

Januar 2003

Bukken og havresekken?

En analyse av forholdet mellom Statoil og staten

Kristian Norheim

Hovedoppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Våren 2003

Forord

Denne oppgaven er et resultat av min fascinasjon for petroleumpolitikk spesielt og teoretiske perspektiver hentet fra Public Choice – skolen generelt. Min interesse for petroleumpolitikk ble vekket til live etter en forelesning med Dag Harald Claes på et hovedfagskurs i norsk utenriksøkonomisk politikk, og på samme måte opplevde jeg å få en spesiell nærhet til Public Choice – skolens teoretiske utgangspunkt etter et hovedfagskurs i politisk – økonomiske modeller med Pål Foss. Begge disse bør tilskrives ære for at denne oppgaven så dagens lys.

Arbeidet med denne oppgaven har tidvis vært både krevende og tidsoppslukende. I denne sammenheng er det på sin plass å rette en spesiell takk til de personer som har hjulpet meg på ulike måter til å lette dette arbeidet. Jeg vil først og fremst takke min veileder Øystein Noreng ved Handelshøyskolen BI for god oppfølging og for viktige innspill underveis i prosessen. I tillegg vil jeg rette en takk til Pål Foss ved Høyskolen i Østfold for uvurderlig hjelp i forbindelse med teoridelen. At min familie, gode venner og min samboer Anbjørg Kolaas har vist stor tålmodighet med meg og gitt meg et dytt i ryggen når det har vært behov for det fortjener all ros.

To act on the belief that we possess the knowledge and the power which enable us to shape the processes of society entirely to our liking, knowledge which in fact we do not possess, is likely to make us do much harm.

Friedrich A. Hayek

Innhold

INNHold	3
1. INNLEDNING	6
1.1 OPPGAVENS FORMÅL.....	7
1.2 STATOIL SOM CASE.....	10
1.3 TEORETISK UTGANGSPUNKT.....	13
1.4 PROBLEMSTILLING, HOVEDSPØRSMÅL OG HYPOTESER	17
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR	21
2. FORSKNINGSMETODE OG DATA.....	22
2.1 METODOLOGISKE BEGREPER	22
2.1.1 Casestudie	22
2.1.2 Kvalitativ versus kvantitativ forskningsmetode.....	23
2.1.3 Induktiv versus deduktiv forskningstrategi.....	23
2.1.4 Variabler	24
2.1.5 Statoil som casestudie	24
2.1.6 Samspillet mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode.....	24
2.1.7 Samspillet mellom induktiv og deduktiv forskningsstrategi	25
2.1.8 Samspillet mellom teori og empiri i analysen	25
2.1.9 Nærmere om de utvalgte variabler.....	26
2.2 ANALYSENS KILDER OG DATAGRUNNLAG	28
2.2.1 Dokumenter	28
2.2.2 Tallmateriale.....	29
3. TEORI ANVENDT PÅ STYRINGSPROBLEMER I PETROLEUMSINDUSTRIEN	30

3.1	BEGREPSAVKLARINGER.....	30
3.1.1	<i>Markedssvikt</i>	30
3.1.2	<i>Politisk svikt</i>	32
3.1.3	<i>Byråkrati</i>	33
3.2	PUBLIC CHOICE TILNÆRMINGEN.....	34
3.3	PRINSIPAL-AGENT TILNÆRMINGEN	38
3.4	KRITIKK AV DE VALGTE TEORETISKE PERSPEKTIVENE.....	43
3.5	STYRINGSPROBLEMER I PETROLEUMSINDUSTRIEN.....	44
3.5.1	<i>Nærhet og avstand mellom stat og selskap</i>	45
3.5.2	<i>Mekanismer for styring og kontroll</i>	46
3.5.3	<i>Gull og grønne skoger – økonomiske særtrekk</i>	48
3.5.4	<i>Erfaringer fra andre land med statlige oljeselskaper</i>	51
3.5.5	<i>Statsoljeselskap + styring + kontroll = sant ?</i>	52
4.	DEN NORSKE MODELLEN.....	53
4.1	NORGE FÅR EN OLJEPOLITIKK.....	53
4.2	DEN NORSKE SELSKAPSSTRUKTUREN	60
4.3	STATLIG ORGANISERING AV PETROLEUMSVIRKSOMHETEN	61
4.3.1	<i>Statlig deltakelse</i>	61
4.3.2	<i>Oppsyn og kontroll</i>	62
4.3.3	<i>Lovverk, konsesjonsverk og tildelinger</i>	63
4.4	PETROLEUMSVIRKSOMHETEN I NORSK ØKONOMI	65
4.4.1	<i>Investeringer</i>	65
4.4.2	<i>Skatte- og avgiftssystemet</i>	65
4.4.3	<i>Statens eierskapsinteresser</i>	65

4.4.4	<i>Nøkkeltall</i>	67
4.5	NORSK PETROLEUMSVIRKSOMHET I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV	68
5.	STATOIL SOM CASE	70
5.1	BAKGRUNNEN FOR OPPRETTELSEN AV STATOIL	71
5.2	SELSKAPETS UTFORMING OG UTVIKLING ETTER OPPRETTELSEN	76
5.3	SELSKAPETS RAMMEBETINGELSER	83
5.4	ET RISS AV DAGENS STATOIL.....	86
6.	SAMLIVSPROBLEMER	92
6.1	KONTROLLPROBLEMER	93
6.1.1	<i>Informasjonsproblemer</i>	94
6.1.2	<i>Mål- og måleproblemer</i>	96
6.1.3	<i>Incentivproblemer</i>	101
6.2	STYRINGSPROBLEMER	105
6.2.1	<i>Problemer knyttet til styring av Statoil</i>	107
6.2.2	<i>Kriser</i>	110
6.2.3	<i>Dagens Statoil- modell: Løsning eller problem?</i>	117
7.	KONKLUSJONER	119
	KILDELISTE	127

1. Innledning

Etter den annen verdenskrig ble det i Norge etablert et nytt styringssystem med klare funksjonalistiske¹ trekk. Dette skulle komme til å endre maktstrukturen, og man søkte å satse på et konsensusorientert korporativt styringssystem. Kapitalismen ble sett på som både urettferdig og ineffektiv, så fra nå av skulle staten styre økonomien ut fra hensynet til de kollektive interesser, basert på en vitenskapelig innsikt i samfunnets virkemåte(Søilen 2002:3). Vi fikk med andre ord en aktiv stat i den økonomiske sfæren. Rundt det apparatet av virkemidler som skulle føre samfunnet i denne retningen, ble det utviklet en ny maktstruktur, dels på grunnlag av formelle kriterier i et korporativt system, dels mer uformelt basert på personlige relasjoner og posisjoner (Søilen 2002:3). I *Svart gull*, kanskje den mest populære boken om oljeindustriens historie skriver Daniel Yergin, følgende(1991:678):

Her i Nordsjøen mellom Storbritannia og Norge, foregikk det største nye spillet i verdens oljeindustri, og den største enkeltkonsentrasjon av kapitalinvesteringer og innsats. Ingen av de store selskapene våget å stå utenfor, og mange nye aktører ble trukket inn – alt fra industriselskaper til Lord Thomsen, aviskongen som eide Times i London

I dag er petroleumsindustrien den industrien som har mest betydning for norsk økonomi. Petroleumsindustrien sin andel av BNP er ca 22 %, og dens andel av samlet eksport er ca 46 % (Fakta 2001:24). På mange måter er det slik i verden at den som kontrollerer oljen har makt. Keith Dowding skriver(1996:1-2):

Political power is important, because it constitutes the very fabric of politics and of society itself... one cannot study politics without an understanding of the nature of power

Den økende økonomiske betydningen av petroleumsindustrien førte til en økning av industriens politiske betydning(Claes 2001:339). Da den kjente maktforskeren Jeffrey Pfeffer var på Norgesbesøk høsten 1999 ble han spurt om hvem som hadde makt i Norge. Han gav svaret: "*The oil companies, of course*"(Andersen & Austvik

¹ Med funksjonalisme menes det syn at alle aspekter av et samfunn, institusjoner, roller, normer etc., tjener en hensikt, og er av betydning for samfunnets evne til å overleve(Søilen 2002:3).

2001:375). Selv om dette skulle være en forenklet beskrivelse av virkeligheten, er det fremdeles en oppfatning som fortjener nærmere granskning. Det norske politiske system er kjennetegnet av høy grad av sektoroppdeling og segmentering av det offentlige beslutningssystemet. Segmenteringen av den politiske beslutningsprosess forsterker styrings- og koordineringsproblemene(Eliassen 1984a:2). De ulike aktørene som deltar i den offentlige beslutningsprosessen har ulike ressurser til rådighet. Ressurser har betydning for hvilken makt den enkelte aktør har. Direkte statlig engasjement i petroleumsindustrien var ikke noe særnorsk fenomen. Det var en trend som ikke bare fikk feste i Midtøsten, men som også gjorde seg gjeldende i de vestlige oljelandene². Mens andelen i de andre vesteuropeiske land, land som Norge liker å sammenlikne seg med, har en statlig eierandel i næringslivet som ligger godt under 10 %, er den i Norge anslått til ca. 35 % (Roland, Norman & Reve 2001:28). Statsforetak har den fordel at de kan vokse seg store og sterke uten trusselen om konkurranse i markedet som særlig overhengende. Dette har nær sammenheng med at det ligger flere mål enn bare profitt bak dem. Etter som tiden går har gjerne slike foretak vokst seg til massive, hierarkiske institusjoner med sin egen kultur. I flere tilfeller kan det virke som om de over tid har endt opp som selvregulerende, og gjør det de selv vil gjøre, i stedet for å føle seg underlagt noen andre. De streber etter autonomi³, og i verste fall kan de synes å ta form av en slags ”*stat innen staten*”(Yergin & Stanislaw 1998:135).

1.1 Oppgavens formål

Statsdrift er i Norge intet nytt fenomen, og petroleumsindustrien har vært kjennetegnet av tung offentlig inngripen og styring, og sterk, aktiv deltakelse fra statlig hold. Mest direkte har denne inngripen manifestert seg i staters direkte eierskap av oljeselskaper. Rent intuitivt skulle man tro at direkte statlig eierskap griper rett inn i den politiske nerven som skiller høyre og venstre i norsk politikk. Det dreier seg jo om kontroll av

² Thomas Ulven nevner et knippe av disse i sin hovedoppgave i statsvitenskap fra 1992: ENI og Agap (Italia), CFP/Total (Frankrike), BP (Storbritannia), Veba (Vest-Tyskland). Disse selskapene fokuserte på olje, men Ulven nevner også en rekke statlige gasselskaper(1992:1-2).

³ *Autonomi* kan forstås som andelen av kontroll en aktør *selv* har over sine interesser(Hernes 1975/1995:65).

produksjonsmidlene i sin reneste forstand. Likevel har det vist seg at historisk har det sjelden vært sterk uenighet om etableringer eller statsovertagelser – og nesten aldri har det vært slik at frontene har gått i samsvar med høyre – venstre akse i norsk politikk (Grønlie1990:11). Tore Grønlie påpeker at debatten gjerne har dreiet seg om lokaliseringen av bedriften og ikke etableringen i seg selv, uten særlig diskusjon av sakens grunnleggende realitet(1990:12). Grønlie har identifisert fem motiver bak statlige industrietableringer, som er knyttet til ulike industrieierroller(1990:6).

1. Entreprenørrollen: Staten engasjerer seg for å utvide landets industrielle basis og produksjon.
2. Dirigentrollen: Staten er primært opptatt av å bidra til sterkere styring og bedre organisering av industrien.
3. Forkjemperrollen: Staten ønsker nasjonalt herredømme over naturressurser og vil sikre gevinsten ved foredling for landets egne borgere.
4. Sosialreformatorrollen: Staten ønsker å bruke egne bedrifter som pionerer i reform av bedriftslivet i retning av mer sosial bedriftsledelse og medbestemmelse for de ansatte.
5. Kriseløserrollen: Staten tar over bedrifter eller bransjer som den regner med vil gå overende.

Norske myndigheter definerte seg inn i rollen som entreprenør den gang oljen første gang slo rot i Norge, først ved eierskapet i Norsk Hydro og deretter for fullt ved etableringen av Den norske stats oljeselskap, Statoil. For det andre definerte norske myndigheter seg inn i rollen som dirigent fra første stund, da den erklærte rett til styring og kontroll av ressurser på den norske sokkelen, og Statoil ble sett på som det viktigste redskap til å oppnå den ønskede styring og kontroll. For det tredje var oppkjøpet i Norsk Hydro og etableringen av Statoil basert på rollen som en forkjemper, som skulle sikre at eierskapet til det sorte gull forble på norske hender, og kom hele den norske befolkningen til gode. Råvarer blir karakterisert som det viktigste en stat kan ha av ressurser, og av disse blir energi ofte fremhevet som den viktigste for staten å kontrollere(Hoopes 1997:2). Olje betyr makt, penger og prestisje. Årsaken til

dette er i hovedsak en grunnrente, som er knyttet til en avkastning langt ut over det ordinære. Det var derfor ganske naturlig at norske myndigheter raskt fant ut at de ville etablere kontroll over denne ressursen.

På tiden for opprettelsen var ikke styrings- og kontrollproblematikk noe sentralt tema. Statoil skulle være det organet som skulle *sikre* statlig styring (Tangen 1984:2). I følge moderne tenkemåter om hvordan styringssystemene bør utformes, bør eierne av bedriftene spille en langt viktigere rolle enn tidligere i å utvikle gode bedrifter. Staten har stort sett vært en passiv eier, og også en uberegnelig eier. Uberegneligheten viser seg blant annet i statens vekslende krav til utbytte (Roland, Norman & Reve 2001:29). Et hovedproblem med den statlige industripolitikken er at den ikke er utformet som en logisk konsistent og indre sammenhengende hele. Den har i stedet bestått av mål og ”gode ønsker” som skulle oppnås ved hjelp av statlig industrieierskap. Disse målene er i tillegg heller ikke avklart seg i mellom eller prioritert i en bestemt rekkefølge (Grønlie 1990:8). Det er vanskelig å evaluere gevinstene som følger av statlig eierskap, kontrollert for de mål som er fremsatt forut for etableringen av eierskapet. Den forretningsmessige drift har først og fremst vært et *middel* for politikk med annet *primærsiktemål* (Grønlie 1990:6). Tore Grønlie påpeker videre at det har knyttet seg store vanskeligheter til å få konstruert noen slags prinsipper eller hovedlinjer for en ordnet eller strategisk styring av statselskapene. Dette gjelder også at det for den enkelte bedrifts vedkommende sjelden har blitt trukket opp politiske retningslinjer av strategisk karakter (1990:14). Petroleumsindustrien er preget av *kapitalintensive operasjoner, stort potensial for profitt, en tendens til vertikal integrasjon og sammenslåing for å redusere risiko, og økonomiske gevinster som fremmer finansiell uavhengighet* (Noreng 2001:26).

Statlig eide oljeselskaper har tradisjonelt blitt regnet som det beste redskap for å erverve teknisk og forretningsmessig ekspertise og for å øke myndighetenes forhandlingsposisjon overfor store og erfarne internasjonale selskaper (Noreng 2001:12). Francis Sejersted påpeker følgende (1999:99):

Oljesystemet har således aktualisert allmenne problemer i det moderne samfunn, problemer som ikke minst går på vår ’demokratiske’ følelse av

å ha kontroll. Det tradisjonelle norske samfunn med dets lokale orientering, små enheter og sterke demokratiske normer, var et gjennomsliktig samfunn der man har hatt en følelse av å ha oversikt over de krefter som bestemte over ens liv på en måte som gjorde det mulig å forholde seg til disse krefter på en fornuftig måte. Vi har hatt en 'demokratisk kapitalisme'.

Det eksisterer et reelt behov for å se nærmere på de demokratiske problemer statens eierskap i petroleumsindustrien kan føre med seg, og hvordan slike problemer eventuelt kan løses. Tore Grønlie hevder(1990:8):

Rent bortsett fra at slik styring og kontroll kan komme i avgjørende motsats til prinsippet om forretningsmessig frihet, har praksis også vist at staten i meget liten utstrekning har maktet noen løpende styrings- og kontrolloppfølging av bedriftene

Fokuset vil konsentreres omkring styrings- og kontrollproblemer som kan oppstå i en relasjon der eierskapet av et foretak forvaltes av en annen aktør enn eieren. Statsdrift innenfor petroleumsindustrien har gjerne vært sett på som et allment svar på en antatt markedssvikt(Noreng 2000b:2). Erfaringer fra en rekke land viser at statens styring med ”statskapitalistiske” foretak generelt byr på en rekke særlige problemer. Gjennomgående trekk er uklare ansvars- og styringsforhold, ingen definisjon av de ”statskapitalistiske” foretaks rolle i det økonomiske liv, og manglende tillit og forståelse i forholdet mellom de ”statskapitalistiske” foretak og de styrende departementer og politikere(Noreng 2000b:4).

1.2 Statoil som case

Det fremste eksemplet på statlig eierskap i Norge i den moderne tid er *Den norske stats oljeselskap, Statoil*. Generelt er det slik at statsbedrifter vanligvis er blitt til uten sterke motstandere(Grønlie 1990:11). Men, det fantes i høyeste grad tendenser til politisk strid om opprettelsen av Statoil. Den borgelige regjeringen ledet av Senterpartiets Per Borten hevdet i utgangspunktet at det fikk holde med det halvstatlige Norsk Hydro, mens Arbeiderpartiet stod fast på at man måtte etablere et helt nytt, helstatlig selskap, for å få det redskap man trengte for politisk styring og kontroll av utviklingen på den norske sokkelen(Sejersted 1999:28). Striden kom også

til å stå om hva slags selskap Statoil skulle være. Arbeiderpartiet tok til orde for at Statoil skulle ta heisen helt opp og bli et fullt integrert, operativt selskap, på linje med det som var trenden i andre land på denne tiden(Sejersted 1999:28).

Det opprinnelige motiv for offentlig eierskap av Statoil var ønsket om *felleskapskontroll over naturressursene*, og for å *bidra til at Norge fikk et nasjonalt kompetansmiljø innenfor petroleumsvirksomhet*(Gleinsvik 2001:179-180). Poenget var altså å bygge opp et konkurransedyktig statsforetak som de norske myndigheter kunne ha utstrakt kontroll over, og styre i riktig retning, samtidig som man skulle sikre mest mulig grunnrente fra sokkelen til staten. Det nye statlige selskapet skulle både fungere som et vanlig oljeselskap på linje med sine private konkurrenter, og det skulle være statens forlengede arm inn i industrien. Etter opprettelsen ble Statoil det mest favoriserte selskapet på norsk sokkel og nøt godt av særfordeler. Disse særfordelene betydde at Statoil kunne bygge seg opp en stor og mektig organisasjon, samtidig som det fikk god tilgang på rimelig kapital. Statoil var fornorskningens fremste instrument og symbol. På Stortinget har det jevnlig blitt diskutert, med til tider svært høy temperatur omkring spørsmålet om hvilke fullmakter Statoil skal ha, og hvor vide disse fullmaktene skal være. I Statoils årsrapport fra 2000 skriver Konserndirektør Olav Fjell at ”*Statoil ikke lenger er et industrielt virkemiddel for myndighetene. Privilegiene er borte*”(Statoil 2000:6). Statoil er i dag et annet selskap enn det var i 1972. Debatten om Statoil kom for alvor i gang med utgivelsen av boken *Gjøkungen* i 1981. Forfatteren het Terje Osmundsen, og han stilte spørsmål ved om selskapet representerte et hinder for at myndighetene skulle realisere sine oljepolitiske intensjoner(Osmundsen 1981:11). Videre advarte han mot faren for makt-konsentrasjon, sentralisering av beslutningsmakt og sammenblanding av statens interesser(Osmundsen 1981:12-13). Tidligere statsminister Kåre Willoch reiste i sine memoarer fra 1990 spørsmålet om hvorvidt Statoil var en slags ny statsmakt, og var sterkt kritisk til den innflytelse selskapet hadde fått i det norske samfunn, økonomisk og politisk(Willoch 1990:295).

I forkant av børsnoteringen og utsalget var man vitne til en omfattende debatt på

Stortinget og i media omkring denne saken. Gamle ”helter” kom på nytt til syne i samfunnsdebatten. Personer med sterk historisk tilknytning til Statoil og oljeindustriens spedbarnsår hamret løs på de som krevde endring i eierstrukturen for selskapet og som forkynnte budskapet om privatisering og børsnotering⁴. Børsnoteringen kunne føre til at Statoil fikk et mer krevende eierskap og dermed kunne bli et bedre selskap hevdet tilhengerne(Noreng 2000a).

Sommeren 2001 skjedde det en stor omveltning innenfor petroleumsindustrien. Etter restruktureringen av statens petroleumsengasjement i 2001 fikk man en ny tredeling. Dette innebar at man fikk et delprivatisert Statoil som ikke lengre skulle være forretningsfører for statens passive eierskap, et eget forvaltningsselskap som skulle forvalte statens passive eierskap med navnet Petoro og et eget selskap med navnet Gassco, som skal ha overordnet kontroll med kapasiteten i gassrørledningene fra Norge til kontinentet. Petoro blir et av verdens aller største oljeselskaper, målt i daglig olje- og gassproduksjon, og innehar verdier for rundt 600 milliarder kroner. Ettersom Statoil nå ikke lengre er heleid av staten, har det i forbindelse med opprettelsen av Petoro blitt stilt spørsmål ved om man kan se konturene av et nytt Statoil(Rugland 2001). Selskaper som Statoil skal på den ene siden opptre som *kommersielle, operative enheter* og på den andre siden skal de være *politiske instrumenter*. Med andre ord(Olsen, Roness & Sætren 1989:104):

Selskapene representerer et kvalitativt nytt forhold mellom staten og økonomien, hvor man nærmer seg grensene for hva en kapitalistisk stat kan gjøre dersom den fortsatt skal være kapitalistisk⁵

Tore Grønlie hevder at det raskt og nesten alltid har oppstått en sterk ubalanse mellom den måten en statsbedrift er blitt vurdert på ved opprettelsen – og det vurderingsgrunnlag som senere legges til grunn for selskapet i drift(1990:5).

