdt. Det var i tillegg en målsetning å bygge opp direktoratet til å bli en sentral teknisk rådgiver for departementet. Dette skulle skje ved at direktoratet skulle kartlegge, samle inn, og bearbeide informasjon og geologisk materiale fra sokkelen. Ved å utvide egen kompetanse skulle myndighetene få bedre sjanse til å utforme en selvstendig oljepolitikk.¹²⁷ For Industridepartementet var hovedoppgavene å utforme de nasjonale målsetningene for oljevirksomheten. Sentralt innenfor dette sto lovgivningsarbeid, meddelelse av utvinningstillatelser og vurdering av åpning av nye områder av sokkelen.

Innstillingen fra Knudsen-utvalget ble imidlertid alt annet enn en hastesak. Isteden ble den liggende ubehandlet fra den politiske ledelsens side i over ett år.¹²⁸ Dette medførte at den politiske debatten om statens fremtidige forretningsmessige rolle på sokkelen fortsatte. Norsk Hydro var allerede aktive på sokkelen og ble vurdert som en mulig kandidat som statens forlengende arm i oljevirksomheten.

3.5.1 Norsk Hydros rolle i oljevirksomheten

Helt fra den første interessen for norsk sokkel tidlig på 1960-tallet hadde Norsk Hydro vært den mest toneangivende norske aktøren i oljevirksomheten. Ved inngangen til 1970-tallet

¹²⁵ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 463

¹²⁶ Grønlie, Tore (1990) s. 3

¹²⁷ Skymoene, Trine (1986) s. 43

¹²⁸ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 170.

hadde selskapet andeler i flere utvinningstillatelser på sokkelen. Når den norske stat etter Ekofisk-funnet så behovet for å engasjere seg mer direkte i alle aspekter ved oljevirkosomheten, var det derfor naturlig først å tenke på Hydro. Kunne selskapet fylle rollen som statens forlengede arm på sokkelen? Staten hadde dessuten allerede store eierinteresser i Hydro.¹²⁹ Forfatterne av bind to av Norsk Hydros historie, Johannesen, Rønning og Sandvik, fremhever hvordan sentrale personer i Hydros ledelse i denne perioden omtalte selskapet som en nasjonal aktør som kunne ivareta nasjonale hensyn innenfor oljeindustrien.¹³⁰

Kanskje mest oppsiktsvekkende var det at nøkkelpersonen Torvild Aakvaag¹³¹ i Hydro, kritiserte norsk oljepolitikk for å være for lite fordelaktig for norske interesser. Isteden ønsket han seg en nasjonal oljepolitikk hvor staten ga finansiell ryggdekning og aktivt favoriserte norske interessergrupper. I bunnen for dette synspunktet lå en holdning om at olje og gass var for viktig til å overlates til utenlandske interesser.¹³² Den viktigste ambisjonen bak Hydros utspill var i følge Johannesen, Rønning og Sandvik, kanskje et ønske og en plan fra selskapet om å bli statens redskap i utviklingen av norsk oljevirkosomhet.¹³³

3.5.2 Hvorfor ble det ikke Norsk Hydro?

Borten-regjeringen hadde gitt signaler som kunne tolkes som at Hydro var sett ut til å ivareta statens forretningsmessige interesser. Johannesen, Rønning og Sandvik påpeker at selskapet på mange måter burde være godt egnet til dette. Hydro hadde vært involvert på sokkelen siden den første konsesjonsrunden, og det faktum at selskapet allerede var delvis eid av staten burde kunne slå positivt ut ifølge forfatterne.¹³⁴ Høsten 1970 var imidlertid eierskapssituasjonen i Hydro den at 23 % av selskapet var på franske hender, 4 % var fordelt på andre utenlandske investorer, og 25 % var fordelt mellom private norske investorer.¹³⁵ Dermed utgjorde private en aksjemajoritet på omtrent 52 % av eierskapet i Hydro, mot statens 48 %. Eventuelle oppkjøpere hadde dermed mulighet til å få betydelig makt over selskapet.

¹²⁹ Helle, Egil (1984) s. 75.

¹³⁰ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 270.

¹³¹ Torvild Aakvaag ledet fra 1970 oppbyggingen av petroleumssdivisjonen av Hydro. Aakvaag hadde senere flere sentrale posisjoner i ledelsen av Norsk Hydro; han var administrerende direktør 1975-77, assisterende generaldirektør 1977-1984 og generaldirektør 1984-1990 før han ble styreformann i 1991 – en posisjon han holdt frem til 1997. <http://www.coplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9335774> (lest: 01.05.2008)

¹³² Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 271.

¹³³ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 319.

¹³⁴ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 320-322.

¹³⁵ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 320

Dette kan ha vært noe av grunnen til at Borten-regjeringen gjennom oppkjøp økte statens eierskap i Hydro til 51 %. I oktober 1970 hadde regjeringen i all hemmelighet begynt å kjøpe aksjer i Norsk Hydro nettopp for å oppnå målet om aksjemajoritet. Oppkjøpet ga samtidig spekulasjonene om at Hydro kunne komme til å bli statens forretningsmessige aktør på sokkelen mer tyngde. Johannesen, Rønning og Sandvik insinuerer at initiativet til statens oppkjøp kom fra generaldirektøren i Hydro, Johan Holte. Holte ivret for at Hydro skulle bli statens forlengede arm på sokkelen og hadde nær kontakt med norske politikere. Spekulasjoner om et mulig utenlandsk oppkjøp av Hydro kan ha gitt Holte den nødvendige motivasjonen til å foreslå et mottrekk fra statens side.¹³⁶

Hydro kunne i utgangspunktet virke som et naturlig valg når staten ønsket å utvide sitt engasjement på sokkelen. På den andre siden kan myndighetene ha sett det som betenkelig at private aksjonærer i for stor grad skulle nyte godt av den særbehandling man forventet å utøve fra myndighetenes side.¹³⁷ Hydros tilknytning og binding til Petronord-gruppen talte heller ikke til selskapets fordel. Hydro og Petronord hadde inngått forpliktende samarbeidsavtaler som selskapet ikke uten videre kunne trekke seg ut av. Dessuten hadde Hydro en tradisjon for å motsette seg statlig styring.¹³⁸ Hovedproblemet var Hydros ønske om å kunne handle autonomt fra sin største eier og legge bedriftsøkonomiske interesser til grunn for beslutningsprosessene. Samtidig ønsket selskapet de fordelene og den prefererte stillingen en status som et statlig selskap ville innebære.

Et for aktivt statlig eierskap i selskapet kunne også bety at politiske målsetninger i større grad enn tidligere kunne bli prioritert foran private eierinteresser.¹³⁹ I Innstilling 294 (1970-71) fra Industrikomiteen fremheves det at: ”Komiteen finner aksjekjøpet både riktig og naturlig når en ser på de store og nasjonale oppgaver Norsk Hydro har i industrireisingen og på kontinentalsokkelen”. På den andre siden sies det videre: ”Komiteen finner likevel grunn til å peke på at aksjekjøpet og aksjemajoriteten i Norsk Hydro ikke binder staten i dens fremtidige oljepolitiske disposisjoner”.¹⁴⁰ Hanisch og Nerheim fremhever hvordan den siste setningen

¹³⁶ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 323. Hydros målsetning om å bli det sentrale nasjonale selskapet i ble ansett for å styrkes med et større statlig eierskap i selskapet. På den andre side, ville større utenlandsk eierskap kunne ha svekket Hydros nasjonale karakter og legitimitet som statens forlengede arm i oljeindustrien.

¹³⁷ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 322-323.

¹³⁸ Noreng, Øystein (1980) s. 137

¹³⁹ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 325-326

¹⁴⁰ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 169.

tilslutt ble det avgjørende argumentet. Politikerne støttet aksjekjøpet, men majoriteten ønsket i tillegg å etablere et nytt statlig oljeselskap.¹⁴¹

3.5.3 Statsoljeselskapet opprettes

Den endelige avgjørelsen om å opprette et statsoljeselskap henger sammen med skiftet fra Borten-regjeringen (1965-1971) til en Arbeiderparti-regjering ledet av Trygve Bratteli. Johannesen, Rønning og Sandvik hevder at i løpet av de 18 månedene som Bratteli styrte mellom 1971 og 1972 ble Hydros muligheter for å bli statens redskap lagt døde.¹⁴² Bratteli satte inn Arve Johnsen¹⁴³ og Finn Lied¹⁴⁴ i ledelsen i Industridepartementet. Lied og Johnsen sin målsetning for statens deltakelse i oljevirkksomheten var et operativt statselskap med stor grad av handlefrihet.¹⁴⁵

Selv om Arbeiderpartiet og Høyre senest sommeren 1971 hadde vært enige om formen på det nye selskapet, hadde ambisjonene for selskapets virksomhet vært svært forskjellige.¹⁴⁶ I prosessen frem mot selve opprettelsen var det stor uenighet både om selskapsform og ikke minst hvor vide fullmakter det nye selskapet skulle ha. To politiske hovedsynspunkter sto mot hverandre. Høyre og sentrumspartiene ønsket parlamentarisk kontroll og et svært spesifikt regelverk overfor selskapet. Arbeiderpartiet ville på den andre siden ha et stort integrert oljeselskap med en bred formålsparagraf og utstrakt handlefrihet.¹⁴⁷ Dette var en videreføring av Arbeiderpartiets tradisjonelle industripolitiske linje med vekt på minst mulig innblanding fra Stortinget. Høyres politikk kan kanskje fremstå som selvmotstridene. En mulig forklaring kan være følelsen av at partiet i politisk opposisjon ville ha manglende innflytelse over selskapet. Den mest sannsynlige forklaringen er nok at partiet var motstander av at staten skulle engasjere seg aktivt i næringslivet. Dette viste seg blant annet i Innstilling 275 (1973-

¹⁴¹ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 169.

¹⁴² Johannesen, F.E, Rønning, A., Sandvik, P.T. (2005) s. 332-333.

¹⁴³ Arve Johnsen er økonom, jurist og tidligere politiker (Ap). Han var salgssjef i Norsk Hydro 1965-71, statssekretær i industridepartementet 1971-72 og administrerende direktør i Statoil 1972-87.

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9316946> (lest: 17.04.2008)

¹⁴⁴ Finn Lied er utdannet sivilingeniør. Han var statsråd i Industridepartementet under Trygve Brattelis regjering 1971-1972. Her spilte Lied en nøkkelrolle frem mot opprettelsen av Statoil.

http://no.wikipedia.org/wiki/Finn_Lied (lest: 10.05.2008) I hans ministertid var Arve Johnsen hans statssekretær. Lieds inntreden som styreformann fra 1974 innebar dermed at de to topp-posisjonene i Statoil ble bekledd av den tidligere ministeren – av mange fremhevet som selve strategen bak statselskapet – og hans statssekretær.

¹⁴⁵ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 280.

¹⁴⁶ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 273.

¹⁴⁷ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 273-285.

74).¹⁴⁸ At det til og med skjedde i en potensielt svært viktig sektor for norsk økonomi styrket nok denne motstanden. Arbeiderpartiet som satt i posisjon hadde på sin side evnen til å kunne styre gjennom andre kanaler som oppnevning av styremedlemmer og den direkte kontakten mellom selskapets ledelse og departementet.¹⁴⁹

Utsiktene til at Statoil ville bli en dominerende aktør i samfunnsøkonomien aktualiserte problemstillingen om politisk styring av selskapet.¹⁵⁰ Dette gjorde det også viktig å heve seg over uenigheter og søke mot løsninger som ville kunne videreføres uavhengig av hvem som hadde regjeringmakten. Prosessen frem mot det enstemmige vedtaket om opprettelsen av statsselskapet var imidlertid preget av uenighet. Den kommende folkeavstemningen om et norsk EF-medlemskap spilte en viktig rolle som drivkraft for å oppnå et kompromiss. I valgkampen hadde EF-motstanderne hevdet at medlemskap ville kunne medføre at inntektene fra de nye oljeressursene ville forsvinne rett ut av landet. De to toneangivende partiene på venstresiden og høyresiden, Arbeiderpartiet og Høyre, var begge tilhengere av norsk EF-medlemskap. Denne konteksten er interessant i forhold til at partiene søkte sammen i oljepolitikken for å motbevise EF-motstandernes argumentasjon. Torbjørn Kindingstad¹⁵¹ og Fredrik Hagemann hevdet at Høyres støtte til opprettelsen av Statoil i avstemningen må forstås som en del av EF-debatten.¹⁵² Det faktum at Statoil ble vedtatt opprettet av Stortinget nøyaktig en uke før den kommende folkeavstemningen bidrar til å styrke denne forståelsen.¹⁵³

I Industrikomiteens behandling av opprettelsen av Statoil ble det både fra Industridepartementet og fra komiteen poengtert at enkeltsaker av stor økonomisk betydning måtte legges frem for Stortinget.¹⁵⁴ Videre ble det understreket at det var de politiske myndighetenes ansvar å utarbeide et regelverk som sikret at selskapet fikk forretningsmessig frihet, men samtidig ble underlagt parlamentariske styring og kontroll.¹⁵⁵ Vektleggingen av disse motstridende målsetningene var preget av at Arbeiderpartiets representanter vektla friheten, mens de borgerlige var opptatt av kontroll. Løsningen for å ivareta begge parters synspunkter ble en særskilt ordning for Statoil. Ordningen som ble kalt ”paragraf 10-ordningen”, ga selskapet en betydelig informasjonsplikt. Denne innebar blant annet å legge

¹⁴⁸ Innst. S. 275 (1973-74) s. 15.

¹⁴⁹ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 279-282.

¹⁵⁰ Skymoen, Trine (1986) s. 46.

¹⁵¹ Torbjørn Kindingstad er politisk redaktør i Stavanger Aftenblad og forfatter.

¹⁵² Kindingstad, Torbjørn og Hagemann, Fredrik (2002) s. 94.

¹⁵³ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 283-284.

¹⁵⁴ Innst. S. 316 (1971-72) s. 610.

¹⁵⁵ Innst. S. 316 (1971-72) s. 610.

frem planene sine i årlige meldinger. Planene ble så gjennomgått og kommenterte av departementet før de ble oversendt som egen Stortingsmelding til Industrikomiteen. Komiteen innstilte så til vedtak i Stortinget, og innstillingen dannet bakgrunn for plenumsdebatten i Stortinget. Gjennom innføringen av denne ordningen håpet Stortinget å bedre sin reelle mulighet for å kunne styre selskapets aktivitet.¹⁵⁶

Det nye statsselskapets form var ifølge Francis Sejersted nettopp et kompromiss mellom Arbeiderpartiet og Høyre. Sejersted mener selskapet var et forsøk på å forene Arbeiderpartiets statsdriftsideologi med Høyres selveiermodell. Et rent statsselskap underlagt politiske organer skulle gi demokratisk legitimitet samtidig som det var en del av den nasjonale strategien for utviklingen av oljeindustrien. Statoil ble altså en mellomting mellom et operativt oljeselskap på linje med andre oljeselskaper, og et politisk instrument for en nasjonal oljepolitikk.¹⁵⁷

Sommeren 1972 vedtok Stortinget en rekke endringer innenfor petroleumssektoren. Det ble i tillegg til det nye statlige oljeselskapet opprettet et eget oljedirektorat. Den 14. juni 1972 ble den norske stats oljeselskap, Statoil, vedtatt opprettet av Stortinget. Med opprettelsen av Statoil var staten selv blitt en forretningsmessig aktør på den sokkelen den selv forvaltet. Samtidig skulle Industridepartementet fra nå av prioritere oljesaken høyere.¹⁵⁸ Den 8. desember 1972 ble den kongelig resolusjon av 1965 revidert. I den nye resolusjonen ble det gitt klar uttrykk for at departementet kunne kreve statsdeltakelse som en betingelse for å tildele utvinningstillatelser.¹⁵⁹ Den nye resolusjonen medførte i tillegg en økning av ulike avgiftsatser. Utvinningstillatelsenes varighet ble redusert og samtidig skulle en større andel av de tildelte områdene tilbakeføres til staten raskere enn tidligere.¹⁶⁰ Et annet nytt moment var vektleggingen av at aktørene på sokkelen skulle benytte seg av norske varer og tjenester.

De største oljepolitiske endringene var gjennomførte med opprettelsen av Statoil og en permanent oljeadministrasjon. Disse endringene var som jeg påpekte i kapittel en, lite verdt om de ikke ble fulgt opp i konsesjonstildelingene. Nettopp utviklingen i prioriteringene i konsesjonspolitikken for de neste tildelingene utgjør det videre fokuset i kapitlet.

¹⁵⁶ Skymoene, Trine (1986) s. 47-48.

¹⁵⁷ Sejersted, Francis (1993) s. 202.

¹⁵⁸ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 46.

¹⁵⁹ Naroei, Nahid Dastor (2006) s. 21.

¹⁶⁰ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 43-44.

3.6 NY OLJEPOLITIKK PÅ VENT

Sommeren 1972 sendte Industridepartementet ut en pressemelding hvor det ble kunngjort hvilke blokker som var planlagt utlyst innen utgangen av året.¹⁶¹ Det hadde riktignok mer eller mindre kontinuerlig blitt varslet om en ny konsesjonsrunde det siste året. Hanisch og Nerheim hevdet at mens politikerne var opptatt av oljen som en kamp om nasjonale interesser og kontroll over ressurser, var departementet opptatt av å opptre med troverdighet ovenfor oljeselskapene og opprettholde det åpne og gode forholdet dem i mellom.¹⁶² Folkeavstemmingen 24. og 25. september ga nei-siden flertall i EF-saken. Dette medførte at Arbeiderpartiregjeringen til Trygve Bratteli gikk av. Regjeringsskiftet til en sentrumsregjering under ledelse av statsminister Lars Korvald medførte ytterligere forsinkelser i fremdriften med utlysning av nye blokker på kontinentalsokkelen.¹⁶³

3.6.1 De norske ”Brent-blokkene”

Industridepartementet hadde imidlertid mottatt søknader om utvinningstillatelse fra Esso og Shell i februar 1972. Bakgrunnen for søknaden var at de to selskapene hadde funnet olje på britisk sokkel og antok at funnet strakte seg over midtlinjen til norsk sokkel.¹⁶⁴ De forløpige testene fra selskapene indikerte at det var mulighet for et kjempefunn. På britisk side hadde selskapene bydd 21 millioner pund for lisensen, noe som tilsvarte utgiftene til 12 letebrønner.¹⁶⁵ Fremdriften av nye tildelinger på sokkelen var som nevnt stoppet opp. Disse ble heller ikke gjenopptatt før norsk sokkel sto overfor det Farouk Al-Kasim¹⁶⁶ kalte for medianlinjeutfordringen.¹⁶⁷ Al-Kasim hevdet at å redusere denne var et av de sentrale motivene bak utvelgelsen av hvilke blokker som ble utlyst for tildeling på 1970-tallet.¹⁶⁸

Medianlinjeutfordringen bestod blant annet av frykten for at man kunne tappe ”norsk” olje fra britisk side ved funn i grenseområdene. Utfordringen skulle møtes ved å tildele såkalte grenseblokker. Den 2. september 1975 slo Verdens Gang opp denne problematikken under overskriften: ”Britene tapper norsk olje- om vi ikke øker produksjonen”. Det sentrale i

¹⁶¹ Opdahl, Nils (1978) s. 129.

¹⁶² Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 301.

¹⁶³ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 301-302.

¹⁶⁴ Opdahl, Nils (1978) s. 132.

¹⁶⁵ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 373.

¹⁶⁶ Farouk Al-Kasim Utdannet geolog fra Imperial College, London. 1968-1973: Petroleumsrådgiver i Industridepartementet. 1973-1991: Direktør ressursforvaltning i OD.

¹⁶⁷ Al-Kasim, Farouk (2006) s. 27-28.

¹⁶⁸ Al-Kasim, Farouk (2006) s.27-28.

artikkelen var frykten for at det politisk vedtatt moderate norske utvinningstempoet på 90 millioner oljeekvivalenter skulle være for lite. Risikoen lå i at det høyere produksjonstempoet på britisk side skulle medføre at Norge ville tape oljereserver for alltid.¹⁶⁹

Denne situasjonen stilte departementet overfor flere utfordringer. Samtidig gjorde muligheten for at selskapene kunne tappe ”norsk” olje at man ønsket en rask avgjørelse. Samtidig måtte de forestående endringene innenfor oljepolitikken tas hensyn til. Hvilken rolle burde det nye statsoljeselskapet spille på denne antatt verdifulle blokken? Hvordan kunne operatøransvaret tildeles på en slik måte at det gagnet Norge mest?

Forhandlingsmessig satt norsk myndigheter i det som må karakteriseres som en komfortabel posisjon. Sokkelen var preget av optimisme og hektisk aktivitet. De geologiske forholdene på de aktuelle områdene var svært lovende og dermed gjenstand for stor interesse. Utenom Shell og Esso søkte totalt hele 19 andre selskaper.¹⁷⁰ Fra myndighetene side var det ønskelig med størst mulig statsdeltakelse gjennom Statoil. Samtidig var det nødvendig med en erfaren operatør og gjerne en aktør som ikke hadde interesser i Brent-funnet på britisk side. Ulike løsninger ble skissert. Et alternativ var en deling med 50 % til Statoil, og 50 % fordelt på Shell og Esso. Eller skulle Statoil få hele blokken alene? Alternativt kunne en helnorsk variant hvor Statoil innehadde 51 % og den resterende andelen ble fordelt mellom Hydro og Saga være en løsning.¹⁷¹

Etter forhandlinger ble oljeselskapene Conoco, Shell og Esso gitt 10 % andel hver, mens de resterende fem prosentene ble fordelt på en rekke mindre selskap.¹⁷² Statoil satt igjen med hele 50 % andel. Det amerikanske oljeselskapet Chevron ble forespeilet å være operatør for feltet, og ble tilbudt en andel på 15 %. Selskapet var imidlertid ikke fornøyd med betingelsene som myndighetene stilte. De etterfølgende reaksjonene fra departementet ga et klart uttrykk for hvilken privilegert forhandlingssituasjon de befant seg i. Fremfor å gå i videre forhandlinger med Chevron, sendte departementet ganske enkelt tilbudet videre til neste aktuelle kandidat. Kontrasten til den andre konsesjonsrunden er stor og viser hvordan forhandlingssituasjonen var tydelig endret i favør av norske myndigheter.

¹⁶⁹ Verdens Gang, ”Britene tapper norsk olje om vi ikke øker produksjonen”. 02.09.1975.

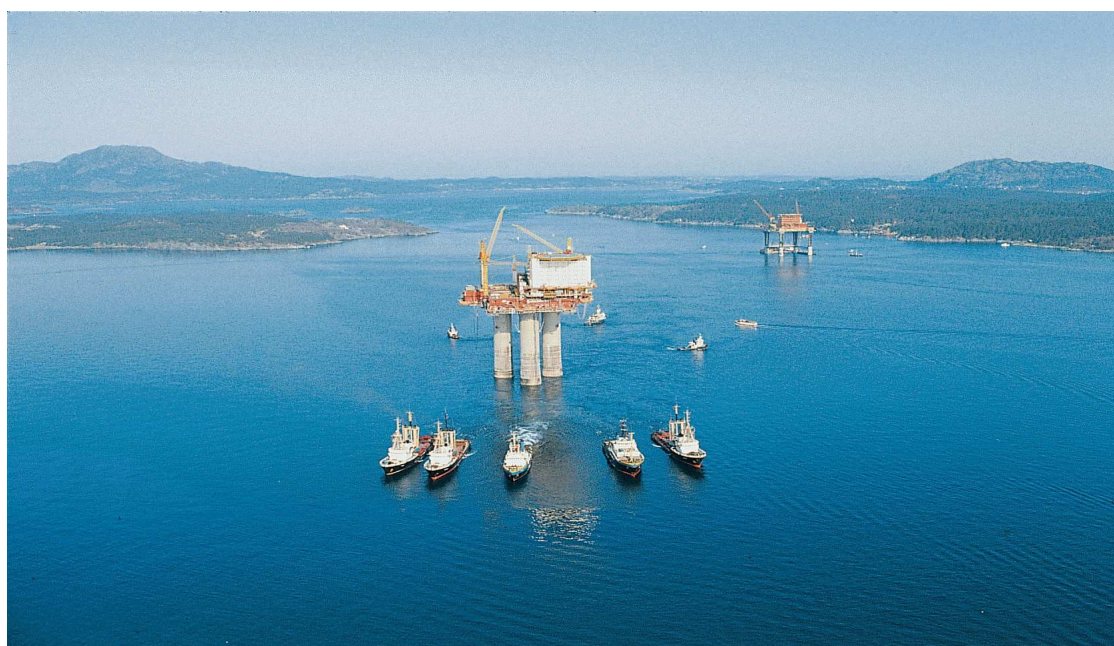
¹⁷⁰ Opdahl, Nils (1978) s. 132-133.

¹⁷¹ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 303.