Etter børsnoteringen av Statoil, fremstår den norske staten som den klart største enkelteier på Oslo Børs, med en høyere eierandel enn samtlige utlendinger.

⁴ De fire gamle veteranene i Arbeiderpartiet Haakon Lie, Finn Lied, Jens Christian Hauge og Tor Aspengren sendte et felles brev til Aps sentralstyre. I brevet advarte de Arbeiderpartiet mot å åpne for delprivatisering av Statoil(Borud 2000).

1.3 Teoretisk utgangspunkt

Gudmund Hernes skriver at det finnes tre typer idealmodeller for samfunnsmessig styring. Disse er som følger(Hernes 1978a:27):

1. Det perfekte *marked*
2. Det perfekte *demokrati*
3. Det perfekte *byråkrati*

Disse tre idealmodellene har en rekke felles trekk. Det eksisterer for eksempel en forutsetning om full informasjon, og enkeltaktører tas som utgangspunkt for analysen (Hernes 1978a:24). Hvert av systemene opererer også med et dominerende aktørpar, der den ene part initierer og den andre reagerer(Hernes 1978a:25). I 1932 kom boken *The Modern Corporation and Private Property*, skrevet av Adolf A. Berle Jr. og Gardiner C. Means. De grep fatt i foretak der det eksisterte et skille mellom eierskap og lederskap. Med andre ord, kan man si at forfatterne var blant de første som inngående gikk inn i en diskusjon med et prinsipal – agent utgangspunkt. Berle Jr. og Means skriver(1948:6):

The separation of ownership from control produces a condition where the interests of owner and of ultimate managers may, and often do, diverge, and where many of the checks which formerly operated to limit the use of power disappear

Berle Jr. og Means påpekte at endringen som hadde skjedd i forbindelse med skillet mellom eiere og ledere, hadde ført til et *kontrollproblem*. Dette problemet bestod i at de to aktørene hver seg hadde ulike preferanser, og dette kunne over tid lede til en utvikling i retning bort fra eierskapets interesser og mer i retning av økt makt til ledelsen i foretaket. Ledelsen kunne over tid bli i stand til å kontrollere sin egen posisjon på bekostning av eierne(1948:124). Begrunnelsen for statlige oljeselskaper er at markedet ikke er en god nok mekanisme for ivaretagelse av de målsettinger som er satt ned. Ideen om *det perfekte byråkrati* står i skarp kontrast til ideen om *det perfekte*

⁵ Olsen refererer på dette punktet til Visher, Mary og Svend O. Remø (1984): A Case Study of A Cuckoo Nestling: The Role of the State in the Norwegian Oil Sector, *Politics & Society*, 13(3):295-320.

marked. De to idealene blir gjerne sett på som motpoler. Man kan derfor si at etableringen av statlige oljeselskaper til en viss grad er basert på antagelsen om det perfekte byråkrati(Noreng 2001:25). Max Weber skriver(1990:126):

Nøyaktighet, hurtighet, entydighet, dokumentkunnskap, kontinuitet, diskresjon, enhetlighet, streng underordning, mindre gnisninger, mindre saksomkostninger og faglige og personlige belastninger – alle disse trekk nærmer seg det optimale når skolerte embetsmenn administrerer på en byråkratisk og særlig på en monokratisk måte – sammenliknet med alle kollegieformer, heders- og biervervsformer for administrasjon.

Weber hevder videre at(1990:134):

Den byråkratiske struktur går hånd i hånd med at driftsmidlene samles hos herskeren.

Poenget er den institusjonelle strukturen, og ikke hvorvidt denne strukturen har sin basis i den offentlige eller private sfære. I den Weberianske administrasjonsteorien om byråkrati blir gjerne *effektivitet* assosiert med byråkrati(Lane 1987:3-4). Det er verdt å merke seg at Webers utgangspunkt for byråkratiet er en idealmodell, som ikke krever relevans til virkeligheten. Det blir med andre ord et åpent spørsmål hvordan byråkratiet fungerer i realiteten(Lane 1987:5). Weber peker i sin teori på faren for at byråkratene kan utvikle seg til å bli sine egne herrer, i stedet for å være undersåtter for sine oppdragsgivere(Lane 1987:9-10). Det ideelle byråkrati kan rammes av interne perverteringer. Siden kunnskapen ikke er likt fordelt, kan byråkratene frigjøre seg fra politisk kontroll, fordi politikerne verken har tid eller kompetanse til å overprøve deres anbefalinger(Hernes 1978a:34). Dette kan også skje i foretakene. Bedriftsledelsen kan stake ut sin egen kurs for driften, uten å ta særlig hensyn til eiernes interesser(Hernes 1978a:34). Faren er derfor at de som skulle være perfekte ”tjenere” – produsenten, politikeren og byråkraten – gjør seg selvstendige(Hernes 1978a:47).

En fare som Lane peker på i forhold til byråkratiet er at dets hengivenhet til byrået kan bli så gjennomtrengende at utvidelsen av dets virkeområde kan bli hovedformålet til de som er tilknyttet det(1987:13). Foretakene er i tillegg til å være rene økonomiske aktører, også aktører som deltar på den politiske arena. En bedriftsleders ferdigheter i å opptre innenfor det politiske system og pleie kontakt med byråkratiet vil ha innvirkning på bedriftens lønnsomhet og vekst(Berrefjord & Hernes 1978:97).

Kontaktnettets spiller en viktig rolle. Øystein Noreng påpeker at(2001:5):

National oil companies consistently strive to obtain independence from their government owners and to outwit them on matters such as strategic planning, involving the objective of the companies, investment and financing, in order to become masters of their own cash-flow. They generally succeed.

Public Choice – teori er gjerne forklart som økonomisk analyse av politiske beslutnings-prosesser eller anvendelse av økonomiske modeller på statsvitenskapelige problemer(Rasch 1997:225). Man forutsetter at aktørene som settes i fokus er rasjonelle og nyttemaksimerende. Public Choice – teoretikere som har tatt for seg petroleumsindustrien har blant annet fokusert på hvordan statsoljeselskaper gir de styrende politikerne en ny mulighet for forretningsmessig diskresjon innen sitt daglige virke, som statens ledere. Profitt fra petroleumsindustrien kan øke ministrenes budsjetter og politiske handlingsrom, og derved også sjansene for et godt ettermæle, mens forretningsmessig eierskap, vertikal integrering og subkontrakterende diskresjon kan øke statens styring og kontroll innenfor selve petroleumsindustrien. Prinsipal-agent- modellen kan sees på som en undergruppe av Public Choice – teori og vil bli brukt i en uformell forstand, uten bruk av rene spillteoretiske modeller.

Bedriftsledelsen i offentlige bedrifter er agenter som driver dem på vegne av samfunnets vegne(Hagen 1992:51). Grunnproblemet knytter seg til selve eiendomsforholdet ved at offentlig virksomhet er i offentlig eie. Prinsipalene som har det endelige økonomiske ansvaret, har også kontrollmyndigheten(Hagen 1992:55).

Kåre P. Hagen(1992:42) forklarer hovedproblemet i et prinsipal- agent forhold slik:

Problemet ligger i at enkeltaktører har privat informasjon om vesentlige sider ved sin egen økonomiske aktivitet. Det kan for eksempel være slik at bedriften kjenner sin egen kostnadsstruktur, men at den er ukjent for myndighetene. Dette gjør det vanskelig eller umulig for en styringsinstans som ikke har denne innsikten, å regulere eller styre virksomheten perfekt ut fra mer overordnede hensyn

Et prinsipal - agent forhold er en situasjon der en eller flere handler på vegne av en annen(andre), eller ivaretar en annen(andres) interesser. Den som handler, kalles *agent*. Den som agenten handler på vegne av, kalles *prinsipal*(Hagen 1992:44).

Informasjonsproblemet knytter seg til følgende to forhold(Hagen 1992:45);

1. Prinsipalen kan ikke observere agentens handlinger, eller det medfører store kostnader for prinsipalen å skaffe seg slik informasjon.
2. Resultatet av agentens innsats er ikke entydig bestemt av innsatsen, men kan også skyldes tilfeldige faktorer som er utenfor agentens kontroll.

Problemet bygger på to typer informasjonsasymmetri(Hagen 1992:45-46):

1. *Skjult informasjon* (hidden information)
2. *Skjulte handlinger* (hidden actions)

Et problem med *skjult informasjon* innebærer at agenten har gjort noen observasjoner som prinsipalen ikke har gjort(Arrow 1985/1991:39). Et problem med *skjult handling* innebærer at prinsipalen ikke har fullstendig informasjon om agentens innsats(Arrow 1985/1991:38-39). Den første typen av informasjonsasymmetri kan lede til *skjev utvelgelse*(adverse selection). Den andre typen informasjonsasymmetri kan lede til *moralsk risiko*(moral hazard). Det at staten kan ha mange interesser å ta hensyn til og en rekke sprikende mål å ivareta, kan lede til samordningsproblemer(Noreng 2000b:3). I vårt forhold, med fokus på de norske myndigheter og Statoil, inntar myndighetene rollen som prinsipal og Statoil tildeles rollen som agent. Man kan dessuten se for seg en rekke andre prinsipal- agent forhold i en slik sammenheng, dersom man splitter ytterligere opp eller forstørker. Man kan se for seg et forhold der *Det norske folk* er prinsipalen og *myndighetene* er agenten, et forhold der *Stortinget* er prinsipalen og *Statoil* er agenten, et forhold der *Stortinget* er prinsipalen og *regjeringen* er agenten, et forhold der *statsforvaltningen*(*Olje- og energidepartementet* og *Oljedirektoratet*) utgjør prinsipalen og *Statoil* agenten eller et forhold der *Det norske folk* er prinsipalen og *Statoil* er agenten.

Budsjettmaksimeringsmodellen som er lansert av William Niskanen dreier seg i seg i all hovedsak om at det eksisterer informasjonsasymmetri mellom de som bevilger midler og de som mottar midler. Niskanen argumenterer for at mottakerne kjenner preferansene til den bevilgende myndighet, mens den bevilgende myndighet mangler kunnskap og ekspertise til å hente ut nøyaktig informasjon om de reelle kostnader. Stephanie M. Hoopes hevder at dess mer organisatorisk og finansielt autonom

selskapet er og dess mer suksess det har hatt i å oppfylle mål om profitt, dess mer ønsker toppledelsen å frigjøre seg fullstendig fra sin statlige eier(1997:86).

1.4 Problemstilling, hovedspørsmål og hypoteser

Oppgaven har både en bred og en snever ramme. Den brede rammen er problemer knyttet til statlig eierskap i generell forstand, mens den snevre rammen er knyttet til det spesifikke eierskapet den norske stat har i Statoil. Roland, Norman og Reve peker på at statlig eierskap ofte fører til et såkalt *beslutningsproblem*(2001:31). Et slikt problem har sin basis i at organiseringen av det statlige eierskapet fører til forvirring og treghet når beslutninger skal fattes. Ettersom eierskapet gjerne forvaltes av ulike departementer, og at behandlingstiden for risikofylte prosjekter er lang og tidkrevende, kan situasjonen lett bli at det oppstår rollekonflikter, beslutningsvegring og ansvarsfraskrivelse. Fordi veien fra den egentlige eieren(den enkelte borger) til selskapenes ledelse er svært lang i et statsforetak, betyr det at det i et slikt tilfelle ikke umiddelbart er noen som har noen personlig økonomisk interesse av at avkastningen er bra (Gleinsvik, Roland & Røtnes 2001:205). Staten kan dermed raskt bli en passiv eier som ser seg tjent med å fraskrive seg ansvar og føler seg komfortabel med å holde seg lite informert. Dette har sin basis i at de(f. eks statsråden) da kan unngå å bli stilt til ansvar for bedriftenes disposisjoner, og da gjerne feildisposisjoner(Gleinsvik, Roland & Røtnes 2001:206). Statoil kan sees på både som et styringssystem i seg selv og som en del av et større styringssystem for den norske petroleumsvirksomheten. I form av sin økonomiske størrelse og betydning for det norske samfunnet som helhet er Statoil en maktfaktor. Kåre P. Hagen hevder at de til dels ambisiøse og sammensatte målsettingene offentlig virksomhet har fører til at reglene for ressursbruk fort blir kompliserte og vil fordre en informasjonstilgang som offentlige beslutningsprosesser vanligvis ikke har. Dette fører også med seg problemer i forhold til innsyn og kontroll med de beslutninger som fattes(1988:3-5). Den vanligste hypotesen avledet fra at lederne i statlige bedrifter forfølger egeninteressen er at de ikke legger tilstrekkelig innsats i å holde kostnadene nede(Hagen 1988:8). Statlige oljeselskaper har tradisjonelt vist seg vanskelig å styre, spesielt etter at de har gjennomgått den

innledende utviklingsfasen og har etablert en stor og kraftig organisasjon som kan og som ønsker å stå på egne ben. Store mengder kompetanse og kapital er samlet i en organisasjon som er ledende på sitt virkeområde på den norske sokkel, og som har ekspandert kraftig siden etableringen. Økonomisk og politisk makt går gjerne hånd i hånd, og Statoil bærer nå med seg begge disse elementene. Det antas at mye av årsaken til denne maktkonsentrasjonen har sitt grunnlag i de spesifikke fordeler selskapet har nytt godt av i en årrekke, men også generelle trekk ved petroleumsregimet, så som elementer i skattesystemet som har gjort det mulig og gunstig å prioritere ekspansjon, spesielt utenfor landets grenser. Dette leder meg til å formulere en første hypotese:

Hypotese 1: *Dagens Statoil- modell innebærer en uheldig form for maktkonsentrasjon som skaper problemer av styrings- og kontrollmessig art.*

Spesielt i petroleumsindustrien kan det være fare for at statens egne selskaper, og da mest med tanke på Statoil, kan komme dårligere ut enn de andre selskapene ved konsesjonstildelinger (Gleinsvik, Roland & Rønnes 2001:210). Staten ønsker ikke å fremstå som en som favoriserer sine egne, og vil derfor kunne legge seg på en forsiktighetslinje som kan føre til at Statoil faktisk kan bli straffet fordi det har en statlig majoritets Eier.

Francis Sejersted påpeker følgende (1999:48):

Det er simpelthen for mye penger i systemet. Og utgiftene har en tendens til å tilpasse seg betalingsevnen.

Hoveddelen av dette kan tilskrives grunnrenten, som gir en ekstraordinær gevinst på investert kapital på sokkelen. Norsk sokkel har vært kjennetegnet av en høy terskel for å komme inn i industrien og har i stor grad favorisert store oljeselskaper. Det kan synes som om det norske petroleumsregimet har lagt opp til relativt kraftig statlig styring og kontroll gjennom de statlige selskaper og de rammebetingelser som har vært gjeldende. Spørsmålet blir derfor om selskapene, og jeg tenker her først og fremst på de statlige, med flaggskipet Statoil i spissen, ettersom de er de største operatørene på norsk sokkel, har beholdt uforholdsmessig mye av avkastningen fra virksomheten i selskapet. Dette leder meg til å formulere en andre hypotese:

Hypotese 2: *Forholdet mellom Statoil og staten preges av informasjonsasymmetri til fordel for selskapet og til mulig besvær for dens eier.*

Oljeselskapene forventes å ha full oversikt over sine disposisjoner og forholdene i industrien. De forventes å ha fordel når det gjelder informasjon av betydning for deres kommende økonomiske avkastning. Oljeselskapene har dessuten tradisjonelt større økonomiske og organisatoriske ressurser å dra på i forhold til de statlige myndigheter. I vår sammenheng med fokus på statlige oljeselskaper kan det være besværlig at Statoil har en dobbeltrolle, i form av å skulle fungere både som et ordinært oljeselskap og som en slags uavhengig informasjonskanal for den kontrollerende part i industrien. Statoil vil i dagens situasjon være bedre tjent med en mer aktiv eier, som stiller høyere krav til avkastning og som vil være mer aktiv i sin kontrollfunksjon. I følge Victor D. Norman har kapitalmarkedet tre oppgaver å ivareta. For det første så skal det *allokere kapital mellom bedrifter*, noe som i sin tur etablerer et markedsavkastningskrav, som spiller en rolle i den interne kapitalallokering i bedriftene(2001:100). For det andre så har kapitalmarkedet som oppgave å *skaffe bedriftene gode eiere*. Dette oppnås ved at den som i utgangspunktet eier bedriften, (a) får tilgang til uavhengige, eksterne vurderinger av potensialet som ligger i bedriften, som supplement til hans egne vurderinger, og (b) har mulighet til å skaffe en annen eier dersom han selv ikke har de egenskaper som er nødvendige for fullt ut å utnytte de mulighetene som ligger i bedriften(2001:103). For det tredje så har kapitalmarkedet som oppgave å *fordele risiko*. For investorene er det viktig å spre den spesifikke risikoen som knytter seg til enkeltbedrifter, og for selskapene er det viktig at eierne har slike muligheter, fordi det bidrar til at de selv kan konsentrere seg om virksomhet der de har komparative fortrinn(2001:105-106). En fare som følger av et slikt prinsipp – agent problem er at bedriftens ledere kan rette et større fokus mot imperiebygging, altså ekspansjon av selskapet i størrelse og virkeområde, slik at selskapene med tid tar form som konglomerater(Jakobsen, Goldeng & Reve 2001:139). Søken etter profitt kan komme til gå på bekostning av ledernes ønske om selskapets ekspansjon, på grunn av fraværet av eiere med direkte egeninteresse(Noreng 2001:20). Svein S. Andersen og Ole Gunnar Austvik peker på at statlig deltakelse i petroleumsvirksomhet på norsk sokkel

også medfører risiko, og at statens direkte eksponering øker gjennom statlige selskapers utenlands-engasjement(2001:381). Oljeindustrien er preget av stor konkurranse, ekstrem høy avkastning og sterke tendenser til maktkonsentrasjon. Dette gjør at oljeindustrien er vanskelig å styre for de statlige myndigheter. Spesielt kan statlige oljeselskaper ha vært opprettet for et formål, med en rekke ulike mål å ivareta og etter hvert som selskapet utvikles og ekspanderer, vil det ønske å løsrive seg mest mulig fra den statlige eierens grep. Dette synes å være tilfelle med Statoil. Det statlige eierskapet kan ettersom selskapet modnes og utvikles snarere virke som en hemsko, enn som en fordel. Siden Statoil ikke lenger kan være et politisk redskap, bør Statoil få muligheten til å satse med full tyngde på maksimering av økonomisk avkastning til sine eiere.

Dette leder meg til en tredje hypotese:

Hypotese 3: *Endringer av nasjonal og internasjonal karakter i petroleumsindustrien og i selskapet selv har medført at Statoil har behov for en mer aktiv eier enn det staten kan klare å være.*

Separasjonen av eierskap og kontroll fører til at eieren ikke kan styre lederen direkte, og det oppstår en fare for at lederen forfølger sine personlige interesser fremfor å maksimere eierens avkastning(Jakobsen, Goldeng & Reve 2001:139). Ettersom det har blitt bred enighet om at i flere tilfeller er ikke de opprinnelige motivene bak statlig eierskap til stede, er det i stedet oppstått enighet om at man kan oppnå de gjenværende hensyn best gjennom lovverk, konsesjoner, tilsyn og kjøp av tjenester(Gleinsvik, Roland & Rønnes 2001:204). Ole Berrefjord og Gudmund Hernes hevder at statseide bedrifter opererer med stor frihet, og at deres ledere formulerer i like stor grad som de eksekverer statens politikk(1978:104). Dette leder meg til den fjerde hypotesen:

Hypotese 4: *Statoil har i årenes løp etablert seg som en selvstendig og sterk aktør som i seg selv er retningsbestemmende for den norske petroleumpolitikken.*

Nedenfor vil jeg kort lansere fire ulike spørsmål som må sees i tilknytning til den

overordnede problemstillingen for oppgaven:

1. *Hva ligger til grunn for det statlige eierskapet av Statoil?*
2. *Hvilke faktorer har virket inn på dette forholdet siden etableringen?*
3. *Fører Statoil- modellen med seg problemer av styrings- og kontrollmessig art?*
4. *Hvilken plass har Statoil i dag i myndighetenes petroleumpolitikk?*

Disse spørsmålene vil fungere som hjelpespørsmål for hypotesene i analysen og vil danne en ramme for det fokus jeg har gjennom oppgaven.