¹⁷² Saga fikk 1,875, mens Amoco, Amerada Hess og Texas Eastern fikk 1,416 prosent hver.
<http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest:03.11.2008)

Fra å måtte tilpasse seg de multinasjonale oljeselskaperens spilleregler, kunne departementet nå på grunn av betydelig større interesse i realiteten spille selskapene ut mot hverandre. Den som ikke godtok betingelsene ble fort sittende igjen uten eierandeler. Til slutt endte Mobil opp med å godta de samme betingelsene som Chevron ble tilbudt, og tok på seg operatøransvaret. Blant kravene som ble stilt til Mobil var å overføre kunnskap og kompetanse til Statoil gjennom aktiv opplæringsvirksomhet. Mobil risikerte dessuten å miste operatøransvaret til Statoil etter 10 år.¹⁷³ Betingelsen har klare spillteoretiske elementer. Myndighetene mente at betingelsen ville gjøre Mobil bevisst på at Statoil snart kunne bli operatør, og forventet at Mobil ville respondere med å ta Statoil aktivt med fra begynnelsen. Begrunnelsene bak denne betingelsen var at vissheten om at Statoil kunne bli operatør så snart, ville føre til at Mobil ville ta Statoil aktivt med fra begynnelsen.

Illustrasjon 3.2: Statfjord A-plattformen taues ut til Nordsjøen.



Kilde: Bildet er fra 3.mai 1977.

<http://www.statoil.com/STATOILCOM/SVG00990.nsf?opendatabase&lang=en&artid=870B3FA8768F0BB3C1256FF50030254A> (lest: 15.04.2008)

De norske ”Brent-blokkene” ble tildelt 10.august 1973, og de fikk navnet Statfjord.¹⁷⁴ Feltet viste seg å være blant Nordsjøens største med nok olje til å fylle omtrent 3 milliarder fat over de 30 neste årene.¹⁷⁵

¹⁷³ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 94.

¹⁷⁴ Statfjord beregnes til å ha inneholdt 564,6 millioner standard cubic metres (scm) olje. I tillegg kommer de mindre Statfjord øst og nord.

3.6.2 Staten som eier, utleier og entreprenør

Den 13. juli 1973 ble den lenge annonserte utlysningen av nye blokker iverksatt. Tidligere samme år hadde Stortinget overført alle de tidligere inngåtte avtalene om statsdeltakelse til Statoil gjennom Stortingsproposisjon 78 (1972-73).¹⁷⁶ Spesielt ytret Høyre seg imot overføringen av det partiet omtalte som ”statens” og ”folkets avtaler” til Statoil.¹⁷⁷ Flertallet i Industrikomiteen gikk likevel i Innstilling 279 inn for at såkalte nøkkelblokker og grenseblokker kunne gis direkte til Statoil. Dette kunne bety at opp mot 100 blokker bare skulle overføres til statens eget selskap, fremfor å utlyses som anbudsrunder. Implikasjonen av en slik linje var at fremtidige forhandlinger skulle føres av Statoil, ikke av departementet. Dette ville imidlertid innebære et brudd med den oljepolitikken som et samlet Storting hadde sluttet seg til i proposisjon 113 (1971-72) hvor det var slått fast at nye utvinningstillatelser skulle forhandles frem av Industridepartementet. En kompromissløsning førte til at Industridepartementet måtte konsultere med Statoil for å finne den beste løsningen for blokkene samfunnsmessig sett.¹⁷⁸

I løpet av svært kort tid hadde Statoil fått en nøkkelrolle i den norske oljepolitikken. På oppdrag fra departementet fikk Statoil utarbeide hvordan ni av de aktuelle blokkene som var utlyst sommeren 1973 mest hensiktsmessig kunne utnyttes for selskapet.¹⁷⁹ De formelle forhandlingene om konsesjonsbetingelsene ble ført av Olje- og bergverksavdelingen i Industridepartementet, mens Oljedirektoratet bisto i forhold til vurderinger av det geofysiske og tekniske materialet. Statoil hadde også en observatørrolle ved de avsluttende forhandlingene med søkerne. Spørsmål som hvilken nytteverdi Statoil ville ha av søkeren var et av kriteriene i forhandlingene.¹⁸⁰

Hva som skulle være statsselskapets rolle i denne prosessen var ikke uproblematisk. Statoil var på den ene side en konsesjonssøker, på den andre innehadde selskapet innflytelse over hvem som skulle få tildelt konsesjon. Kritikken mot Statoils dobbeltrolle kom hovedsakelig fra de borgerlige partiene som ønsket en klargjøring av hvordan og på hvilket grunnlag

<http://www.npd.no/Norsk/Produkter+og+tjenester/Publikasjoner/Faktaheftet/Faktaheftet+2008/fakta2008.htm>
(lest: 09.11.2008)

¹⁷⁵ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 383.

¹⁷⁶ St.prp. nr. 78 (1972-73)

¹⁷⁷ Rommetvedt, Hilmar (1991) s. 24.

¹⁷⁸ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 302.

¹⁷⁹ St. Meld. nr. 30 (1973-74) s. 35.

¹⁸⁰ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 53.

konsesjonene faktisk ble gitt.¹⁸¹ Resultatet ble at planene Statoil la frem for sine ni blokker ble lagt til side. I realiteten var det ganske udramatisk da planene avvek lite fra den innarbeidede konsesjonspraksisen. Kåre Rudsar mener at en av forklaringene på denne løsningen kan være at departementet under forhandlingene om utvinningstillatelsene hadde oppnådde bedre vilkår enn de i utgangspunktet hadde forventet.¹⁸²

I forhandlingene om betingelsene med oljeselskapene tok Industridepartementet seg god tid. De innledende forhandlingene vinteren 1973 dreide seg hovedsakelig om statsdeltakelse og selskapenes synspunkter på dette. Antall blokker som ble vurdert for utlysning ble videre nedjustert og omfattet nå nesten utelukkende grenseblokker mot britisk kontinentalsokkel og områder med dypt vann og vanskelige forhold. Departementet var her på linje med Industrikomiteen som i Innstilling 381 (1973-74) uttrykte ønsket om kun å utlyse blokker i grenseområdene eller i teknologiske vanskelige områder – for på den måten å begrense medianlinjeutfordringen og stimulere til utvikling av ny teknologi og kompetanse.¹⁸³

Etter forhandlingene med oljeselskapene fikk man utarbeidet et glideskalasystem hvor størrelsen på statsdeltakelsen ville variere med størrelsen på det aktuelle funnet.¹⁸⁴ I mars 1974 ble de søkerne som departementet hadde funnet kvalifiserte innkalt til videre drøftelser. I disse forhandlingene ble forskjellige emner diskutert som en revidering av det gjeldende skattesystemet, arbeidsprogrammene og krav til hvor dypt man boret.¹⁸⁵ Skattesystemet ble revidert ved lov i 1975. Her ble det utenom den ordinære inntekstskatten innført en egen petroleumsskatt på 25 % av nettoinntekten, og produksjonsavgiften (royalty) ble gjort varierende fra 8 % til 16 %, avhengig av funnets størrelse.¹⁸⁶ Statens ambisjoner var altså ikke bare å oppnå større direkte inntekter gjennom statsselskapet – men også betydelig større indirekte inntekter gjennom skatter og avgifter.

3.6.3 Resultatene av tredje konsesjonsrunde

Den tredje konsesjonsrunden som startet med utlysningen sommeren 1973 strakk seg i realiteten helt frem til 1977. Betingelsene som var forhandlet frem under tildelingen av

¹⁸¹ Rommetvedt, Hilmar (1991) s. 24-25.

¹⁸² Rudsar, Kåre (1998) s. 144.

¹⁸³ Innst. nr. 381 (1973-74) s. 60-62.

¹⁸⁴ Rudsar, Kåre (1998) s. 139.

¹⁸⁵ Rudsar, Kåre (1998) s. 140.

¹⁸⁶ Rudsar, Kåre (1999) s. 26.

Statfjord-feltet ble satt som utgangspunkt, og representerte på mange måter de nye spillereglene. Spørsmålet var ikke lenger om det var mulig med statlig deltakelse, men hvor stort det statlige engasjement skulle være. Stortingsmelding 30 (1973-74) utdyper de politiske målsetningene med statsdeltakelsen. Hensikten blir oppgitt til å ha vært todelt. Statsdeltakelse ga muligheter for ytterligere inntekter for staten utover bare å heve skatter og avgifter fra virksomheten. Men statsdeltakelsen ga også bedre anledning til å påvirke beslutningene til rettighetshaverne etter at konsesjonen var gitt.¹⁸⁷

I første omgang var resultatet av den tredje konsesjonsrunden at det i 1975 ble gitt fem utvinningstillatelser for i alt åtte blokker.¹⁸⁸ I utvinningstillatelsene ble operatørstatusen fordelt mellom Statoil, Norsk Hydro, Saga, Conoco og Amoco.¹⁸⁹ Året etter ble fire nye utvinningstillatelser tildelt. Statoil var operatør i tre av disse, mens British Petroleum var operatør i en av utvinningstillatelsenes totalt syv blokker.¹⁹⁰ I 1977 ble det gitt tre utvinningstillatelser for i alt fem blokker hvor operatøransvaret for to av tillatelsene ble gitt til Norsk Hydro og en til Norsk Agip.¹⁹¹

Totalt ble det dermed i tredje konsesjonsrunde tildelt 12 utvinningstillatelser for 20 blokker hvor Statoil ble tilgodesett med minst 50 % eierandel i alle tillatelsene. I enkelte avtaler var det i tillegg introdusert en glideskala som kunne gi selskapet opptil 80 % andel.¹⁹²

Det blir også satt som betingelse at Statoil kunne overta operatøransvaret etter åtte år i de fleste av tillatelsene, mens selskapet samtidig fikk sine leteutgifter dekket av de andre rettighetshaverne. Et annet virkemiddel som ble innført ved tredje konsesjonsrunde var kravet om at oljeselskapene måtte søke enkeltvis om konsesjoner. Dette var enestående i internasjonal sammenheng. Betydningen av dette var at staten satte sammen den kombinasjonen av selskaper som den ønsket i de ulike utvinningstillatelsene.¹⁹³ Hovedgrunnen til dette var at staten var opptatt av maktforholdene og sin evne til å styre og

¹⁸⁷ St. Meld. nr. 30 (1973-74) s. 42.

¹⁸⁸ Oljedirektoratet årsberetning for 1990 s. 11.

¹⁸⁹ <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 02.05.2008)

¹⁹⁰ Oljedirektoratets årsberetning for 1990. s. 11. <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 02.05.2008)

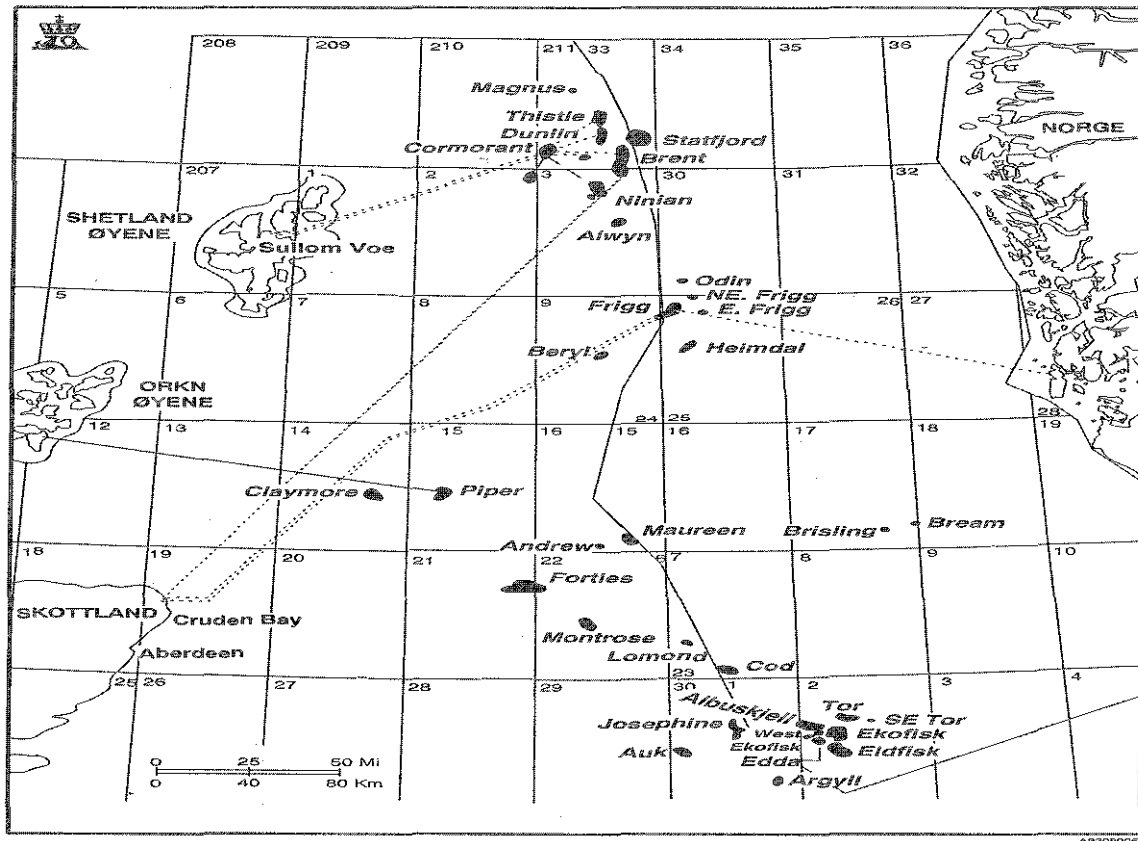
¹⁹¹ <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 02.05.2008)

¹⁹² Naroei, Nahid Dastor (2006) s. 22.

¹⁹³ Rudsar, Kåre (1998) s. 23-24.

kontrollere petroleumssektoren.¹⁹⁴ Det vil si at staten ikke ønsket å bli for avhengig av et enkelt oljeselskap eller i for stor grad av selskaper fra kun et land.

Illustrasjon 3.2: Petroleumsfunn i Nordsjøen i 1975.



Kilde: Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 335.

3.6.4 Konsensus og konflikt om norsk oljepolitikk

Omleggingen av oljepolitikken skjedde ikke uten politiske dragkamper. I Innstilling 275 (1973-74) behandlet Industrikomiteen den svært omfattende Stortingsmelding 25 (1973-74) som drøftet petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet.¹⁹⁵ I Stortingsmelding nr. 25 (1973-74) hadde en samlet komitee frarådet en sterk opptrapping av produksjonen på norsk sokkel, og understreket betydningen av et "moderat" utvinningstempo.¹⁹⁶ Et "moderat tempo" ble oppgitt til å skulle utgjøre, en årlig produksjon på 90 millioner tonn oljeekvivalenter ved

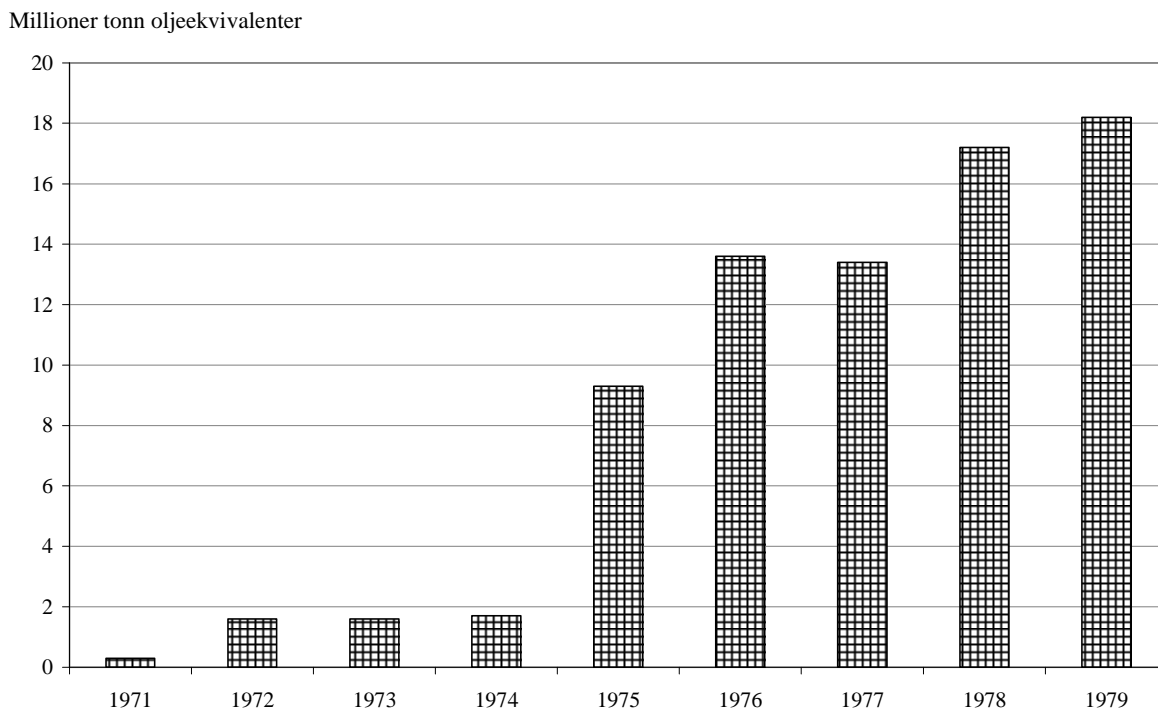
¹⁹⁴ Andersen, Svein og Arnestad, Maja (1988) s. 5.

¹⁹⁵ Innstillingen inneholder fraksjonsmerknader fra samtlige partier, og er av den grunn en sentral kilde til å avdekke partienes synspunkter på oljepolitikken.

¹⁹⁶ Innst. S. nr. 275 (1973-74) s. 5. Komiteen understrekte videre hvordan myndighetene enklest kunne kontrollere utviklingen på sokkelen ved å styre tildelingene gjennom konsesjonssystemet.

inngangen til 1980.¹⁹⁷ Denne målsetningen viste seg å være et svært optimistisk og urealistisk mål, noe figur 3.2 gir uttrykk for.¹⁹⁸ Måltallet 90 millioner tonn oljeekvivalenter ble opprettholdt også etter 1980.¹⁹⁹

Figur 3.2: Oljeproduksjonen ved norsk sokkel 1971 til 1979, målt i mill.oljeekvivalenter.



Kilde: St. Meld. nr. 53. (1979-80) s. 110.

Arbeiderpartiets merknader i Innstilling 275 (1973-74) fremhevet blant annet at det var viktig så raskt som mulig å få bygd opp Statoil. Partiet nevnte også at private norske og utenlandske selskap kunne tas med i leting og produksjon på sokkelen. Høyres fraksjonsmerknad var betydelig mer spenstig. Partiet mente at målet ikke måtte være mest mulig statlig virksomhet og var bekymret over at for mye økonomisk og politisk makt ble samlet på en hånd.²⁰⁰ Komitémedlemmene fra Høyre hevdet at Arbeiderparti- regjeringen gjennom sine planer i Stortingsmelding 25 (1973-74) skapte en: ” [...] dyp og grunnleggende strid om norsk

¹⁹⁷ St. meld. nr. 32 (1984-85) Vedlegg Norges Offentlige Utredninger 1983:27 s. 21. En oljeekvivalent tilsvarer den energien som blir frigjort når 1 standard kubikkmeter (Sm³) forbrennes. Ett tonn oljeekvivalenter tilsvarer omtrent 42 Giga Joule i energimengde.

¹⁹⁸ Barker, Terry og Brailovsky, Vladimir (1981) s. 173. Senere i forkant av den fjerde konsesjonstildelingen ble det i Stortingsproposisjon 72 (1977-78) anslått at i 1990 ville fremdeles den totale produksjonen fortsatt være et godt stykke unna 90 millioner. St. meld. nr. 32 (1984-85) Vedlegg Norges Offentlige Utredninger(NOS) 1983:27 s. 22.

¹⁹⁹ Barker, Terry og Brailovsky, Vladimir (1981) s. 173.

²⁰⁰ Innst. S. nr. 275 (1973-74) s. 12.

oljepolitikk”.²⁰¹ Partiet argumenterte videre mot at Statoil skulle gå inn i alle fasene av oljevirkksomheten. Isteden mente Høyre at staten burde satset på ”carried-interest” avtaler av den typen som ble gjennomført i andre konsesjonsrunde.²⁰²

Grunnen til dette var at slike avtaler: ”[...] sikret staten en vesentlig del av oljeinntektene uten satsning av offentlige midler”.²⁰³ Høyre var derimot ikke prinsipielle motstandere av statsdeltakelse. I partiets merknad står det at statsdeltakelse burde settes så høyt som mulig fordi det var den beste måten for å oppnå maksimal inntekt.²⁰⁴ Motstanden var isteden rettet mot den formen for statsdeltakelse som var valgt. Et annet interessant moment var at Høyres representanter Knudson og Sirevaag i Innstilling 381 (1973-74) foreslo å holde auksjon for å tildele interessante blokker for på den måten å kunne innhente nettoinntekter uten risiko.²⁰⁵

Sentrumspartiene var på sin side samstemte i at utvinningstempoet var for høyt og at nye tildelinger burde avventes og begrenses. Ellers red både Kristelig Folkeparti og Senterpartiet sine politiske kjepphester ved å vektlegge henholdsvis U-hjelp og det norske jordbruket.²⁰⁶ Fraværet av oljepolitikk og konkrete oljepolitiske forslag er det som fremstår som mest påfallende ved partienes merknader.

Hilde Elisabeth Johansen har i sin hovedoppgave i sammenliknende politikk fra UiB, studert Arbeiderpartiet og Høyres partiprogrammer fra 1970 og 1980-tallet.²⁰⁷ Johansen hevder at konfliktnivået mellom Arbeiderpartiet og Høyre var lavt så lenge oljeindustrien var en ny næring. Dette forklarer Johansen med at forutsetningene og omgivelsene endret seg så raskt at dette medførte store omstillingsprosesser for partiene. Oljenæringen hadde også masse usikkerhet knyttet til seg. Derfor var det lettere å stå sammen om felles mål for å få kunnskap og nasjonal kontroll.²⁰⁸

²⁰¹ Innst. S. nr. 275 (1973-74) s. 12.

²⁰² Innst. S. nr. 275. (1973-74) s. 15.

²⁰³ Innst. S. nr. 275. (1973-74) s. 15.

²⁰⁴ Innst. S. nr. 275. (1973-74) s. 15.

²⁰⁵ Innst. S. nr. 381 (1973-74) s. 8. Stortingsvalget førte 16.oktober 1973 til at Regjeringen Korvald gikk av. Dette forandret sammensetningen i Industrikomiteen slik at nye representanter kom inn.

²⁰⁶ Innst.S. nr. 275 (1973-74) s. 15-21.

²⁰⁷ Johansen, Hilde Elisabeth (1985) ”Partienes oljepolitikk- en sammenligning av Arbeiderpartiet og Høyre i perioden 1970-1980”. UIB våren 1985.

²⁰⁸ Johansen, Hilde Elisabeth (1985) s. 91.

3.7 OPPSUMMERING

Utviklingen i oljepolitikken fra 1970 og frem til 1977 innebar et brudd med den relativt passive oljepolitikken fra 1960-tallet. Skepsisen fra 1960-tallet hvor norske bedrifter ble nærmest frarådet å involvere seg i oljebransjen og uviljen mot å bruke offentlige penger var borte.²⁰⁹ De overordnede politiske målsetningene om nasjonal styring og kontroll ble gitt konkret uttrykk gjennom konsesjonstildelingene hvor norske selskaper ble gitt en preferert stilling.

To viktige hendelser markerte seg som sentrale vendepunkter for politikken. Den første var funnet av Ekofisk-feltet som sammen med utviklingen i oljeprisen og i etablerte produsentland gjorde at norske myndigheter fikk betydelig mer forhandlingsmakt overfor oljeselskapene. Den andre var prosessen knyttet til vedtaket om opprettelsen av Statoil sommeren 1972. Spesielt etableringen av statselskapet markerte et klart brudd med den forsiktige oljepolitikken som hadde blitt ført tidligere. Dette betydde et brudd med Reich-strategien, og en overgang mot en "Portersk" oljepolitikk hvor staten nå skulle bygge opp sitt eget politiske og forretningsmessige instrument.²¹⁰ Nyetablerte Statoil var i en særstilling ved sin privilegerte posisjon på sokkelen. I Stortingsproposisjon 78 (1972-73) ble statens inngåtte "carried-interest" avtaler fra den andre konsesjonsrunden overført til Statoil. I tillegg fikk Statoil svært gode vilkår i både Statfjord-tildelingen og ved den tredje konsesjonsrunden. Privilegiene kom imidlertid ikke uten en pris å betale. Selskapet måtte, som alle andre statselskaper, finne seg i å være i den vanskelige situasjonen å skulle drive forretningsmessig og samtidig være underlagt parlamentarisk kontroll og styring. I Stortingsmelding 30 (1973-74) sto det om Statoils virksomhet at: "[...] den vil ha en sammensatt forvaltningsmessig og samfunnspolitisk karakter". Videre står det også eksplisitt at selskapet: "[...] i visse tilfeller må sette sine egne interesser til side for å hjelpe frem andre norske interesser".²¹¹

Industridepartementets stilte samtidig stadig mer omfattende krav til utenlandske oljeselskaper som søkte konsesjoner. Langt på vei skjedde oppbyggingen av Statoil på bekostning av nettopp de utenlandske oljeselskapene. Selskapet kom likevel ikke til å inneha tilstrekkelig kompetanse til å kunne operere uavhengig av de utenlandske selskapene på norsk sokkel i lang tid fremover. Myndighetene hadde gjennom en aktiv fornorskningspolitikk gitt

²⁰⁹ Johannesen, F.E. Rønning, A. Sandvik, P. T. (2005) s. 268.