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg gå mer detaljert inn på det metodologiske grunnlag knyttet til analysen. Under dette kapittelet vil jeg gå nærmere inn på hva som menes med en casestudie, i tillegg til at jeg kort vil gå igjennom trekk ved Statoil som en casestudie. Kapittelet vil dessuten berøre bruken av kvalitativ versus kvantitativ forskningsmetode, og bruken av induktiv versus deduktiv forskningsstrategi, i tillegg til analysens kilder og datagrunnlag. I kapittel 3 vil jeg gå mer detaljert inn på det teoretiske utgangspunktet, Public Choice – teori og Prinsipal – Agent tilnærmingen. Kapittelet vil dessuten gå inn på en rekke begreper som brukes i oppgaven og fokusere på styringsproblemer i petroleumsindustrien. Kapittel 4 vil presentere den norske modellen for engasjement i petroleumsindustrien. I kapittel 5 vil jeg gå inn på Statoil som case, og detaljert gå igjennom selskapets grunnlag og rammebetingelser. I kapittel 6 vil jeg gå inn på samlivsproblemer i forholdet mellom staten og Statoil. Kapittelet vil fokusere på styrings- og kontrollproblemer. Det siste kapittelet, kapittel 7 vil som avslutningskapittel gi en samlet vurdering av de funn som er gjort i oppgaven, og knytte dette til de hypoteser som er lansert innledningsvis. I tillegg vil jeg peke på noen generelle tendenser som i den siste tiden har blitt synlige i petroleumsindustrien.

2. Forskningsmetode og data

For mer enn 30 år siden skrev Vilhelm Aubert om metode at det var *et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap*(Andersen 1997:5). Målet med denne oppgaven er nettopp dette; å løse problemer knyttet til det som er undersøkelses-enheten for analysen, og ikke minst å søke ny eller bearbeidet kunnskap om området.

2.1 Metodologiske begreper

2.1.1 Casestudie

Svein S. Andersen påpeker at et av hovedproblemene med litteraturen som er knyttet til *casestudier* er at det ikke eksisterer noen utstrakt enighet om hva en *case* er for noe, forstått som i betydningen av hvordan det inngår i en *forskningsstrategi*(1997:8).

Umiddelbart kan følgende påpekes: betegnelsen *case* kommer av det latinske *casus* og understreker betydningen av det enkelte tilfelle(Andersen 1997:8). Det er det spesifikke, heller enn det generelle som er hovedfokus for en casestudie. Rent teknisk kan en casestudie defineres som en *empirisk undersøkelse* som: *a)undersøker et samtidig fenomen innenfor dets reelle kontekst, når b) grensene mellom fenomenet og sammenhengen det befinner seg i ikke er klare, og som c)anvender flere kilder til bevisførsel*(Yin 1994:13). I sin gjennomgang av metodiske idealtyper nevner Svein S. Andersen fire kjennetegn ved såkalte casestudier. I følge Andersen er gjerne case-studier: *a-teoretiske, kvalitative, historiske og komplekse*(1997:19). I sin rene form er idealet for a-teoretiske studier beskrivende(Andersen 1997:64). Med *kvalitative* menes i korte trekk at forskeren i utgangspunktet er mest interessert i analytiske sammenhenger og det spesifikke, heller enn statistiske sammenhenger og det generelle. Med *historiske* menes at man søker i fenomenets historie for å finne svar på spørsmål om mulige sammenhenger. Det er en vanlig oppfatning at casestudier egner seg best til å forklare *hvordan* noe skjer og oppleves, snarere enn *hvorfor*(Andersen 1997:34).

2.1.2 Kvalitativ versus kvantitativ forskningsmetode

Ib Andersen skriver følgende om kvalitativ metode(1990a:13-14):

Det centrale i metoden er, at man - gjennom forskjellige former for dataindsamling – er i stand til at skabe dybere forståelse for det problemkompleks, man studerer, samt at forstå problemkompleksets sammenheng med helheden. Metoden er kendetegnet ved nærhed til datakilden

Kvalitativ metode har gjerne vært kritisert fordi den ikke uten videre er brukbar som utgangspunkt for videre generaliseringer av resultater av undersøkelser. Resultatene er ikke direkte målbare, og kan derfor ikke leses direkte ut fra en tabell og sammenliknes med andre tilsvarende undersøkelser. Den største faren ved bruk av kvalitative undersøkelser synes å være såkalte *forskerbias*(Andersen 1990c:163). Faren er at forskeren lar sine personlige yndlingsideer eller favoritter styre hele eller deler av analysen. Dette fører til at analysen i stor grad blir farget av forskerens forutinntatte holdninger. Slike *bias* kan gjøre seg gjeldende ved innsamlingen av informasjon eller ved utvalg av teori. Det blir fremhevet at kvalitative metoder er spesielt godt egnet til analyse av problemstillinger knyttet til organisasjoner og deres virke(Andersen & Enderud 1990:31). Man kan få detaljert kunnskap om det undersøkte, og det stiller høye krav til den avgjørende tolkningen.

2.1.3 Induktiv versus deduktiv forskningstrategi

Kort skissert er det to veier til kunnskap i en analyse(Hellevik 1997a:38). På den ene siden har man det som blir betegnet som deduksjon. *Deduksjon* innebærer å avlede konkrete empiriske konsekvenser av en generell teori. På den motsatte siden har man det som blir betegnet som induksjon. *Induksjon* innebærer å slutte fra enkeltstående observasjoner til mer generelle forestillinger. I denne analysen vil disse to arbeidsmåter bli forsøkt koblet til hverandre i en viss grad. Ottar Hellevik sammenlikner den induktive forskningsstrategien med en *fiskeekspedisjon* der garnene kastes ut og fangsten høves inn uten at en vet særlig mye om hva byttet kan bli(1991:74-75).

2.1.4 Variabler

Variabler kan defineres som egenskaper ved undersøkelsesenheter som studeres (Andersen 1997:28). Man har *empiriske variabler* som bygger på konvensjoner eller operasjonelt definerte begreper, og *teoretiske variabler* som representerer tolkning av empirisk variasjon(Andersen 1997:28).

2.1.5 Statoil som casestudie

Denne oppgaven er en kombinasjon av *fortolkende* og *teoribyggende* casestudie. Oppgaven søker å tolke årsakene til statens eierskap i Statoil, de forhold som har kjennetegnet dette forholdet og de faktorer som har virket inn på dette forholdet over tid. Dette gjøres med bakgrunn i *empirisk materiale*, men i all hovedsak gjennom bruk av spesifikke *teoretiske perspektiver*, som da blir gjenstand for testing. Svein S. Andersen fremholder at detaljert empirisk kunnskap som gir grunnlag for hovedtolkning og mange empiriske indikatorer vil være casestudienes styrke, og kunne gi økt validitet(1997:24). Statoil har vært selve flaggskipet i den norske stats eierskapsportefølje. Det synes fruktbart å bruke Statoil som case i en analyse av offentlig eierskap i petroleumsindustrien, ved bruk av teori som diskuterer offentlig eierskap. Jeg har valgt å la analysen av Statoil strekke seg fra grunnleggelsen og helt frem til dagens situasjon. Den vanligste strategien for å avdekke systemegenskaper er å studere hvordan de har utviklet seg historisk(Andersen 1997:120).

2.1.6 Samspillet mellom kvalitativ og kvantitativ forskningsmetode

Svein S. Andersen har definert forklaringer som: *teoretiske konstruksjoner der observasjoner og slutninger hviler på en rekke antagelser som ikke kan testes direkte*(1997:143). Oppgavens ledende spørsmål og hypoteser hviler på visse teoretiske antagelser, men hovedfokus er spesifikke trekk i forholdet mellom eieren og forvalteren av eierskapet, nemlig staten og Statoil. Ettersom det ikke er mulig å få til klare måleuttrykk for det som studeres, vil oppgavens metodologiske grunnlag hovedsakelig være knyttet til bruken av kvalitative data. Den kvalitative metoden

skiller seg fra den kvantitative, ved at det er få cases som blir undersøkt og at datainnsamlingen skjer på en mer uformell og ustrukturert måte(Yin 1994:3.9). Formålet med en kvalitativ analyse er å finne frem til mønstre eller visse sammenhenger i materialet som er til rådighet(Leiulfsrud & Hvinden 1996:226).

2.1.7 Samspillet mellom induktiv og deduktiv forskningsstrategi

Casestudier vil ofte ha et induktivt utgangspunkt, ettersom hypoteser og teoretisk relevans gjerne fremkommer underveis. I mitt tilfelle ønsker jeg å etablere generelle forestillinger om statlig eierskap i petroleumsindustrien, ved å fokusere på spesifikke observasjoner av en enkelt case og ved bruk av etablerte teoretiske resonnementer som antas å være gyldige for det aktuelle problemområdet som diskuteres. Poenget med denne analysen er nettopp å knytte særskilte observasjoner av forholdet mellom de norske myndigheter og Statoil til et univers av etablert teori, som synes å ha relevans for forståelsen av disse observasjonene. Et slikt utgangspunkt kan karakteriseres som induktivt fordi prosessen motiveres av tilfeldige observasjoner eller et ønske om å forklare visse fenomener man står ovenfor(Andersen 1997:97). Det er en kombinasjon av en slik interesse for visse observasjoner av empiriske fenomener og en genuin interesse for visse teoretiske perspektiver som styrer denne oppgaven i fellesskap.

2.1.8 Samspillet mellom teori og empiri i analysen

Samfunnsvitenskapelige analyser kan ha ulike formål. Jon Hovi og Bjørn Erik Rasch lanserer et skille mellom *normativ* og *positiv/ empirisk analyse*(1996:35). Denne oppgaven er basert på den sistnevnte analyseteknikken ettersom det opereres med fremsatte hypoteser, som man søker å finne ut hvorvidt stemmer overens med innsamlet empiri eller teori. Hovi og Rasch lanserer videre et skille innenfor den sistnevnte teknikken mellom *ren beskrivelse*, *prediksjon* og *forklaring*(1996:35). I denne oppgaven søkes svar på spørsmål av både *beskrivende art* og spørsmål av mer *forklarende art*. I tillegg til disse to typer teknikker lanserer Ib Andersen en tredje type teknikk som jeg finner relevant for min oppgave: *eksplorerende* eller *problem-identifiserende undersøkelse*(1990b:117). Denne oppgaven har et problemorientert

fokus, jeg er mest interessert i å identifisere eller klargjøre problemer som organiseringen av statens eierskap i petroleumsindustrien gir, med spesielt øye for forholdet *staten - Statoil*. I tillegg er det helt klart en *teoritestende undersøkelse*, i det jeg forsøker å bevise gyldigheten av visse teoretiske perspektiver for det case jeg studerer i oppgaven. Ved forklaring av samfunnsmessige fenomener blir det i tillegg ofte lansert et skille mellom *metodologisk individualisme* og *metodologisk kollektivism*(eller *holisme*). Disse sees gjerne på som motsatser(Hovi & Rasch 1996:59). Metodologisk individualisme som regulativ ide hevder at det er mest fruktbart å forklare samfunnsmessige fenomener med utgangspunkt i enkeltindividers handlinger eller samhandling(Hovi & Rasch 1996:61).

Utgangspunktet for min analyse av forholdet mellom norske myndigheter og Statoil er for det første en interesse for den spesifikke teoretiske tilnærming som søker å kaste et kritisk lys over såkalte *prinsipal - agent forhold* i den offentlige sektor, verdien av *incentiver* i en slik relasjon og mulighetene for at *politisk svikt* oppstår i kjølvannet av at myndighetene har foretatt visse grep for å sikre seg mot *markeds svikt* ved hjelp av *politisk kontroll*.

For det andre har jeg en spesiell interesse for det spesifikke forholdet mellom norske myndigheter og Statoil. Som allerede nevnt innehar Statoil en unik rolle i norsk samfunns- og næringsliv i dag. Det er derfor av stor interesse å foreta observasjoner av selskapet, med fokus på problematiske trekk i organiseringen og forvaltningen av eierskapet.

2.1.9 Nærmere om de utvalgte variabler

Ganske forenklet kan man si at følgende *begreper* alle er viktige deler av det vokabularet som utgjør problemstillingen for oppgaven: *Eierskap, styring, kontroll, og makt*. Jeg vil gi en kort presentasjon av hva som menes med de ulike begrepene.

Eierskap: Overforenklet betyr *eierskap* ganske enkelt besittelse av visse ressurser. I sin diskusjon av eierskap som konkurransefaktor nevner Torger Reve og Tor Øyvind Baardsen tre typer ressurser eieren kan bidra med(1996:4):

1. *Eierskap bidrar til finansiering*
2. *Eierskap skaper incentiver*
3. *Eierskap bidrar med kompetanse*

Man skiller gjerne videre mellom passive og aktive eiere. Dette skillet dreier seg om i hvilken grad eier(jfr. investor) ønsker å ta styringsansvar eller ikke(Reve & Baardsen 1996:8). En fare ved langsiktig, passivt eierskap er at avstanden mellom eierne og forvalterne av eierskapet blir for stor, og at det dermed blir avkrevd lavere avkastning enn ved kortsiktighet, og at styringsretten dermed blir overført til ledelsen(jfr. forvalterne)(Reve & Baardsen 1996:8). I et heleid offentlig selskap kan eieren utøve eierstyring ved utforming av vedtekter, gjennom vedtak i generalforsamling og ved utnevning og utskifting av styre(Sørensen & Dalen 2001:17). Aktiv eierstyring av offentlige selskaper medfører kostnader. Den vil kunne svekke ledelsens ledelseskapasitet, motivasjon, autoritet og vilje til å ta initiativ(Sørensen & Dalen 2001:48-49). For å unngå mistanke om at den favoriserer sin egen virksomhet, kan staten bli en passiv eier. Dette kan føre til at de offentlige bedriftene kan få en konkurransemessig ulempe i forhold til de private(Sørensen & Dalen 2001:69).

Styring: Overforenklet betyr ganske enkelt *styring* evnen til å bestemme formål og retning for bedriften. Frøystein Gjesdal påpeker at det er en viktig forskjell mellom privat og offentlig forretningsvirksomhet med tanke på de styringsmekanismer som er tilgjengelige(1996:70). Offentlig virksomhet forventes gjerne å håndtere en rekke ulike hensyn, og det kan svekke mekanismene for styring. Bakgrunnen for det sterke statlige engasjementet i energiindustrien har sin hovedbegrunnelse i forestillingen om at styring og kontroll over naturressurser er for viktige til å overlate til det private markedet alene, og derfor bør forbli i felleseie(1996:70).

Kontroll: Gudmund Hernes definerer kontroll som *de forhold som direkte setter en aktør i stand til å påvirke utfallet av en hendelse*. Hernes deler begrepet inn i to hovedklasser; *kompetanse* og *kapasiteter*. Den første omfatter myndighet til å treffe vedtak, binde seg selv eller andre, rettigheter, osv. Den andre omfatter de ferdigheter, evner eller ressurser en aktør har(1975/1995:29). *Kontroll* kan defineres som

regulering av aktiviteter for å sikre oppnåelsen av målsettinger på en rasjonell og effektiv måte(Aharoni 1986:217). *Kontroll* kan også sees på som en reduksjon av verdien av ledelsens skjønn(Aharoni 1986:219).

Makt⁶: Hernes skrev i forbindelse med den forrige maktutredningen(1975/1995:9):

Hvordan makt defineres er i seg selv et maktspørsmål. Defineres begrepet for snevert, blir en rekke samfunnsforhold mangelfullt beskrevet, kanskje ubeskrevet. Defineres det for vidt, vil nettet fort bli for fullt ved empirisk analyse. Defineres det bare negativt, vil ingen vedkjenne seg at de utøver makt.

Det er vanlig å se på makt som *evnen til å avstedkomme ønskede virkninger*. Keith Dowding deler makt inn i *outcome power*, og *social power*. Førstnevnte dreier seg om de evner en aktør har til å få frem et spesielt resultat eller til å hjelpe til med å frembringe det. Sistnevnte dreier seg om de evner en aktør har til å bevisst endre incentivstrukturen til en eller flere andre aktører for å frembringe eller hjelpe til med å frembringe et spesielt resultat(1996:5).

2.2 Analysens kilder og datagrunnlag

2.2.1 Dokumenter

Først og fremst er kildematerialet som er blitt benyttet i oppgaven offentlige dokumenter, dvs. fra regjeringshold eller fra Stortinget. I tillegg er det benyttet et bredt utvalg dokumenter og informasjonsmateriell fra Statoil og Olje – og energidepartementet. Likeledes er oppgavens analyse i meget stor grad basert på tidligere forskningsarbeider om Statoil, eller om forholdet mellom staten og Statoil. Disse arbeidene er enten gjort tilgjengelig som artikler, rapporter eller som hele bøker. I tillegg har jeg tatt i bruk såkalte førstehåndsberetninger som kilder. Med dette menes nedtegnet materiale fra kilder som selv har stått i nær tilknytning til det som studeres i

⁶ Det motsatte av makt er *avmakt*, og det dreier seg gjerne om handlinger som ikke fører frem eller interesser som ikke kommer til uttrykk. Kontroll over andres oppmerksomhet gjennom ulike medier og med ulike midler kan derfor bidra til å holde andre i avmakt(Hernes 1975/1995:136-138).

oppgaven. Jeg har også valgt å bruke et utvalg dagsaviser som kilde til informasjon.

2.2.2 Tallmateriale

En annen kilde for informasjon til bruk i analysen er tallmateriale vedrørende Statoil og relasjonen til norske myndigheter. Dette er den kvantitative delen av kildematerialet, og blir brukt som illustrasjoner til tekstanalysen. Tallmaterialet er hovedsakelig hentet fra dokumenter som er fremlagt til offentlig bruk av Statoil selv eller av de norske myndigheter. Av spesiell interesse i denne sammenheng blir vurderingen av *for eksempel* følgende informasjon:

- *Fordelingen av overskuddet fra Statoil*
- *Tilgangen på kapitaltilførsler*
- *Forholdet mellom vekst og lønnsomhet*
- *Investeringer*
- *Overskridelser ved utbyggingsprosjekter*

Fordelingen av overskuddet i Statoil vil kunne gi oss en pekepinn på hvorvidt det er eieren eller ledelsen som har makt over selskapet. Tilgangen på kapitaltilførsler kan si oss noe om hvorvidt selskapet er selvberende eller autonomt, og dette kan igjen ha betydning for vår forståelse av begrepene styring, makt og kontroll i forbindelse med selskapet. Forholdet mellom vekst og lønnsomhet er en faktor som kan belyse de to partenes forhold til de etablerte målsettinger, og hvorvidt de to partene styrer etter like mål. Investeringer kan på samme måte som forholdet mellom vekst og lønnsomhet belyse nærmere selskapets målsettinger, og det er spesielt interessant å se dette i forhold til investeringer utenlands, og i forhold til investeringer utenfor kjernevirksomheten. Overskridelser ved utbyggingsprosjekter kan gi oss en pekepinn på informasjonsasymmetrien mellom prinsipal og agent, og er derfor spesielt interessant i forhold til begrepene styring og kontroll. Jeg vil bruke denne informasjonen kun som indikasjoner på i hvilken retning maktbalansen i forholdet går.

3. Teori anvendt på styringsproblemer i petroleumsindustrien

I sin videste forstand brukes begrepet teori som synonymt med *en god ide* (Hellevik 1997b:269). Med dette menes at det er en *ide* som har vært gjenstand for ulike former for testing, og som antas å ha visse *kvaliteter* som gjør den skikket til bruk og som grunnlag for generelle forestillinger om visse fenomener. I en strengere forstand kan *teori* forstås som et system av *hypoteser* om generelle sammenhenger mellom klart definerte begreper, og at disse hypotesene til sammen utgjør et *deduktivt system* (Hellevik 1991:53.54).

3.1 Begrepsavklaringer

Jeg har valgt å fokusere på følgende tre begreper: *markedssvikt*, *politisk svikt* og *byråkrati*.

3.1.1 Markedssvikt

I innledningskapittelet presenterte jeg Gudmund Hernes sitt syn på markedssvikt.

Markedssvikt er ifølge Hernes (1978a:30):

... de situasjoner der ingen enkelt tilvirker har noen tilskyndelse til å tilveiebringe et gode, fordi det ikke kan forbeholdes dem som betaler for det. Når det først er anskaffet, er det også til nytte for dem som har latt være å yte sin skjerv.

Det er verdt å legge merke til at Hernes bare fokuserer på et moment ved begrepet, nemlig problemet med *kollektive goder*. Joseph E. Stiglitz hevder at markedssvikt oppstår når markedet mislykkes i sin oppgave i å produsere økonomisk effektivitet.

Stiglitz refererer til 6 typer markedssvikt (1997:153-159):

1. *Perioder med høy arbeidsledighet*
2. *Mangel på konkurranse*
3. *Eksternaliteter*

-
4. *Kollektive goder*
 5. *Fravær av markeder i markedet*
 6. *Mangel på informasjon og kunnskap*

Myndighetene har i en situasjon der de oppfatter at det eksisterer markedssvikt, i følge Stiglitz 3 muligheter for å møte utfordringen(1997:161-162):

1. *Direkte inngripen ved å selv være produsent*
2. *Fremlegge incentiver for den private sektor til å løse problemet*
3. *Pålegge handlinger for den private sektor til å løse problemet*

William C Mitchell og Randy T. Simmons hevder at advokatene for begrepet *markeds-svikt*, har en forståelse av et marked som et idealisert *perfekt marked*.