²¹⁰ Se teoridelen i kapittel to for nærmere gjennomgang av Robert Reich og Michael Porters teorier.

²¹¹ St. Meld. nr. 30 (1973-74) s. 36.

de norske oljeselskapene politiske motiverte eierandeler i tildelingsrundene. De to andre nasjonale aktørene Saga og Hydro nøyte også delvis godt av den nye politikken selv om de havnet i skyggen av Statoil. Myndighetene hadde også oppmuntret oljeselskapene til å ansette norsk personell på plattformene og benytte seg av norske leverandører av varer og tjenester.

Dette var ett av kjennetegnene ved de nye ambisjonene for hvordan oljevirkksomheten skulle skape ringvirkninger i nær sagt alle deler av det norske samfunnet. Fra at oljevirkksomheten opererte mer eller mindre uavhengig av det norske samfunn på 1960-tallet, hadde ambisjonsnivået steget betraktelig utover 1970-tallet. I årene som fulgte ble ambisjonene for statens engasjement ytterligere hevet. De politiske målsetningene for fornskingen av oljevirkksomheten fikk samtidig ett enda større omfang enn tidligere. Det er disse prosessene vi skal se på i neste kapittel.

3.8 Vedlegg 2: De ti olje-budene.²¹²

- At nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkelen.
- At petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av råolje.
- At det må med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet.
- At utviklingen av en oljeindustri må skje under nødvendige hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og til natur –og miljøvern.
- At brenning av utnyttbar gass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres, unntatt for kortere prøveperioder.
- At petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel skal ilandføres i Norge med unntak for det enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning.
- At staten engasjeres på alle hensiktsmessige plan, medvirker til en samordning av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri og til en samordning av et norsk integrert oljemiljø med så vel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt.
- At det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forrentingsmessige interesser og ha et formålstjenelig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.
- At det nord for 62.breddegrad, velges et aktivitetsmønster som tilfredsstillende de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.
- At norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver.

²¹² Oljebudene er gjengitt fra Hansich og Nerheim (1992) s. 170.

KAPITTEL 4

FORNORSKINGENS HØYDEPUNKT

ÅRENE 1978-1981

4.1 INNLEDNING

I løpet av perioden 1965 til 1977 hadde norsk oljepolitikk gjennomgått betydelige forandringer. Fremfor alt hadde utformingen av en ny oljepolitikk blitt igangsatt for å øke norske interessers tilstedeværelse på sokkelen. I årene 1978 til 1981 fortsatte denne fornorskingslinjen. Dette viste seg for det første med at oljepolitikken ble preget av stadig mer ambisiøse målsetninger for ringvirkningene av oljevirkomheten. Dette hadde nær sammenheng med at politikerne nå innså at virkemidlene som hadde blitt iverksatt gjennom den såkalte motkonjunkturpolitikken hadde blitt for kostbare – både politisk og finansielt.²¹³ For det andre skjedde det også en forsterking av favoriseringen av alle de tre norske aktørene på bekostning av de utenlandske oljeselskapene. Fornorskingslinjens hovedmål var å skape et bredt norsk oljemiljø som skulle gjøre Norge mindre avhengig av utenlandsk kompetanse og kapital. Hovedrollen var gitt til Statoil, men det var viktige biroller å spille for Norsk Hydro og Saga.

Det er nettopp disse prosessene dette kapittelet vil ta for seg. Innledningsvis vil det bli gitt en kort oversikt over hovedtrekkene ved den oljepolitiske konteksten i denne perioden. Videre vil jeg gjøre rede for Gullfaks-tildelingen. I forhold til Gullfaks vil jeg vektlegge det tildelingen sier om relasjonen mellom staten og de utenlandske selskapene. Deretter hva den betydde for den politiske prioriteringen av de tre norske oljeselskapene, Saga, Hydro og Statoil. Videre skal kapittelet ta for seg de to ordinære konsesjonsrundene og den generelle utviklingen i oljepolitikken før hovedtrekkene i kapittelet oppsummeres tilslutt.

²¹³ Motkonjunkturpolitikken er en samlebetegnelse for den norske økonomisk politikken som ble gjennomført 1975-1978. I hovedsak gikk politikken ut på å bruke en ekspansiv budsjettpolitikk for å forhindre svikt i produksjon og sysselsetting som følge av den internasjonale nedgangskonjunktoren i kjølvannet av prisoppgangen 1973-74 (se kapittel tre). De ekspansive statsbudsjettene ble finansiert gjennom utenlandske låneopptak. Forventede oljeinntekter ble stilt som sikkerhet for disse lånene. Kraftig økning i oljeinntektene gjorde at staten greide å redusere utenlandsgjeldens andel av bruttonasjonalprodukt fra hele 46 prosent i 1978 til 15 prosent i 1986. Se Austvik, Ole Gunnar, *Hollandsk syke*, <http://www.europaprogrammet.no/index.php?join=657&struct=12> (lest: 12.05. 2008)

4.2 NASJONAL OG INTERNASJONAL OLJEPOLITISK KONTEKST

Situasjonen i Norge var mot slutten av 1970-tallet den at oljesektoren hadde begynt å stå for en betydelig del av verdiskapingen i økonomien. I Stortingsmelding nr. 53 (1979-80) ble oljesektoren anslått til å utgjøre 9,1 % av bruttonasjonalprodukt (BNP) og eksporten av olje og gass 22,5 % av samlede eksportinntekter.²¹⁴ Veksten hadde skjedd svært raskt. Frem til 1975 hadde oljesektoren ikke utgjort over 1 % av verken BNP eller samlet eksport. Samtidig skjedde det omveltninger i Midtøsten som ga globale ringvirkninger – og medførte at norske oljeressurser ble enda mer ettertraktede. I 1979 opplevde det viktige oljeproduserende landet Iran et regimeskifte. Den vestlig orienterte Sjahan av Iran ble avsatt til fordel for Ayatollah Khomeinis prestestyre. Konsekvensene var usikkerhet og økt risiko forbundet med oljeindustrien, og da spesielt utenlandske oljeselskaps situasjon i Iran. Usikkerheten ble ytterligere forsterket året etter. Høsten 1980 startet den langvarige konflikten mellom de to nabolandene og viktige oljeeksportørene, Iran og Irak. Dette medførte en internasjonal oljepris på opp mot 35 dollar fatet.

Den internasjonale markedseffekten på oljeprisen av Iraks invasjon av Iran reflekterer langt på vei en psykologisk reaksjon så vel som en respons på endrede realøkonomiske forhold. Riktignok sank Irans oljeproduksjon som følge av krigføringen, men Saudi-Arabia økte samtidig sin produksjon for å kompensere for bortfallet av iransk olje.²¹⁵ Louis Turner hevder at en forklaring på den store prisøkningen kunne være at de internasjonale oljeselskapene var uforberedte på situasjonen og samtidig hadde mindre oljelager enn vanlig.²¹⁶ Det at Iran var krisens sentrum førte også til at noen av de største oljeselskapene ble spesielt hardt rammet – i dette tilfellet særlig British Petroleum (BP).²¹⁷ Turner pekte på at BP hentet omtrent 40 % av sin globale tilgang på råolje fra Iran. Fra å være i stand til å forsyne sine raffinerier og

²¹⁴ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 116-118. Tallene for 1979 er oppgitt som forløpige i stortingsmeldingen. Ved å sammenligne med tilsvarende tallmateriale i Historisk statistikk 1994, viser det seg at anslagene var svært nære det endelige resultatet. Kategorien "oljevirkosomhet" utgjorde i 1979 9,4 % i følge Statistisk sentralbyrå. Allerede året etter hadde andelen steget til hele 15 prosent. Se *Historisk statistikk 1994*, tabell 22.12. Bruttonasjonalprodukt etter næring, 1962-1991, http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/tabeller/22-22-12.txt (lest: 11.05.2008)

²¹⁵ Turner, Louis (1983) s. 204.

²¹⁶ Turner, Louis (1983) s. 204.

²¹⁷ BP står etter 2000 for Beyond Petroleum etter sammenslåingen med Amoco.

<http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9014508&contentId=7027677> (lest 03.11.2008)
Anglo-Persian Oil Company fra 1909 var opphavet til selskapet som fra 1954 ble kjent som British Petroleum Company. <http://no.wikipedia.org/wiki/BP> (lest: 18.04.2008)

oppfylle sine leveranseforpliktelser, måtte BP ut på markedet for å kjøpe opp en tilsvarende mengde olje.²¹⁸ Dette bidro til å presse prisene oppover.

Prisøkningen rammet industrialiserte forbrukersamfunn hardt.²¹⁹ Den andre dramatiske oljeprisoppgangen i løpet av mindre enn et tiår var en medvirkende årsak til økonomiske nedgangstider og økende arbeidsledighet i store deler av Vesten.²²⁰ Den høye oljeprisen førte i praksis til en inntekstoverføring fra Vest-Europa til OPEC-landene. Økningen i oljeprisen sammenfalt med en periode med store strukturelle problemer i industrialiserte land.²²¹ Kombinasjonen av konjunkturelle og strukturelle problem bidro til å styrke troen på behovet for endring av den økonomiske politikken som hadde blitt ført. Både i form av ideologi og i form av praktisk økonomisk politikk, fikk nå markedsliberalisme et stadig større innslag i vestlig økonomisk politikk.

For norske myndigheter, synes det imidlertid å være fornorskingsaspektet som var det viktigste hensynet i utformingen av oljepolitikken i årene 1978-1981. Samtidig skjedde det som nevnt store omstillinger i norsk økonomisk politikk i 1978 ved at staten gikk bort fra motkonjunkturpolitikken.²²² De økonomiske innstramningene som ble gjennomført sammenfalt med stigende oljepris og høyere oljeproduksjon fra norsk sokkel.²²³ Det ble derfor nærliggende for myndighetene å se etter muligheter for hvordan veksten i oljeindustrien også kunne bidra til ny vekst i andre industrinæringer. En internasjonal kontekst preget av stigende oljepris og krigføring i to produsentland bidro til at forhandlingsmakten til myndighetene økte. Dette gjorde at staten kunne kreve mer av oljeselskapene. Den helnorske tildelingen av blokk 34/10 understreker også denne utviklingstrenden.

4.3 FORNORSKINGEN FORTSETTER MED GULLFAKS

Blokk 34/10 ble regnet for å ha så stort potensial at blokken bare ble omtalt som ”gullblokken”. Blokken, som senere ble gitt navnet Gullfaks, hadde først i

²¹⁸ Turner, Louis (1983) s. 205.

²¹⁹ Andersen, Svein (1993) s. 72.

²²⁰ Stearns, Adas, Schwartz, (2006) s. 879.

²²¹ I Europa søkte samtidig fagforeningene lønnsforhøyelse på grunn av høyere levekostnader. Dette greide ikke bedriftene å tjene inn igjen ved å øke produktiviteten. Resultatet ble et økonomisk fenomen som ble kalt stagflasjon, og betyr at inflasjonen og arbeidsledigheten steg samtidig. Se Hodne, Fritz og Grytten, Ola (2002) s. 259.

²²² Se fotnote under 4.1 i dette kapittelet.

²²³ Olsen, Johan P. (1989) s. 202. Resultatet av disse sammenfallene var at Norges realinntekt økte med 25 % i årene mellom 1978-1983, samtidig som utlandsgjelden ble raskt redusert. Se også fotnote 179.

Stortingsproposisjon 142 (1976-77) blitt anbefalt tildelt utelukkende til Statoil.²²⁴ Dette ble ikke den endelige beslutningen. En av konsekvensene ved den ukontrollert utblåsning på Bravo-plattformen på Ekofisk-feltet 22. april 1977 var at Stortinget ikke ønsket å behandle flere nye konsesjonstildelinger før en gransking av ulykken var gjennomført.²²⁵ Den opprinnelige Stortingsproposisjonen 142 ble dermed utsatt. En endring i konsesjonspolitikken finner sted som viser seg i den nye proposisjonen. Fra at blokken foreslås tildelt Statoil alene, gis det klart uttrykk for verdien av å tildele både Hydro og Saga eierandeler i den nye proposisjonen²²⁶ står det at:

"[...] deltakelse i en relativt prospektiv blokk vil være hensiktsmessig for at Hydro og Saga skal kunne bidra til at de mange oppgaver som vi står foran innenfor oljevirkosomheten blir løst på den måte Stortinget har forutsatt."²²⁷

Videre i proposisjonen ble det understreket fra departementet hvordan blokken ble ansett for å være såpass lovende at den hadde potensialet til å:

"[...] fremme det organisatoriske og økonomiske grunnlag for utvikling av og samarbeidet innen norsk oljeindustri og derved opprettholde og trygge et norsk oljemiljø."²²⁸

En interessant moment i proposisjonen var beskrivelsene av hvorfor Hydro og Saga burde få en preferert posisjon på norsk sokkel i kontrast til de utenlandske oljeselskapene. I Stortingsproposisjon 72 ble det understreket at utenlandske selskaper kunne flytte aktiviteten sin utenlands om de ble tildelt mindre oppgaver. Dette valget mente myndighetene at Hydro og Saga *ikke* hadde. Fremstillingen bærer preg av at oppdrag på norsk sokkel utgjorde eksistensgrunnlaget til disse selskapene. Om Hydro og Saga ble tildelt færre oppgaver ville det bli vanskeligere for dem å holde på den opparbeidede ekspertisen sin.

I tildelingen av Gullfaks var ikke lenger spørsmålet hvor store andeler som skulle fordeles mellom norske og utenlandske aktører. Spørsmålet var hvordan eierskapsfordeling av blokken skulle deles mellom de tre norske selskapene, Statoil, Norsk Hydro og Saga. Først ble det foreslått at Hydro og Saga skulle bli tildelt en fem prosents andel hver, mens resten skulle gå

²²⁴ Dybfest, Jan Ole (1981)s. 63.

²²⁵ Olsen, Johan P. (1989) s. 152.

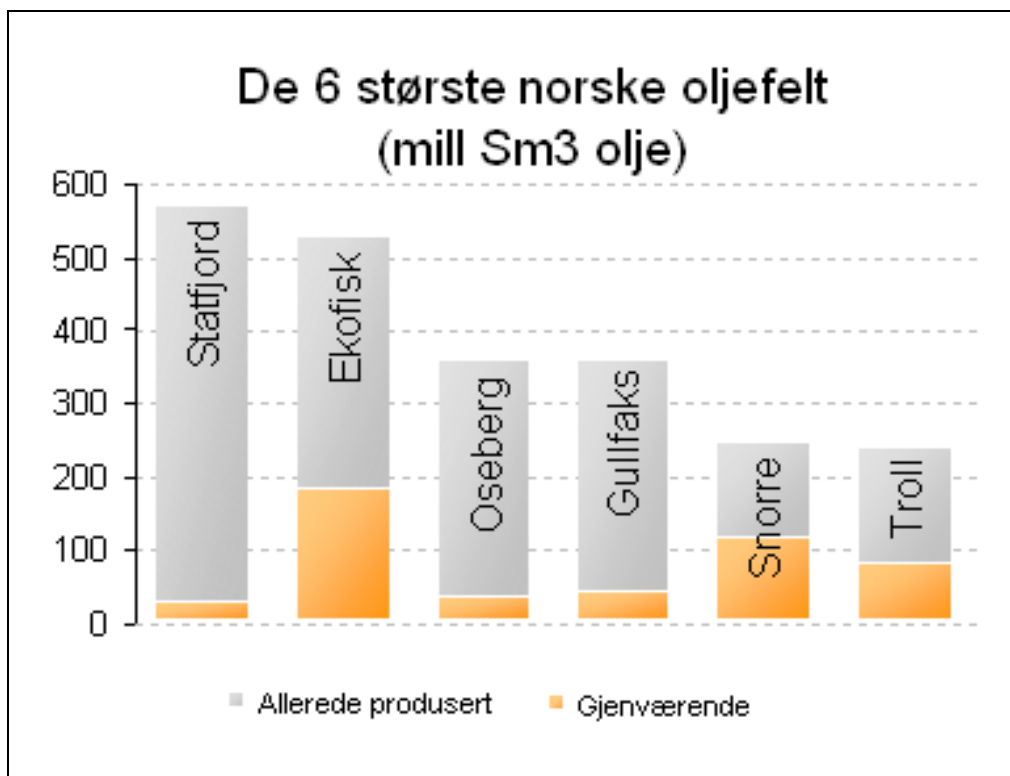
²²⁶ Stortingsproposisjon 72 (1977-78) inneholder forslag tilknyttet Gullfaks-blokken og utlysning av blokker for den fjerde konsesjonsrunden. Derfor vil den gå igjen under behandlingen av fjerde konsesjonsrunde.

²²⁷ St.prp. nr. 72 (1977-78)s. 10.

²²⁸ St.prp. nr. 72 (1977-78) s. 10.

til Statoil.²²⁹ I begrunnelsen til Olje- og energidepartementets for å anbefale å tildele eierandeler til Saga ble et større industripolitisk perspektiv vektlagt. Nettopp denne begrunnelsen viser hvordan oljepolitikken i denne perioden blir en motkonjunkturpolitikk. I anbefalingen fra departementet ble det vist til at Saga var et kommandittselskap som ble dannet med bakgrunn i omkring 90 norske industriselskap som til sammen hadde nærmere 100 000 ansatte.

Figur 4.1: Viser de største oljefeltene fra norsk sokkel.



Kilde: http://no.wikipedia.org/wiki/Petroleumsvirksomhet_i_Norge (18.11.2008)

Departementet anså det derfor som en form for systematisk reinvestering ved at fortjeneste fra oljevirkomheten i stor utstrekning skulle kanaliseres tilbake til disse bedriftene. På den måten kunne Sagas eierandeler i et potensielt rikt oljefelt bidra til å opprettholde en mangfoldig næringsstruktur i industri-Norge.²³⁰ Med andre ord så var oljekonsesjonspolitikken en del av og en mulig løsning på økonomiske vanskeligheter i norsk næringsliv. Både resonnementet og synet på oljeinntektene som en ekstra stimulans til bedrifter i en vanskelig situasjon uttrykker langt på vei målsetningene som preget oljepolitikken mellom 1978 og 1981. I

²²⁹ St.prp. nr. 72 (1977-78) s. 10.

²³⁰ St.prp.nr. 72 (1977-78) s. 10-11.

Industrikomiteens behandling av tildelingen var det uenighet mellom Arbeiderpartiet og Høyres representanter. Dette gjaldt synet på Statoil og i forhold til de private norske selskaperes rolle. Samtidig var løsningen også typisk for den pragmatiske tilnærmingen som stort sett har kjennetegnet oljepolitikken. Det endelige kompromisset i fordelingen mellom de norske innebar at Hydro fikk 9%, Saga fikk 6%. Statoil satt igjen med den resterende andelen på 85 %.²³¹

4.3.1 Hva med de utenlandske oljeselskapene?

Gullfaks-tildelingen understreker en betydelig endring i relasjonen mellom den norske staten og oljeselskapene. Det er interessant å merke seg at det ikke ble uttrykt bekymring for hvilke konsekvenser det kunne få for oljevirkosomheten på norsk sokkel dersom utenlandske selskap skulle trekkes seg ut og flytte sin aktivitet til et annet sted. Dette kunne ha vært en tenkt konsekvens ettersom de utenlandske oljeselskapene fikk mindre andeler i blokkene, de måtte dekke leteutgiftene til Statoil, og samtidig benytte seg av dyre norske varer og tjenester. Situasjonen kan oppfattes og tolkes på flere måter. Betydde det at norsk sokkel ble oppfattet som så attraktiv at utenlandske oljeselskap gladelig ville ta til takke med de oppgavene de fikk? Eller var det uttrykk for en tankegang om at de norske oljeselskapene uansett kunne overta oppgavene? Sannsynligvis er svaret en kombinasjon av at norsk sokkel til tross for for forskningspolitikken fremdeles ble vurdert som å være svært attraktiv, samtidig som en begrenset kompetanse og kapasitet hos de tre norske aktørene gjorde at oljeindustrien i Norge fremdeles var avhengig av utenlandsk ekspertise og kapital i fremtiden.

Denne avhengigheten kom imidlertid ikke til uttrykk ved tildelingen av blokk 34/10. Det skulle vise seg at utenlandske oljeselskaper ble helt utelatt fra denne tildelingen. Rudsar hevder at myndighetene vurderte helnorske tildelinger som et reelt alternativ til den eksisterende praksisen for fremtidige tildelinger på norsk sokkel.²³²

4.3.2 Hvilken betydning hadde Gullfaks-tildelingen?

Gullfaks-tildelingen har flere interessante aspekter ved seg. Blokken ble ansett for å være av en slik potensiell verdi at særskilte hensyn måtte bli tatt. Statfjord-tildelingen var et tilfelle hvor myndighetene tidligere hadde satt ordinær konsesjonspraksis tilside. Jeg oppfatter likevel

²³¹ <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 11.11.2008)

²³² Rudsar, Kåre / (1998) s. 26.

de to tildelingene som forskjellige. Statfjord-tildelingen²³³ ble ”presset på” norske myndigheter gjennom funn på britisk sokkel og søknad om utvinningstillatelse fra Shell og Esso. Behandlingen skjedde hurtig på grunn av frykten knyttet til at ”norsk olje” ville kunne tappes fra Brent-feltet på britisk side. Selv om myndighetene gikk utenom sin vante praksis i tildelingen av Statfjord, forstår jeg det mer som ett uttrykk for manglende kontroll over situasjonen som plutselig hadde oppstått enn som et bevisst valg.

Gullfaks-tildelingen derimot synes å ha hatt bakgrunn i en politisk motivert vilje til aktivt å gi de tre norske oljeselskapene en preferert stilling. Den endelige tildelingen ga en ren nasjonal deltakerstruktur for blokken. Gullfaks var også det første oljefeltet hvor Statoil sto for utbyggingen og var operatør.²³⁴ Gullfaks utgjør derfor et høydepunkt for målsetningen om å fornorske oljevirkomheten. Den helnorske tildelingen viser en utstrakt diskriminering av de utenlandske oljeselskapene og kan tolkes som et uttrykk for et historisk lavnivå for synet på deres rolle på sokkelen. Tildelingens påvirkningskraft på den fremtidige oljepolitikken viste seg blant annet ved at Gullfaks-tildelingen ble holdt frem som et verdifullt supplement til det eksisterende konsesjonssystemet i Stortingsmelding 53 (1979-1980).²³⁵ Den bidro også til å gi fremtidige tildelinger som for eksempel for Troll- feltet²³⁶, en legitimitet i forhold til å omgå de gjeldene fremgangsmåtene for tildeling av konsesjoner når de nasjonale interessene ble regnet som viktige nok.²³⁷

4.3.3 Partipolitikk og Gullfaks

I forhold til fordelingen mellom de tre norske oljeselskapene er det interessant å drøfte hvorfor Arbeiderpartiet søkte mot enighet fremfor å stå fast på sitt opprinnelige standpunkt.²³⁸ En begrunnelse kan ha vært at Arbeiderpartiets syn på de private norske oljeselskapene endret seg i en mer positiv retning. Partiet utgjorde sammen med Sosialistisk Venstreparti en tilstrekkelig majoritet til å kunne gå inn for å gi hele blokken til Statoil. På den andre side, kan den endelige fordelingen også ansees som en del av Arbeiderpartiets strategi for å bygge opp et bredest mulig norsk oljemiljø.²³⁹ At Norsk Hydro og Saga økte sine andeler noe på bekostning av Statoil ble akseptert. De to private norske oljeselskapene bidro til å skape et større og bredere oljemiljø som sammen ville stå sterkere overfor de utenlandske

²³³ Statfjord-tildelingen behandles nærmere i kapittel 3, på side XXX

²³⁴ Davis, Jerome (2006) s. 72. Statoil ble operatør fra 1981 og produksjonen startet i 1986.

²³⁵ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 47-49. Nevnes også i kapittel 4. på side XX

²³⁶ Troll-tildelingen ble nærmere behandlet i kapittel 5. på side XX

²³⁷ Se kap XX side XX hvor Troll tildelingen behandles nærmere.

²³⁸ Tangen, Anne Beate (1984) s. 70-71.

²³⁹ Tangen, Anne Beate (1984) s. 66-72.

oljeselskapene. Merrie Klapp lanserte en annen mulig forklaring på den nye holdningen hos Arbeiderpartiet i forhold til de norske private aktørene.²⁴⁰ Klapp hevder at de private eierinteressene i Saga²⁴¹ mobiliserte tradisjonelle politiske støttespillere fra de borgerlige partiene for å få sin del av ”oljekaka”. Dette oppnådde partene i følge Klapp gjennom et kompromiss hvor skipsfartsinteressene fikk en større del av oppdragene og leveranser til oljeindustrien. Leslie Grayson poengterer i boken ”National oil companies”, at Statoil på grunn av norske skipsfartsinteresser kom til å være leier av tankskip istedenfor å eie de selv.²⁴² Som en del av avtalen skulle de borgerlige partiene ikke legge hindringer i veien for finansieringen av Statoils del av Statfjord utbyggingen.²⁴³ Klapp gir med dette et noe annet perspektiv på utviklingen av oljepolitikken. Klapp viste hvordan politiske interessegrupper kunne mobilisere politisk støtte i en ny næring for å påvirke beslutningene.

Det var samtidig klart at de ekstra prosentene i eierandeler i både absolutt og relativ forstand ville bety mer for de norske private selskapene enn for Statoil som uansett fikk den desidert største andelen av blokken.

4.4 KONSESJONSRUNDENE OG UTVIKLINGEN I OLJEPOLITIKKEN

4.4.1 Den fjerde konsesjonsrunden

I Stortingsproposisjon 72 (1977-78) ble det utlyst totalt 15 blokker.²⁴⁴ De utvalgte blokkene var utpekt etter forslag fra Oljedirektoratet og Statoil.²⁴⁵ Enkelte av blokkene hadde allerede blitt utlyst tilbake i 1973, men hadde ikke blitt vist stor interesse. Bakgrunnen for en ny utlysning var at den bedre kunnskapen om de geologiske forholdene på sokkelen sannsynligvis ville få mange selskaper til å søke. Olje og energidepartementet anbefalte i første omgang å tildele omtrent halvparten av de utlyste blokkene. Dette innebar noe nytt i konsesjonstildelingene på den måten at departementet ville avvente resultatene av de første boringene før det ble tatt stilling til videre tildelinger.²⁴⁶ Virkemiddelet var sannsynligvis et ledd i myndighetenes ønske om å regulere og kontrollere utvinningstempoet på sokkelen. Ble

²⁴⁰ Klapp, Merrie G. (1982) s. 587.

²⁴¹ Av de 90 selskapene som utgjorde Saga var 50 knyttet til skipsfart og 40 til mer tradisjonell industri. Klapp (1982) s. 586.

²⁴² Grayson, Leslie (1980) s. 211.

²⁴³ Klapp, Merrie G. (1982) s. 587.

²⁴⁴ Tangen, Anne Beate (1984) s. 70.

²⁴⁵ St. prp. nr. 72 (1977-78) s. 6.

²⁴⁶ St. prp. nr.72 (1977-78) s. 8.

det gjort store funn til å begynne med ville de siste blokkene sannsynligvis holdes tilbake en god stund før de ble tildelt.

Virkemiddelet kan også tolkes på flere måter. Dybfest peker på at myndighetene kunne styre det fremtidige aktivitetsnivået gjennom tildelinger, men hadde ingen kontroll over når et drivverdig funn ble gjort.²⁴⁷ En avventende holdning kan altså tolkes som en strategi mot nettopp denne usikkerheten. Samtidig så kan virkemiddelet tolkes som en måte å sikre seg bedre vilkår i forhandlingene med oljeselskapene. Hvis det ble gjort funn i noen av de første tildelte blokkene, så ville det naturligvis medføre økt interesse for nærliggende områder, eller områder med samme type geologi. En strategisk eller taktisk tildeling hvor sentrale blokker rundt de tildelte ble tilbakeholdt. Ved oljefunn kunne myndighetene enten sikre norske aktører store eierandeler i antatt verdifulle blokker eller "presse opp" betingelsene som utenlandske aktører måtte godta for å oppnå andeler.

Et eksempel på dette kan være Statfjord. Interessen for de norske områdene kom etter et funn var blitt gjort på britisk side. Dette var med på å gjøre grenseblokkene på norsk side til gjenstand for betydelig interesse som gjorde at myndigheten kunne kreve skjerpede betingelser. Norske myndigheter hadde allerede benyttet seg av å tilbakeholde antatt lovende blokker, som for eksempel Gullfaks.

I forhandlingene om betingelsene var utgangspunktet at departementet tok sikte på å opprettholde den samme typen statsdeltakelse som ble benyttet i alle tildelinger fra 1974. Dette betydde at Statoil i utgangspunktet ble gitt en deltakerandel på minst 50 %.²⁴⁸ Dessuten sto det eksplisitt uttrykt i proposisjon 72 (1977-78) at det ville bli lagt vekt på å utvikle bredden i norsk oljeindustri.²⁴⁹ Et nytt aspekt var at de utenlandske oljeselskapene måtte forplikte seg til omfattende industrisamarbeid. Målet var at norske og utenlandske bedrifter i større grad enn tidligere skulle samarbeide.²⁵⁰ I april 1979 ble forhandlingene om utvinningstillatelsene i fjerde konsesjonsrunde avsluttet med at åtte nye tillatelser for åtte blokker ble gitt til åtte ulike søkere.²⁵¹ Totalt i fjerde konsesjonsrunde ble Statoil tildelt

²⁴⁷ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 50.

²⁴⁸ St. prp. nr. 72 (1977-78) s. 8.

²⁴⁹ St. prp. nr. 72 (1977-78) s. 8.

²⁵⁰ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 65-66.

²⁵¹ Dybfest, Jan Ole (1981) s. 67.

operatøransvaret på fire av disse, mens Saga og Hydro ble tildelt operatøransvar for en blokk hver.²⁵²

4.4.2 Den femte konsesjonsrunden

I mai 1979 vedtok Stortinget å sette i gang begrenset borevirksomhet nord for 62 breddegrad. Statsråd i Olje – og energidepartementet, Bjartmar Gjerdes argumentasjon for å flytte oljevirkosmheten nordover var ifølge Øyvind Midtun hovedsakelig distriktspolitiske.²⁵³ Bravo- utblåsningen i 1977 hadde tidligere satt en stopper for oljeleting videre nordover på grunn av hensynene til de potensielle miljømessige skadene som kunne skje. Allerede tilbake i 1970 hadde fylkestingsutvalgene i Nordland, Troms og Finnmark bedt om at kontinentalsokkelen utenfor fylkene ble åpnet for undersøkelse og utvinning²⁵⁴ Omtrent ti år senere gikk ønsket i oppfyllelse. I utlysningen av blokkene i den femte konsesjonsrunden i 1979 ble totalt 26 blokker nord for 62 breddegrad utlyst. Seks av disse lå utenfor Trøndelag, mens de resterende 20 lå utenfor Troms og vestlige deler av Finnmark.²⁵⁵

I utlysningsteksten til den femte konsesjonsrunden var det stilt tilsvarende betingelser som i den forrige. I utlysningen ble teknisk nivå, erfaring, finansiell styrke og villigheten til å akseptere de vilkårene som myndigheten fastsatte særlig vektlagt hos de søkende oljeselskapene.²⁵⁶ Myndighetene ønsket også å virke som kontaktformidler og på denne måten bidra til å fremme industrisamarbeid mellom oljeselskapene og lokalt næringsliv. Dette medførte at som et ledd i søknadsprosessen måtte søkerne gi en oversikt over hvilke innkjøp som var blitt gjort og hvilke som var planlagt fra norsk næringsliv i forbindelse med aktiviteten på norsk kontinentalsokkel.²⁵⁷

Totalt ble det tildelt 12 blokker fordelt på 12 utvinningstillatelser i den femte konsesjonsrunden. Fordelingen av operatøransvaret i den femte runden bærer preg av politisk motivert tildeling. Kun et utenlandsk selskap, British Petroleum, fikk tildelt operatøransvar i denne tildelingen. For de resterende 11 utvinningstillatelsene ble operatøransvaret fordelt

²⁵² St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 40.

²⁵³ Midtun, Øyvind (2003) s. 16-17.

²⁵⁴ Innst. S. nr. 294 (1970-71) s. 636.

²⁵⁵ St. Meld. nr. 46 (1979-80) s. 9.

²⁵⁶ St. Meld. nr. 46 (1979-80) s. 10.

²⁵⁷ St. Meld. nr. 46 (1979-80) Vedlegg 8, s. 58-59.

med to til Saga, fire til Norsk Hydro og fem til Statoil.²⁵⁸ Det ble altså sterkt vektlagt å tildele de norske selskapene operatøroppgaver som kunne bidra til at de utviklet sin kompetanse. Den femte konsesjonsrunden var den runden som så langt hadde gitt sterkest preferanse for norsk eierskap av blokkene med en andel på hele 66 %.²⁵⁹ I tabell 4.1 under gis det en oversikt over utviklingen frem til femte konsesjonsrunde. Tabellen viser en gradvis stigende norsk andel av både eierskap og i operatøransvar.

Tabell 4.1: Fordelingen av eierskap i blokkene mellom norske og utenlandske selskap.

| Konsesjons Runde | År | Andel av eierskap i prosent | | Antall blokker | Operatør i prosent | |
|------------------------|----------------|--------------------------------|------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| | | Norsk | Utenlandsk | | Norsk | Utenlands k |
| 1 | 1965 | 9 | 91 | 78 | 0 | 100 |
| 2 | 1969-71 | 15 | 85 | 14 | 0 | 100 |
| Statfjord | 1973 | 52 | 48 | 1 | 0 | 100 |
| 3²⁶⁰ | 1974-77 | 58 | 42 | 20 | 63 | 37 |
| Gullfaks | 1978 | 100 | 0 | 1 | 100 | 0 |
| 4 | 1979 | 58 | 42 | 8 | 68 | 32 |
| 5 | 1980-82 | 66 | 34 | 12 | 92 | 8 |

Kilde: Stortingsmelding nr. 40 (1982-83) s. 34 og Oljedirektoratets årsberetning for 1990 s. 11-12. I tabellen er den norske eierandelen beregnet som summen av Statoil, Norsk Hydro og Saga sine andeler. Fordelingen er basert på de relative forholdene ved tildelingstidspunktet. Eierskapsandelene er ikke justert i forhold til at glidskala kunne bli brukt og dermed tenkes å øke Statoil eierandel fra 50 % til 80 % i enkelte av utvinningstillatelsene fra de tildelte blokkene. Det vil si at tallene er de eksakte tallene for tildelingen, ikke for utviklingen etter eventuelle funn.

4.4.3 Utvikling i oljepolitikken fremover

Oljepolitikkenes rolle som virkemiddel for en bredere norsk industripolitikk ble fremhevet i den store perspektivmeldingen, Stortingsmelding 53 (1979-80).²⁶¹ Målet var at ved å øke

²⁵⁸ <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 02.05.2008)

²⁵⁹ Se tabell 4.1: Fordeling av eierskap mellom norske og utenlandske selskap

²⁶⁰ Den tredje konsesjonsrunden gikk over flere omganger fra 1974-1977 totalt ble det gitt utvinningstillatelser for i alt 20 blokker i den tredje runden.

aktivitetsnivået på sokkelen skulle behovet for norske varer og tjenester økes. Oljeselskapene skulle på denne måten støtte skips- og fastlandsindustrien. Større grad av industrisamarbeid med utenlandske aktører skulle samtidig overføre ny teknologi til norske bedrifter, og på denne måten bidra til å øke deres konkurranseevne.²⁶² Langt på vei kan innholdet i meldingen tolkes slik at oljeindustrien nå skulle videreføre deler av målsetningene som tidligere hadde dannet grunnlaget for motkonjunkturpolitikken.

Realiteten var at når direkte økonomiske tiltak gjennom subsidieringer ble oppgitt, så fant politikerne andre måter å hjelpe næringsinteresser i vanskeligheter på. Det ble satt krav om at 50 % av forskningen og utredningsarbeidet knyttet til oljevirkksomheten skulle utføres i Norge.²⁶³ Som et klart uttrykk for at myndighetene ikke bare ønsket økt overføring av kapital og teknologi, men også ønsket å investere i en nasjonal utbygging av human kapital. Samtidig ble det fastslått en målsetning om at norske leverandører skulle stå for 75 % av total leveranser til oljeindustrien.²⁶⁴

Deres andel hadde steget jevnt siden begynnelsen av 1970-tallet. Norske leverandører hadde i 1975 stått for 28 %, et tall som hadde økt opp til hele 62 % av total leveransene tre år senere i 1978.²⁶⁵ Norske leverandørers økte markedsandeler kan tolkes på ulike vis. På den ene siden kan det være uttrykk for at norske produsenter hadde blitt mer konkurransedyktige. Det var også etablert en bestemmelse som skulle hjelpe norske leverandører med å oppnå kontrakter. Den sa at norske produkter skulle benyttes når de var konkurransedyktige i pris, kvalitet og leveringstid.

Den virkelige forklaringen bak økningen i norske leverandørers andel var at de internasjonale oljeselskapene ble presset til å bruke dem– selv om det ikke var økonomisk lønnsomt for dem.²⁶⁶ Rudsar trekker frem et eksempel hvor departementet presset Elf til å gi en kontrakt til det kriserammede Nye Fredrikstad Mekaniske verksted i 1982.²⁶⁷ Aftenposten skrev 18. juni 1984 om hvordan Olje og energidepartementet aktivt grep inn når BP ville gi en britisk bedrift

²⁶¹ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 8.

²⁶² St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 48.

²⁶³ Rudsar, Kåre (1998) s. 24.

²⁶⁴ Rudsar, Kåre (1998) s. 25.

²⁶⁵ Rudsar, Kåre (1998) s. 25.

²⁶⁶ Rudsar, Kåre (1998) s. 24-25.

²⁶⁷ Rudsar, Kåre (1998) s. 25.

en kontrakt i forbindelse med utbyggingen av Ula-feltet.²⁶⁸ I artikkel trekkes det frem hvordan departementet tidligere hadde tolket bestemmelsen om bruk av norske til å gjelde også i tilfeller hvor de hadde vært ti prosent dyrere enn anbud fra utenlandske leverandører.²⁶⁹

I Stortingsmelding 53 (1979-80) ble omfanget av nye utlysninger som virkemiddel for å regulere utvinningstempoet nedtonet. I meldingen sto det at for fremtiden ville påvirkning av aktiviteten gjennom blokktildelinger reduseres: "[...] på grunn av de uheldige konsekvensene det kan ha for sysselsettingen".²⁷⁰ Isteden skulle en utsettelsesklausul bli tatt inn i enkelte av tillatelsene som ble tildelt i konsesjonsrundene. Klausulen ga rett til å utsette utbygging av et felt i inntil fem år og ble i Stortingsproposisjon 72 (1977-78) fremhevet som: "[...] å medføre visse klare fordeler for staten".²⁷¹ For de store oljeselskapenes var klausulen derimot negativt. Spesielt ville understrømsaktiviteten til oljeselskapene, som videreforedling og distribusjon av ferdige produkter bli rammet. Det nye kravet ble introdusert selv om det ble regnet som en mulig konsekvens at enkelte oljeselskap kunne komme til å redusere sin virksomhet på den norske sokkelen på grunn av den.

*"Når selskapene vurderer sin virksomhet og fordeler penger til leteprosjekter rundt i verden er det en underliggende forutsetning at den oljen som selskapet finner skal benyttes til å forsynes deres egne raffinerier og bensinstasjoner, som er avhengig av jevn og sikker tilgang på råolje."*²⁷²

I Stortingsmelding 53 (1979-80) skildres myndighetens fornorskningsspolitikk som basert på å: "[...] øke eierandeler og operatøransvar for Statoil spesielt, men også for Hydro og Saga".²⁷³ Dette var spesielt tydelig i den femte runden hvor de tre norske oljeselskapene ble tildelt operatøransvaret i alle utenom en tillatelse. Fra 27. november 1979 falt kravet om at Saga og Hydro skulle bære Statoils leteutgifter bort. Dette indikerte begynnelsen på en mer likeverdig politikk overfor de tre norske aktørene. I Stortingsmelding 53 (1979-80) sies det om Saga og Hydro:

"[...] de er gitt en preferert stilling på sokkelen fordi de er nasjonale. De er også tilgode sett med flere små andeler for å oppnå risikospredning. Selskapene er videre tildelt operatøroppgaver så langt deres kapasitet strekker".²⁷⁴

²⁶⁸ Aftenposten, 18.06.1984, : "Olje og energidepartementet til BP: Ulakontrakt bør går til norsk bedrift".

²⁶⁹ Aftenposten, 18.06.1984, : "Olje og energidepartementet til BP: Ulakontrakt bør går til norsk bedrift".

²⁷⁰ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 48.

²⁷¹ St. prp. nr.72 (1977-78) s. 12.

²⁷² St.prp. nr. 72 (1977-78) s. 12-13.

²⁷³ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 40.

²⁷⁴ St.Meld. nr. 53 (1979-80) s. 40.

Parallelt med ytterligere styrking av fornorskingslinjen, uttrykte også myndighetene behovet for at utenlandske aktører fortsatt skulle stå for deler av aktiviteten på norsk sokkel:

"I Norge vil det selv om de tre norske skulle komme opp på et nivå hvor de er fullt på høyde med de internasjonale, fortsatt være ønskelig med god kontakt og samarbeid med det oljeteknologiske miljøet generelt."²⁷⁵

Regjeringens politiske målsetninger innebar altså ikke en målsetning om å fjerne de utenlandske oljeselskaperes tilstedeværelse fra sokkelen. Hovedgrunnen til dette ble hevdet å være oljevirkomhetenes krav til teknologisk utvikling og ekspertise. Dette gjorde at regjeringen så det som nødvendig med internasjonalt samarbeid for å få ut det fulle potensialet i de norske petroleumsressursene.²⁷⁶

4.5 OPPSUMMERING

Årene 1978 til 1981 kjennetegnes med at den aktive fornorskingspolitikken videreføres. Den viser seg i konsesjonstildelingene i den fjerde og særskilt den femte runden hvor 11 av 12 operatøransvar ble tildelt de tre norske selskapene. De tre norske aktørene ble som tabell 4.1 også viser, gjennom politisk motiverte tildelinger gitt privilegier. De fikk stadig større eierandeler og ble gitt muligheten til å utvikle sin egen kompetanse gjennom sentrale arbeidsoppgaver som operatører på sokkelen.

Gullfaks-tildelingen var den første helnorske tildelingen som ble gjennomført på norsk sokkel. Gjennom dette viste staten at i tilfeller hvor verdifulle blokker skulle tildeles, var nasjonale interesser de viktigste. Etablert konsesjonspraksis ble satt til side. Gullfaks var også banebrytende på den måten at Statoil ble utpekt som operatør fra begynnelsen av. Fornorskingslinjen fortsatte og hadde bidratt til at de norske selskapene hadde økt sin kompetanse betraktelig på få år. Gullfaks-tildelingen indikerer at staten var i en gunstig forhandlingsposisjon overfor de utenlandske oljeselskapene. Samtidig som den viser at fornorskingen nå i mindre grad enn tidligere på 70-tallet kun fokuserte på Statoil.

Et annet kjennetegn er at de potensielle mulighetene til å oppnå større ringvirkninger av oljevirkomheten utvikles videre til å omfatte stadig flere aspekter. Industrisamarbeid mellom norske og utenlandske aktører, bidrag til forskning og utvikling, og kjøp av norske varer og

²⁷⁵ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 41.

²⁷⁶ St. Meld. nr. 53 (1979-80) s. 41.

tjenester. Som kapitlet har diskutert får omfanget av denne fornorskningpolitikken et preg av en motkonjunkturpolitikk.

Samtidig som årene mellom 1978 til 1981 var preget av en konsolidering av den oljepolitikken som ble etablert tidlig på 1970-tallet og en utstrakt preferanse for de tre norske aktørene, ble det samtidig gitt uttrykk for at de utenlandske selskapene var ønsket på sokkelen. De hadde blitt gitt en mindre rolle på sokkelen, men deres fremtidige tilstedeværelse ble sett på som nødvendig om Norge skulle kunne utnytte potensialet til oljeressursene sine til det fulle.

Den raske oppbygging av Statoil på 1970-tallet hadde gitt resultater. Dette var med på å aktualisere debatten om formen på statens engasjement i oljeindustrien. Den oljepolitiske linjen som Arbeiderparti-regjeringene hadde ført ble ved inngangen av 1980-årene nå utfordret fra den borgerlige opposisjonen. Stortingsvalget i 1981 førte til et regjeringsskifte og begynnelsen på en endring i formen på statens engasjement. Dette er helt sentralt når fokuset i oppgaven i neste kapittel flyttes over på årene 1981 til 1985.

KAPITTEL 5

BRUDD OG KONTINUITET I OLJEPOLITIKKEN

ÅRENE 1981-1985

5.1 INNLEDNING

Den norske oljepolitikken gikk fra 1981 inn i en endringsprosess. Statoil som hadde vært selve symbolet på fornorskningen ble ved inngangen til 1980-årene sett på med nye øyne. Selskapets hadde utviklet seg fort. Spørsmålet var om de tidligere politiske målsetningene for selskapet, og dermed også for store deler av norsk oljepolitikk var i ferd med å gå ut på dato. Behovet for en endring i oljepolitikken ble av mange oppfattet som nødvendig.²⁷⁷ Synspunktet at Statoils beste var det samme som statens beste, var for Høyre og delvis også sentrumpartiene modent for å tas opp til ny vurdering. I Langtidsprogrammet for 1982-85 uttalte representantene i Energi- og industrikomiteen fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet betydningen av å etterprøve de erfaringer som hadde blitt gjort og planlegge fremtiden uavhengig av tidligere beslutninger.²⁷⁸ Med dette signaliserte de borgerlige partiene at de var klare til å utforme en egen oljepolitikk, en politikk som brøt med Arbeiderpartiets på flere punkter.

Kapitlet vil først gi en oversikt over den oljepolitiske konteksten, hvor jeg går inn på oljens betydning for Norge, utviklingen i oljeprisen og i maktforholdene mellom oljeproduserende land. Deretter vil det kort bli gjort rede for konsesjonstildelingene som fant sted mellom 1981 og 1985. Kapitlet vil deretter følge prosessen frem mot oljekompromisset hvor statens operative og økonomiske interesser i oljevirkosomheten ble delt. Først vil de borgerlige partienes motivasjon og argumentasjon for å endre det eksisterende systemet bli vektlagt. Videre følger en konkret redegjørelse av oljekompromissets innhold og endelig av dets betydning. Før den avsluttende oppsummeringen av kapitlet, trekker jeg frem hovedtrekkene i konsesjonstildelingene for denne perioden og hvordan oljekompromissets tilbakevirkende kraft virket inn på disse.

²⁷⁷ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 3.

²⁷⁸ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 3.

5.2 NORSK OG INTERNASJONAL OLJEPOLITISK KONTEKST

Den høye oljeprisen, oljeknappheten og nasjonaliseringene i etablerte produsentland hadde på 1970-tallet stimulert oljeselskapene til å lete etter olje i nye områder. Funnene i nye områder som Nordsjøen, var rundt 1980 begynt å komme i produksjon og mengden tilgjengelig olje på verdensmarkedet steg. Dette førte samtidig til at OPECs markedsandel sank.

Den underliggende konflikten mellom OPEC og vestlige land kom frem igjen i begynnelsen av 1980-årene. De vestlige landene med USA i spissen ønsket å redusere OPECs kontroll over oljeprisen, og ville ha større innslag av frie markedskrefter i oljeindustrien.²⁷⁹ Spotmarkedet hvor olje ble omsatt uten faste kontrakter, og med en uavhengig prissetting var det nærmeste man kom et fritt marked innenfor oljebransjen.²⁸⁰ På spotmarkedet nådde oljeprisen et midlertidig toppnivå i januar 1981 når olje fra britisk sokkel ble solgt for opp mot 40 dollar fatet. Dette var betydelig høyere enn prisen på Saudi-arabisk olje som lå på 28 dollar før den ble hevet til 34 dollar fatet i oktober 1981.²⁸¹ Men dette var en kortsiktig effekt og allerede fra 1982 og særlig fra 1983 falt prisen nedover igjen. Spotprisen sank etter 1982 til under OPECs referansepris på grunn av at markedet var overfylt med olje. Dette fikk Norge og Storbritannia til å gå bort fra OPECs prispolitikk i 1984 og innrette seg mot spotmarkedet. Dette førte blant annet til at prisnivået på olje begynte å flate ut, før prisen sakte gikk nedover. I figur 5.1 viser utviklingen av oljeprisen og kursen for amerikanske dollar mellom 1979 og 1985. Tallene for oljeprisens utvikling er hentet fra BPs Statistical Review of World Energy 2007. Tallene viser et fall fra 36 til 27 dollar fatet mellom 1980 og 1985. Kursutviklingen for dollaren er hentet fra Norges Banks nettsider, og viser kursen i norske kroner pr 1.USD.