Ettersom aktører ikke kan forventes å være fullstendig rasjonelle, men snarere preges av begrenset rasjonalitet, vil de problemer i markedet som politisk inngripen søker å få bukt med, med stor sannsynlighet vende tilbake i form av politisk svikt, og da ofte med mer vidtgående og ødeleggende kraft enn det som de var forespeilet å skulle reparere. En annen begrunnelse er at offentlig eierskap sikrer demokratisk styring og kontroll(Sørensen & Dalen 2001:9). George J. Stigler hevder at(1975:110):

The externalities, the public goods, and the incompetence of individuals each allow an improvement in economic affairs to be achieved by an intelligent and efficient government

Som grunnlag for enhver regulering ligger det en antagelse om at reguleringen er nødvendig for å fremme en slags *kollektiv eller offentlig interesse*(Mitnick 1980:242). Ettersom staten ikke kan opptre selvstendig som et individ og ingen individer har den kollektive interesse som et genuint egenmål, er alle som opptrer på vegne av en slik kollektiv interesse å betrakte som agenter(Mitnick 1980:275). Problemet er at det er vanskelig å definere hva en slik kollektiv interesse består av, ettersom det er flere oppfatninger om hva begrepet bør inneholde. Dette kan lede til forvirring omkring prioriteringen av de ulike målsettingene.

3.1.2 Politisk svikt

Politisk svikt er hovedfokus for Public Choice – skolens forskning. Kort definert er *politisk svikt*, uheldige og ødeleggende effekter som oppstår i det politiske systemet når hensikten er å rette opp svikt i markedet, og det politiske systemet har iboende egenskaper som ikke er i stand til å takle slike oppgaver. På samme måte som markedet ikke er preget av fullstendig rasjonalitet og gjennomsiktighet, er heller ikke det politiske systemet det. Dette resulterer i slitasje på det demokratiske systemet, og uheldig bruk av statlige beslutningsmekanismer, og ressurser. Eksempler på typer av politisk svikt er følgende: *rent seeking*⁷, *capturing*⁸, *budsjettmaksimering*⁹, og *log-rolling*¹⁰. Hovedsakelig er det *capturing* jeg vil komme in på senere. Pål Foss skriver følgende om *rent seeking*(1999b:6):

Rent seeking is inevitable whenever government influence the destinies of companies... politicians and bureaucracy may be no worse than other people, but they face very strong temptations to sell their power for money and other gains...

Stigler hevder at en spesiell type politisk svikt er knyttet til problemet med *forsinkelser*(1975:172). Forsinkelser som oppstår i tilknytning til behandling av politiske saker som er knyttet til reguleringer medfører kostnader, selv om de ikke nødvendigvis er målbare. George J. Stigler, som knyttes til Chicago – skolen innenfor Public Choice pekte i 1971 på faren for at de regulerende myndigheter kunne bli *fanget* av de industrier de var satt til å regulere. Stigler påpeker følgende(1975:183):

Competition, like other therapeutic forms of hardship, is by wide and age-long consent, highly beneficial to society when imposed upon – other people. Every industry that can afford a spokesman has emphasized both its devotion to the general principle and the overriding need for reducing competition within its own markets because this is the

⁷ *Rent seeking* er i følge Joseph E. Stiglitz(1997:392):

... the temptation for monopolists to expend resources in economically unproductive ways The attempt to acquire or maintain already existing rents by acquiring or maintaining a monopoly position in some industry...

⁸ Jeg kommer nærmere inn på begrepet senere i oppgaven.

⁹ Jeg kommer nærmere inn på begrepet senere i oppgaven.

¹⁰ Log rolling er handel med stemmer. Et samsvarende norsk uttrykk kan være hestehandel. Slik handel foregår ofte i det skjulte og er vanskelig å måle empirisk(Stratmann 1997:322).

one arena in which competition works poorly

3.1.3 Byråkrati

Den opprinnelige betydningen av begrepet *byråkrati* er *kontorstyre* (Fivelsdal 1997:31). Den forsker som oftest blir satt i sammenheng med byråkratiteori er den tidligere nevnte Max Weber. Weber formulerte teorien om det rasjonelle byråkratiet, som en motsetning til tidligere tiders føydale og patriarkalske organisasjonsformer. Disse eldre organisasjonsformene var kjennetegnet av den store betydningen av slektskap, sympatier/antipatier og korrupsjon (Fivelsdal 1997:31). Byråkratiet blir i teorien det sentrale maktinstrumentet for herskerne, enten de er diktatorer eller demokrater. Forskningen omkring byråkrati kan deles inn i fire områder (Fivelsdal 1997:31-32):

1. *Forskningen omkring forvaltningen*
2. *Forskning omkring byråkratiets maktstilling*
3. *Forskning omkring spørsmålet om styring og kontroll med byråkratiet*
4. *Forskning omkring byråkratiets etikk*

Det vil være naturlig å forstå Statoil som en byråkratisk organisasjon i seg selv, men også som en del av en større byråkratisk helhet, som vi kan betegne som statens samlede organisasjon for sitt engasjement i petroleumsindustrien. Milton Friedman retter en advarende pekefinger mot det byråkratiet som behøves for å administrere myndighetenes politikk. Etter hvert som byråkratiet vokser i størrelse og bredde inntar det en mellomposisjon i forhold til folket selv og de representanter de velger til å representere seg. Det blir et redskap som blir utsatt for press fra særinteresser, i tillegg til at det i seg selv blir en særinteresse. Med andre ord: byråkratiet kan begynne å leve sitt eget liv (1980:295). George J. Stigler skriver (1975:145):

The regulations are usually particular to the activity, and hence call for a measure of specialized knowledge. The specialized agency, however, is as welcome to the regulated activity as it is necessary to the legislature; by constant association and pressure the regulator is brought to a cooperative and even compliant attitude toward the regulated group

3.2 Public Choice tilnærmingen

James M. Buchanan, Nobelprisvinner i økonomi og en av grunnleggerne av Public Choice – skolen skriver følgende om basisen retningen bygger på(1984:13):

Public choice theory essentially takes the tools and methods of approach that have been developed to quite sophisticated analytical levels in economic theory and applies these tools and methods to the political or governmental sector, to politics, to the political economy

Det forskningsfeltet som vi gjerne kaller *Public Choice*, kan gis både en vid og en mer snever avgrensning. Den vide tolkningen inkluderer emner som er hentet fra tradisjonell velferdsteori, f. eks teorien om kollektive goder, om eksterne virkninger og markedssvikt, i tillegg til teorien om kollektive beslutningsmekanismer. Den snevre tolkningen av Public Choice tar utgangspunkt i at det finnes et behov for en positiv teori om økonomisk atferd i den offentlige sektor, og en sterk skepsis til den tradisjonelle velferdsteorien(Sandmo 1990:1). Hovedbudskapet er at det er nødvendig å legge de samme motivasjonsmessige forutsetninger til grunn for vår analyse av aktørers atferd i den offentlige arena som i den private. Dette blir ofte referert til som *metodologisk individualisme*. Public Choice – skolens teoretikere fremhever gjerne betydningen av de *incentiver* de ulike aktørene har til å følge reglene som er satt. Mekanismene som skal overvåke en slik prosess er ikke alltid like lett å håndtere eller igangsette. Fundamentalt sett er alle aktører i samfunnet individer, ettersom alle kollektive organer i samfunnet er satt sammen av enkeltpersoner. Utgangspunktet for denne teorien er derfor at individer ikke skifter motivasjon og personlighet når de beveger seg fra markedet til ulike plasser i den offentlige arena(Sandmo 1990:4). Agnar Sandmo hevder at det som gjør markedsatferden isolert sett egoistisk, er de muligheter som markedet gir for å *avsløre* preferanser, ikke nødvendigvis preferansene selv(1990:7). Det er mulig med en viss kontroll av disse preferansene, ettersom incentivmekanismene som utformes kan virke inn på dette. Sosialøkonomiens far, skotten Adam Smith påpekte dette ganske tidlig, og tok til orde for incentivmekanismer som skulle maksimere velferd, og samtidig hindre at det administrative statsapparatet korrumperte(Laffont 2000:1-2). Den mest kjente av de teoretiske modellene som knyttes til Public Choice – skolen er sannsynligvis finske William

Niskanens byråkratimodell¹¹ fra 1971 (Sandmo 1990:8-10). Byråkratimodellen søker å forklare tendensen til at byråkratiet ekspanderer utover det nivå som er rasjonelt fra et samfunnsmessig synspunkt. Modellen er et klassisk eksempel på et prinsippal – agentproblem. Den politiske ledelse antas å ha et begrenset innsyn i byråets interne forhold, men den stiller krav til byråets ledelse at kostnadene ikke skal overstige verdiskapningen. I følge Niskanen vil da byråets ledelse velge det aktivitetsnivå som er i best mulig overensstemmelse med dens egeninteresse. Dette har assosiasjoner til satsningen på ekspansjon og imperiebygging i stedet for effektiv forretningsdrift, slik det spesielt utartet seg i under Statoils innledende fase. Innenfor Public Choice – skolen finner vi også stor vektlegging av det som gjerne blir omtalt som *konstitusjonell økonomi* (Sandmo 1990:15). Det dreier seg i korte trekk om å slå fast konstitusjonelt visse begrensninger på skatteøkninger, offentlig ekspansjon etc. Det dreier seg om å sikre seg mot uheldige konsekvenser, ved bruk av kontrakter. Agnar Sandmo bruker følgende eksempel for å illustrere tankegangen (1990:19):

Hvis jeg skal inngå en kontrakt med en byggmester om bygging av et nytt hus, lar jeg ikke kontrakten avspeile min alminnelige oppfatning om at byggmestere er pålitelige, punktlig, ærlige og faglig høykvalifiserte. Siden jeg ikke kan være sikker på at denne spesielle byggmesteren har disse egenskapene, tilsier rasjonell adferd at jeg skriver kontrakten for å gardere meg mot konsekvensene av at han har de motsatte egenskapene.

Sandmo fastholder at det konstitusjonelle syn på forholdet mellom den private og offentlige arena kan oppsummeres i to hovedsynspunkter: For det første at den offentlige sektors omfang og oppgaver bør betraktes som resultatet av en kontrakt inngått mellom fritt kontraherende parter under den forutsetning at alle – i alle fall på lang sikt – skal tjene på kontrakten. For det andre at man må akseptere at gjennomføringen av den offentlige sektors oppgaver i praksis må overlates til enkeltindivider som har sine særinteresser å ivareta, og at deres atferd må reguleres gjennom konstitusjonelle regler som setter grenser for deres mulighet til å utnytte sine posisjoner til egen fordel (1990:19). William C. Mitchell og Randy T. Simmons skriver følgende om fordelaktigheten ved å bruke markedet som mekanisme

¹¹ Også kjent som budsjettmaksimeringsmodellen.

for å oppnå optimale løsninger(1994:4-5):

Markets develop and expand by relying on voluntary exchange as a way for people to obtain what they want. Markets promote exchange by providing information about the qualities of a particular product, especially compared with the qualities and costs of competing products, and the cost of negotiating and monitoring agreements... Markets provide information, in part, by generating prices.....Markets then, are decentralized processes for directing human activity.

William C. Mitchell og Randy T. Simmons påpeker at en av de viktigste faktorene som rettferdiggjør kraftige statlige inngrep i markedet er såkalte *transaksjonskostnader* (1994:18). Denne typen kostnader er de kostnader som er forbundet med å forhandle og overvåke eller forfølge avtaler eller kontrakter: kjøper(jfr. prinsipalen) og selger (jfr. agenten) må finne ut av hverandre, avtale hva de utveksler og skaffe til veie en slags forsikring om at de får hva de forhandler om. Public Choice – teoretikerne kritiserer gjerne det skillet enkelte ønsker å sette mellom såkalt politisk arbeid, og ikke-politisk arbeid. Her er det nyttig å vise tilbake til det synspunktet Max Weber hadde på byråkrater, og at de var byråkrater fordi de var *kallet* til det, og der egeninteressen var visket ut til fordel for samfunnets interesse. Mitchell og Simmons skriver(1994:24):

Participating in the political process is seen as a way of lifting oneself above the crass self-interest many believe characterize market transactions.....Participating in the political system, even if it is simply to exercise one's right to vote, takes on a religious quality. It suggests a willingness to fulfil one's life within the bounds established by the community and to bear witness of the value of the community.

Mitchell og Simmons tar i bruk betegnelsen *scientific management* når de diskuterer en idealtypisk byråkratrolle som ledere av statlige byråer har fått tildelt av både politikere på høyre - og venstresiden. Antagelsen er at *right-minded managers*, som ikke er motivert av profitt eller andre egoistiske mål, vil beskytte folkets interesser, mens de leder statlige byråer, programmer, og ivaretar statens eiendom. Såkalt *scientific management* av økonomien er derfor antatt å beskytte folk fra deres kortsiktige, egoistiske visjoner, ved at disse er byttet ut med innsikten, og kunnskapen til *den Keynesianske planleggeren og forvalteren*(1994:31). Et godt eksempel på slik ledelse er *statlig forretningsvirksomhet*. Tiden da Statoil var under ledelse av Arve

Johnsen har blitt omtalt som en tid preget av *imperiebygging*. Med dette menes at Statoils ledelse prioriterte ekspansjon, snarere enn lønnsomhet. Pål Foss skriver(kommer:101):

The source of bureaucratic problems lies not in the bureaucrats, but in the nature of the public goods and the incentives, controls and institutions existing in the bureaucracy

Antagelsen er at byråkrater og byråkratiet først og fremst handler i egen interesse, og at egeninteressen for Statoil og departementet i meget stor grad er sammenfallende. Poenget er at begge parter er ekspansjonistiske, og at fordelene ved ekspansjon er langt større enn ulempene og at presset for vekst er stort i såkalte ”nye” byråkratier som Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet. J. J. Richardson har lansert ideen om at det foreligger et *interessefelleskap* mellom de som blir styrt og de som styrer. Det kan utvikle seg et såkalt *clientella – forhold* fordi begge sider kan ha åpenbare fordeler av et gjensidig samarbeid og samordning av sine interesser(Eliassen 1984c:8-9). Under analysedelen av oppgaven vil jeg gå nærmere inn på dette punktet, og vurdere gyldigheten av et slikt utsagn. Inntil da, synes et slikt eksempel å passe inn under det interesseområdet som vi kan tillegge Public Choice – skolens orientering. Mitchell og Simmons hevder at statlige myndigheter sjelden har som hovedmålsetting å maksimere profitt for sine eiere(jfr. landets innbyggere), i betydningen å selge varer og tjenester til priser som muliggjør inndekning av kostnader og inntjening av profitt(1994:45). Mitchell og Simmons skriver(1994:49):

In brief, anyone who spends money not his own on people other than himself will not have as powerful an incentive to get his money's worth as the person who spends money on himself.

Satt i en slik sammenheng kan det hevdes at et statselskap kan inngå i et bestemt partis strategi for å tekkes velgere, og gjøre partiet mektigere og mer usårbart ved valg. Partiet kan bruke statsoljeselskapets størrelse, og dens aktiviteter og forvaltere til å skape et positivt bilde av sin politikk, og slik kan man få en uheldig sammenkobling av samfunnets allmenninteresse og et bestemts partis interesse og overlevelsesstrategi. Statoil har blitt karakterisert som *Arbeiderpartiets lille baby*(Klapp 1987:80). Et hovedproblem ved statlig forretningsdrift i kontrast til privat forretningsdrift er balansen mellom *varsomhet* og *risiko*. Etersom statlige foretak vanligvis opererer med

mer enn et mål for øyet, og ofte konfliktfylte mål, er det en fare at styringen av statlige foretak enten blir preget av for stor varsomhet eller for stor risiko i driften (Mitchell & Simmons 1994:75). Større utbyggingsprosjekter, med tilhørende kraftige overskridelser av de fastsatte budsjettene kan være et eksempel på det sistnevnte. Rigide tidsfrister, enkel tilgang på ekstra tilførsel av kapital, politisk uenighet om de opprinnelige målsettingene, lang og krevende saksbehandling, og uklar rolle- og ansvarsfordeling hører med i et slikt bilde. Public Choice – tilnærmingen fokuserer dermed på to typer *idealtilstander*; det perfekte marked og den perfekte politiske beslutningsmekanisme. Den perfekte politiske beslutningsmekanisme skal realisere velgernes preferanser. I den grad den mislykkes i dette, oppstår det *politisk svikt*, som er analogt til *markedssvikt* (Bentzon 1989:142).

3.3 Prinsipal-agent tilnærmingen

Pål Foss forklarer et prinsipal – agent forhold på følgende måte (1995:xxv):

A principal-agent relationship obtains when a principal contracts with an agent to perform some tasks on behalf of the principal. In executing the task the agent chooses an action, the action has some consequences, an outcome, and this outcome affects the welfare of both the principal and agent. Since the principals are not the same as the agents, this creates situations in which the goals of the principals may not be the same as those of the agents.

Det virkelige problematiske elementet i et prinsipal – agent forhold oppstår når agenten og prinsipalen har divergerende interesser (Pratt & Zechhauser 1985/1991b:14). I et slikt prinsipal- agent – forhold har agenten mer informasjon enn prinsipalen når det gjelder detaljene som er knyttet til de enkelte oppgaver han er satt til å løse. Med dette menes detaljer omkring sine egne handlinger, sine evner og sine preferanser. Jeg har tidligere i oppgaven referert til dette som *asymmetrisk informasjon*. Et problem med asymmetrisk informasjon mellom ledelsen og styret i en bedrift er et at styret gjerne vil avstå fra sin rett til å avvise forslag med den begrunnelse at ledelsen tross alt har et bedre informasjonsgrunnlag (Sørensen & Dalen 2001:49). På grunn av at det er høye kostnader knyttet til det å få full oversikt over

denne informasjonen for prinsipalen, medfører dette at agenten får incentiver til å utføre handlinger som er av opportunistisk art eller som kan vitne om unnasluntring eller ansvarsfraskrivelse. Michael C. Jensen hevder at det er formålsløst å forstå *menneskers målrettede handlinger* som noe annet enn svar på incentiver. Jensen kobler incentiver opp mot valgmuligheter(1994:2):

Indeed, the issue of incentives goes to the heart of what it means to choose. Rational individuals always choose the option that makes them better off as they see it. This is by definition, what we mean by purposeful action – the attempt to accomplish some end

I denne forbindelse er det på sin plass å minne om de to typer informasjonsasymmetri, med de respektive utfall disse kan medføre: *hidden information*, som kan lede til *adverse selection*, og *hidden action*, som kan lede til *moral hazard*. Det henvises til innledningskapittelet for detaljert definisjon av disse begrepene. John W. Pratt og Richard J. Zechhauser illustrerer et prinsipal – agent problem på en annerledes måte(1985/1991a:IX):

If I stay home to protect our prehistoric village while you go out to gather berries for dinner, I cannot be sure that you will make a wholehearted effort. Similarly, you may wonder whether I am watching over your highly flammable hut with the same care I devote to my own

Problemet er at agenten innehar mer kunnskap om den oppgaven den er satt til å løse enn det prinsipalen har(Pratt & Zechhauser 1985/1991b:3). Kåre P. Hagen hevder at prinsipal – agent teori anvendt på styringsproblemer i offentlig sektor kan sees som en integrasjon av tradisjonell velferdsteori og Public Choice tankegang ved at optimal politikk blir utledet under de begrensninger som informasjonsproblemene skaper for implementeringen(1990:4). En slik teoretisk tilnærming er spesielt interessant å anvende på forhold der eier og ledelse er atskilte grupper, og ikke minst i forhold med statlige bedrifter. Kåre P. Hagen fremholder at ettersom eierskapet er mye mer pulverisert i offentlig virksomhet, kan det føre til at den enkelte prinsipals incentiv til å føre kontroll og oppsyn med at agentene gjør en god jobb blir tilsvarende mindre (1990:12). Ettersom utbyttet for agenten vil være ulikt fra prinsipalens, vil det generelt være slik at agenten ikke vil foreta handlinger som fremmer prinsipalens interesser. Agenten vil snarere foreta de handlinger som fremmer egne interesser og gir mest

utbytte for egen del(Stiglitz 1998:966-968). Problemet er gjerne at en agent vil unnlate å gi viktig informasjon til prinsipalen dersom ikke det ligger incentiver som fremmer dette(Drazen 2000:23). Prinsipal – agent tilnærmingen setter fokus på interesseforskjellene mellom prinsipalen og agenten. J.E.C. Munro skriver(1998:966):

An agent is a person who is employed to do an act on behalf of another called the principal, so that as a rule the principal himself becomes bound

Det blir naturligvis stilt visse krav og betingelser til en agent som får et oppdrag fra en prinsipal. På generell basis vil dette ifølge Munro bety(1998:966):

An agent is required to conduct the business entrusted to him with as much skill as is generally possessed by persons engaged in a similar business, to act with reasonable diligence, to display the utmost fidelity, to keep proper accounts, and to pay over all moneys received less any expenses and his own remuneration

Barry M. Mitnick ser på regulering som et *incentivproblem*. Senderen(regulatoren) forsøker å kontrollere mottakeren(den regulerte) gjennom bruk av meldinger og belønninger som er strukturert og overført gjennom en sender - mottaker- relasjon (1980:9). Incentivforenlighet er når vi har en situasjon der det er fullt samsvar mellom enkeltaktørers interesser og interessene til virksomheten(Hagen 1988:2). Statlige foretak kan forstås som en ekstrem form for regulering ved bruk av *direktiver*(Mitnick 1980:345). Hagen fremhever at det grunnleggende poenget når det gjelder incentiver til kontroll av offentlig virksomhet, er at når det økonomiske ansvaret deles av svært mange, blir den enkeltes incentiv til å føre oppsyn og kontroll liten(1988:8). Regulering ved bruk av incentiver kan være bruk av skattesystemet, uttømmende pålegg eller subsidier(Mitnick 1980:365). I sentrum for studiet er den mekanismen som styrer incentivene til de involverte parter. Kontrakter er essensielle i en slik tilstand. Det organisatoriske formålet blir derfor å designe incentivsystemer som kan avverge effektivitetstap(Reve 1995:140-141). Man har en *trade-off* mellom bruk av incentiver og effektiviteten til et system(Arrow 1985/1991:45). Drazen skriver(2000:23):

The principal – agent problem is a general problem of mechanism design under incomplete information

Dersom prinsipalen med sikkerhet kunne vite at agenten hadde nøyaktig de samme preferanser som seg selv ville det ikke være noe problem. Problemet er at det kan ikke prinsipalen med sikkerhet vite, og må derfor søke å designe et incentivsystem som reduserer de uønskede konsekvenser av det oppståtte problemet (Drazen 2000:30).

Harrison C. White definerer *kontroll* i et prinsipal – agent forhold som følgende (1985/1991:189):

... assuring that the principal's actions and work get done among and by some people

Incentivstrukturen spesifiserer kostnader og gevinster knyttet til de enkelte valg i forhold til de etablerte mål. Incentivene gir aktøren som skal handle muligheter til å veie fordeler og ulemper på bakgrunn av de valg han tar. Keith Dowding skriver følgende om en aktørs makt (1991:68):

The social power of one actor A over another actor B is the ability of A deliberately to alter the incentive structure of B in order to get B to do something that she would not otherwise do

Pål Foss hevder at tap av kontroll er uunngåelig i et prinsipal – agent forhold. Årsaken til dette er at det alltid vil være knyttet ulike kostnader for prinsipalen i å overvåke agentens innsats, og det vil kreve for høye kostnader for prinsipalen å overvåke slik at den perfekte agent blir resultatet (kommer:132). De problemer som knytter seg til et prinsipal - agent- forhold har i vårt tilfelle nær sammenheng med *skillet mellom eierskap og kontroll* (Douma & Schreuder 1998:100). Yair Aharoni skriver (1981:193):

Managers of state-owned enterprises, therefore, are not to be thought of as passive agents, required to live with the degree of discretion that the conditions of the environment produce

Dersom det finnes gode mekanismer for hvordan prinsipalen skal kunne belønne eller straffe agenten, minimaliseres de eventuelle problemene. Hvis en eier også er leder i et foretak, vil eieren fatte avgjørelser som maksimerer hans nytteverdi av disse avgjørelsene (Jensen & Meckling 1976:312). Et prinsipal – agent forhold oppstår med en gang det oppstår et skille mellom eier- og lederfunksjonen. Dess større avstanden er mellom den sentrale ledelsen og de som er satt til å utføre oppgaven, dess mer kostbar er prosessen med koordinering mellom de to aktørene. Dette fører til treghet og større sjanser for at feil oppstår (Foss kommer:122). Problemet med å få en agent til å te seg

på den måten at han maksimerer prinsipalens ”velferd” eksisterer i alle typer organisasjoner og i alle former for samarbeid der en ”kontrakt” ligger som en grunnpilar for en arbeidsfordeling mellom de to partene(Jensen & Meckling 1976:309). I følge Michael C. Jensen og William H. Meckling innehar kostnader knyttet til et prinsipal – agent- forhold følgende tre komponenter(1976:308):

1. *Prinsipalens kostnader knyttet til overvåking og kontroll av agenten*
2. *Agentens kostnader knyttet til sine forpliktelser overfor prinsipalen*
3. *Tiloversblitt tap knyttet til forholdet*

Eierne er de som i siste instans bærer risikoen, ettersom det er de som tilbyr den kapitalen som er nødvendig for å drifte et foretak(Mitchell & Simmons 1994:205). Dersom vi velger å se på *stat – Statoil forholdet* som et forhold med en agent og flere prinsipaler(jfr. folket), så vil man se at incentivene til å kontrollere agenten er svakere enn om det skulle være en enhetlig og enkelt prinsipal(Drazen 2000:29). Hovedforskjellen på et privat og et statlig foretak er fordelingen av *risiko*. Et privat foretaks risiko er spredt på et antall aksjonærer, der aksjonærenes investeringsvillige kapital er begrenset. Et statlig foretaks risiko er gjerne spredt over et tilsynelatende uendelig antall investorer, ettersom det er folket som er den egentlige eier, og derfor er det tilsynelatende ubegrenset tilgang til risikovillig kapital, med en gang eventuelle politiske hindringer er ryddet av veien. Dersom vi knytter dette momentet til denne oppgavens problemstillinger, kan det være ting som tyder på at det har skjedd en overføring av beslutningsmakt fra prinsipalen til agenten. Forholdet er særs vanskelig for prinsipalen dersom det er vanskelig å evaluere eller kontrollere agenten. I et slikt tilfelle blir agentens holdning til risiko av stor betydning. Agenten kan enten være risikonøytral, risikovillig eller være styrt av risikoaversjon(Douma & Schreuder 1998:122). I hvert av de tilfellene vil prinsipalen måtte introdusere visse mekanismer som er preget av den velkjente *carrot and stick* - holdningen. Selv om bommerter ikke er kostnadsfrie for de regulerende myndigheter, blir sjelden de ansvarlige avkrevd de fulle kostnader knyttet til dette(Stigler 1975:171). Det er vanskelig å formulere en eksplisitt målfunksjon for prinsipalens undersatser, byråkratene, ettersom de vil ha egne incentiver rettet mot sin egen arbeidssituasjon(Houg 1993:39). Michael C. Jensen

og William H. Meckling fremholder viktigheten av at man ser på organisasjoner og foretak som bestående av individer, og ikke selv som ”individer” med motivasjoner og intensjoner. Organisasjoner og foretak består av individer, og disse innehar personlige trekk som motivasjon og intensjon(1976:311).

3.4 Kritikk av de valgte teoretiske perspektivene

En teoretisk motsats til de perspektiver Public Choice – skolen fremfører, er den som har et grunnleggende positivt standpunkt til offentlig eierskap, og verdien av byråkrati for å trygge demokratiets status mot markedets makt. Hovedfokus er på *markedssvikt*. En slik styringstankegang bygger på en oppfatning om at enkeltaktørene kan finstyres gjennom kontroll med markedspriser, eller ved å underlegge dem direkte offentlig kontroll(Hagen 1990:1-2). Denne retningen er først og fremst inspirert av den tyske samfunnsforskeren Max Weber. Weber hevdet at byråkratet var kjennetegnet av visse høyerestående egenskaper, som gjør det bedre egnet til å styre og forvalte. Den byråkratiske organisasjon er ifølge Weber kjennetegnet av stor nøyaktighet, motivert av en genuin interesse for fellesskapets beste, innehar høy sakskunnskap og er særs effektiv tidsmessig og økonomisk(1990:126). Max Weber hevder videre at(1990:134):

Den byråkratiske struktur går hånd i hånd med at driftsmidlene samles hos herskeren.

Det ideelle byråkrati kan rammes av interne perverteringer. Siden kunnskapen ikke er likt fordelt, kan byråkratene frigjøre seg fra politisk kontroll, fordi politikerne verken har tid eller kompetanse til å overprøve deres anbefalinger(Hernes 1978a:34). Videre kan dette også skje i foretakene. Bedriftsledelsen kan stake ut sin egen kurs for driften, uten å ta særlig hensyn til eiernes interesser(Hernes 1978a:34). Faren er derfor at de som skulle være perfekte ”tjenere” – produsenten, politikerne og byråkraten – gjør seg selvstendige(Hernes 1978a:47). Den byråkratiske organisasjonsformen er ikke forbeholdt det offentlige, men gjør seg også gjeldende i det private næringsliv. Likevel er den i vår tid spesielt knyttet til forvaltningen av den offentlige sektor. Motsatsen til metodologisk individualisme hevder at ideen om individuell atferd er normstyrt, og at ulike normer som hersker i ulike arenaer gjør at individet så å si skifter preferanse-

ordning når han beveger seg mellom ulike arenaer(Sandmo 1990:5). En kritikk mot de perspektiver Public Choice – skolen baserer seg på er fokusert på *motivasjon*. Kritikere av Public Choice hevder at det ikke bare er selvoppholdelsesdriften som motiverer de ulike aktører. Utviklingen av visse normer i et fellesskap, knytting av bånd mellom de ulike aktørene og etablering av fastsatte regler er faktorer som vil spille inn. Denne kritikken rammer også prinsipal - agent tilnærmingen. Som i spillteori, vil premissene kunne endre seg ved gjentatte spill eller ved utbytting av noen spillere, og det er sannsynlig at det samme vil skje i de forhold som er beskrevet med utgangspunkt i den teorien som ligger til grunn for denne oppgaven. Likevel treffer kritikerne skivebom med noe av sin kritikk, ettersom representanter fra Public Choice – skolen kun ønsker å rette et fokus på innslaget av egeninteresse og konsekvensene av dette, og ikke sier seg uenig at også andre faktorer har stor betydning for å forstå de forhold som studeres. Karl-Henrik Bentzon kritiserer Public Choice – tilnærmingen for å ha innebygd en skjevhet i sine grunnleggende premisser. Dette har først og fremst bakgrunn i tesen om at visse institusjonelle betingelser automatisk leder til at individers *nyttmaksimering* blir et *kollektivt gode*. Ifølge Bentzon har dette ledet til en streng kritisk holdning til de politiske institusjoner, som da måles opp mot markedet som en slags idealmodell (1989:139). Det blir hevdet at forskningen er for normativ, for teoretisk og for fjernt fra den gjengse forskningsmetode og analyse, til at den er pålitelig. Det er hevet over enhver tvil at det analyseapparat som utvikles fra forskere som plasserer seg innefor de rammer som Public Choice – skolen gir, langt fra er ferdigutviklet. Det viktige i en forskningsprosess er ikke nødvendigvis et fullt utviklet sett av modeller, og en strømlinjeformet, politisk korrekt teori. Det kan være vel så viktig at de gamle, bestående bastioner blir utfordret av nye måter å vurdere ting på. Ifølge Bentzon er ikke Public Choice – teoretikernes ærend bare å studere politikk ved anvendelse av mikroøkonomisk metodologi, men også å føre en *normativ kritikk* av de kollektive institusjoners begrensninger på det enkelte individs frihet(1989:142).

3.5 Styringsproblemer i petroleumsindustrien

Anne Beate Tangen påpeker at det ikke bare er *styringsmulighetene* som har gjennomgått endringer. Endringer kan også gjøre seg gjeldende i *styringsambisjonene* (1984:12). I denne oppgaven tar jeg for meg forholdet mellom Statoil og myndighetene over en relativt lang tidsperiode. Jeg vil derfor komme tilbake til eventuelle endringer i muligheter og ambisjoner i forhold til styring, senere i oppgaven.

3.5.1 Nærhet og avstand mellom stat og selskap

Øystein Noreng hevder at petroleumsindustriens historie i Nordsjøen hovedsakelig kan knyttes opp mot to typer læringsprosesser. Den første læringsprosessen involverer norske myndigheter, og er deres gradvise læring av oljeindustriens mikroøkonomi, som gjorde dem mer i stand til å kontrollere og styre. Den andre læringsprosessen involverer oljeindustrien selv, og er deres gradvise læring om at operasjoner i Nordsjøen, underlagt autoriteten til et industrielt land, skiller seg klart fra tidlige operasjoner i Nord – Amerika eller i et utviklingsland(1980:13). I den forhandlingsposisjon som oppstår mellom myndighetene og selskapene i petroleumsindustrien vektlegger de to partene gjerne ulike sider av saken. Oljeselskapene på sin side ønsker å evaluere den økonomiske attraksjonen ved området, de potensielle gevinster på investeringer, kostnadene, prisene, fremtidig etterspørsel etter produktene og eventuell risiko som kan knyttes til prosjektet. Myndighetene på sin side fokuserer derimot på en helhetlig nasjonal og politisk tilnærming til prosjektet, ressursanalyse, rettslig rammeverk, og en evaluering av sin handlefrihet i forhold til både industrien og i relasjon til det politiske systemet(Noreng 1980:19). Som organisasjoner er oljeselskapene og statsapparatet ulike i bredden av sine målsettinger. Mens oljeselskapene fokuserer entydig på sin egen rolle og sine ressurser, må statsapparatet relatere sine målsettinger både til dette, men også til hvilke konsekvenser disse vil ha i forhold samfunnet og fremtidige generasjoner(Noreng 1980:26). Når eier- og kontrollfunksjonene utøves av embetsverk og politikere, i stedet for private investorer og kapitalmarkedet, har trolig et statlig oljeselskap svakere incentiver og sterkere hindringer for kostnadskutt enn tilsvarende private selskap. Mens private oljeselskaper

gjærne gir fullt fokus på finansielle resultater, har de statlige selskapene hatt en tradisjon for å søke makt gjennom nøkkelposisjoner, allianser og nettverk (Andersen & Noreng 1997:35). Ganske forenklet; *imperiebygging fremfor sunn forretningsdrift*. Offentlig eierskap kan føre til ineffektivitet fordi virksomhetene pålegges å holde høy sysselsetting, uhensiktsmessig lokalisering og intern organisering fordi folkevalgte søker å favorisere viktige velgergrupper (Sørensen & Dalen 2001:8).

3.5.2 Mekanismer for styring og kontroll

Det kan ved fravær av konkurranse være vanskelig å bedømme hvorvidt ledere er effektive i sitt virke eller ikke (Stiglitz 1997:391). Myndighetene har derfor etter beste evne satt sammen et sett av verktøy som kan løse dette problemet. Prinsipalen kan ta i bruk enten *incentiver* eller *direktiver*¹² for å regulere agentens valg av handlinger (Mitnick 1980:9). Det er to ulike systemer som har vært rådende når det gjelder rammene for relasjonene mellom oljeselskapene og et vertsland. Det første tradisjonelle systemet, gjerne omtalt som *lisenssystemet*, er kjennetegnet av at oljeselskapene har stor kontroll over de respektive områder, og de statlige myndigheter driver med liten innblanding (Noreng 1980:13). Oljeselskapene er praktisk talt selv-rådende, og myndighetene får bare en liten andel av gevinsten. Dette systemet var det rådende i USA, Canada og i en rekke utviklingsland. Lisenser ble enten delt ut ved auksjoner som i USA, eller som i resten av verden som brukte dette systemet, gjennom administrative avgjørelser fra statsapparatet (Noreng 1980:31). Det andre systemet var den såkalte *statsmodellen*. Under dette systemet hadde myndighetene i vertslandet all kontroll, og organiserte selv leting og produksjon. Dette systemet ble også organisert på to måter. I noen land¹³ ble operasjonene direkte organisert av statlige byråer, mens i andre land¹⁴ ble de organisert av et mer uavhengig statsoljeselskap (Noreng 1980:31). Norske myndigheter valgte som vi senere skal se å kombinere disse to systemene, og brukte det som blir omtalt som *Nordsjømodellen* (Noreng 1980:32). Modellen bygger

¹² Et direktiv kan forstås som en form for incentivrelasjoner som involverer negative incentiver (Mitnick 1980:9).

¹³ Eksempelvis Sovjetunionen, Kina og Romania.

hovedsakelig på lisenssystemet, med administrativ allokering av lisenser, men med strengere rammer, og mye mindre områder for tildeling enn det som vanligvis ble praktisert(Noreng 1980:32). Petroleumsindustrien er kjent for å skille seg stort fra andre industrisektorer, og være vanskeligere å kontrollere fra utsiden enn disse andre sektorene. Grunnene til dette er ifølge Øystein Noreng; *oljeindustriens kapitalintensivitet, de historiske høye tallene for profitt, vanskelighetene med å entre industrien, tendensen til samkjøring mellom selskaper(som kan føre til reduksjon av konkurranse), vertikal integrasjon, den tradisjonelt lave prisfleksibiliteten i tilbud og etterspørsel av olje, og til sist de store kapitalstrømmene som håndteres av selskapene*(1980:15-16). Noreng påpeker at det rent historisk har vært vanskelig, nærmest umulig å kontrollere oljeindustrien(1980:16). Kjell A. Eliassen hevder at departementene ofte fungerer som sektorinteressenes forlengede arm og at mulighetene for å få til en bedre styring og omprioritering i den offentlige sektor vanskeligjøres av følgende forhold(1984a:3-4):

1. *Fragmentering og desentralisering av beslutningssystemet*
2. *Sektoroppdelingen og segmenteringen gir ulikheter i styrkeforhold*
3. *Innflytelsesmuligheter for de ulike aktører i den politiske beslutningsprosess*

Interesseorganisasjonene spiller i dagens samfunn en stadig mer dominerende rolle i utforming og iverksetting av offentlig politikk, og de bruker gjerne forvaltningen til å påvirke politikken. Det blir gjerne dannet såkalte *interessefelleskap* mellom interesseorganisasjonene og forvaltningen. Interesseorganisasjonene har behov for å bruke forvaltningen til å fremme sine egne interesser, og forvaltningen har behov for de kunnskaper interesseorganisasjonene har, og den legitimitet deres medvirkning skaper(Eliassen 1984a:8). Eliassen hevder at hovedproblemet med den sterke stilling interesseorganisasjonene har er at det styrker særinteressene på bekostning av fellesskapet eller fellesinteressene(1984a:9). Begrepet det profesjonelle byråkratiske kompleks er blitt lansert for å beskrive det kompleks av offentlig ansatte, byråkrater og

¹⁴ Eksempelvis Mexico og Indonesia.

profesjonelt personale som er en meget viktig aktør i beslutningsprosessen på de ulike områder i den offentlige politikk(Eliassen 1984a:11-12). Som eksempler på ulike styringssystemer for samfunnsutviklingen nevner Kjell A. Eliassen følgende typer: *markeder, folkevalgte organer, forvaltningen og forhandlinger med organisasjoner*. Disse ulike systemene for styring representerer ulike typer styringsprinsipper: markedet har som grunnlag *forholdet mellom tilbud og etterspørsel*, folkevalgte organer har som grunnlag *demokratisk kontroll*, forvaltningen bygger på *den byråkratiske modellen*, og organisasjonsdelen har sin basis i *forhandlinger*(1984b:1). Myndighetens mål med kontroll over industrien er å influere den mikroøkonomiske atferden til de selskaper som er involvert, slik at de retter seg mer etter de nasjonale og sosiale vurderinger som er gjort, enn de ellers ville ha gjort uten bruk av kontrollmekanismer(Noreng 1980:20). Oljeselskapene har som hovedmålsetting å maksimere gevinsten på investert kapital, og skape langsiktig stabilitet for seg selv. Dette innebærer maksimering av deres andel av de økonomiske gevinster som er resultatet av deres aktivitet, og kontroll over selve aktiviteten(Noreng 1980:21). Myndighetene vil vanligvis rette fokus på et større antall målsettinger, men stabilitet i eksterne forhold antas å ha høy prioritet(Noreng 1980:21).