Professor ved Handelshøyskolen BI, Svein Andersen, hevdet at fra 1982 kunne faktorer som lavere etterspørsel og økt produksjon utenfor OPEC-landene, ansees som tegn på at OPECs maktposisjon i det internasjonale oljemarkedet var på retur.²⁸² Andersen poengterte at norske politikere i stor grad overså at maktstrukturene var i endring. Grunnen til dette, hevdet Andersen, var at den fallende oljeprisen ble mer enn kompensert for av den sterke dollarkursen overfor norske kroner.²⁸³ I Stortingsmelding 73 (1983-84) ble den samlede

²⁷⁹ Sæter, Martin (1987) s. 6-7.

²⁸⁰ Sæter, Martin (1987) s.7.

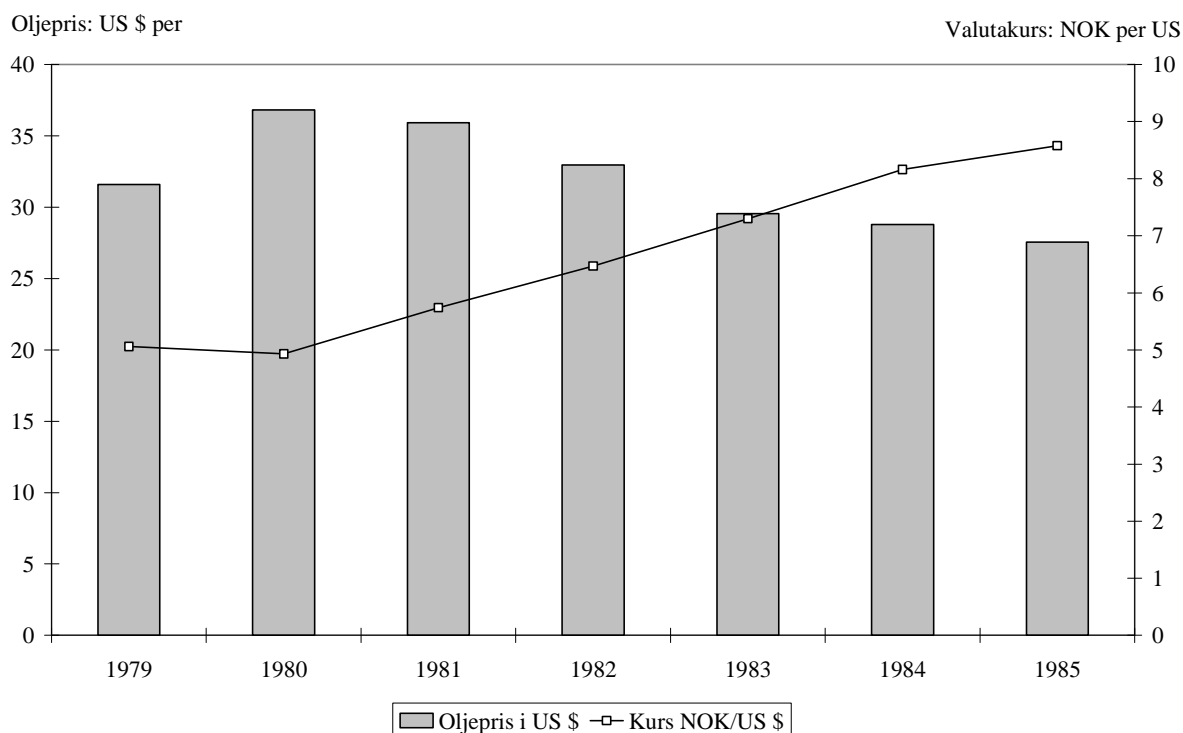
²⁸¹ Al-Kasim, Farouk (2006) s. 72.

²⁸² Andersen, Svein (1993) s. 110.

²⁸³ Andersen, Svein (1993) s. 110. Andersen har tilsynelatende utelatt inflasjon fra sitt argument. For 1980: 36, 83 (oljeprisen) x 4,93 (dollarkursen) = 181, 57 kroner per fat olje. For 1985: 27,56 (oljeprisen) x 8,58

eksporten fra petroleumsvirksomheten tallfestet til 37 % av Norges samlede eksport i 1983.²⁸⁴ Norsk økonomi var derfor i stor grad avhengig av nettopp utviklingen i oljeprisen.

Figur 5.1: Oljepris og dollarkurs 1979-1985.



Kilde: BP Statistical Review of World Energy og Norges Bank. Prisen som er oppgitt er for "Brent" som er navnet på olje fra Nordsjøen.

http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2007/STAGING/local_assets/downloads/spreadsheets/statistical_review_full_report_workbook_2007.xls (lest: 15.03.2008) Norges Bank. Jan 81 - aug 91: daglige midtkurser notert på Oslo Børs kl. 11:30. http://www.norges-bank.no/Pages/Article_26885.aspx (lest: 24.04.2008)

Den store taperen internasjonalt var Saudi-Arabia. Landets kutt i egen produksjon for å forsøke å opprettholde en stabil oljepris hadde vist seg å ha liten effekt. Da forsøkene på å få til et prissamarbeid mellom OPEC-land og andre produsentland som Norge ble oppgitt. Gikk Saudi-Arabia sommeren 1985 bort fra rollen som prisstabilisator.²⁸⁵ Som en konsekvens av at

(dollarkursen) = 236,46 kroner per fat olje. Basert på Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks, ville 181,57 kr. i 1981 tilsvare 246,47 kr. i 1985. Kilder: se henvisninger under figur 5.1.

²⁸³ For historisk konsumprisindeks, se: <http://www.ssb.no/vis/kpi/kpiregn.html> (13.05.2008)

²⁸⁴ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 3.

²⁸⁵ Sæter, Martin (1987) s. 7-9.

Saudi-Arabia økte til full produksjon falt oljeprisen fra 22 til 9 dollar fatet i løpet av første halvår i 1986.²⁸⁶

Andersen hevdet at norske politikere i stor grad overså endringene som skjedde i de internasjonale maktstrukturene.²⁸⁷ Kanskje var grunnen til dette at politikerne var svært opptatt av de nasjonale strukturene innenfor oljevirkosomheten. Høyre som hadde sikret seg regjeringsmakt i 1981, kunne etter mange år i opposisjon omsider være med å styre i stedet for å korrigere oljepolitikken. Høyres oljepolitiske komite hadde i 1981 gitt uttrykk for ønsket om å "[...] dele opp det nåværende Statoil, i en operativ kommersiell enhet og i et forvaltningsselskap".²⁸⁸ Høyres målsetning var å likestille Statoil med de andre norske selskapene og tilbakeføre vesentlige deler av selskapets eierandeler direkte under statsforvaltningen.²⁸⁹ Denne prosessen ble også satt i gang allerede fra våren 1982.

De borgerlige partiene beholdt regjeringsmakten i Norge frem til 1986 og kom til som kapittelet vil vise å sette sitt preg på oljepolitikken. I perioden 1983-86 var Høyre riktignok i koalisjon med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, men som det ledende partiet med statsminister Kåre Willoch i spissen.²⁹⁰ Den nye Høyre-regjeringen innsatte tidligere styremedlem i Statoil, Vidkun Hveding, som ny olje- og energiminister fra 1981. I juni 1983 ble han etterfulgt av Kristelig Folkepartis Kåre Kristiansen. I neste del av kapittelet skal det fokuseres på konsesjonstildelingene i perioden.

5.3 KONSESJONSTILDELINGENE 1981-1985

I perioden fra 1981 til 1985 ble det gjennomført fire ordinære konsesjonsrunder, fra den sjette til den åttende.²⁹¹ Ved siden av de ordinære konsesjonsrundene ble det som på 1970-tallet gjennomført særtildelinger. Den mest betydningsfulle av disse var tildelingen av blokkene

²⁸⁶ Al-Kasim, Farouk (2006) s. 73.

²⁸⁷ Andersen, Svein (1993) s. 110.

²⁸⁸ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 4.

²⁸⁹ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 3-4.

²⁹⁰ Tallfesting av regjeringene Willoch I og Willoch IIs tiltredelse og fratredelse er hentet fra www.regjeringen.no

http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/tidligere/oversikt/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/kare-willochs-regjering-1981-1986.html?id=438728&epslanguage=NO (Ist: 12.04.2008)

²⁹¹ Som nevnt i kapittel en, har jeg valgt å avgrense fokuset til 1.januar 1985 og den niende og den første delen av tiende runden, som gjennomføres i 1985 vil derfor ikke bli behandlet her.

31/3, 31/5 og 31/6. Sammen med blokk 31/2 som hadde blitt tildelt i den fjerde runden, kom disse blokkene til å utgjøre det store olje- og gassfeltet Troll.

5.3.1 Troll-funnet

Høsten 1980 bekreftet Oljedirektoratet at det var gjort et stort funn av gass i Nordsjøen. I *Washington Post* 26. september ble hendelsen beskrevet på denne måten:

" The discovery could more than double Norway's gas reserves of 23.5 trillion cubic feet. An U.S. oil industry source, who asked not to be quoted by name, said recently the field could be "among the few giant gas accumulations in the world."²⁹²

Funnet var blitt gjort i 31/2 blokken, som hadde blitt tildelt under den fjerde konsesjonsrunden i 1979. Rettighetshaverne i blokken var Statoil, Shell, Norsk Hydro, Conoco og Superior.²⁹³ Glideskalaprinsippet var en av de opprinnelige betingelsene som var knyttet til utvinningstillatelsen og kunne medføre at Statoils eierandel økte til 75 %. Boringene som var gjort på 31/2 viste at det var gjort funn av store mengder olje og gass. Boringene viste også at petroleumsressursene strakte seg videre inn i de nærliggende blokkene 31/3, 31/5 og 31/6. Disse blokkene var ikke konsesjonsbelagte og myndighetene sto dermed fritt til å velge hvordan ressursene best kunne utnyttes.²⁹⁴ I Stortingsmelding 123 (1980-1981) beregnet Oljedirektoratet de mulige utvinnbare ressursene fra de fire 31-blokkene til 1,9 milliarder oljeekvivalenter²⁹⁵ hvor 90 % av disse ble antatt å være gass.²⁹⁶ Spørsmålet nå var hvordan disse ressursene mest hensiktsmessig kunne tildeles i forhold til de overordnede oljepolitiske målsetningene.

Olje- og energidepartementet mente at risikoen ved å benytte seg av offentlig kapital i dette tilfellet måtte sies å være så lav at det ikke var nødvendig å tildele andeler til utenlandske selskaper.²⁹⁷ Departementet vurderte det slik at de norske oljeselskapene nå innehadde den nødvendige kompetansen til å gjennomføre boringene i den begynnende letefasen, men hadde

²⁹² Washington Post, "Norway Confirms Immense Natural Gas Discovery", 26.september 1980.

²⁹³ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s.1. Blokk 31/2 var fordelt slik: Statoil 50%, Shell 35% (operator), Conoco, Hydro og Superior 5% hver.

²⁹⁴ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s.3.

²⁹⁵ Petroleumsressursene oppgis i *standardkubikkmeter oljeekvivalenter*, Sm³ og med den hensikt å få sammenlignbare størrelser for de ulike produktene. Brukes ikke ved eksakte mengdeangivelser. Omregningene er basert på den energimengden som blir frigjort ved forbrenning av de ulike petroleumsproduktene.

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9803113> (lest: 18.04.2008)

²⁹⁶ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s.3.

²⁹⁷ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s. 6.

derimot behov for assistanse når selve utbyggingen av feltet skulle gjennomføres.²⁹⁸ I den videre drøftingen av fordelingen mellom de tre norske holdes Gullfaks-tildelingen frem som en mulig modell for nye en ny helnorsk tildeling.²⁹⁹ Det endelige forslaget fra departementet fastslo at den samme eierstrukturen som for Gullfaks også skulle benyttes for 31-områdene. Statoil fikk 85 %, Hydro 9 % og Saga 6 %.³⁰⁰ Når det gjaldt operatøransvaret bestemte Stortinget i 1983 at Statoil skulle gis operatør oppgavene for 31-områdene i samarbeid med Shell på 31/2, og i samarbeid med Hydro og Saga på de tre andre.³⁰¹

I argumentasjonen for å omgå de vanlige fremgangsmåtene for tildeling ble både Statfjord og Gullfaks-tildelingene benyttet som eksempel av departementet på at denne praksisen også var gjennomført tidligere.³⁰² Erfaringene fra disse tildelingene særskilt Gullfaks ble sett som et eksempel til etterfølgelse og ga løsningen legitimitet. Det viste seg igjen at i et konsesjonssystem som det norske, med stor grad av fleksible løsninger, ble ofte den forrige tildelingen sett som et utgangspunkt for forhandlingene knyttet til den neste.

5.3.2 Sjette, syvende og åttende konsesjonsrunde

I løpet av 1981 og 1982 ble både sjette og syvende konsesjonsrunde gjennomført. I den sjette runden ble det i august 1981 gitt åtte nye utvinningstillatelser. Disse ble gitt for ni blokker på den sørlige delen av sokkelen som hadde blitt levert tilbake fra oljeselskap.³⁰³ Den nye regjeringen Willoch ønsket å stimulere til flere oljemiljøer i Norge og dette kom konkret til uttrykk ved å unnlate å tildele fem prosent av blokk 30/9 på Osebergfeltet.³⁰⁴ Regjeringen ønsket at denne eierandelen skulle tildeles et eventuelt fjerde norsk oljeselskap. Johan P. Olsen hevdet at regjeringsskiftet i 1981 bidro til at norske private oljeselskaper ble mer optimistiske i forhold til nye blokktildelinger. Synet på flere nye norske interesser innenfor

²⁹⁸ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s. 6. og s.8.

²⁹⁹ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s. 7.

³⁰⁰ St. Meld. nr. 123 (1980-81) s. 8.

³⁰¹ Al-Kasim, Farouk (2006) s. 87.

³⁰² St. Meld. nr. 123 (1980-81) s. 8-9.

³⁰³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/rapporter_planer/Rapporter/2000/Faktaheftet--2000.html?id=105522 (lest: 18.04.2008) Utover disse regnes også en tilleggtildeling av utvinningstillatelse 079 for blokk 30/9 på Osebergfeltet som skjedde i august 1982 til den sjette runden.

³⁰⁴ Blokk 30/9. http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/rapporter_planer/Rapporter/2000/Faktaheftet--2000.html?id=105522 (lest: 17.04.2008) Utv. tillatelse 079. <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 17.04.2008)

oljesektoren ble derimot møtt med skepsis fra andre partier enn Høyre.³⁰⁵ Det endte da også med at eierandelene i blokken kun ble fordelt mellom Saga, Norsk Hydro og Statoil.³⁰⁶

Regjeringen og departementet gikk også inn for å overføre operatøransvaret for Osebergfeltet fra Statoil, og gi det til Norsk Hydro i april 1982. De gitte betingelsene i utvinningstillatelsen åpnet også for denne muligheten.³⁰⁷ Hovedtrekkene i sjette konsesjonsrunde viser at Statoil ble tildelt 50 % andel i alle nye utvinningstillatelser, mens Norsk Hydro fikk andeler i fem av de åtte, mens Saga fikk eierandeler i tre av tillatelsene.³⁰⁸ For de utenlandske selskapene var situasjonen stort sett lik foregående konsesjonsrunder. I den syvende runden skulle oljevirkosomheten på nytt flyttes nordover. I runden ble det tildelt fem blokker fordelt på fem utvinningstillatelser på Trænabanken utenfor Nordland fylke. I likhet med den sjette tildelingsrunden ble Statoil gitt 50 % eierskap i alle blokkene og tildeles operatørstatus for to av disse. For de tre andre tillatelsene, fordeles operatøransvaret mellom Phillips Petroleum, Saga og Norsk Hydro.³⁰⁹

I mars 1984 var det klart for nye tildelinger. I den åttende runden ble det tildelt 14 utvinningstillatelser for totalt 16 blokker. De tildelte blokkene var spredt utover hele kontinentalsokkelen, fra Nordsjøen i sør, til Norskehavet og Barentshavet i nord.³¹⁰ I Petroleum Economist, beskrives det mest oppsiktsvekkende ved konsesjonsrunden som at utenlandske selskap ble gitt uventet store andeler i de tildelte utvinningstillatelsene. Operatøransvaret ble tildelt de utenlandske oljeselskapene i seks av de 14 utvinningstillatelsene som ble gitt for 16³¹¹ blokker. Dette førte til kritikk fra Norsk Hydro

³⁰⁵ Olsen, Johan P. (1989) s. 147.

³⁰⁶ Tallene er hentet fra Oljedirektoratets nettsider. <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 18.04.2008) Saga fikk 10,5%, Hydro 16 og Statoil 73,5%.

³⁰⁷ Rudsar, Kåre (1998) s. 28. St. Meld. nr. 40 (1982-83) s. 41.

³⁰⁸ Tallene er hentet fra Oljedirektoratets nettsider. <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest: 18.04.2008) Saga fikk 10% i sine, Hydros eierandeler varierte fra 10-25%, mens Statoil fikk 50% i alle.

³⁰⁹ Tallene for eierskap og fordelingen av operatørskap er hentet for Oljedirektoratets nettsider. <http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (18.04.2008)

³¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/rapporter_planer/Rapporter/2000/Faktaheftet--2000.html?id=105522 (lest: 18.04.2008)

³¹¹ 16 blokker ble tildelt, med en tilleggstillatelse av blokk 6406/3 på Haltenbanken som utv. tillatelse 094B. I ODs oversikt over historien til 094B er dette fraværende og den eneste historien som er oppgitt er fra 2002. Det viser seg at 6406/3 og 6407/1 utgjør feltet Tyrihans. De første boringene begynte i 1982 før de ble oppholdt og ikke begynte igjen før i 2002. I St.prp. nr. 30. 2005-06) gjennomgås utbyggingen, anlegget og driften av Tyrihans.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/stprp/20052006/Stprp-nr-30-2005-2006-.html?id=211736> (lest: 14.09.2008)

som hevdet at selskapet var blitt nedgradert til fordel for de amerikanske selskapene.³¹² Kritikken var ifølge Petroleum Economist spesielt rettet mot fordelingen av andelene i den meste attraktive blokken, 34/7, som senere er mest kjent som Snorre-feltet.³¹³ I tildelingen ble Saga valgt som operatør med Esso som teknisk assistent.³¹⁴

Et moment som Johan P. Olsen trekker frem er at Regjeringen Willoch i forbindelse med den åttende runden, aktivt søkte å ta del i prosessen ved å vurdere prinsippene for konsesjonstildelingene. Dette førte ifølge Olsen til spenninger mellom regjeringen og Olje- og energidepartementet. Et potensielt problem med slike direkte inngrep var at det skapte rom for usikkerhet rundt konsesjonspolitikken. Allerede kompliserte konsesjonsrunder kunne bli enda vanskeligere dersom regjeringen skulle gå inn og forandre deler av dem.

5.4 NY REGJERING GIR NY OLJEPOLITIKK?

I begynnelsen av 1980-årene kan oppfatningen av utenlandske oljeselskaper og private norske oljeselskaper deltakelse på norsk sokkel virke relativt samstemt i de to toneangivende partiene Høyre og Arbeiderpartiet.³¹⁵ Den nye regjeringen ville heller ikke gå bort fra fornorskingslinjen i oljevirkosomheten. De tre norske aktørene ville fortsatt ha en privilegert stilling. Synet på hvilken rolle staten burde ha som industrieier var derimot en klassisk politisk konflikt mellom sosialistiske og borgerlige partier som Høyre nå var klar til å ta opp igjen fra sin nye maktposisjon. Johan P. Olsen understrekte hvordan ideologiske venstre høyre konflikter hele tiden har spilt en sentral rolle i petroleumspolitikken.³¹⁶ Olsen hevder at konflikten spesielt har vært synlig i forhold til spørsmål knyttet til statens rolle som eier og forholdet mellom offentlig og privat sektor. Olsen hevdet at argumentasjon for maktspredning og maktbalanse mellom disse, har ført til konflikter mellom de borgerlige og sosialistiske partiene. Spesielt har disse omhandlet stillingen til statsoljeselskapet Statoil.³¹⁷ Derfor er det av interesse hva henholdsvis Arbeiderpartiet og Høyres partiprogrammer sier om emnet.

³¹²Petroleum Economist, "Norway: Eight Round Boost Foreign Stakes", mars. 1984. s. 108.

³¹³Eierandelene ble fordelt med 50 % til Statoil, 15 til Esso, 12 til Hydro, 10 til Saga, 8 til Elf, 4 til Deminex og 1% andel til Det norske oljeselskap (DNO). Andelen til DNO var selskapet første i Nordsjøen.

³¹⁴Petroleum Economist, "Norway:Eight Round Boost Foreign Stakes", mars. 1984. s. 108.

³¹⁵ Dette er tydelig i Ap regjeringens St. Meld. nr 53 (1979-80) og Høyres St. Meld. 40 (1982-83).

³¹⁶ Olsen, Johan P. (1989) s. 56-57.

³¹⁷ Olsen, Johan P. (1989) s. 56-57.

Hilde Elisabeth Johansen har i sin hovedoppgave i sammenliknende politikk studert Arbeiderpartiet og Høyres partiprogrammer fra 1970 og 1980-tallet.³¹⁸ Oljepolitikken ble først gitt en betydelig plass i partienes programmer mot slutten av 1970-tallet, og Johansen hevdet at klare og konkrete forskjeller mellom partiene her avtegnet seg. I Arbeiderpartiets arbeidsprogram fra 1978-1981, ønsker partiet å bruke oljeinntektene til å løse generelle samfunnsproblemer som tilbud av velferdsgoder og sysselsetting. Demokratisk styring av oljevirkosomheten skulle medvirke til denne målsetningen. Det viktigste operative virkemiddelet i denne prosessen var ifølge Arbeiderpartiet, Statoil.³¹⁹

Høyre, på sin side, definerte i hovedsak to problemer i programmene foran stortingsvalget i 1973, og i sitt arbeidsprogram for årene 1977-81. Det første var at næringslivet sto for svakt i Norge. Partiet ønsket derimot ikke å gi støtte til svake bedrifter eller næringer. Dette kan oppfattes som motstand mot den ekspansive motkonjunkturpolitikken som hadde blitt ført under Arbeiderpartiet. Politikken var gjennomført ved å ta opp utenlandske lån med sikkerhet i statens fremtidige oljeinntekter. Dette var konsistent med Høyres syn på en fri markedsøkonomi og ønske om mindre statlig innblanding i økonomien. Det viser seg videre i neste problemstilling. Partiet anså det som problematisk at staten hadde engasjert seg for sterkt i forretningsmessig virksomhet gjennom Statoil, som i tillegg hadde blitt gitt for store privilegier. Høyre mente at dette hadde skapt uklare ansvarsforhold. Samtidig hevdet partiet at dette hadde skapt tvil om statens upartiskhet innen oljesektoren.³²⁰

Høyre ønsket maktspredning. Dette skulle motvirke monopoldannelse og gjennomføres ved oppbygging av flere uavhengige oljemiljø. Partiet understreket også at den nåværende organiseringen av oljevirkosomheten og konsesjonspraksisen måtte revurderes. Behovet for å sikre Stortinget full kontroll over inntektene staten fikk fra virksomheten ble trukket frem og partiet gikk inn for en likebehandling av norske kommersielle oljeselskaper for å sikre mangfoldet. ”Et bredere nasjonalt engasjement” fremhves i arbeidsprogrammet 1977-1981.³²¹

I Arbeiderpartiets prinsippprogram fra 1981 og Høyres arbeidsprogram for 1981-1985 deler de to partiene i følge Johansen viktige prinsipper. Fornorskning og en mer riktig fordeling av

³¹⁸ Johansen, Hilde Elisabeth (1985) ”Partienes oljepolitikk- en sammenligning av Arbeiderpartiet og Høyre i perioden 1970-1980”. Hovedoppgave i sammenliknende politikk ved UIB våren 1985.

³¹⁹ Johansen, Hilde Elisabeth (1985) s. 82-83.

³²⁰ Johansen, Hilde Elisabeth (1985) s. 84-85.

³²¹ Johansen, Hilde Elisabeth (1985) s. 85.

virksomheten og inntektene var vektlagt hos begge. Arbeiderpartiet mente det bare var plass til Saga, Hydro og Statoil.³²²

5.4.1 Politiske spenninger: Hvilken rolle skulle staten ha?

Før Høyre overtok regjeringsmakten i 1981, hadde partiet utformet retningslinjer for en Statoil-reform som inngikk i Høyres motmelding mot Arbeiderparti-regjeringens perspektivmelding fra 1981.³²³ Den 5. mars 1982 oppnevnte regjeringen Willoch et offentlig utredningsutvalg. Utvalget hadde som mandat å se på hvordan et nytt organisasjonsmønster for statens deltakelse i oljevirkosomheten kunne bli utformet.³²⁴ Som påpekt tidligere i kapitlet, ble dette utvalget nedsatt i en periode med sterk vekst i både oljeproduksjonen og eksportinntektene. Nå var det ikke lenger tvil om oljens betydning for norsk økonomi, og alle prognoser tilsa at sektorens innflytelse bare ville øke i tiden fremover. I løpet av et tiår hadde derfor oljepolitikken utviklet seg fra et mer avgrenset industripolitisk spørsmål – til at de politiske spørsmålene fikk ringvirkninger til store deler av det norske samfunnet.