3.5.3 Gull og grønne skoger – økonomiske sætrekk

Det attraktive aspektet rent økonomisk for et gitt oljefelt er knyttet til fire ulike faktorer. For det første er *lokaliseringen av feltet i relasjon til markedet* av stor viktighet. For det andre er *kvaliteten på råoljen* innvirkende. For det tredje er *kostnadene som er knyttet til utvikling og produksjon* av stor verdi. For det fjerde spiller *sikkerheten og stabiliteten for tilgangene på oljeforsyningene* inn(Noreng 1980:74). Øystein Noreng hevder at Nordsjøen tilfredsstillende tre av disse kriteriene på en god måte, men at det er knyttet problemer til punktet som har å gjøre med kostnadene for utvikling og produksjon(1980:74). Det er likevel knyttet store problemer til det å regne ut et generelt kostnadsnivå på utvikling og produksjon i Nordsjøen, ettersom feltene hver for seg er unike og har sine for- og bakdeler(Noreng 1980:81). Petroleumsressurser er naturressurser som kan utvinnes en gang og det er

det. Fordi det er knyttet stor økonomisk gevinst til videreførelsen av disse ressursene, presses det på fra ulike kanter for utvinning av dem. Myndighetene er som grunneiere, og skatteinnehavere utsatt for risikoen om å bare motta en liten andel av den profitten som knyttes til utvinningen av ressursene, slik at mesteparten faller i private investorers hender(Noreng kommer:A1). Det er kostbart å komme seg inn i petroleumsindustrien. Leting etter petroleumsressurser og utvinning av disse ved funn krever store mengder tid og kapital. Når et selskap først har etablert seg på et felt og utvinningen er i gang, da er det knyttet ekstremt gode økonomiske gevinster til prosjektet, og de innledende investeringene vil kjapt bli dekket inn. Oljeindustrien synes ved stor risiko og kapitalbehov å være disponert for ufullstendig konkurranse. I tillegg representerer den lave priselastisiteten for etterspørselen etter olje i transportsektoren incentiver til å samarbeide for å kontrollere tilbudet og til ikke ukritisk å søke markedsandel(Andersen & Noreng 1997:5). Sist, men ikke minst bidrar skatte- og avgiftssystemet til å legge et gulv for oljepriser(Adelman 1972:61). Konsekvensen av fluktusjon i oljeprisen vil være forskjellig i forhold til felt som allerede er under produksjon og til felt der investeringene ennå ikke er ferdigstilte. Dette har sin bakgrunn i at felt som allerede er investert i fortsatt vil være profitable så lenge prisene overstiger variabelkostnadene(hovedsakelig knyttet til produksjonen). For felt som er under oppseiling vil oljeprisen måtte dekke inn også kapitalkostnadene i tillegg til de kostnader som er knyttet til driftingen av feltet(Austvik 1989:14). Kombinasjonen av geologisk kunnskap, ingeniørkunnskap og finansiell erfaring synes ifølge Svein S. Andersen og Øystein Noreng å kvalifisere for en fortjeneste høyere enn gjennomsnittet i kapitalmarkedet(1997:5-6). Oljeindustrien er verken preget av ren konkurranse eller rent monopol, men bærer snarere preg av et tett *oligopol*, med tendenser til duopol (Andersen & Noreng 1997:II). Et tett oligopol er etter gjengs definisjon et marked der de fire ledende foretakene har minst femti prosent(Shepherd 1979:62). Et *duopol* er en variant av et tett oligopol, der et marked er dominert av to ledende foretak som til sammen har minst femti prosent(Andersen & Noreng 1997:5). Svein S. Andersen og Øystein Noreng påpeker at petroleumsbeskatningen på norsk sokkel har vært et instrument som har sterkt diskriminert mot nykommere, dvs. selskaper som ikke er i skatteposisjon. Norsk petroleumsbeskatning kan derfor sees på som et offentlig tiltak

for å begrense konkurransen og å opprettholde oligopolet(1997:10). I det nye skatte-systemet som ble innført i 1986 signaliserte de norske myndigheter implisitt behovet for at de multinasjonale oljeselskapene skulle påta seg en større andel av den finansielle risikoen, bidra til lavere produksjonskostnader gjennom teknologisk innovasjon og hjelpe til med å sikre markedstilgang(Andersen & Arnestad 1990:57). En konsentrasjon av markedsmakt på sokkelen fører til at samfunnets kostnad er uvanlig høy lønnsomhet for noen få selskaper over lengre tid uten tilsvarende effektivitet, rigiditet og få incentiver til organisatorisk innovasjon(Andersen & Noreng 1997:4). I petroleumsvirksomheten vil et dominerende foretak, av typen Statoil, kunne sikre seg en større del av grunnrenten ved å prise ytelser over vanlig faktorkostnad eller ved å utnytte en posisjon som dominerende kjøper til å presse ned prisen på innsatsfaktorer. Kostnaden for samfunnet blir da en urimelig høy fortjeneste for dette selskapet og få incentiver til organisatorisk omstilling og utvikling(Andersen & Noreng 1997:4). Et statlig oljeselskap blir sett på som et redskap for å gripe direkte inn i oljeindustriens utnyttelse av naturressursene. Markedskrefter og privat initiativ blir ikke sett på som tilstrekkelig i dette tilfellet(Eliassen 1984c:1). Oljevirkosomheten er preget av en *grunnrente*. I følge Øystein Noreng kan grunnrenten defineres som en ekstra fortjeneste utover vanlig avkastning på kapital, justert for risiko. Forenklet kan grunnrenten sies å være verdien av ressursen som befinner seg på havets bunn (2000b:2). Ved at eieren av ressursene(les: statsmakten) har den endelige kontrollen med adgangen til disse ressursene, og gjerne holder stramme tøyler, vil den profitten som knyttes til grunnrenten være høy i utgangspunktet. Dette gjør at oljeindustrien er en lukrativ industri, med store gevinster å hente for de som kommer med i spillet. Petroleumsrenten, eller grunnrenten som den ofte blir kalt er en meravkastning som er knyttet til den kapitalen som investeres i næringen. Denne ekstraordinære avkastningen er uavhengig om det er fri etableringsrett og konkurranse, og er hovedårsaken til at staten gjennom skatte- og avgiftssystemet tar en langt høyere andel av inntektene i denne sektoren enn i andre sektorer(Andersen & Austvik 2000:23-24). Selskapene presser på for økt utvinning av oljefeltene, grunnet at de har et ønske om å låne penger for så kort tid som mulig(Noreng 1980:97). For rask utbygging av oljefelter har gjerne medført både høye kostnader og lengre forsinkelser(Noreng

1980:97).

3.5.4 Erfaringer fra andre land med statlige oljeselskaper

En av oppgavene til det britiske statseide selskapet BNOC var å fungere som rådgiver for det britiske energidepartementet for petroleumsrelaterte spørsmål. Selskapet fikk tilgang til mye fortrolig informasjon. Dette betydde selvsagt stor innflytelse for selskapet, jfr. det gamle ordtaket ”*den som har maktens øre...*”. Frykten hos de private selskapene var at BNOC skulle vokse industrien og myndighetene over hodet, for tilslutt å kunne bestemme det hele(Ulven 1992:47). Statoil har også hatt en slik funksjon her til lands, og ordtaket må antas å ha gyldighet også i dette tilfellet. I 1979 kom Margaret Thatcher til makten i Storbritannia. Tory- partiet tok til orde for å selge seg ned i statlige selskaper. I forbindelse med nedsalget i Britoil, kom det få protester. Hovedsakelig skyldes nok dette at privatiseringen skjedde i en periode da selskapet var i vekst, noe som betydde at kravene til effektivitet ikke hadde betydde reduksjoner i mannskap eller andre former for innskrenkninger(Ulven 1992:56-69). Dette har umiddelbare assosiasjoner til situasjonen i Norge da staten solgte seg ned i Statoil. Selskapet var i stor vekst, og det var stort sett bred politisk enighet om at tiden var inne for å gjøre selskapet enda mer effektivt og konkurransedyktig ved å få inn private aktører som eiere. Privatiseringen av petroleumsindustrien i Storbritannia førte til at statens rolle skiftet fra *deltagende intervensjon* til *regulerende intervensjon*(Ulven 1992:11).

Det kanadiske statlige oljeselskapet startet sine operasjoner i 1976 og var både et politisk og økonomisk instrument for myndighetene(Fossum 1997:75). John Erik Fossum påpeker at det var to grunner til at man utstyrte Petro-Canada med et vidt mandat og minimaliserte politikernes rolle. Man ville sørge for at selskapets ledelse hadde den nødvendige fleksibilitet til å drive forretning i et hurtig omskiftelig miljø. Deretter ønsket myndighetene å sørge for at selskapet hadde nok spillerom til å tilpasse seg til endringer i myndighetenes prioriteringer(1997:77). John Erik Fossum hevder at over tid så begynte Petro-Canada å bevege seg bort fra sin rolle som et politisk instrument, og gå mer og mer i retning av å kopiere de interesser og den

oppførsel som var karakteristisk for de multinasjonale private oljeselskapene(1997:174). Beslutningen om å privatisere Petro-Canada ble gjort offentlig i februar 1990(Fossum 1997:236).

Harvey B. Feigenbaum viser til at de to franske statlige oljeselskapene CFP og Elf-ERAP skulle tjene myndighetene og statens interesser, mens de utviklet seg med sin størrelse, kompleksitet og økonomiske vekst, i retning av løsrivelse fra sine eiere og med andre preferanser enn dem(1985:55). Feigenbaum påpeker at det har vært en trend i Vest-Europa med statsoljeselskaper som i starten har tjent statens interesser, men som med tiden har utviklet seg til å søke autonomi som følge av økonomisk suksess. Han viser til Italia, Storbritannia og Frankrike som eksempler(1985:121-127).

3.5.5 Statsoljeselskap + styring + kontroll = sant ?

Et fullt utviklet oljeselskap har et omfattende engasjement på en lang rekke områder i tilknytning til sektoren, og kompleksiteten i industrien gjør at det er svært kostnads-krevende og vanskelig å få en full oversikt og forståelse av de enkelte deler av virksomheten(Eliassen 1984c:2-3). Eliassen påpeker at problemene med styringen av statlige foretak ligger i en kombinasjon av følgende(1984c:2):

- det utvikler seg et *interessefelleskap* mellom den styrte og den styrende
- de *styringsredskaper* som myndighetene har til rådighet i form av instruksjonsmyndighet, rapporteringsplikt, kontrollordninger og styrende organer er meget mangelfulle
- den som blir styrt vil samtidig ha langt bedre *informasjon* om seg selv og sine omgivelser enn den som styrer
- den styrte vil samtidig ha langt større *ekspertise* om nærliggende forhold enn den styrende
- den styrte vil samtidig ha langt flere *ressurser* til rådighet enn den styrende

Alle disse problemene kan kobles til de problemer som ligger latent i et prinsipal – agent forhold. Det er agenten, dvs Statoil som forventes å sitte på trumfkortene.

4. Den norske modellen

4.1 Norge får en oljepolitikk

Ved begynnelsen av 1950-årene var det svært få som trodde at det skjulte seg olje- og gassrikdommer på havbunnen utenfor norskekysten. Etter at det ble funnet gass i Groeningen i Nederland i 1959, ble det satset på geologisk nytenkning omkring Nordsjøens potensial for funn av petroleum. Petroleumsfunnene i Nordsjøen kom som et lite sjokk på norske myndigheter. Myndighetene hadde liten erfaring med petroleumindustrien, og kontakt med store oljeselskaper. Petroleumindustrien var større og vanskeligere å kontrollere enn de sektorer som myndighetene hadde erfaring med fra tidligere. I tillegg var det knyttet en stor grad av risiko til den nye sektoren. Operasjoner krever risikovillighet og kapitalintensivitet. Minst like viktig var de farene som ble knyttet til usikkerheten og ustabiliteten ved oljeprisen. Usikkerheten var høy, men allikevel var det et potensial for stor profitt (Andersen 1993:2). Årsaken til at de internasjonale oljeselskapene ble trukket til Alaska og Nordsjøen i sin leting etter olje i 70-årene, kan tilskrives deres søken etter alternativer til Midtøsten, ettersom den nasjonaliseringsbølgen som hadde skyllet over der, vanskeliggjorde oljeselskapenes operasjoner (Claes 2001:77). Det var knyttet mye større kostnader til å lete etter olje i Alaska og Nordsjøen enn til leting i Midtøsten (Claes 2001:77). Det har blitt hevdet at av alle råvarer så er energiresursene de viktigste for en statsmakt å ha kontroll over (Hoopes 1997:2). Oljeselskapene hadde ekspertise, teknologi og kapital (Andersen 1993:2). Myndighetene hadde verken ekspertise eller teknologi, og var svært tilbakeholdne på å risikere kapital i et slikt prosjekt. Norske myndigheter valgte derfor i begynnelsen en linje som var preget av tilbakeholdenhet, risikoaversjon og sterkt statlig engasjement. Svein S. Andersen fremholder at de norske myndigheter i begynnelsen viet lite oppmerksomhet til profittmotivet, men at de likevel endte opp med det mest ambisiøse regimet for kontroll og styring av sektoren av Nordsjø-

landene¹⁵(1993:9). Norge økte statens rolle i flere tilfeller før noen så antydninger til prisøkninger eller knapphet på tilførsler. Nærmest uavhengig av utenforstående faktorer fikk staten en sterk rolle i sektoren, og Andersen gir en grundig gjennomgang av hvilken rolle den politiske kulturen¹⁶ eller tradisjonen spilte for denne sammenhengen(1993). Etersom den tilbakeholdne eller forsiktige holdningen fra myndighetene i begynnelsen vektla stabilitet, i stedet for radikale endringer, passet den fint inn i ønsket om politisk ro som var i samsvar med byråkratiets egeninteresse (Noreng 1980:25). Petroleumsindustrien har stor innflytelse på økonomien. Flyktighet i oljeprisen virker inn på økonomien som er knyttet til utforskning og produksjon på feltene, sikkerheten som er knyttet til tilførselen av petroleumsprodukter og ikke minst på landets handelsbalanse og skatteinntekter(Andersen 1993:12). I Norge var det statens aktive deltakelse i hydrogenkraft og etableringen av Norsk Hydro som et storslått industriprosjekt som kom til å stå som kjernen i norske myndigheters industripolitikk(Andersen 1993:22). På sett og vis var det de gode erfaringene med Norsk Hydro som motiverte den norske strategien når det gjelder petroleumsindustrien(Andersen 1993:67). Yair Aharoni trekker frem tre elementer som er til stede når noe kan plasseres innenfor kategorien statsforetak(1986:6):

- De er klassifisert som en del av den offentlige sektor
- De er et foretak, og må derfor drive med produksjon av varer og tjenester som selges på markedet
- Inntekter fra de salg foretaket gjør må i en viss forstand være relatert til kostnadene ved produksjonen av tjenestene eller varene

Statsforetak er hovedsakelig av en forretningsmessig karakter, og i det minste potensielt selvbærende, ettersom de får sine inntekter fra salg av varer og tjenester på markedet, uten innvirkning fra måten de er organisert på(Aharoni 1986:6). Norge har en lang tradisjon for statlig regulering av næringsvirksomhet og direkte statlig

¹⁵ Nordsjølandene forstås som *Danmark, Norge og Storbritannia*.

¹⁶ Politisk kultur fokuserer på *verdier, trossetninger og skikker*(Andersen 1993:13).

deltakelse i virksomheten. Dette har sin basis i at Norge ofte har manglet nasjonal kapital eller større private investorer, og myndighetene har derfor gjerne gått inn og påtatt seg både en *aktiv* og en *støttende* rolle. I tillegg har utenlandske investorer blitt ønsket velkommen, men særskilt regulering har blitt vedtatt for å beskytte de såkalte nasjonale interesser (Andersen 1993:23). Institusjonsutviklingen i den første innledende fasen av norsk petroleumpolitikk bar preg av å være en apolitisk prosess. Det var relativ stor enighet om de løsninger som ble valgt, og man var hovedsakelig opptatt med å bygge opp en sikkerhetsmur mot de multinasjonale selskapene. Prosessen var preget av få deltakere, byråkrater og eksperter, og av administrative og tekniske premisser (Olsen, Roness & Sætren 1989:99). Svein S. Andersen fremholder at norske myndigheter gjennom regulering søkte å redusere utenlandske investorers rolle til en ren operativ rolle (1993:25). Barry M. Mitnick definerer *regulering* som (1980:2):

Perhaps the central element of the class of behaviour that might be termed regulation is an interference of some sort in the activity subject to regulation – it is to be governed, altered, controlled, guided, and regulated in some way

I utgangspunktet skulle altså de store selskapene behandles som motstandere, flere av disse selskapene hadde jo dessuten større årlig omsetning enn det norske bruttonasjonalproduktet. Så man ønsket å holde dem i sjakk, slik at de ikke skulle bli for dominerende på sektoren, og for den fremtidige utviklingen. Den norske sokkelen var i utgangspunktet ansett for å være for langt nord, for dyp og for kostnadskrevenende å undersøke og drive på (Andersen 1993:36). Øystein Noreng hevder at på den tiden beslutningen om aktivitet i Nordsjøen ble tatt var de estimerte produksjonskostnadene der muligens *tjue ganger* de kostnadene som var vanlig i de mest vanlige områdene i Midt-Østen (1980:22). Dette satte Norge i en spesielt vanskelig situasjon fra starten av. Likevel sørget myndighetene for å etablere en viss buffersone mellom seg selv og de store internasjonale oljeselskapene. Selv om man i Norge ikke hadde de helt store forventninger til den økonomiske profitten som petroleumsindustrien kunne gi, valgte myndighetene å følge en linje som sikret dem dersom det allikevel skulle vise seg å være noe å hente. Høsten 1962 søkte oljeselskapet Phillips norske myndigheter om

tillatelse til å foreta geologiske undersøkelser i havområdene ved Norge. Den tidligere generalsekretæren i FN, Trygve Lie, som på den tiden representerte Utenriksdepartementet kom med følgende hjertesukk til delegasjonen fra Phillips: *"I think you must be mistaken. Norway has no oil"*(Andersen 1993:57). Så feil kan man altså ta. 31.mai 1963 ble Norges statsoverhøyhet over norsk kontinentalsokkel for utforskning og utnyttelse av undersjøiske forekomster proklamert(Fakta 2001:15). Den nye loven slo fast at staten var grunneier og at bare Kongen – det vil si Regjeringen – kunne gi tillatelser til leting og utvinning. Det samme året fikk et utvalg selskaper anledning til å foreta forberedende undersøkelser. Undersøkelsestillatelsen ga rett til seismiske undersøkelser, men ikke til boring. I 1965 ble avtaler om deling av kontinentalsokkelen etter midtlinjeprinsippet inngått mellom Norge og Storbritannia, og med Danmark i desember samme år(Fakta 2001:15). Første konsesjonsrunde ble utlyst 13. april 1965. Det ble tildelt 22 utvinningstillatelser for 78 blokker til oljeselskaper eller grupper av oljeselskaper. Utvinningstillatelsen ga enerett til undersøkelse, boring og utvinning i konsesjonsområdet. Alle operatørskap ble gitt til utenlandske selskaper(Andersen 1993:59). Norske myndigheter gav ikke søkerne tillatelse til å etablere lisensgrupper på egen hånd(Andersen 1993:58). Man søkte altså å etablere en ekstra form for kontroll, via et såkalt *checks and balances* system. Ved å øke innslaget av konkurranse selskapene imellom oppnådde man dette. Dessuten oppnådde man å få et balansert innslag av store og små selskaper, Amerikanske og ikke- Amerikanske selskaper og mellom private og statlige selskaper(Andersen 1993:69). Det ble opprettet et eget oljekontor i Industridepartementet i 1966(Olsen, Roness & Sætren 1989:100). Den første fasen av norsk oljepolitikk kan sies å være preget av satsning på midlertidige, fleksible ordninger og gradvise tilpasninger(Olsen, Roness & Sætren 1989:102). Sommeren 1966 ble den første letebrønnen boret på norsk kontinentalsokkel. Brønnen var tørr. I 1970- årene var letevirksomheten konsentrert til områdene sør for Stad. For å holde et moderat utviklingstempo ble sokkelen åpnet gradvis og bare et begrenset antall blokker ble utlyst i hver konsesjonsrunde. Den første fasen var dominert av utenlandske selskaper, og disse selskapene stod dessuten for utbyggingen av de første olje- og gassfeltene. Svein S. Andersen og Øystein Noreng fremholder at den norske modellen som var blitt endelig etablert på

midten av 1980- tallet ble formet av følgende elementer(1997:14):

1. **Aktiv regulering** der forhandlingsforholdet til utenlandske selskaper endres i norsk favør.
2. **Fire hovedvirkemidler** som påvirket framtidig industriell organisering:
 - a. Kontroll med tildeling av ressurser og betingelsene for dette.
 - b. Oppbygging av Statoil som et bindeledd mellom en hierarkisk reguleringsmodell og en oligopolistisk markedsmoell.
 - c. Krav om at etablerte relasjonsbaserte leveransesystemer med utenlandsk dominans brytes opp, slik at norsk industri og tjenesteytende næringer slipper til i sektoren.
 - d. Et skattesystem med en spesiell petroleumsskatt som favoriserte etablerte selskaper i skatteposisjon gjennom høy marginalskatt, operatører som totalentreprenører av feltløsninger og skatt av total virksomhet.

Det første oljesjokket økte oljeprisen fra 2 \$ fatet til omkring 9 \$ fatet i 1974, som igjen økte til 15 \$ fatet i 1975. Det var en midlertidig forsyningsmangel(Andersen 1993:72). Det andre oljesjokket kom som et resultat av Sjahens fall i Iran. I løpet av kort tid steg prisen på olje til 35 \$ fatet for nordsjøoljen. Disse sjokkene førte til at industrialiserte land ble hardt rammet, avhengige av olje som de var. Nedgangstider fulgte og det ble derfor gode tider i Nordsjøen(Andersen 1993:72). Norge hadde allerede i 1975 blitt selvforsynt med olje(Andersen 1993:76). Derfor var Norge i en særs god situasjon når disse krisene rammet verden. I følge Svein S Andersen og Ole Gunnar Austvik var ikke den statsaktivistiske modellen som ble etablert for petroleumsindustrien i utgangspunktet en respons på den første oljekrisen i seg selv. Men oljekrisen som førte til en omfattende nasjonalisering av en rekke oljeselskaper, gjorde det internasjonalt politisk mulig også for Norge å ha en sterk og aktiv stat i petroleumsindustrien(2000:33). Norske myndigheter var bekymret for å få den såkalte

*Hollandssyken*¹⁷ (Andersen 1993:99). Man ville ikke gjøre seg for avhengige av en sektor, og sette for mye penger i system på for kort tid. Økt bruk av oljepenger kunne lede til nedgang for andre industrisektorer, og i tillegg kunne det føre til en ustabil økonomi, dersom inflasjonsraten økte uforholdsmessig mye. Stabilitet er viktig ikke bare for de politiske myndigheter, men også for oljeselskapene. At oljeselskapene aksepterte de rammebetingelser som ble fremsatt av norske myndigheter, selv om noen av dem var mindre gunstige for dem, kan bero på at de satte pris på den stabiliteten som lå i det norske politiske systemet(Andersen & Arnestad 1990:70). Hendelsene internasjonalt økte norske myndigheters posisjon i forhold til de utenlandske selskapene. Etter hvert fikk det helstatlige oljeselskapet Statoil større og større betydning i myndighetenes helhetsstrategi for petroleumsindustrien. I 1986 ble verden rammet av et tredje oljesjokk. Denne gangen falt oljeprisen(Andersen 1993:109). Det tredje oljesjokket kom konsumentene til gode, mens de oljeproduserende landene fikk smake piskene. Prisen fluktuerte over en lengre periode, og varierte mellom så lavt som 10 \$ fatet i 1986 til 18 \$ en periode senere(Andersen 1993:110). Resultatet var at veksten i økonomien falt 2 % fra 1986 til 1987, og i årene som fulgte ble Norge rammet av den kraftigste økonomiske tilbakegangen siden 30 årene(Andersen 1993:114). Oljeprisfallet i 1986 førte i Norge til årlig redusert produksjonsverdi med ca. 40 milliarder norske kroner (regulert for etterslepet i prisene i gasskontraktene). Prisfallet førte dessuten til at petroleumsskattene en tid var faretruende nær nullpunktet(Andersen & Austvik 2000:14). Svein S. Andersen påpeker at Norge erfarte to viktige lærdommer fra det tredje oljesjokket: *Norge hadde blitt for avhengige av inntektene fra petroleumssektoren, og myndighetenes strategi hadde ført til nasjonalisering av finansiell risiko*(1993:116). Man måtte erkjenne at gradvis hadde det blitt etablert et gap mellom *myndighetens kontroll- og styringsstrategi for petroleumssektoren, og petroleumssektorens risikoperspektiver*. Staten mistet skatteinntekter og ble utsatt for stor risiko med sitt sterke eierskap i sektoren.