Flere historikere og samfunnsvitere har forsøkt å forklare motivasjonen bak ønsket om å endre statens rolle i oljeindustrien. Bould og Hanisch vektlegger de borgerlige partienes ønske om et tydeligere skille mellom forvaltning og forretning. Her var Høyre den viktigste pådriveren.³²⁵ De samme forfatterne understreker også at Høyre ønsket tilgang på flere uavhengige kilder til informasjon og vurderinger slik at de folkevalgte hadde et bedre og bredere grunnlag for å kunne treffe beslutninger.³²⁶ Statsviteren Ole Gunnar Austvik peker på de borgerlige partienes motivasjon etter de kom i posisjon også var å gi uttrykk for uenighet med Arbeiderpartiets tidligere dominans innenfor oljepolitikken. Høyre, som ønsket et større mangfold i næringen, mente at Arbeiderpartiet hadde gitt Statoil en for sterk stilling overfor andre norske private interesser.³²⁷

³²² Johansen, Hilde Elisabeth (1985) s. 86.

³²³ Olsen, Johan P. (1989) s. 105. Arbeiderpartiets perspektivmelding ble aldri satt ut i livet på grunn av valgnederlaget.

³²⁴ Olsen, Johan P. (1989) s. 106.

³²⁵ Under seminaret "Olje og makt" september 2002, fremholdt Kåre Willoch i sitt innlegg nettopp disse forholdene i sin kritikk av måte Staten opprinnelig ble organisert på. Her fremholder han også at duoen Lied og Johnsen i sine posisjoner som administrerende direktør og styreleder for Statoil var mektigere enn noen Arbeiderpartistatsråd kunne håpe på å bli. For hele Willochs innlegg på konferansen, se: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport56/> (lest: 01.05.2008)

³²⁶ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 7-8.

³²⁷ Tidskrift for samfunnsforskning 2-2007, Ole Gunnar Austvik s. 208-209.

Johan P. Olsen vektlegger imidlertid de borgerlige partienes misnøye med hvordan den såkalte "paragraf 10-planen for Statoil" virket som styringssystem for departement og Stortinget.³²⁸ Bould og Hanisch går langt i å hevde at Statoil i realiteten var lite villige til å rette seg etter dette regelverket (paragraf 10-planen) og stort sett fulgte egne interesser.³²⁹ Farouk Al-Kasim fremhever at de politiske beslutningene som hadde blitt tatt frem til nå hadde blitt tatt i en tid hvor oljeindustriens betydning var ganske begrenset.³³⁰ Dette hadde medført at det ikke hadde vært noen grunn til å bekymre seg over Statoils posisjon og makt. Med økende produksjon og oljepriser hadde de fremtidige beregningene av Statoils inntekter gjort politikerne urolige for hvor stor del av oljeinntektene som kom til å bli gjort tilgjengelige for staten som eier og politikerne som beslutningstakere.³³¹

Ifølge Bould og Hanisch anså også enkelte politikere i Arbeiderpartiet Statoils vekst og økende dominans som et potensielt problem. Forfatterne hevder imidlertid at for majoriteten i Arbeiderpartiet var frykten for konsekvensene ved en svekkelse av selskapet større enn engstelsen for at det eksisterende systemet ikke ga god nok parlamentarisk kontroll.³³² Bould og Hanisch delte dermed Svein Andersens oppfatning av at Arbeiderpartiets fremste målsetning var et nasjonalt selskap som ikke stod tilbake for de multinasjonale oljeselskapene.

En viktig kanal innen oljepolitikken var å ha egne folk sentralt plassert i toppledelsen i Statoil. Helt siden opprettelsen av Statoil hadde Arbeiderpartiet sørget for å ha partimedlemmer i fremtredende posisjoner. Statoils første direktør var Arve Johnsen, og den første styreformann var Jens Christian Hauge.³³³ Både Johnsen og Hauge var sentrale figurer i Arbeiderpartiet.³³⁴ Når Hauge trakk seg sommeren 1974 ble samtidig store deler av styret i Statoil utskiftet. To styremedlemmer som representerte Høyre gikk ut, noe som innbar at det nye styret bestod av tre Arbeiderparti representanter, og to representanter fra sentrumspartiene.³³⁵ Finn Lied – også han en sentral strateg i Arbeiderpartiet – ble ny styreformann, en posisjon han holdt frem til

³²⁸ Olsen, Johan P. (1989) s. 105. For nærmere redegjørelse av paragraf 10 ordningen for Statoil – se kapittel fire i denne oppgaven.

³²⁹ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 3-7.

³³⁰ Al-Kasim, Farouk (2006) s. 87. Dette var et sentralt poeng fra regjeringen i St. Meld. nr. 73 (1983-84) se under "Den borgerlige regjeringens forslag" senere i kapittelet.

³³¹ Al-Kasim, Farouk (2006) s. 88.

³³² Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 10-11.

³³³ Jens Christian Hauge var kjent hjemmefrontsforkjemper, jurist og politiker (Ap). Hauge var forsvarsminister 1945-52 og justisminister for en kort periode i 1955. Hauge var styreformann i Statoil 1972-74.

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9314027> (lest: 17.04.2008)

³³⁴ Tidsskrift for samfunnsforskning 2-2007, Ole Gunnar Austvik s. 203.

³³⁵ Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar (1992) s. 318-319.

1984. Dette gjorde at partiet både satt med regjeringsmakten og sentrale politiske støttespillere i nøkkelposisjoner i Statoils styre.

5.5 DEN BORGERLIGE REGJERINGENS FORSLAG

Utredningsutvalget konkluderte i mars 1983 med at: "Statoil vil kunne få en innflytelse som ikke er ønskelig ut fra de prinsipper om maktfordeling som ellers preger det norske samfunnet".³³⁶ Forutsetningene for arbeidet som utvalget hadde gjort var at hverken statens samlede inntekter eller statens rettigheter gjennom statsdeltakelsesavtalene skulle reduseres som følge av endringsforslaget.

Statoil var tiltenkt å spille en sentral rolle i den operative forretningsmessige delen av oljevirkosomheten selv etter reformen.³³⁷ Utvalget foreslo likevel å redusere selskapets eierandeler og beslutningsmakt. Dette skulle gjennomføres ved å endre stemmerettsreglene for interessentselskapene i et oljefelt, slik at den tidligere praksisen som hadde sikret Statoil flertall og vetorett falt dermed bort. Statoil skulle likevel fortsatt ivareta hele statens forretningsmessige engasjement, men uten privilegerte stemmerettigheter. For at reformen skulle få praktisk effekt, mente utvalget at den også måtte få tilbakevirkende kraft for allerede tildelte utvinningstillatelser.³³⁸ Virkningen av dette skal diskuteres senere i kapitlet.

I den borgerlige regjeringens Stortingsmelding 73 (1983-84) ble omorganisering av statens deltakelse i petroleumsvirkosomheten behandlet. Meldingen som kom med bakgrunn i utvalgets forslag, dannet utgangspunktet for den videre prosessen frem mot omorganiseringen av statens deltakelse. I meldingen står det:

"Statens stilling og utvikling kommer som et resultat av at myndighetene har villet sikre staten en størst mulig andel av inntektene fra sokkelvirkosomheten og sikre statlig styring og kontroll. Ved uavkortet å overføre de rettigheter staten har forhandlet med de øvrige selskaper til Statoil, vil Statoil på grunn av utviklingen innen sektoren få en økonomisk størrelse og innflytelse over beslutningsprosessen som gjør at vi innenfor et forretningsmessig etablert selskap får en uvanlig konsentrasjon av makt og innflytelse".³³⁹

³³⁶ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 9.

³³⁷ Olsen, Johan P. (1989) s. 106.

³³⁸ Olsen, Johan P. (1989) s. 106.

³³⁹ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s.14-15. Henvises også til i St. Meld.nr.21 (1988-89) s. 10 hvor Statoils organisering igjen drøftes.

I den samme stortingsmeldingen sier regjeringen at det uten tvil var riktig å bygge opp et sterkt statlig selskap.³⁴⁰ Regjeringen poengterte riktignok at organisasjonsmønsteret hadde blitt utformet på en tid da norsk petroleumsvirksomhet spilte en beskjeden rolle for den norske økonomien og samfunnet som helhet. Regjeringen viste imidlertid til at det nettopp derfor ikke var sikkert at dette var den mest hensiktsmessige organiseringen av statens deltakelse videre fremover.³⁴¹

Regjeringens forslag skulle, som tidligere nevnt, vise seg å ligge nært opp til det utredningsutvalget hadde foreslått. For det første ønsket regjeringen å skille mellom Statoils andeler og statens andeler i et felt. Statoil skulle fortsatt disponere og stå for driften av deres samlede eierandel, men skulle kun stå for utgiftene og inntektene som selskapets egen andel utgjorde.³⁴² Det skjedde altså ingen endring i organiseringen av statens *operative* engasjement i virksomheten.³⁴³ Eksplisitt sier regjeringen i Stortingsmelding 73 (1983-84) at:

”Det er kun investeringer, utgifter og inntekter som vedrører førstnevnte prosentandeler som vil fremkomme i Statoils regnskaper. Investeringer, utgifter og inntekter som vedrører sistnevnte prosentandeler vil fremkomme i statens regnskaper og budsjetter. Dette vil innebære at en del av Statoils bruttoinntekter fra petroleumproduksjonen på de enkelte felt automatisk blir overført til staten og at en tilsvarende del av Statoils utgifter knyttet til det enkelte felt blir dekket av staten. Prosentandelen må fastsettes etter konkret vurdering i det enkelte prosjekt eller i den enkelte tillatelse”.³⁴⁴

Reformen ville følgelig innebære enorme konsekvenser for Statoil. Bould og Hanisch mener omorganiseringen av Statoil i utgangspunktet allerede var løst på dette tidspunktet ved at Arbeiderpartiet var satt på sidelinjen. Beslutningsprosessen tok derimot en ny og uventet vri ved at Arbeiderpartiets leder, Gro Harlem Brundtland, selv tok initiativet til forhandlinger med regjeringen 12. mars 1984.³⁴⁵ Bakgrunnen for initiativet omtaler Brundtland i ”Mitt liv” fra 1997 som: ”Det dreide seg om en sak av langsiktig nasjonal betydning. Det ville vært

³⁴⁰ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 4.

³⁴¹ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 4.

³⁴² St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 19. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/oed/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/20002001/Stprp-nr-36-2000-2001-/20/4.html?id=285724> (lest: 14.04.2008)

³⁴³ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 33. Kåre Willoch har senere påpekt hvordan systemet innebar at statlige verdier som ble tilført Statoil i stedet for statskassen fremstod i Statoils regnskaper som dets fortjeneste. Han mener at dette gjorde at selskapet fremsto som langt mer lønnsomt enn det Statoil egentlig var i ren bedriftsøkonomisk forstand. Willoch, Kåre, (2002), 2002<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rappport56/> (lest: 01.05.2008)

³⁴⁴ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 19. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/oed/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/20002001/Stprp-nr-36-2000-2001-/20/4.html?id=285724> (14.04.2008)

³⁴⁵ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 13.

svært uheldig om Statoil skulle bli en kasteball mellom skiftende regjeringer”.³⁴⁶ Initiativet fra Brundtland innledet en serie med politiske møter mellom regjeringen og Arbeiderpartiet. Prosessen frem mot oljekompromisset var begynt.

5.6 OLJEKOMPROMISSET

Det mye omtalte oljekompromisset var et resultat av forhandlinger mellom regjeringspartiene Høyre, KrF og Senterpartiet, og opposisjonspartiet Arbeiderpartiet. Selve kompromisset var en del av Innstilling nr. 321 (1983-84) fra Energi – og industrikomiteen, *Om organiseringen av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten* som ble gjort med bakgrunn i Stortingsmelding 73 (1983-84) fra trepartiregjeringen. Målsetningen med kompromisset var å komme frem til en modell som skulle sikre kontinuitet i formen på statens deltakelse i petroleumsvirksomheten uavhengig av skiftende politiske forhold.³⁴⁷ I innstillingen ble det understreket at organiseringsstrukturen måtte endres for å sikre videre demokratisk styring av virksomheten.³⁴⁸ Komiteen ga i innstillingen uttrykk for bekymring over at regjeringen og Stortinget innen det eksisterende systemet kunne miste sin reelle mulighet til å påvirke utviklingen i oljesektoren. Komiteen fremholdt også sektorens store ringvirkninger, og påpekte at styring av oljeindustrien var et samfunnsspørsmål av bred betydning.³⁴⁹

Kompromisset utgjør totalt syv punkter, som det vil bli redegjort for her. Hovedinnholdet i kompromisset var størrelsen på Statoils andel i fremtidige konsesjonstildelinger, fordeling av selskapets inntekter og hvordan stemmeretten i interessentselskapene skulle endres for å redusere selskapets dominerende rolle.

Det første punktet slår fast at Statoil fortsatt skulle tildeles minst 50 % i alle nye utvinningstillatelser. I punkt to ble inntektene fra andelene omtalt. Her står det at en viss andel (x %) av Statoils bruttoinntekter og utgifter knyttet til det enkelte felt kanaliseres direkte via statsbudsjettet. I punktet understrekes det videre hvordan dette betydde at en del av Statoils bruttoinntekter fra petroleumproduksjonen på de enkelte felt automatisk ble overført til staten. Det samme gjaldt en tilsvarende andel av Statoils utgifter. Om den konkrete

³⁴⁶ Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 13. Bould og Hanisch refererte fra biografien om Brundtland, *Mitt liv*, fra 1997.

³⁴⁷ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 7.

³⁴⁸ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 1

³⁴⁹ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 1

fordelingen mellom staten og Statoil, står det at den må fastsettes etter en vurdering av det enkelte prosjekt.³⁵⁰ I punkt tre står det at de resterende andelene av Statoils utgifter og inntekter på enkelte felt må ivaretas etter samme mønster som i dag. Den prosentandelen av inntekstrømmen som forble i Statoil måtte også bli tilpasset oppgavene og utviklingen som blir tillagt selskapet.³⁵¹

Formuleringen av punkt tre viste tydelig begrensningene ved kompromisset. En konkret fordeling manglet. Dette ville gi en fleksibilitet, men åpnet samtidig også for svært forskjellige tolkninger. I Innstilling 321 (1983-84) fremhevet mindretallet fra Arbeiderpartiet at hverken konkrete vurderinger av de enkelte feltene eller en fastsettelse av prosentandelene for disse var på plass.³⁵²

De neste punktene, fra fire til sju omhandler stemmerettsreglene. Målsetningen var å endre beslutningsprosessen for rettighetshaverne i en utvinningstillatelse slik at Statoil ikke lenger utgjorde et flertall av stemmene eller alene satt med vetoretten. Selskapet skulle likevel i visse tilfeller kunne bringe viktige saker inn for generalforsamlingen og med godkjenning fra den kunne få fullmakt til å utøve samme innflytelse som tidligere. I det siste punktet klargjøres det at disse vilkårene gjelder for fremtidige og allerede gitte tillatelser. Det spesifiseres tilslutt at endringene i inntektsstrømmen og stemmerettsreglene ikke skulle gjelde for Statfjord-feltet.³⁵³ Unntaket fra regelen var svært viktig siden Statfjord var Statoils viktigste inntektskilde.³⁵⁴ Det var dessuten på dette tidspunktet allerede enighet innad i regjeringen om at Statfjord-feltet skulle bli holdt utenfor reformen.³⁵⁵

Johan P. Olsen vektlegger nettopp Arbeiderpartiets og Høyres representanter i komiteens rolle som kompromisskapere. Olsen hevder at i motsetning til partiorganisasjonene som ofte vektla de ideologiske forskjeller, var medlemmene av Energi- og industrikomiteen interesserte i å finne frem til en mer enhetlig oljepolitikk som kunne videreføres – selv under skiftende

³⁵⁰ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 7.

³⁵¹ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 7.

³⁵² Innst. S.nr. 321 (1983-84) s. 9.

³⁵³ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 8.

³⁵⁴ Olsen, Johan P. (1989) s. 107. Bould og Hanisch peker på betydningen av at sentrale senterparti politikere som Reidar Due og Finn Isaksen, i tillegg til Høyres kommunalminister Arne Retterdal fra Rogaland, alle ønsket å utelukke Statfjord fra reformen. Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen (2001) s. 12.

³⁵⁵ Olsen, Johan P. (1989) s. 107.

politiske forhold.³⁵⁶ Arbeidet i komiteene kan med et slikt perspektiv sees som en kontinuitetsbærer innenfor den norske oljepolitikken.

Kompromisset var på plass, men det kanskje mest sentrale spørsmålet, hvor stor andel av hvert felt som skulle tilfalle statskassen av inntekter og utgifter var ennå ikke avgjort. Dette fordelingsspørsmålet førte til uenigheter, og regjeringen fremmet en ny stortingsmelding 33 (1984-85) som med visse reservasjoner ble godtatt av Arbeiderpartiet.

5.6.1 Betydning av kompromisset

Det nye organisasjonsmønsteret for den statlige deltakelsen i petroleumsvirksomheten hadde markante konsekvenser. Statoils deltagerandeler ble nå splittet i to. Den ene delen ville fremdeles tilfalle Statoil, mens resten tilfalt staten direkte. Statens deltagerandeler fikk betegnelsen Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE).³⁵⁷ Det nye todelte mønsteret innebar at statens ansvar for driftsutgifter og investeringer ble begrenset til kun kostnader som kunne tilskrives statens andel. Samtidig fikk staten også inntektene fra disse andelene. Både utgifts- og inntektsstrømmene ble nå poster på statsbudsjettet.³⁵⁸ Dette tydeliggjorde statens investorerolle på norsk sokkel.

De økonomiske særfordelene som hadde blitt oppnådd gjennom forhandlinger, eksempelvis bruk av glideskalaen ved funn, ble også direkte overført til staten. Disse privilegiene hadde tidligere blitt forhandlet frem av departementet og deretter gitt til statens entreprenør, Statoil. Med reformen gjaldt derimot privilegiene kun for SDØE sin egen eierandel av utvinningstillatelsen. Dermed måtte altså Statoil selv dekke sin andel av lete og borekostnadene.³⁵⁹ Endringene i forholdet mellom Statoil og staten innebar at det ville bli umulig for Statoil å benytte posisjonen staten hadde oppnådd i interessentskapene, uten å måtte legge de konkrete sakene frem for generalforsamlingen.³⁶⁰ Dermed mente regjeringen at den folkevalgte kontrollen over selskapet ville bli styrket som følge av reformen.

³⁵⁶ Olsen, Johan P. (1989) s. 60-61. Samtidig representerte de komplekse saksforholdene trolig en krevende barriere å skulle overkomme for andre enn selve representantene i komiteen. Det synes derfor å ha vært lettere for partistrategene å engasjere seg i forhold til etablerte politiske konfliktlinjer basert på ideologiske motsetninger knyttet til grad av statlig engasjement i økonomien.

³⁵⁷ Tidsskrift for samfunnsforskning 2-2007 Austvik, Ole Gunnar s. 209.

³⁵⁸ Tidsskrift for samfunnsforskning 2-2007 Austvik, Ole Gunnar s. 209.

³⁵⁹ Innst. S. nr. 321 (1983-84) s. 4

³⁶⁰ <http://www.regjeringen.no/nr/dep/oed/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/20002001/Stprp-nr-36-2000-2001-/20/4.html?id=285724> (14.04.2008)

Ole Gunnar Austvik hevder at de umiddelbare konsekvensene for Statoil etter oljekompromisset ikke var for alvorlige.³⁶¹ Austvik peker for det første på at selskapet fortsatt var forretningsfører og dermed ansvarlig for driften av statens deltagerandeler. For det andre gjorde unntaket av Statfjord til at selskapet fortsatt hadde solide inntekter. Samtidig innebar reformen ikke minst at staten kom til å finansiere mesteparten av utgiftene knyttet til de store utbyggingene fra midten av 1980-tallet. Den synkende oljeprisen og de høye utgiftene knyttet til utbyggingene, førte til at staten i første omgang overtok mer utgifter enn inntekter argumenterer Sejersted og Austvik for.³⁶²

Selv om Austvik mener at konsekvensen for Statoil ikke var så store, har jeg identifisert oljekompromisset og todelingen av statens engasjement som et tydelig vendepunkt for norsk oljepolitikk. Grunnen til dette er at gjennom oljekompromisset og opprettelsen av SDØE, tok politikerne nå helt nye grep for å styre oljepolitikken videre. Som diskutert i både kapittel tre og fire, hadde Statoil helt siden selskapets opprettelse blitt ansett som det viktigste politiske instrumentet innenfor oljevirkomheten. Politikernes motivasjon bak det å la staten selv å gå inn som forretningsmessig aktør på sokkelen, var blant annet å sikre seg en større andel av inntektene enn ved kun å fungere som en skatteoppkrever. Samtidig søkte staten gjennom Statoil å få etablert inngående kunnskap og ekspertise innen oljevirkomheten.

Både inntektene og kompetansen var ment å skulle bedre statens muligheter til effektivt å kunne regulere virksomheten på norsk sokkel. Innebygd i dette ligger det en sterk antakelse og forutsetning om at statens og Statoils interesser var sammenfallende. Statoils todelte rolle som politiske instrument og forretningsforetak ga selskapet fordeler. Men politiske og forretningsmessige hensyn er ikke alltid identiske, noe som ga opphav til sterke interessekonflikter. Disse konfliktene sammen med ønsket om sterkere parlamentarisk kontroll over inntekter og utgifter knyttet til statens engasjement på sokkelen ledet altså til en oljepolitisk reform som tilslutt var basert på bred politisk enighet. Denne reformen markerte ikke bare en ny tidsregning for Statoil, men viste også at staten nå tydelig ville skille mellom forvaltning og forretning.

³⁶¹ Tidsskrift for samfunnsforskning 2-2007 Ole Gunnar Austvik s. 209.

³⁶² Austvik, Ole Gunnar (2007), s. 209. Sejersted, Francis (1994) s. 38.

5.7 HOVEDTREKKENE I KONSESJONSTILDELINGENE

Selv om det i den aktuelle perioden ble gjort omfattende endringer i statens engasjement er det vanskelig å se noe markant skille i konsesjonspolitikken. Ett tegn på endring i prioriteringer kan være at Statoil ikke lenger ble automatisk fortrukket som operatør. Som nevnt tapte selskapet dragkampen om operatøransvaret mot Hydro på Oseberg, og overfor Saga på Snorre. Det mest sentrale med konsesjonstildelingen er at fornorskingslinjen fortsetter. I tabell 5.1 presenteres eierskapsfordelingene i konsesjonstildelingene som var gjennomført fra 1965 til 1984.

Tabell 5.1: Fordelingen av eierskap i blokkene mellom norske og utenlandske selskap.

| Konsesjonsrunde | År | Andel av eierskap i prosent | | Blokker | Operatøransvar i prosent | |
|------------------|---------|-----------------------------|------------|---------|--------------------------|------------|
| | | Norsk | Utenlandsk | | Norsk | Utenlandsk |
| 1 | 1965 | 9 | 91 | 78 | 0 | 100 |
| 2 | 1969-71 | 15 | 85 | 14 | 0 | 100 |
| Statfjord | 1973 | 52 | 48 | 1 | 0 | 100 |
| 3 ³⁶³ | 1974-77 | 58 | 42 | 20 | 63 | 37 |
| Gullfaks | 1978 | 100 | 0 | 1 | 100 | 0 |
| 4 | 1979 | 58 | 42 | 8 | 68 | 32 |
| 5 | 1980-82 | 66 | 34 | 12 | 92 | 8 |
| 6 | 1981 | 64 | 34 | 9 | 50 | 50 |
| Oseberg | 1982 | 100 | 0 | 1 | 100 | 0 |
| 7 | 1982 | 60 | 40 | 5 | 80 | 20 |
| Troll | 1983 | 100 | 0 | 3 | 100 | 0 |
| 8 | 1984 | 60 | 40 | 17 | 60 | 40 |

Kilde: Oljedirektoratets årsberetning for 1990 s. 11-12. For den sjette runden gir ikke summen av eierskap 100 prosent.

Den sjette runden understreket også betydning av tilbakeføringsprinsippet³⁶⁴ som et av statens virkemidler i oljepolitikken. Flere av blokkene som ble tildelt i runden hadde vært utlyst

³⁶³ Den tredje konsesjonsrunden gikk over flere omganger fra 1974-1977. Totalt ble det gitt utvinningstillatelse for i alt 20 blokker i den tredje runden.

tidligere og var blitt tilbakeleverte. Bakgrunnen for at en ny runde med utlysning var økt kjennskap til forholdene på sokkelen og en teknologisk utvikling som kunne medføre ny interesse fra oljeselskapene også for områder som tidligere hadde vært mindre attraktive.³⁶⁵

I den åttende runden skapte prioriteringene en del misnøye. Om vi ser hele tildelingen under ett, så er riktignok ikke kontrasten til tidligere runder spesielt stor. Fordelingen av eierandeler og operatørskap mellom norske og utenlandske selskaper går kanskje litt til fordel for de sist nevnte i den åttende runden. Likevel er summen fortsatt 60-40 i fordel til de tre norske oljeselskapene både når det gjelder eierandeler og operatøransvar i den åttende runden.³⁶⁶ I forhold til de tidligere tildelingene gikk operatørandelen til de norske ned. Samtidig hadde de tre norske fått fullt ansvar for oppgavene på de mest lovende områdene som Oseberg og Troll. Grunnen til misnøye med resultatene av den åttende runden hang kanskje sammen med at de norske private oljeselskapene hadde forventet en mer fordelaktig behandling av den nye politisk ledelsen. I stedet opprettholdt Statoil sin posisjon, mens de norske privates andeler ble lite påvirket av at en borgerlig regjering satt med makten. På en måte var det fra de borgerlige partienes synspunkt kanskje ikke så problematisk å tildele Statoil nye store eierandeler før kompromisset var et faktum heller. Med den nye reformen av statens deltakelse i oljevirkksomheten ville jo majoriteten av Statoils andeler på sikt tilfalle staten direkte gjennom SDØE. Disse midlene ville jo til slutt stå til politikernes disposisjon i statsbudsjettet.

I likhet med på hele 1970-tallet tildeles Statoil minst 50 % andeler i alle nye utvinningstillatelser også mellom 1981-1985. Dette var jo også det første punktet i oljekompromisset. Det mest kompliserte punktet i kompromisset var riktig nok det tredje. Det skal diskuteres videre nå.

5.7.1 Kompromissets betydning for konsesjonstildelingene

Punkt tre omhandlet fordelingen mellom staten og Statoil. Punktet hadde ikke gitt noe klar fordelingsnøkkel eller gitt noe eksempel på hvilken praksis som skulle følges. På mange måter kan dette minne om den fleksible tilnærmingen som også preget forhandlingssystemet.

³⁶⁴ Tilbakeføringsprinsippet ble endret i 1972 til at selskapene måtte gi tilbake 50 % av området som ble tildelt etter 6 år.

³⁶⁵ St. Meld. nr. 40 (1982-83) Vedlegg 1. s. 74. Departementet hadde også vurdert det slik at mindre funn på sjettede runde blokkene kunne vise seg drivverdige på grunn av fordelingen av å ha eksisterende produksjons- og transportinstallasjoner som allerede var på plass den sørlige delen av Nordsjøen.

³⁶⁶ St. Meld. nr. 73 (1983-84) s. 8. og St. Meld. nr. 47 (1990-1991) vedlegg 1. s. 15 og vedlegg 2. s. 12.

I Stortingsmelding 33 (1984-85) skulle derimot regjeringen forsøke å trekke opp retningslinjer for denne fordelingen som også ble godtatt av Arbeiderpartiet. I meldingen fastholdes det at Statoils nåværende inntektsgrunnlag ikke skal reduseres ved ikke å endre statsdeltagelsen på Statfjord-feltet som var det eneste feltet hvor selskapet hadde en betydelig eierandel som genererte inntekter. Gjennom dette skulle Statoil få tid til å tilpasse seg overgangen til det nye organisasjonsmønsteret uten for store ulemper for den daglige driften.³⁶⁷

Stortingsmeldingen klargjør videre perspektivene på fordelingen mellom norsk statlig og norsk private, og mellom de norske og de utenlandske. Først sier den at i tillatelser med bare norsk deltakere bør de nasjonale selskapene være omtrent jevnbyrdige.³⁶⁸ Dette understreker igjen overgangen mot sterkere likebehandling av de norske oljeselskapene. Videre understrekes det i meldingen at fornorskningen og proteksjonismen ikke er oppgitt. Fortsatt vil myndighetene diskriminere utenlandske aktører. I forhold til de utenlandske oljeselskapene sier regjeringen at i tillatelser med utenlandske deltakere bør man hvis det var mulig søke å gi de norske selskapene omtrent like stor andeler som summen av de utenlandske selskaperens interesser.³⁶⁹

I kapitlet har den tilbakevirkende kraften til reformen blitt poengtert. Som vedlegg til kapitlet ligger utvinningstillatelsene for sentrale oljefelt som Gullfaks og Troll. Endringene i disse mellom Statoil og SDØE viser tydelig hvilken hva etableringen av SDØE innebar.

Det som er mest tydelige ved å studere utvinningstillatelsene er at staten tar tilbake store deler av de privilegiene som den har gitt til sitt eget statsoljeselskap. I stortingsmeldingen vises det til for eksempel Oseberg-feltet. Her vil regjeringen etter reformen gi Statoil 14 % av de totalt 63,24 % som var selskapets i utgangspunktet. De resterende andelene, altså ca 50 % skulle gå inn under SDØE og kanaliseres over statsbudsjettet. Begrunnelsen til størrelsen på Statoils andel oppgis i meldingen til å være at Hydro som var operatør på Oseberg hadde en andel på 13,75. Regjeringen fulgte altså sitt eget prinsipp om jevnbyrdige andeler mellom de norske.³⁷⁰

Hovedpoenget med reformen er likevel hvordan den endrer betydningen av store deler av de konsesjonstildelingene som hadde blitt gjennomført på sokkelen. Hvordan reformen påvirket

³⁶⁷ St. Meld. nr. 33 (1984-85) s. 4.

³⁶⁸ St. Meld. nr. 33 (1984-85) s. 4.

³⁶⁹ St. Meld. nr. 33 (1984-85) s. 4

³⁷⁰ St. Meld. nr. 33 (1984-85) s. 5.

Statoils privilegerte stilling og hvor privilegert selskapet i realiteten var skal problematiseres i neste kapittel. Reformen betydde imidlertid lite for Statoil som operativ aktør. Selskapets betaling i form av eierandeler, for å være entreprenør for eieren sin, hadde derimot etter reformen krympet betraktelig.

5.8 OPPSUMMERING

Samtidig som de politiske skillelinjene ble klarere bærer oljepolitikken mellom 1981 og 1985 kontinuitet i form av at fornorskningslinjen, som hadde vært det bærende prinsippet for 1970-tallets oljepolitikk, i stor grad ble videreført. Kontinuiteten viser seg tydelig i forhold til konsesjonstildelingene hvor de tre norske aktivt prioriteres. Fokuset var ikke lenger like ensidig på å bygge opp Statoil selv om selskapet fortsatt ble gitt store eierandeler i konsesjonsrundene. Målsetningen var et bredest mulig nasjonalt oljemiljø hvor de to private aktørene, Norsk Hydro og Saga, var gitt viktige roller. Dette viser seg for eksempel ved tildelinger av operatøransvar. Saga og Hydro fikk mellom 1981 og 1985 operatørstatus på bekostning av Statoil på flere svært lovende blokker. De tre norske oljeselskapene ble ansett som sentrale komponenter i den nasjonale utviklingen mot å beherske og styre utviklingen av alle deler av oljevirkksomheten på norsk sokkel. For politikerne var det en målsetning å bidra til at de norske oljeselskapene utviklet sin teknologiske kompetanse og at Statoil, Hydro og Saga ble tildelt utfordrende oppgaver på sokkelen.

Tildelingene av store eierandeler til Statoil på 1970-tallet hadde gitt resultater, og det var ventet at selskapet fra 1980 ville gå med betydelige overskudd. Dette førte til en debatt om hvordan overskuddet skulle fordeles mellom staten og Statoil. Den borgerlige opposisjonen som stort sett de siste tiårene kun hadde blitt tatt med på råd i oljepolitikken, var kritisk til den posisjonen Statoil hadde fått, og til oljepolitikken som i hovedsak hadde blitt utformet av Arbeiderpartiet. Valget i 1981 snudde opposisjon til posisjon, og spesielt Høyre var klare til å prøve partiets oljepolitiske program i praksis. Dette igangsatte en prosess som kuliminerte i et vendepunkt i den norske oljepolitikken. Fra januar 1985 skjedde det en todeling av statens engasjement på sokkelen med klare skiller mellom statens økonomiske og operative interesser. SDØE overtok store deler av Statoils eierandeler. Statoil skulle fortsatt stå ansvarlig for all oljevirkksomheten i statens regi, men ville ikke motta alle inntektene, eller belastes alle utgiftene som heftet ved den.

5.9 Vedlegg 3: Utvinningstillatelsene for Gullfaks og Troll.

Utvinningstillatelsene viser hvordan oljekompromisset virket inn på fordelingen mellom staten og Statoil for disse to svært verdifulle feltene. SDFI (Stats direct financial investment) er rett og slett engelsk for SDØE.

5.9.1 Production licence: 050 for Gullfaks.

| Period | Company | Interest [%] | SDFI [%] |
|-------------------------|--|--------------|-----------|
| 16.06.1978 - 01.01.1985 | Saga Petroleum ASA | 6.000000 | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 9.000000 | |
| - | Den norske stats oljeselskap a.s | 85.000000 | |
| 01.01.1985 - 11.12.1999 | Saga Petroleum ASA | 6.000000 | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 9.000000 | |
| - | Den norske stats oljeselskap a.s | 85.000000 | 73.000000 |

5.9.2 Production licence: 054 for Troll (31/2)

| Period | Company | Interest [%] | SDFI [%] |
|-------------------------|--|--------------|-----------|
| 06.04.1979 - 01.01.1985 | Conoco Norway Inc. | 5.000000 | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 5.000000 | |
| - | Superior Oil Norge A/S | 5.000000 | |
| - | A/S Norske Shell | 35.000000 | |
| - | Den norske stats oljeselskap a.s | 50.000000 | |
| 01.01.1985 - 01.06.1986 | Conoco Norway Inc. | 5.000000 | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 5.000000 | |
| - | Superior Oil Norge A/S | 5.000000 | |
| - | A/S Norske Shell | 35.000000 | |
| - | Den norske stats oljeselskap a.s | 50.000000 | 30.000000 |

5.9.3 Production licence: 085 for Troll (31/3, 31/5, 31/6)

| Period | Company | Interest [%] | SDFI [%] |
|-------------------------|--|--------------|-----------|
| 08.07.1983 - 01.01.1985 | Saga Petroleum ASA | 6.000000 | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 9.000000 | |
| - | Den norske stats oljeselskap a.s | 85.000000 | |
| 01.01.1985 - 01.01.1987 | Saga Petroleum ASA | 6.000000 | |
| - | Norsk Hydro Produksjon AS | 9.000000 | |
| - | Den norske stats oljeselskap a.s | 85.000000 | 73.000000 |

KAPITTEL 6

LANGE LINJER I OLJEPOLITIKKEN

6.1 INNLEDNING

Periodiseringen i denne oppgaven strekker seg fra 1965 frem til 1985. I løpet av disse tjue årene endret næringsgrunnlaget for den norske økonomien seg. Mens tradisjonelle næringer opplevde både konjunkturelle og strukturelle problemer, var petroleumssektoren på norsk sokkel i stadig ekspansjon og vekst. En næring som hadde utgjort marginale 0,4 prosent av BNP i 1974 stod kun ti år senere for hele 17,3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) og 38,5 prosent av eksporten.³⁷¹ Ved utgangen av 1984 representerte også petroleumssektoren over 20 prosent av statens inntekter.

Staten hadde i løpet av perioden manifestert sin posisjon i forhold til utvinningen av naturressursene på den norske kontinentalsokkelen. Kapitlene tre til fem har vist hvordan statens rolle fikk et fundamentalt forskjellig uttrykk fra rollen som utleier, til en som kommersiell aktør og etter oljekompromisset med et tydelig skille mellom de økonomiske og de operative interessene. Prioriteringen av statlige og nasjonale interesser hadde vært en bevisst strategi siden 1972. Et overordnet mål i så henseende var å bygge opp nasjonal kompetanse i både forvaltningen og hos sentrale aktører. Midlertidige administrative organ ble erstattet av et eget departementet og et eget direktorat. Samtidig hadde statsoljeselskapet, Statoil, gjennom sin funksjon som statens forretningsmessige og politiske instrument på sokkelen etablert seg som en mektig aktør i norsk økonomi. I utbyggingen av en nasjonal oljevirkosomhet ble det også gitt viktige roller til private aktører gjennom tradisjonsrike Norsk Hydro og nykommeren Saga Petroleum. Den massive ekspansjonen og de tunge investeringene som ble gjort i petroleumssektoren gav uvurderlige ringvirkninger til

³⁷¹ Hentet fra Oljedirektoratet. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.
<http://www.npd.no/NR/rdonlyres/A181D6C4-2588-4CFC-B8CD-39559C81D4B7/0/vedlmacro.htm> (lest: 16.11.2008)

forsyningsindustrien. Ringvirkningene knyttet til leveranser av varer, tjenester og ikke minst personell til offshore industrien var også resultat av de kontrakts- og konsesjonsmessige vilkårene utenlandske aktører måtte forholde seg til dersom de ønsket å operere på norsk sokkel. Fra en forsiktig og usikker begynnelse i 1965, hadde Norge for alvor blitt en oljeøkonomi ved utgangen av 1984.

Dette kapitlet søker å sammenfatte de viktigste utviklingstrekkene i norsk oljepolitikk mellom 1965 og 1985 med utgangspunkt i oppgavens hovedproblemstillinger som ble skissert i kapittel en. Gjennom arbeidet oppgaven har det vært en ambisjon å se de historiske prosessene i perspektiv av relevant teori. De anvendte teoriene vil derfor også ha en naturlig plass i dette kapitlet. Avslutningsvis følger en kort konklusjon.

6.2 PROBLEMSTILLINGENE

1. Hvordan utvikler fordelingen mellom utenlandske, norske statlige og norske private oljeselskap seg i konsesjonstildelingene mellom 1965-1985?

I kapitlene tre til fem har oppgaven vist tre sentrale tendenser i konsesjonstildelingene mellom 1965 og 1985.

Den første hovedtendensen var den klare preferansen for utenlandske oljeselskaper som ble uttrykt i de to første konsesjonstildelingene. I disse to konsesjonsrundene fikk de utenlandske oljeselskapene samlet sett henholdsvis 91 og 85 % av de tildelte utvinningstillatelsene. Et sentralt poeng som ofte har blitt oversett i diskusjoner knyttet til norsk konsesjonspolitikk er at utvinningstillatelsene i de to første rundene gjaldt for hele 92 blokker.³⁷² Dette er et svært stort antall. For å illustrere dette så ble det fra Statfjord tildelingene til den åttende konsesjonsrunden tildelt utvinningstillatelser for totalt 77 blokker.

Den andre hovedtendensen var den utstrakte graden av privilegier som ble utvist ovenfor den norske statlige aktøren, Statoil, fra selskapets opprettelse sommeren 1972 og frem til 1981. Statoils raske og sterke ekspansjon var basert på betydelig forfordeling fra statens side. Forretning og forvaltning ble i denne perioden to sider av samme sak. Fra Statfjordtildelingen ble Statoil tildelt minst 50 % av eierandelene i utvinningstillatelsene i samtlige konsesjonstildelinger. Statoils prefererte stilling blir enda tydeligere ved å se på tildelingene i

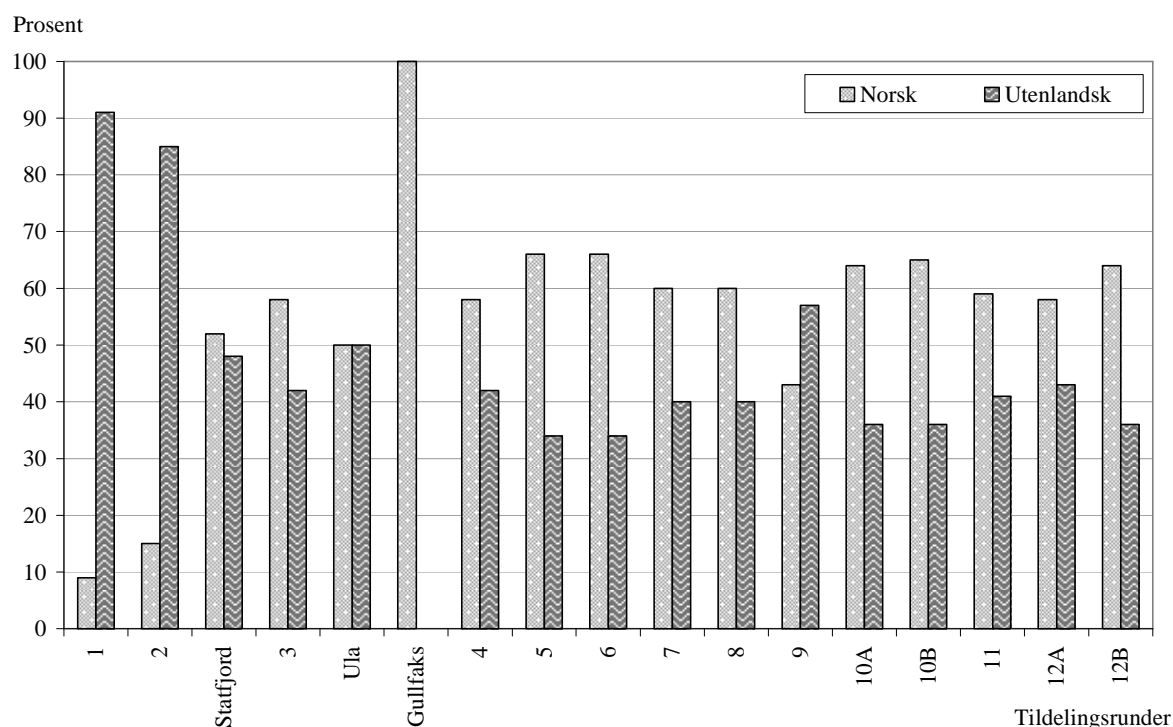
³⁷² I 1965 ble 78 blokker tildelt og i 1969-71 ble 14 blokker tildelt.

det som ble regnet som svært verdifulle blokker, som Gullfaks og senere Troll, der selskapet ble tildelt enda større andeler.

Den tredje hovedtendensen gikk i retning av større likebehandling av de tre norske hovedaktørene fra 1981. I praksis innebar dette en mindre vektlegging av om eierskapet var statlig eller privat, så lenge det var norsk. I dette perspektivet innebar konsesjonspolitikken kontinuitet i forhold til økonomisk nasjonalisme og tilhørende fornorskningsstrategi. Den indikerer derimot et brudd i forhold til Statoils rolle som nærmest ubegrenset privilegert aktør på norsk sokkel. Statoil var fortsatt den dominerende aktøren, men Hydro og Saga ble – i motsetning til Statoil – tilgodesett med sine andeler i de mest lovende områdene. Hydro og Saga styrket dermed sine posisjoner gjennom eierandeler i de potensielt mest verdifulle blokkene, og gjennom sentrale oppgaver som operatører på felt som Oseberg og Snorre.

Figur 6.1: Tildelingsrunder: Norsk og utenlandsk andeler av blokkene, prosent

Kilde: *St.meld.nr.47(1990-91)* Oljedirektoratets årsberetning 1989 og 1990, vedlegg 2, tabell 2.1.2b.³⁷³



Figur 6.1 over viser utviklingen mellom norske statlig og private andeler og andelene til de utenlandske oljeselskapene. De to første tildelingene viser at de utenlandske oljeselskapene ble tildelt betydelig større andeler enn de norske aktørene. Fra Statfjord og utover viser

³⁷³ St. Meld. nr. 47 (1990-91) Vedlegg 2, Oljedirektoratets årsberetning for 1990. Tabell 2.1.2.b.

derimot tendensen først en bortimot 50-50 fordeling før tendensen går mot en relativt jevnt 60-40 fordeling i favør av de norske selskapene.

2. Hvordan kan endringene i konsesjonstildelingene i perioden forklares, og hvordan påvirker reformen av statens deltakelse i oljevirksomheten disse?

Den klart prefererte stillingen de utenlandske oljeselskapene ble gitt i de to første konsesjonsrundene var resultat av både usikkerhet og risikovurderinger. Som redegjort for i kapittel to og tre, var norske myndigheter avventende og forsiktige i møtet med oljeindustrien på 1960-tallet. Kunnskapen om oljeleting og utvinning var begrenset hos både myndigheter og norske næringslivsaktører. Det var derfor i realiteten ikke noe reelt nasjonalt alternativ til de multinasjonale oljeselskapene. Samtidig var det knyttet stor økonomisk risiko til å investere i omfattende letevirksomhet ettersom ressursgrunnet på norsk sokkel var uvisst. På mange måter kan derfor statens forsiktige tilnærming til oljeindustrien synes som rasjonell gitt forutsetningene.

Forsiktigheten gav seg også uttrykk gjennom norske myndigheters tydelig ønske om å avvente nærmere avklaring av ressursgrunnet før en tok stilling til videre utforming av nasjonale strategier. I et komparativt perspektiv kan være verdt å merke seg at Danmark, som langt på vei stod ovenfor de samme utfordringene som Norge, valgte en helt annen strategi. Mens Danmark valgte å gi monopolrettigheter over sokkelen til et konsortium, ledet av det nasjonale selskapet A. P Møller, gav norske myndigheter blankt avslag på Phillips Petroleum's forespørsel om enerett på den norske kontinentalsokkelen.³⁷⁴

Som fremhevet i kapittel to er oljeindustrien både en svært kapitalkrevende og kunnskapsintensiv næring å etablere seg i.³⁷⁵ Samtidig som myndighetene ønsket å utsette å nedfelle prinsipper for eventuell petroleumsvirksomhet på norsk sokkel, var det også et uttrykt ønske å tiltrekke seg direkte utenlandsinvesteringer. For gjøre slike investeringer i denne næringer mer attraktive valgte derfor norske myndigheter å aktivt legge forholdene til rette for aktørene gjennom å tilby næringen fordelaktig skattebetingelser.³⁷⁶

³⁷⁴ Andersen, Svein og Arnestad, Maja (1988) ss. 2-7

³⁷⁵ Olsen og Sejersteds tolkning av Chandler, se Olsen, Odd Einar og Sejersted, Francis (1997) s. 83-85.

³⁷⁶ Lønnum, Mimi (1972) s. 198. I kapittel 3, under punkt 3.3 blir den tidlige skattepolitikken behandlet.

Francis Sejersted hevder at denne perioden var preget av en allianse mellom den norske stat og de utenlandske oljeselskapene.³⁷⁷ Den overordnede målsetningen for Norge, var ifølge Sejersted å etablere en moderne industri og dette kunne den internasjonale oljeindustrien bidra til.³⁷⁸ Sett i dette perspektivet, gir Robert Reichs teori om betydningen av å legge til rette for investeringer og ikke vektlegge nasjonalt eierskap, god forklaringskraft for den norske oljepolitikken som ble ført frem til 1970.

Overgangen fra den relativt passive oljepolitikken på 1960-tallet til en aktiv fornorskningsspolitikk begynte med oljefunnet på Ekofisk julen 1969. Heretter var det klart at den preferansen som de to første konsesjonstildelingene hadde gitt til de utenlandske selskapene ikke kom til å gjentas. Funnet av store oljeforekomster på norsk sokkel sammenfalt med ytre forhold som førte til betydelige endringer i forholdet mellom relasjonene mellom multinasjonale oljeselskap og produsentland. Endringene i norsk oljepolitikk fremstod derfor i internasjonal målestokk som forholdsvis moderate.

Ekofisk-funnet hadde naturlig nok avgjørende innvirkning på den videre utformingen av norsk oljepolitikk. Staten fikk nå betydelig mer forhandlingsmakt overfor oljeselskapene. Dette skjedde på to måter. For det første gjorde funnet at staten selv var villig til å investere offentlig kapital for å bygge opp et norsk oljemiljø. For det andre var det klart at staten i forhandlingene om fremtidige utvinningstillatelsene ville – og kunne - kreve mer i leie fra selskapene.

Overgangen fra en preferanse for de utenlandske oljeselskapene til en periode med sterk preferanse for den norske statlige aktøren kan forklares på flere måter. Vernon fremhever dynamikken i maktforholdet mellom staten og selskapene. I likhet med Norges situasjon, viser Vernon til et utgangspunkt hvor staten ønsker nye etableringer i en ny næring.³⁷⁹ Siden selskapene har kapital, teknologi og ekspertisen som er nødvendig for å drive oljeutvinning, behøver altså staten selskapene for å kunne utnytte ressursene den har eierskapet over. Dette innebærer en forhandlingssituasjon hvor selskapene i begynnelsen sitter med de beste kortene. Overtid endres dette i følge Vernon. Ettersom selskapene foretar investeringer som er stedsavhengige i form av oljeleting, boring, oljerigger og på sikt i produksjon på sokkelen, vil

³⁷⁷ Sejersted, Francis (1994) s. 9.

³⁷⁸ Sejersted, Francis (1994) s. 11.