¹⁷ Uttrykket er skapt for å betegne den tendens som har vært påvist i Nederland som følge av raskt og sterkt voksende inntekter fra gassproduksjon og – eksport. Dette manifesterte seg i en sterk tendens til å overføre ressurser fra tradisjonell, konkurranseutsatt næring til skjermede sektorer. Dette kan føre til ukontrollert prisstigning(Hveem 1994:330).

Erkjennelsen var at man plutselig fant ut at den norske staten befant seg i en situasjon der den spekulerte med de nasjonale ressurser. Etersom staten er den store kapitalisten på norsk sokkel, vil et prisfall på oljen føre til at de offentlige inntektene blir kraftig redusert, ettersom mye av dette er knyttet til skatteinntekter fra sokkelen (Andersen & Austvik 2000:20). Andersen påpeker at staten som den største investoren på sokkelen, med ett var blitt et slags gissel for de andre selskapene (1993:154-155). Staten møtte en allianse av politikere, selskaper, industri knyttet til sektoren og representanter for deres eget selskap Statoil. Alliansen krevde at staten opprettholdt de høye investeringene på sektoren. I årene som fulgte etter det tredje oljesjokket økte den norske olje- og gassproduksjonen kraftig (Andersen 1993:156). Myndighetene valgte derfor senere å foreta to slags manøvrer for å takle disse problemene. Først av alt søkte man å beskytte den makroøkonomiske balansen ved å etablere et oljefond. Dernest søkte man å få til en ny diskusjon om Statoil, ettersom selskapet hadde blitt svært stort og mektig i forhold til staten og til andre industriselskaper i løpet av kort tid (Andersen 1993:145). På 1980- tallet fikk markedet en slags ny renessanse. Man begynte å betrakte liberalisering som en annen form for samfunnsstyring, og *kapitalmarkedet* ble sett på som et viktig virkemiddel i denne sammenhengen (Søilen 2002:63-64). Våren 1982 oppnevnte daværende olje- og energiminister Vidkun Hveding det såkalte *Mellbye-utvalget*, som skulle utrede organiseringen av statens deltakelse i virksomheten (Ramm 1985:134-135). Hans Henrik Ramm skriver om begrunnelsen for SDØE (1985:133):

Både for å hindre en uakseptabel "lekkasje" av statsmidler og for å sikre at Statoils råd ble gitt på sunne forretningsmessige premisser, ble konklusjonen at Statoils andeler i lisensene burde deles opp i en Statoil-andel og en andel for direkte statsdeltakelse. Statoils egen andel burde fastsettes etter samme skjønn som når man fastsatte andeler for Hydro og Saga

Resultatet av oljereformen i 1984 var et kompromiss der Arbeiderpartiet fikk igjennom sine punkter om at Statoil skulle tildeles minst 50 % i alle tillatelser som før, og at Statfjord-feltet skulle holdes utenfor reformen (Ramm 1985:140). Den direkte statlige styringen av oljeindustrien har gradvis blitt skjøvet i bakgrunnen av statens eget oljeselskap, Statoil, som har fått en dominerende rolle i norsk petroleumsvirksomhet (Andersen & Noreng 1997:14). I 1996 nådde igjen staten inntektsnivået fra perioden

1980-85(37 milliarder norske kroner), og Norge var med det blitt et gjeldfritt land, og en betydelig investor internasjonalt på grunn av etableringen av oljefondet(Andersen & Austvik 2000:15). Gjennom stortingsmeldinger presenterer den til enhver tid sittende regjering sine hovedmål og tiltak for petroleumsvirksomheten, i tillegg til at de gir en oversiktlig gjennomgang av de enkelte områdene som hører inn under virksomheten. I den foreløpig siste av disse meldingene(St.meld.nr.38) utgitt sommeren 2002, fremheves følgende hovedmål som særs viktig: Å bidra til fortsatt høy verdiskaping i sektoren, samtidig som staten sikres en stor andel av verdiskapingen. Dette skal skje ved å styrke industriell konkurransekraft, gjennom fortsatt internasjonalisering og ved å sikre at selskaper med strategisk betydning i verdikjeden fortsatt har norsk forankring. Regjeringen påpeker i tillegg at den ikke har noen planer om videre salg av SDØE- andeler og at staten fortsatt vil være en meget betydelig eier i Statoil. Det er viktig å bemerke at regjeringen fremhever at den vil løpende vurdere størrelsen på statens eierandel i selskapet. Regjeringen mener at det vil være vanskelig for norske private eiere å tre inn i stedet for staten i kapitalkrevende og strategiske selskaper, ettersom det er begrenset tilgang på norske private eiere med den kapital og styrke som kreves for å drive petroleumsvirksomhet. I forbindelse med salget av SDØE- andeler, og delprivatiseringen av Statoil ble det opprettet et nytt forvaltningsselskap, Petoro.

4.2 Den norske selskapsstrukturen

Samme året som Statoil ble opprettet, tok Industridepartementet initiativ til å koordinere og konsentrere de private norske oljeindustrielle interessene i et nytt selskap, Saga Petroleum(Noreng 1980:45). I 1999 overtok Norsk Hydro selskapet. Dermed har man nå bare to norske selskaper som opererer på norsk sokkel, i begge selskaper er staten tungt inne på eiersiden. Terje Osmundsen skriver at motstanden mot de såkalte *folkeaksjeselskapene* var initiert av Statoils ledelse(1981:56-57). I den senere tid har debatten om ytterligere samling av de norske ressurser på sokkelen blitt forsterket. Næringsminister Ansgar Gabrielsen fra Høyre har åpnet for sammenslåing av Statoils og Norsk Hydros olje- og gassdivisjoner, forutsatt at de respektive

selskapenes styre og ledelse finner dette riktig(Ask 2002a).

4.3 Statlig organisering av petroleumsvirksomheten

4.3.1 Statlig deltakelse

Øystein Noreng deler formålet med direkte statlig deltakelse inn i tre deler(1980:121):

1. Sikring av høyest mulig andel av inntektene fra oljesektoren¹⁸
2. Skaffe mer direkte kontroll over operasjoner enn det som er mulig gjennom lisensiering
3. Å lære så mye om oljeindustrien som mulig gjennom aktivt samarbeid med private selskaper

Hensikten med myndighetenes statsdeltagelse skulle være(St.prp.nr.113(1971-1972:8):

... foruten muligheten til større økonomisk utbytte, å sikre seg direkte innflytelse på virksomheten, samtidig som man vil kunne utvikle en mer omfattende norsk know-how

Norske myndigheter introduserte statlig deltakelse i 1969 som enten en *carried interest agreement* eller en *profit-sharing agreement*. Den statlige deltakelsen var derfor ikke direkte, og varierte mellom 5 og 40 % (Noreng 1980:122). I begynnelsen satte norske myndigheter klare krav til selskaper som skulle operere på norsk sokkel. Helge Hveem fremhever spesielt teknologiavtalene som var en del av strategien for å sikre overføring av petroleumsrelatert teknologi til norske foretak og forvaltningsorganer. Avtalene var av tre ulike typer(1994:167):

1. **Femtiprosentavtalen:** Avtalen forpliktet det utenlandske selskapet til å legge halvparten av den forskning og utviklingsvirksomhet som måtte settes inn for å utnytte ressursene i en tildelt blokk, til Norge.
2. **Tilbudsavtalen:** Avtalen bestod i samarbeid med norske FoU- miljøer i det

¹⁸ Man ser i denne sammenheng bort fra inntekter som har sin opprinnelse i skatter, royalties etc.

omfang selskapet selv foreslo ved konsesjonssøknad.

3. **Goodwillavtalen:** Avtalen var en viljeserklæring fra selskapets side om å legge så mye som mulig av sin petroleumsrelaterte FoU- virksomhet til Norge.

I tillegg fikk man etter hvert det som har blitt kjent som *glideskalaen*. Denne kunne brukes til å øke den statlige deltakelsen med opp til 85 %, avhengig av feltets størrelse(Noreng 1980:122-123). Den økte statlige deltakelsen på norsk sokkel henger ikke så mye sammen med ønsket om høyere profitt, som med ønsket om mer kontroll over selskapene og utviklingen på sektoren. Direkte statlig deltakelse kan oppnå flere av de målene som myndighetene har satt seg for petroleumsindustrien. Myndighetene kan beordre et statlig selskap til å arbeide ut i fra bestemte politiske kriterier, og i følge denne logikken fremme nasjonale interesser(Noreng 1980:124). Terje Osmundsen fremhever følgende tre kjennetegn ved statsdrift; *bedriftsøkonomisk ineffektivitet, redusert kostnadsbevissthet og manglende fleksibilitet*. Osmundsen påpeker videre at statsbedrifter er vanskelig å drive lønnsomt, noe som kan skyldes at de ikke er gjenstand for aktiv og årvåken oppfølging fra et stort antall aksjonærer(1981:32). Kort oppsummert: *passivitet fra eierens side medfører dårlig lønnsomhet for bedriften*. Terje Osmundsen har også brukt begrepet interessefelleskap i sin beskrivelse av forholdet mellom Olje- og energidepartementet og Statoil, og fremhever at statseide oljeselskaper har hatt en tendens til å kolonisere sin overordnede instans(1981:68-69).

4.3.2 Oppsyn og kontroll

Olje- og energidepartementet: Olje- og energidepartementet(OED) ble grunnlagt i 1978, og har siden vært øverste administrative autoritet for petroleumsindustrien. Oppgaven til Olje- og energidepartementet er å påse at petroleumsvirksomheten skjer etter de retningslinjer Stortinget trekker opp(Fakta 2001:19).

Oljedirektoratet: Oljedirektoratet(OD) ble opprettet i 1972, og er administrativt underlagt Olje- og energidepartementet. OD er et kontrollorgan, og fører forvaltningsmessig og økonomisk kontroll med at undersøkelser etter og utnyttelse av petroleum følger de fremlagte forskrifter og regler(Fakta 2001:20).

Stortinget: Stortinget er den øverste politiske autoritet for petroleumsindustrien på norsk sokkel. Det er Stortinget som setter rammene for petroleumsvirksomheten i Norge, og som har fullmakt til å behandle store utbyggingssaker eller saker av prinsipiell betydning.

Statlig deltakelse: Staten deltar i petroleumsvirksomheten gjennom sitt eierskap i Statoil(82 %), Norsk Hydro(44 %) og Petoro(100 %). Dette punktet vil bli nærmere behandlet senere i dette kapittelet.

4.3.3 Lovverk, konsesjonsverk og tildelinger

Det er ved lov slått fast at retten til petroleum i grunnen under norsk landområde og den del av sjøgrunnen som er undergitt privat eiendomsrett, tilligger staten(Lov om undersøkelser § 1). Selskaper kan søke om tillatelse til å drive undersøkelse etter petroleum. En undersøkelsestillatelse gir rett til å foreta geologiske, petrofysiske, geofysiske, geokjemiske og geotekniske undersøkelser, herunder grunne boringer. Dersom et område er åpnet for letevirksomhet, kan selskaper søke om tillatelse til utvinning. Tildeling av utvinningstillatelse skjer normalt ved konsesjonsrunder. Et selskap kan da få en lisens til å bore i et gitt felt. En lisens er en kontraktsfestet eiendomsrett med visse kvalifikasjoner. Det er ikke en eksklusiv rettighet, ettersom staten beholder en latent selvråderett over olje- og gassressursene. Fra og med tildelingen av Statfjord- feltet i 1973 og frem til og med 13. konsesjonsrunde var den samlede statlige deltakelse på minst 50 % i hvert interessentskap. I tråd med dette kunne også Statoil øke sin deltakelse med opp til 75 % i hver lisens, avhengig av størrelsen på de eventuelle funn(Noreng 1980:51). Det er et interessentskap per utvinningstillatelse, og en operatør som forestår den operative virksomheten som utføres i medhold av tillatelsen. Fra og med 14. konsesjonsrunde skjedde det en reduksjon i forskjellsbehandlingen av selskapene, ved at Statoil ikke lenger automatisk fikk konsesjon i alle blokker, men måtte søke om konsesjoner på lik linje med de andre oljeselskapene(Rudsar 1998:5). I forbindelse med 14. konsesjonsrunde(1993) gikk myndighetene bort fra sitt tidligere offisielle mål om å fornorske hele oljeindustrien (Rudsar 1998:32). Myndighetene frasa seg retten til å ta i bruk

glideskalaen for alle uoppdagede ressurser fra og med 14. konsesjonsrunde(Rudsar 1998:33). 15. konsesjonsrunde(1996) markerte slutten på en trend der staten hadde vært med i alle lisenser, for første gang siden 1972 var 2 av 18 lisenser uten statsdeltakelse i det hele tatt(Rudsar 1998:33). Det har i alt blitt avholdt 17 konsesjonsrunder på norsk sokkel. Tildelingen for 17. konsesjonsrunde er ventet sommeren 2002. Utviklingen for de siste konsesjonsrundene har gått i retning av større andeler til utenlandske selskaper. De to største utenlandske oljeselskapene på norsk sokkel, Esso Norge(ExxonMobil) og TotalFinaElf har ikke søkt om nye andeler i denne siste konsesjonsrunden, med den begrunnelsen at sjansen for drivverdige funn er for små(Ask 2002c). Trenden for de siste konsesjonsrundene har vært at selskapene blir behandlet som en relativt ensartet gruppe, statens gjennomsnittlige andel fortsetter å synke og antall operatørskap til utenlandske selskaper fortsetter å øke. Disse utviklingstrekk må sees i sammenheng med at det ikke lengre er bare den norske sokkelen som er åsted for norsk petroleums-satsning. Norsk Hydro bruker nå mer penger på å lete etter olje og gass utenfor norsk sokkel enn i Norge, og mye tyder på at Statoil vil følge i disse fotsporene i løpet av få år¹⁹. EØS- avtalen gir heller ikke rom for forskjellsbehandling av selskapene. Fortsatt skal medlemslandene bestemme utvinningstempo, og ha eiendomsrett til natur-ressursene, men dersom myndighetene først vedtar at et område skal utnyttes, så skal tildelingen av utvinningslisenser skje på ikke- diskriminerende betingelser(Claes & Eikeland 1999:153). Tendensen har dessuten gått i retning av større selskaper. I løpet av kort tid har verden vært vitne til en rekke større fusjoner. Eksempelvis har Total, PetroFina og Elf blitt til TotalFinaElf, BP og Amoco har blitt til BP Amoco, Exxon(Esso) og Mobil ble til Exxon-Mobil. Siste nytt på stammen av fusjonerte selskaper er Phillips og Conoco som blir til ConocoPhillips. Selskapet blir det sjette største på norsk sokkel(Ask 2002b).

¹⁹ Olav Fjell, konsernsjef for Statoil har uttalt følgende: ” Norsk sokkel er meget viktig, men ikke nok, derfor må vi øke letingen utenfor Norge”(Ask 2001c).

4.4 Petroleumsvirksomheten i norsk økonomi

4.4.1 Investeringer

I perioden 1985 til 1990 utgjorde investeringene i petroleumsindustrien om lag 30 milliarder løpende kroner per år. Etter 1990 har investeringene økt betydelig, Det høye investeringsnivået skyldes både store investeringer i nye felt, og investeringer i nye gassrørledninger til kontinentet(Fakta 2001:23).

4.4.2 Skatte- og avgiftssystemet

Petroleumsbeskatningen bygger på reglene for den ordinære bedriftsbeskatningen. Det er i tillegg utformet en særskatt på virksomheten, fordi det knyttes ekstra lønnsomhet til utvinning av petroleum. Den ordinære skattesatsen er som på land, 28 %, mens særskattesatsen er på 50 %. De samlede inntektene fra skatter og avgifter knyttet til petroleumsindustrien var for året 2000 anslått til i underkant av 63 milliarder norske 2001- kroner(Fakta 2001:28).

Skattesystemet for petroleumsindustrien virker slik at det gir incentiver for selskapene til å bruke penger på leting, og teknologiutvikling før skatt. Dette fører til at administrativt genererte kostnadstall for enkelte deler av selskapers virksomhet ikke uten videre gjenspeiler effektiviteten i selskapene(Fakta 2001:23). Satsningen på integrerte selskaper bidrar til å stenge ute mellomstore og små selskaper fra norsk sokkel(Andersen & Austvik 2000:46). Skattesystemet har dessuten konsekvenser for de inntekter myndighetene har fått fra Statoil. Myndighetene har praktisert en vilkårlig utbyttepolitikk, der Statoil har hatt incentiver til å bruke penger, gjennom blant annet investeringer utenlands, og dermed redusere overskuddet som det må dele med staten(Andersen & Austvik 2000:47).

4.4.3 Statens eierskapsinteresser

Statoil: I 1972 ble det helstatlige *Statoil* opprettet av et enstemmig Storting. I dag eier staten ca 82 % av selskapet(Ask & Løvik 2001), og ved børsintroduksjonen ble

selskapet verdivurdert til 151 milliarder kroner(Statoil 2001:3). Statoil har gått fra å ha en aksjonær, staten, til å ha nærmere 64 500 aksjonærer, noe som tallmessig betyr at selskapet har den største eiergruppen av alle på Oslo Børs(Statoil 2001:3). Statoil-konsernets årsresultat i 2001 var 17,2 milliarder kroner(Statoil 2001:7). Selskapet har over 16 000 ansatte og driver virksomhet i 25 land(Statoil 2001:1).

Norsk Hydro: Inntil 1971 var den statlige eierandelen i Norsk Hydro på 48 %. Etter en manøvrering fra den borgerlige samarbeidsregjeringen kjøpte staten seg opp i selskapet og fikk en eierandel på 51 %. Siden har staten solgt seg ned i Norsk Hydro igjen, og dagens statlige eierandel er på ca 44 % (Ask & Løvik 2001). Børsverdien for selskapet er 80 milliarder norske kroner.

Petoro: Petoro ble opprettet av Stortinget i 2001 for at selskapet skulle ivareta de lisensene staten er direkte medeier i. Disse andelene kjent under betegnelsen SDØE ble tidligere forvaltet av Statoil, men etter at selskapet ble delprivatisert og notert på børsen, kunne ikke Statoil lenger ivareta denne funksjonen. Stortinget har bestemt at Petoro ikke skal kunne få søke om å få lisenser, og at det heller ikke skal være operatør på noe felt. Det nye selskapet skal heller ikke selge statens olje eller gass, den oppgaven skal fortsatt ligge hos Statoil. Dersom Petoro hadde vært et normalt oljeselskap ville det ha vært verdens sjette største. Hvert tredje oljefat på norsk sokkel er et SDØE/Petoro fat. Selskapet er sentral i beslutninger som innebærer investeringer på 100 milliarder kroner på sokkelen(Ask 2001a).

Kritiske røster har hevdet at Stortinget med opprettelsen av Petoro har fått et selskap det over tid vil bli svært vanskelig å styre og som med tid kan utvikle seg til et slags ”Gigant-Statoil”²⁰.

²⁰ Hugo Sandal, lederen i Oljeindustriens Landsforening(OLF) har uttalt følgende: ”Petoro kan utvikle seg til å bli noe mer enn det Stortinget har tenkt seg”. Tidligere statssekretær for Høyre i Olje- og energidepartementet, Hans Henrik Ramm har uttalt følgende: ”Politikerne har skapt et dyr de ikke kan håndtere”(Ask 2001a).

4.4.4 Nøkkeltall

Bruttoprodukt: Petroleumsindustriens andel av BNP²¹ har fra begynnelsen av 90-tallet variert fra ca 13 % til et anslag på ca 22 % for året 2000(Fakta 2001:23-24).

Eksportverdi: Eksportverdien²² i utvinning og rørtransport har fra begynnelsen av 90-tallet variert fra ca 99 milliarder norske kroner til et anslag på ca 300 milliarder norske kroner for året 2000. Norge er i dag verdens sjette største eksportør av råolje etter Saudi – Arabia(Fakta 2001:23-24).

Påløpte investeringer: I perioden 1984 til 1990 svarte investeringene²³ i petroleumsvirksomheten til ca 30 % av de samlede investeringene i fastlands- Norge. For året 2000 var forholdstallet i overkant av 25 %. Dette tilsvarer ca 54 milliarder norske kroner(Fakta 2001:23-24).

Sysselsetting: Sysselsettingen knyttet til utvinning og rørtransport av råolje og naturgass er forholdsvis liten og utgjør i underkant av 1 % av den samlede sysselsettingen i landet(Fakta 2001:23-24).

Totalformuen: I nasjonalbudsjettet for 2001 anslås totalformuen²⁴ i petroleumsindustrien til om lag 2050 milliarder 2001- kroner per 1.1.2001. Statens andel utgjør om lag 1870 milliarder 2001- kroner(Fakta 2001:24).