³⁷⁹ Andersen og Arnestad tolker Vernon, se Andersen, Svein og Arnestad, Maja (1988) s. 2.

de ønske å bli værende. Vernon peker på at selskapene har investert betydelige midler og skulle de bli nødt til å trekke seg ut, ville disse gå tapt før de fikk sjansen til å bli tjent inn igjen. Staten kan derfor, ifølge Vernon, gradvis kreve mer tilbake i leie for sitt eierskap.³⁸⁰ Fra et utgangspunktet hvor selskapene førte med seg nye inntekter og muligheter peker Geoffrey Jones på at over tid vil denne tidlige optimismen gradvis forsvinne og isteden blir det tydelig at profitten fra virksomheten hentes ut av landet. Synet på de multinasjonale selskapene endrer seg altså ifølge Jones mot et mer negativt syn.³⁸¹

På denne måten kan det i etterkant av Ekofisk sies å være flere faktorer som trakk i retning av en ny oljepolitikk. Sommeren 1972 ble en permanent oljeadministrasjon og et eget statsoljeselskap opprettet. Spesielt etableringen av statsselskapet markerte et klart brudd med den forsiktede oljepolitikken som hadde blitt ført tidligere. Dette betydde et brudd med Reich-strategien, og en overgang mot en "Portersk" oljepolitikk hvor staten nå skulle bygge opp sitt eget politiske og forretningsmessige instrument.³⁸² Nyetablerte Statoil var fra sin opprettelse i en særstilling ved sin privilegerte posisjon på sokkelen. Dette er som nevnt den andre klar tendensen i utviklingen. I årene 1972 og fremover til 1980-tallet fører Norge det som minner om en Portersk strategi hvor den nye aktøren Statoil gis oppfostringsbeskyttelse for å kunne lære seg oljeindustrien og på sikt konkurrere med de andre aktørene.

Samtidig som Norge gikk mot en oljepolitikk hvor de nasjonale interessen ble favorisert var den internasjonale utviklingen i oljeindustrien fordelaktig. I løpet av 1970-tallet skjedde det en betydelig prisøkning på olje, først i 1973-74 og deretter fra 1979. Samtidig skjedde det omfattende nasjonaliseringer i etablerte oljeproduserende land.³⁸³ Dette bidro til at de utenlandske oljeselskapene lettere aksepterte de nye norske betingelsene knyttet til fornorskningspolitikken. Den høye oljeprisen gjorde kostbar oljeutvinning i Nordsjøen mer lønnsomt, samtidig som de stabile politiske forholdene i Norge ga forutsigbarhet og ga oljeselskapene mulighet til å tenke langsiktig.

Den tredje tendensen i konsesjonstildelingene som oppgaven har trukket frem var mot en sterkere likebehandling av de tre norske aktørene. Fra 1981 og frem mot 1985 var fokuset

³⁸⁰ Andersen og Arnestad tolker Vernon, se Andersen, Svein og Arnestad, Maja (1988) s. 2.

³⁸¹ Jones, Geoffrey (2005) s. 260.

³⁸² Se teoridelen i kapittel to for nærmere gjennomgang av Robert Reich og Michael Porters teorier.

³⁸³ Geoffrey Jones hevder at i 1976 var nasjonalisering av naturressursbaserte industri som petroleum og gruvedrift stort sett gjennomført i alle utviklingsland. Jones; Geoffrey (2005) s. 213.

ikke lenger like ensidig på å bygge opp Statoil. Målsetningen var et bredest mulig, nasjonalt oljemiljø, hvor de to private aktørene, Norsk Hydro og Saga var gitt viktige roller. Dette viste seg for eksempel ved tildelinger av operatøransvar. Saga og Hydro fikk mellom 1981 og 1985 operatørstatus på bekostning av Statoil på flere svært lovende blokker. De tre norske oljeselskapene ble ansett som sentrale komponenter i den nasjonale utviklingen mot å beherske og styre utviklingen av alle deler av oljevirkksomheten på norsk sokkel. Norge gikk altså rundt 1980 bort fra en selektiv fokusering på oppbyggingen av Statoil, over mot en oppfostringsstrategi rettet mot hele det norske oljemiljøet. Igjen ser vi at Porters argumentasjon om at oppfostringen burde være midlertidig, og at selskapet over tid var avhengig av å møte konkurranse – synes å ha god forklaringskraft for norske forhold.³⁸⁴

Hovedgrunnen til at en kan hevde at de tre norske oljeselskapene ble gjenstand for større grad av likebehandling i denne perioden har i hovedsak ikke noe med de konkrete konsesjonstildelingene å gjøre. Det henger sammen med prosessen frem mot delingen av statens økonomiske og operative interesser i oljevirkksomheten. Denne reformen som førte til opprettelsen av SDØE medførte i realiteten at verdien av den aktive preferansen som ble tildelt Statoil fra den tredje konsesjonsrunden og frem til den åttende ble betydelig redusert.³⁸⁵

Den tilbakevirkende effekten av reformen gjorde at majoriteten av de andelene som hadde blitt gitt til Statoil ble tatt tilbake. Dermed endrer reformen i realiteten det utviklingstrekket som oppgaven har skissert hvor den norske statlige aktøren ble sterkt favorisert. Den reduserte om ikke annet definitivt omfanget av favoriseringen. Bjørn Vidar Lerøen skriver i forordet til boken ”34/10- Olje på norsk en historie om dristighet”:

”Statoil fikk 85 prosent av blokk 34/10. Men allerede før Gullfaks kom i produksjon like før jul i 1986 hadde staten tatt tilbake 73 prosent, fra et selskap som staten selv eide 100 prosent. Statoil satt igjen med en andel på 12 prosent. Med opprettelsen av SDØE i 1985 ble det statseide Statoil i realiteten gjenstand for nasjonalisering.”³⁸⁶

Sitatet er kraftfullt, men understreker det sentrale poenget med reformens betydning. Nettopp det faktum at siden reformen ble gjennomført før store deler av de områdene som Statoil hadde blitt tildelt var klare til å produsere, fikk konsesjonstildelingene i realiteten liten effekt for selskapet. På grunn av den lange og ofte vanskelige prosessen fra tildeling av område, til

³⁸⁴ Porter, Michael (1990) s. 666.

³⁸⁵ Statfjord-tildelingen var som nevnt ikke en del av reformen.

³⁸⁶ Lerøen, Bjørn Vidar (2006) s. 10.

utbygging og produksjonen var klar til å begynne gikk det ofte flere år. Som Stortingsmelding 33 (1984-85) poengterer var Statfjord-feltet tildelt allerede tilbake i 1973, det eneste som ga selskapet betydelige inntekter i 1984.³⁸⁷ De store andelene som Statoil var blitt tildelt etter Statfjord, fikk selskapet i liten grad nyte fruktene av. Reformens betydning for justeringene av andelene i sentrale oljefunn som Troll, var også basert på et prinsipp om at de norske oljeselskaperens andeler skulle være jevnbyrdige. Med dette var den utstrakte særbehandlingen overfor statsselskapet historie.

Reformen var starten på at Statoil begynte en utviklingen mot i større grad enn før kun å være et oljeselskap, og i mindre grad et politisk instrument. Sett i forhold til målsetningene som Porter skisserte hadde oppfostringsstrategien lyktes. Statoil hadde økt sin kompetanse enormt siden opprettelsen i 1972. Selskapet hadde nå tilstrekkelig kompetanse til å fungere som operatør på oljefelter, og hadde dermed bidratt til at Norge ikke lenger var like avhengig av de utenlandske oljeselskapene som det tidligere hadde vært.

6.3 KONKLUSJON

I forhold til problemstillingene så har oppgaven identifisert de tre følgende utviklingstendensene i konsesjonstildelingene mellom 1965-1985. Den første gjelder for de to første tildelingene og var en stor preferanse for de utenlandske oljeselskapene. Denne tendensen har blitt forklart med den store risikoen som var knyttet til oljevirkosomheten. Dette innebar at norske myndigheter ikke ville gå mer aktivt inn før ressursgrunnlaget var tydeligere bevist. Tendensen har i tillegg blitt forklart med ønsket om å tiltrekke seg utenlandske investeringer som kunne bidra til ny økonomiske vekst. Den tidlige oljepolitikken kan som oppgaven tolkes som nært liggende til Robert Reichs synspunkter på relasjonen stat og selskap. I tråd med denne la staten til rette for de utenlandske selskapene ved å gi gunstiger beskatningsregler for oljevirkosomhetene enn for fastlandsindustrien.

Den andre tendensen er for en sterk preferanse for den norske statlige aktøren, Statoil. Ekofisk-funnet har i oppgaven blitt trukket frem for å forklare omleggingen av oljepolitikken. Funnet gjorde at risikoen knyttet til statlig deltakelse i oljevirkosomheten ble regnet som betydelig mindre. Funnet aktualiserte også målsetninger om nasjonal kontroll og statlig styring for at oljeressursene skulle gi den ønskede effekten for det norske samfunn. Dette bidrar til at myndighetene går bort fra den tidligere strategien overfor oljeselskapene og legger

³⁸⁷ St. Meld. nr. 33 (1984-85) s. 4.

seg nærmere Michael Porters teorier om oppfostringsstrategi. Den privilegerte posisjonen som Statoil får fra sin opprettelse i 1972 og fremover ligger nært opp til Porters oppfostringsstrategi. I tråd med oppfostringsstrategien ble Statoil gitt spesiell beskyttelse i møte med sterke utenlandske konkurrenter for å kunne bygge opp egen kompetanse og på sikt være i stand til å hevde seg i oljeindustrien. Sammenfallet mellom oljefunnet og hvordan internasjonale forhold utviklet seg spilte en sentral rolle for å at fornorskingspolitikken ble gjennomførbar. Som påpekt var høy oljepris og ustabile forhold i kjente produsentland forhold som bidro til at kostbar oljeutvinning utenfor politisk stabile Norge ble betydelig mer attraktivt.

Den tredje utviklingstendensen var mot en sterkere likebehandling av de norske oljeselskapene. Dette innebar ikke et brudd med fornorskingspolitikken, isteden var denne en kontinuitetsbærer hvor den selektive fokuseringen på Statoil måtte vike for en økonomisk nasjonalisme i form av en bredere oppfostringsstrategi mot hele det norske oljemiljøet. Denne overgangen kan tolkes som en naturlig følge av tiltakene som var selektive rettet mot Statoil av Porter ble fremhevet som å måtte være tidsbegrenset. At Statoil mistet deler av sine beskyttelsestiltak kan derfor tolkes som å være i tråd med teorien. Likebehandlingen blir tydeligere som følge av reformen av statens deltakelse i oljevirkksomheten som medførte at statens andeler ble delt i en operativ del som var Statoils og en økonomisk del som utgjorde Statens direkte økonomiske engasjement. Denne reformen hadde tilbakevirkende kraft og medførte at staten i stor grad tok tilbake store deler av de eierandelene som hadde blitt gitt til statsselskapet mellom 1972-1985. De privilegier som staten hadde forhandlet frem ville også for fremtiden utelukkende gjelde for SDØE sine eierandeler og Statoil ville derfor i større grad operere på samme vilkår som de andre oljeselskapene og med eierandeler som ikke var vesentlig større enn de andre norske oljeselskapene.

7. KILDELISTE

7.1 Litteratur

Adelman, Morris A. *The world petroleum market*. Baltimore : Published for Resources for the Future by the Johns Hopkins University Press, 1972.

Andersen, Svein S. *The struggle over North Sea oil and gas : government strategies in Denmark, Britain and Norway*. Oslo : Scandinavian University Press, 1993.

Andersen, Svein og Arnestad, Maja. *Avhengighet, kultur og internasjonale rammer : usikkerhet og risiko i norsk oljepolitikk 1965-87*. [Bekkestua] : Stiftelsen Bedriftsøkonomisk institutt, 1988.

Barker, Terry og Brailovksy, Vladimir. *Oil or industry? : energy, industrialisation and economic policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom*. London : Academic Press, 1981.

Bould, Martin og Hanisch, Tore Jørgen. *"Vingestekkingen" av Statoil : overgang fra et sterkt privilegert til et mer normalt selskap*. Kristiansand : Department of Economics and Business Administration, Faculty of Economics and Social Science, Høgskolen i Agder, 2001.

Chandler, Alfred D. *Scale and scope : the dynamics of industrial capitalism*. Cambridge, Mass. : Belknap Press, 2001.

Davis, Jerome (ed). *The Changing world of oil : an analysis of corporate change and adaptation*. Aldershot : Ashgate, 2006.

Duiker, William J. og Spielvogel, Jackson J. *World history*. Belmont, CA : West/Wadsworth, 1998.

Grayson, Leslie. *National oil companies*. Chichester : Wiley, 1981

Grønlie, Tore. *Debatten om organisasjonsformer i statlig næringsdrift : et historikerbidrag*. Bergen, 1990.

Grønmo, Sigmund. *Samfunnsvitenskapelig metoder*. Bergen: Fagbokforlaget, 2004.

Helle, Egil. *Norges olje : de første 20 årene*. Oslo] : Tiden, 1984.

Hanisch, Tore Jørgen og Nerheim, Gunnar. *Norsk oljehistorie. Fra vantro til overmot?* Oslo : Leseselskapet, 1992.

Hodne, Fritz og Grytten, Ola. *Norsk økonomi i det tyvende århundre*. Bergen : Fagbokforlaget, 2002.

Johannesen, Finn Erhard. Rønning, Asle, Sandvik, Pål Thonstad. *Nasjonal kontroll og industriell fornyelse: Hydro 1945-1977. Bind to av Hydros historie 1905-2005*. Oslo : Pax, 2005.

Jones, Geoffrey. *Multinationals and global capitalism: from the nineteenth to the twenty-first century*. Oxford : Oxford University Press, 2005.

Kindingstaad, Torbjørn; Hagemann, Fredrik (red). *Norges oljehistorie*. Stavanger: Wigestrands, 2002.

Klapp, Merrie G. *The State--Landlord or Entrepreneur?* MIT Press, 1982.
<http://www.jstor.org/stable/2706545>

Lerøen, Bjørn Vidar. *Blokk 34/10. Olje på norsk – en historie om dristighet*. Stavanger: Statoil, 2006.

Lønnum, Mimi (red). *Norsk oljepolitikk : fakta og meninger om oljeleting, ilandføring og anvendelse, om Nordsjø-oljen som råstoff og kraftkilde og om rolleforde lingen mellom Staten og næringslivet i olje-økonomien*. Oslo : Elingaard, 1972.

Midtun, Øyvind. *Konsesjonspolitikken på norsk sokkel: fire tiår med gulrot og pisk. Årbok med årsmelding for norsk oljemuseum 2003*. Utgitt 2004.

Noreng, Øystein. *Oil politics in the 1980s : patterns of international cooperation*. New York : McGraw-Hill, 1978.

Noreng, Øystein. *The oil industry and government strategy in the North Sea*. London : Croom Helm, 1980.

Olsen, Odd Einar og Sejersted, Francis (red). *Oljevirkosomheten som teknologiutviklingsprosjekt : perspektiver på utviklingen av det oljeteknologiske systemet på norsk kontinentalsokkel*. Oslo : Ad notam Gyldendal, 1997.

Olsen, Johan P. *Petroleum og politikk : det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo] : TANO, 1989.

Porter, Michael. *The competitive advantage of nations*. London : Macmillan, 1990.

Reich, Robert B. Pedersen, John Gunnar. *Nasjonenes rolle : forberedelser til neste århundres kapitalisme*. Oslo : Ad Notam Gyldendal, 1993.

Rommetvedt, Hilmar. *Butikk eller politikk? : Statoils roller i norsk oljevirkosomhet*. Stavanger : Rogalandsforskning, 1991.

Sejersted, Francis. *Demokratisk kapitalisme*. Oslo: Universitetsforlaget, 1993.

Sejersted, Francis. *Systemtvang versus politisk styring i petroleumsvirksomheten*. Oslo : TMV-senteret, Universitetet i Oslo, 1994.

Stearns, Peter N. Adas, Michael, Schwartz, Stuart. *Turbulent passage : a global history of the twentieth century*. New York : Pearson education, 2006.

Stopford, John, Strange, Susan og Henly, John. *Rival states, rival firms : competition for world market shares*. Cambridge : Cambridge University Press, 1991.

Sæter, Martin. *Det dramatiske petroleumsåret 1986*. Oslo : Norsk utenrikspolitisk institutt, 1987.

Turner, Louis. *Oil companies in the international system*. London : Royal Institute of International Affairs, 1983.

Vernon, Raymond. *Storm over the multinationals : the real issues*. London : Macmillan, 1977.

Yergin, Daniel. *The Prize : the epic quest for oil, money, and power*. New York : Simon & Schuster, 1991.

7.2 Hovedoppgaver og masteroppgaver

Dybfest, Jan Ole. *Petroleumsvirksomhet og politisk styring : en studie av norsk konsesjonspolitikk fra 1965 til 1979*. Hovedoppgave i statsvitenskap - Universitetet i Oslo, 1981

Johansen, Hilde Elisabeth. *Partienes oljepolitikk : en sammenligning av Arbeiderpartiet og Høyre i perioden 1970-80*. Hovedoppgave i sammenliknende politikk - Universitetet i Bergen, 1985.

Naroei, Nahid Dastor. *Petroleums-konsesjonspolitikk : en studie av årsakene til endringer i norsk og iransk konsesjonspolitikk*. Masteroppgave i statsvitenskap - Universitetet i Oslo, 2006

Opdahl, Nils. *Norsk konsesjonspolitikk i Nordsjøen 1965-1977 : utforming av politikk og apparat i usikre og raskt skiftende omgivelser*. Hovedoppgave i offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap - Universitetet i Bergen, 1978.

Rudsar, Kåre. *Liberaliseringen av norsk petroleumspolitikk : internasjonale faktorerers betydning*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1998.

Skymoen, Trine. *Petroleumspolitikk og målstyring*. Hovedoppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap - Universitetet i Bergen, 1986.

Tangen, Anne Beate. *Stortingets styring av Statoil*. Hovedoppgave i statsvitenskap - Universitetet i Oslo, 1984.

7.3 Aviser og tidsskrifter

Aftenposten."Olje og energidepartementet til BP: Ulakontrakt bør gå til norsk bedrift".18. juni1984.

Petroleum Economist. "Norway: Eight Round Boost Foreign Stakes", mars. 1984. s. 108.

Tidsskrift for samfunnsforskning. 2-2007, Ole Gunnar Austvik s. 208-209.

http://www.samfunnsforskning.no/page/Tidsskrifter/Tidsskrifter_TfS_meny/7486/8964

(lest:16.11.08)

Verdens Gang.."Britene tapper norsk olje- om vi ikke øker produksjonen". 02.september1975.

Verdens Gang."Departementet vil ha "gigantfunn" bevist, og: Nordsjøolje tidligst om tre år". 04.06.1970.

Washington Post."Norway Confirms Immense Natural Gas Discovery", 26.september 1980.

7.4 Stortingsdokumenter

Stortingsmelding 95 (1969-70) *Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkelen m.m*

Stortingsmelding 76 (1970-71) *Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel.*

Stortingsmelding 25 (1973-74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.*

Stortingsmelding 30 (1973-74) *Om petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkel.*

Stortingsmelding 46 (1979-80) *Petroleumsundersøkelser nord for 62 nordlige breddegrad.*

Stortingsmelding 53 (1979-80) *Om virksomheten på den norske kontinentalsokkelen.*

Stortingsmelding123 (1980-81) *Om tildeling av blokker i 31-området på kontinentalsokkelen.*

Stortingsmelding 40 (1982-83) *Om perspektivene ved petroleumsvirksomheten de nærmeste årene.*

Stortingsmelding 73 (1983-84) *Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten.*

Stortingsmelding 32 (1984-85) *Om petroleumsvirksomhetens fremtid*

Stortingsmeld 33 (1984-85) *Om virkningen av omorganiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten.*

Stortingsmeld 47 (1990-91) *Oljedirektoratets årsberetning 1989 og 1990.*

Stortingsproposisjon 113 (1971-72) *Opprettelse av Statens oljedirektorat og et statlig oljeselskap m.m.*

Stortingsproposisjon 78 (1972-73) *Utøvelse av statens opsjon på deltagelse i utvinningstillatelse for petroleum nr. 024 (Frigg-feltet), og overføring til Den norske stats oljeselskap A/S av avtaler om statsdeltakelse i utvinningstillatelser m.v*

Stortingsproposisjon 72 (1977-78) *Om utlysning og tildeling av blokker på kontinentalsokkelen, og om borerer etter petroleum i statlig regi.*

Innstilling 294 (1970-71) *Om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokker m.m.*³⁸⁸

Innstilling 316 (1971-72) *Om opprettelse av Statens oljedirektorat og et statlig oljeselskap m.m.*

Innstilling 275 (1973-74) *Om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.*

Innstilling 381 (1973-74) *Om virksomheten på den norske kontinentalsokkelen m.v.*

Innstilling 321 (1983-84) *Om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten.*

7.5 Elektroniske kilder

Austvik, Ole Gunnar, *Hollandsk syke*,
<http://www.europaprogrammet.no/index.php?join=657&struct=12> (lest: 12.05. 2008)

British Petroleum

<http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9014508&contentId=7027677> (lest 03.11.2008)

CNN

³⁸⁸ Innstilling 294 inneholder en skrivefeil. I stedet for kontinentalsokkel, står det kontinentalsokker.

http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500_archive/full/1962/ (lest: 12.03.2008)

Caplex

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9335774> (lest: 01.05.2008)

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9803113> (lest: 18.04.2008)

<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9314027> (lest: 17.04.2008)

Exxonmobil

http://www.exxonmobil.com/Norway-Norwegian/PA/NO_Brands.asp (lest: 11.03.2008)

Norges bank. http://www.norges-bank.no/Pages/Article_41441.aspx (lest : 13.05.2008)

Oljedirektoratet

<http://www.npd.no/engelsk/cwi/pbl/en/index.htm> (lest:11.03.2008)

http://www.npd.no/Norsk/Emner/Ressursforvaltning/Ressursregnskap_og_-_analyse/Ressursrapport_2005/coverpage.htm (lest :01.05.2008)

<http://www.npd.no/Norsk/Aktuelt/Nyheter/Fire+oljeeventyrere+samlet+igjen.htm> (lest: 12.05.2008)

<http://www.npd.no/Norsk/Produkter+og+tjenester/Publikasjoner/Faktaheftet/Faktaheftet+2008/fakta2008.htm> (lest: 09.11.2008)

OPEC

<http://www.opec.org/aboutus/history/history.htm> (lest: 14.03.2008)

<http://www.opec.org/aboutus/history/history.htm> (lest: 14.03.2008)

Regjeringen

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/NOUer/2000/NOU-2000-18/3/9/1.html?id=359773> (lest: 09.11.2008)

http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/tidligere/oversikt/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/kare-willochs-regjering-1981-1986.html?id=438728&epslanguage=NO (lst: 12.04.2008)

http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/rapporter_planer/Rapporter/2000/Faktaheftet--2000.html?id=105522 (lest: 18.04.2008)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/regpubl/stprp/20052006/Stprp-nr-30-2005-2006-.html?id=211736> (lest: 14.09.2008)

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/oed/Dokument/Proposisjonar-og-meldingar/Stortingsproposisjonar/20002001/Stprp-nr-36-2000-2001-/20/4.html?id=285724>
(lest: 14.04.2008)

Statistisk sentralbyrå

Historisk statistikk 1994, tabell 22.12. Bruttonasjonalprodukt etter næring. 1962-1991,
http://www.ssb.no/emner/historisk_statistikk/tabeller/22-22-12.txt (lest: 11.05.2008)

Statoilhydro

<http://www.statoilhydro.com/no/AboutStatoilHydro/StatoilHydroInBrief/Pages/default.aspx>
(lest:03.11.2008)

Wikipedia

http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Reich (lest: 04.11.2008)

http://no.wikipedia.org/wiki/Michael_Porter (lest:06.11.2008)

http://no.wikipedia.org/wiki/Brent_Blend (lest :13.11.2008)

<http://no.wikipedia.org/wiki/Esso>(lest: 11.03.2008)

http://no.wikipedia.org/wiki/Finn_Lied (lest: 10.05.2008)

<http://no.wikipedia.org/wiki/BP> (lest:18.04.2008)

http://no.wikipedia.org/wiki/Petroleumsvirksomhet_i_Norge (18.11.2008)

Under seminaret "Olje og makt" september 2002, fremholdt Kåre Willoch i sitt innlegg nettopp disse forholdene i sin kritikk av måte Staten opprinnelig ble organisert på. Her fremholder han også at duoen Lied og Johnsen i sine posisjoner som administrerende direktør og styreleder for Statoil var mektigere enn noen Arbeiderpartistatsråd kunne håpe på å bli. For hele Willochs innlegg på konferansen, se:

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp056/> (lest:01.05.08)

Merrie G. Klapp var utdannet i både arkitektur, byplanlegging og statsvitenskaplige studier. Hennes fremste forskningsmessige bidrag gikk på studier av internasjonale organisasjoner, forhandlingsmakt og økonomisk politikk. <http://web.mit.edu/newsoffice/1992/klapp-0108.html>