Petroleumsfondet: Petroleumsfondet ble opprettet av Stortinget i 1990. De første reelle overføringene til fondet fant imidlertid ikke sted før i 1996 for regnskapsåret 1995. Fondets inntektsside består av statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, i tillegg til avkastningen fra fondet. Ved utgangen av 2000 var

²¹ Bruttonasjonalproduktet(BNP) er summen av bruttoproduktet i alle sektorer. Bruttoproduktet er et uttrykk for verdiskapningen i en sektor i løpet av et år, og er lik bruttoproduksjonsverdien fratrukket vareinnsatsen under produksjonen(Fakta 2001:23).

²² Eksportverdien anslås ved norsk grense. For eksportverdien av gass innebærer det verdien på sokkelgrensen. Eksportverdien av olje anslås ved lastebøyen ved båttransport og på sokkelgrensen ved rørtransport. Eksportverdien av rørtransporttjenester er verdien av transporten i norskeide rørledninger fra norsk sokkel til terminaler i utlandet(Fakta 2001:23).

²³ Totale påløpte investeringer er de samlede investeringene i sektorene utvinning og rørtransport, og inkluderer letekostnader og investeringskostnader på land direkte tilknyttet petroleumsvirksomheten(Fakta 2001:23).

²⁴ Totalformuen i petroleumsindustrien er nåverdien av netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten(Fakta 2001:24).

petroleumsfondet kommet opp i 386 milliarder norske kroner. Dette utgjør om lag 28 % av BNP(Fakta 2001:25).

4.5 Norsk petroleumsvirksomhet i et internasjonalt perspektiv

Norge forvalter et havområde som er over seks ganger større enn fastlands- Norge. Dette betyr at norsk olje- og gassproduksjon har videre implikasjoner for vår utenriks- og sikkerhetspolitikk. Den skaper et avhengighetsforhold med strategiske og sikkerhetspolitiske konsekvenser både for Norge og mottakerlandene(Andersen & Austvik 2000:87). Norge har måttet stå med en fot i hver leir når det gjelder petroleumsindustrien i forhold til omverdenen. På den ene side har Norge en sterk tilknytning til vestlige stormakter som USA og Storbritannia, som er viktige importører av oljen vår, og vi har sterke felles utenriks- og handelspolitiske interesser med dem. Det internasjonale energibyrådet(IEA) som er dominert av USA ble opprettet som et svar på oljekrisen i 1973. Norge sluttet seg til IEA gjennom en assosiert avtale(Claes 1995:154). På den annen side har også Norge nødvendigvis måttet pleie kontakt med de andre oljeproduserende landene som er eksportører av olje, hovedsakelig gjennom organisasjonen OPEC²⁵, selv om vi har takket nei til fullt medlemskap. I 1986 skjedde det en tilnærming til OPEC fra Norges side, og siden dette har Norge hovedsakelig fulgt en ikke- motarbeidelseslinje overfor de tiltak som OPEC har satt i gang når det gjelder prisstabilisering(Claes 1995:154). Statoils etablering i såkalte nye olje-provinser, som for eksempel i Kaukasus og Øst- Asia medfører også utenrikspolitiske implikasjoner for norske myndigheter. Innsats i disse provinsene skjer i ofte svært ustabile områder, og er ikke uten videre fritatt for risiko for selskapet eller norske myndigheter(Andersen & Austvik 2000:89). I de siste årene synes debatten om hvilke land statsforetak bør la være å involvere seg i, å ha hardnet til. Det er likevel vanskelig å se for seg at myndighetene blander seg særskilt inn i

²⁵ Organisasjonen for oljeproduserende land

selskapenes disposisjoner.

5. Statoil som case

Yair Aharoni foreslår en gjennomgang av følgende punkter ved studier av statsforetak(1986:15-16):

- Grad av statlig eierskap
- Markedsforhold
- Forhold relatert til opprettelsen av foretaket
- Blandingsforholdet mellom de ulike målsettingene foretaket arbeider ut i fra
- Grad av viktighet av foretaket for landet som helhet

Statlig eierskap har å gjøre med makten til å allokere ressurser eller profitt i tilknytning til et spesielt produkt eller en spesiell tjeneste(Aharoni 1986:29). Kjernen i striden om Statoil har vært at selskapet skulle komme til å forfølge egne interesser som kunne komme i konflikt med de statlige interesser det var satt til å ivareta. Statoil kunne derfor utvikle seg fra å være et *styringsinstrument* til å bli et *styringsproblem*. Brennpunktet i styrings- og kontrollproblematikken i petroleumsindustrien ble flyttet fra de store multinasjonale selskapene til Statoil selv, som nettopp var ment å være en del av det norske styrings- og kontrollsystemet(Mestad 1985:3-4). Et viktig aspekt ved et prinsipal – agent- forhold er prinsipalens utvelgelse av ”den beste agenten”.

Etableringen av Statoil viste at norske myndigheter var av den oppfatning at et heleid statselskap ville være ”den beste agenten” for å ivareta norske interesser i petroleumsindustrien. Selv om konkurranse mellom ulike agenter var fraværende på dette tidspunktet, er det verdt å påpeke at konkurranse kan ha en funksjon også etter at agent er valgt. Trusselen om mulig konkurranse fra ”ikke- valgte agenter” kan disiplinere den valgte agentens oppførsel, mer enn hva som ville vært tilfelle enn om den skulle operere i et miljø med fravær av andre mulige agenter(Sappington 1991:56-57). Dette kan kobles opp mot den tredelingen vi fikk på norsk sokkel, med trekløveret Statoil, Norsk Hydro og Saga Petroleum. På grunn av denne disiplinæreffekten kan det vise seg lønnsomt for prinsipalen å ha en alternativ kilde tilgjengelig(Sappington 1991:58).

5.1 Bakgrunnen for opprettelsen av Statoil

Etter departementets oppfatning er petroleumsindustrien av en slik karakter, risikopreget og kapitalkrevende at det neppe vil være mulig for mer enn en eller i høyden to norske grupper å ta skrittet fullt ut til å bli et oljeselskap i internasjonal forstand. Det er derfor departementets oppfatning at Staten bør medvirke til en samordning og konsentrasjon av de norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri(St. meld. Nr. 76 (1970-71):20)

Funnene av petroleumsforekomster i Nordsjøen førte til at norske myndigheter ble konfrontert med valget mellom å overlate all leting og produksjon til internasjonale oljeselskaper eller selv gå aktivt inn direkte eller indirekte i et kommende norsk selskap. I utgangspunktet var myndighetene svært skeptiske til tanken om norsk deltakelse i petroleumsindustrien. Funnet av petroleumsforekomster utenfor den norske kysten traff det norske samfunn temmelig uforberedt. Man utrykte sterk skepsis til at norske selskaper skulle engasjere seg i sektoren, med den begrunnelse at det knyttet seg stor usikkerhet til virksomheten og at situasjonen derfor var lysere for de store internasjonale selskapene som kunne spre risikoen over hele verden(Hanisch 1992a:38). En av hovedårsakene til statlig eierskap er en oppfatning om at markedet ikke fungerer perfekt – enten på grunn av mangelfull informasjon eller fordi markedet ikke bryr seg med indirekte gevinster eller tap(såkalte eksternaliteter)(Aharoni 1986:29). Sakte men sikkert skred debatten om hvordan de norske petroleumsinteressene skulle sikres frem. I 1970 nådde man et nytt nivå i debatten. Daværende Statsminister Per Borten skrev et ”hemmelig” brev til Hambros Bank med forespørsel om de var villige til å foreta et oppkjøp for den norske stat i Norsk Hydro. Aksjeposten skulle økes til 51 %, slik at myndighetene hadde aksjemajoritet, og aksjene skulle overdras den norske stat, så snart Stortinget hadde godkjent transaksjonen. Oppkjøpet ble godkjent i Statsråd den 22. januar 1971(Hanisch 1992b:165-166). Likevel ble ikke dette oppkjøpet enden på debatten om statlig eierskap i petroleumsindustrien. Stortingspolitikerne var langt fra fornøyde, og en part følte seg regelrett snytt. Høyre hadde gått på en smell. Partiet hadde støttet oppkjøpet, derigjennom sosialisert Norsk Hydro, og ikke klart å legge et lokk på debatten om videre statlig engasjement(Hanisch 1992b:169). Debatten er her den dag i dag, med omtrent de

samme fronter, om enn i en annen form enn tidligere. 18. september 1970 ble Organisasjonsutvalget opprettet ved kongelig resolusjon. Utvalgets mandat var *å komme med forslag til den fremtidige organisasjon for statlige kontinentalsokkelsaker*. Organisasjonsutvalget ble ledet av Dr. Knud-Endre Knudsen og fikk dermed navnet, Knudsen- utvalget, på folkemunne (St.prp.nr.113(1971-1972:6). Innstilling fra utvalget ble avgitt 24. mars 1971, og der ble det tatt til orde for en tredeling av statens funksjoner i et departement, et direktorat og et selskap. Organisasjonsutvalget fremsatte altså et forslag om å opprette et statlig holdingselskap. Selskapets skulle i følge utvalget utøve sin virksomhet gjennom deltagelse i grupper eller i andre selskaper gjennom datterselskaper(St.prp.nr.113 (1971-1972:-6-7). Holdingselskapet skulle i tillegg være nonoperativt(St.prp.nr.113 (1971-1972:20). Industridepartementet fremlegger i Stortingsmelding nr. 76 (1970-1971) forslag om etablering av et statlig oljeselskap. Det virkelige fremstøtet kom med innstillingen fra den forsterkede industrikomiteen på Stortinget. Gjennom Inst. S. nr. 294 (1970-71) ble de såkalte ”10 oljebudene” formulert. Her ble det lagt vekt på viktigheten av å *sikre nasjonal styring og kontroll for all virksomhet på den norske sokkelen*, og at det skulle opprettes *et statlig oljeselskap som kunne ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresse* (Hanisch 1992b:170). Det er verdt å merke seg at Stortinget ikke problematiserte hensiktsmessigheten i aksjeselskapsformen under behandlingen av organisasjonsløsning. Sluttresultatet ble på mange måter en hybrid blant statsselskaper(Lyng Larsen 1993:37). Industrikomiteen nevnte ikke selskapsformen med et ord, og i Stortinget som helhet var hovedspørsmålet lokaliseringen av Statoil og Oljedirektoratet(Mestad 1985:67). Bengt R. Lyng Larsen påpeker at i drøftingene om forskjellige organisasjonsløsninger for Statoil var det i stor grad selskapet selv som hadde lagt premissene. Den 14. juni 1972 vedtok et enstemmig Storting å opprette Den norske stats oljeselskap, bedre kjent under det kortere navnet, Statoil(Hanisch 1992c:266). Norske myndigheter hadde nå fått et 100 % statlig eid oljeselskap, et selskap som skulle vise seg å bli det mektigste redskapet myndighetene hadde til sin disposisjon for utformingen av sin videre strategi for petroleumsindustrien. Kåre Willoch kommer med følgende hjertesukk i sine memoarer(1990:285-286):

Efter tallrike dystre skuffelser med andre statsbedrifter skulle Statoil også endelig gi alle sosialister det lenge efterlengtede bevis for at statsdrift kunne være en fremragende løsning

Politikernes mulighet til å kontrollere selskapet ligger i å etablere rutiner for kontroll, regelutforming og utforming av incentivkontrakter med selskapsledelsen (Sørensen & Dalen 2001:61). Det organisatoriske byggverket som ble reist i 1972 med etableringen av Statoil, og som hadde startet med statens oppkjøp i Norsk Hydro kort tid før, reflekterte først og fremst et sterkt politisk ønske om å *fornorske* petroleumsindustrien på norsk sokkel (Berrefjord & Heum 1990:36). Statsforetak muliggjør dessuten at myndighetene kan fraskrive seg ansvar dersom problemer oppstår, de kan peke på ledelsen i foretaket som ansvarlige for det som går galt (Aharoni 1986:36). På samme måte kan myndighetene benytte sjansen til påta seg æren for det som går bra, ved å peke på seg selv som de overordnede i styringsforholdet. Terje Osmundsen går langt i retning av å hevde at lokaliseringsspørsmålet som ble heftig debattert i forbindelse med etableringen av Statoil i 1972, var en *avledningsmanøver*, som tok sikte på å få oppmerksomheten bort fra sakens politiske sider (1981:97). Det uttalte hovedprinsipp bak organiseringen av Statoils virksomhet var å skape en balanse mellom *forretningsmessig handlefrihet og parlamentarisk innsyn, styring og kontroll* (Eliassen 1984c:5). Eliassen påpeker at det har visst seg å være vanskelig å forene disse to hensynene overfor den økonomiske gigant som Statoil har utviklet seg til å være i dag (1984c:5). Et hovedproblem med organiseringen av Statoil har helt fra begynnelsen av vært sammenblanding av forretningsmessige oppgaver og forvaltningsoppgaver (Eliassen 1984c:6). Det er på rene at petroleumspolitikkenes styringsambisjoner har vært sammensatt av en rekke ulike mål, og det er en rekke aktører som har blitt tillagt evalueringssfunksjon i forhold til disse målene. Disse målene kan i enkelte tilfeller være vanskelig å kombinere, i tillegg til at de ulike aktørene hver for seg kan ha ulike og ikke alltid samsvarende oppfatninger om rekkefølgen eller viktigheten av målene. Anne Beate Tangen fokuserer på et aspekt ved dette (1984:148):

Innenfor det totale styringssystemet opptrer en rekke del-aktører. Hver for seg kan de ulike aktørene sies å handle rasjonelt i tråd med egeninteresse. Det samlede produktet blir nødvendigvis ikke styring i følge den overordnede politiske målsettingen

De borgerlige partiene på Stortinget advarte tidlig mot å gi blankofullmakter til Statoil. Den vide formålsparagrafen som selskapet fikk i dåpsgave kunne tolkes i en slik retning. De politiske retningslinjer var så runde og selskapets mandat så åpent at Stortingets muligheter for løpende kontroll var minimale(Olsen, Roness & Sætren 1989:105). Faren for at myndighetens oljepolitikk kunne bli utformet av Statoil og ikke omvendt, var noe som lå og svevde i luften. Organisasjonsutvalget hadde foreslått at det nye statlige oljeselskapet skulle organiseres som et *nonoperativt holdingselskap*. Dette betydde at dersom selskapet ville engasjere seg i operativ virksomhet i forbindelse med oljeleting, produksjon, foredling og omsetning, burde dette skje gjennom datterselskaper(Hanisch 1992c:272). I den første debatten i Stortinget i 1971 om saken gikk både Høyre og Arbeiderpartiet inn for en slik løsning. Men den nye ledelsen i Industridepartementet ville det annerledes, og foretrakk et operativt og integrert selskap(Hanisch 1992c:273). Anført av sin formann, Jens Evensen, stilte Statens oljeråd seg kritisk til at det nye selskapet skulle være nonoperativt (St.prp.nr.113(1971-1972:45). Valget sto i realiteten mellom tre ulike løsninger: *forvaltningsbedrifter der driften var direkte underlagt et statlig departement, aksjeselskaper eller selskaper som opererte under en særlov for statlige industriforetak* (Hanisch 1992c:273). Industrikomiteen på Stortinget gikk ut fra at det var de politiske myndigheters ansvar å utarbeide et regelverk som både sikret statsselskapet forretningsmessig handlefrihet og sikret den parlamentariske kontroll og styring (Hanisch 1992c:282). Den mest grunnleggende konsekvensen av at Statoil ble skilt ut som et eget aksjeselskap, var at selskapet da opererte med en egen formue atskilt fra statskassen. Konsekvensen av dette er at Statoil ikke behøvde godkjenning fra Stortinget for å bruke penger(Mestad 1985:72). Statoil er regulert av de vanlige reglene i aksjeloven(Mestad 1985:99). Komiteen lyktes snart å arbeide seg frem til enighet om alle punkter, utenom lokaliseringen. Arbeiderpartiet kunne koste på seg et smil ettersom partiet fikk gjennomslag for ideen om et stort integrert statlig oljeselskap med relativt vid formålsparagraf og stor forretningsmessig handlefrihet. Opposisjonen, ledet an av Høyre fikk på sin side gjennomslag for kravet om at selskapet skulle være underlagt parlamentarisk kontroll og departementet ble instruert om å lage et regelverk for å sikre dette og ivareta en rekke spesifiserte hensyn(Hanisch 1992c:283). Kimen til

fremtidig konflikt ble imidlertid lagt ved at man unnlot å komme konkret inn på hvordan man skulle kombinere full forretningsmessig handlefrihet med ønsker om parlamentarisk kontroll. Høyre advarte tidlig mot faren for at norsk industri ville komme i et slags avhengighetsforhold til Statoil, på grunn av selskapets store investeringer og innkjøp(Rommetvedt 1991:25-26). Et statsforetak går gjerne gjennom en evolusjon, der ledelsen i foretaket oppnår større makt etter som foretaket ekspanderer og eldres(Aharoni 1986:39). Ved Statoils konstituerende generalforsamling som ble avholdt 18. september 1972, skjedde det noe oppsiktsvekkende. Det bør presiseres at manøveren som ble utført ikke ble oppdaget før et par år senere. I proposisjonen og innstillingen var formålsparagrafen formulert slik:

Den norske stats oljeselskap A/S har til formål selv, eller gjennom deltagelse i og i samarbeid med andre selskaper å drive undersøkelser etter og utvinning, transport, foredling og markedsføring av petroleum og avledete produkter²⁶

Generalforsamlingen føyde i tillegg til følgende setning på slutten av formålsparagrafen:

..og annen virksomhet som står i naturlig forbindelse med dette.

Uten å spørre verken Stortinget, styret eller Regjeringen på forhånd ble endringen foretatt. Mer graverende er det vel kanskje at de nevnte parter heller ikke fikk lese i protokollen at endringen var blitt foretatt. Tillegget ble ikke protokollført(Hanisch 1992c:285). Arve Johnsen skriver i sine memoarer(1988:9):

Vi måtte skape et operativt selskap som kunne lære seg virksomheten ved å utføre konkrete arbeidsoppgave, på samme måte som et hvilket som helst annet oljeselskap. Vi var aldri i tvil om at aksjeselskapsformen var den rette for å nå målet, og at selskapet dessuten måtte ha et sterkt styre og administrasjon

Arve Johnsen, Statoils første administrerende direktør satset stort fra begynnelsen av og hadde følgende budskap til sine medarbeidere i den innledende perioden(1988:30):

Vi må opp på de sentrale høydedrag i olje- og gassindustrien; helst før og senest samtidig med våre konkurrenter

²⁶ Formålsparagrafen er referert i Hanisch 1992c:285

Helge Ryggvik hevder at statsdrift aldri var noe mål i seg selv for Statoil under Arve Johnsen og det industripolitiske miljøet han representerte. Disse fulgte snarere en nasjonal linje som så på norsk industrireising som et mål i seg selv(2000:93). Terje Osmundsen stiller i boken *Gjøkungen* som kom ut i 1981 spørsmål ved om Statoil representerer et hinder for å realisere våre oljepolitiske intensjoner. Det Osmundsen siktet til da han skrev boken var et Statoil som var i ferd med å vokse seg til en økonomisk og politisk gigant og der forholdet til staten var preget av dominans og avhengighet i favør av selskapet(Osmundsen 1981). Statoil var en ny type foretak som representerte en form for statskapitalisme som kvalitativt ville endre selve styrkeforholdet mellom offentlig og privat sektor i den norske blandingsøkonomien (Osmundsen 1981:12). Yair Aharoni lister opp en rekke problematiske elementer som er til stede i en relasjon med staten som eier av et foretak(1986:45):

- Mangfoldige, konfliktuerende og tvetydige målsettinger for foretaket, som gjerne har ulik prioritet fra år til år, eller i relasjon til hvem som har den politiske makten.
- Utilstrekkelige mekanismer for å måle innsats, koplet med ekstreme svingninger i myndighetenes holdninger til kontroll av foretakene og til deres pris- og finanspolitikk.
- Mangel på presis kunnskap om hvordan man kan forene autonomi med offentlig ansvarlighet.
- Mangel på kompetente ledere eller gode bokholdere.
- Byråkratisk lederstil og incentiver som ikke er koplet til innsatsen.

5.2 Selskapets utforming og utvikling etter opprettelsen

Som nevnt var Høyre sterke talsmenn for at det så snart som mulig skulle utarbeides et regelverk for statsoljeselskapet. Statoil på sin side virket ikke umiddelbart plaget av dette kravet rent tidsmessig, og det gikk lang tid før spørsmålet ble ført opp på sakslisten på styremøtet i Statoil(Hanisch 1992c:307). Arve Johnsen, daværende sjef i

Statoil, har senere uttalt at han var klar over at det snart skulle være stortingsvalg, og at mulighetene for en Arbeiderpartiregjering var innen rekkevidde. Johnsen gamblet på dette, og mente at Arbeiderpartiet ved roret ville bety et annet selskap enn om Høyre hadde initiativet og styringen (Johnsen 1988:73). Etter hvert ble det etablert et regelverk for statsoljeselskapet, men regelverket tok ikke for seg spørsmålet om fordelingen av overskuddet i denne omgang. Stortinget hadde eksplisitt bedt om at spørsmålet ble avklart. Så skjedde altså ikke. Et selskaps vedtekter er av meget stor viktighet. Vedtektene har betydning for forholdet mellom eier og styret, og de regulerer selskapets formål, organisasjon, virkeområde og kompetansefordeling mellom de ulike selskapsorganene. Statoils formålsparagraf fikk en vid ramme, og den siste del av paragrafen som lød: ... *og annen virksomhet som står i naturlig forbindelse med dette*, ble først en tid senere gjenstand for intens debatt. I sine memoarer skriver Arve Johnsen om debatten omkring Statoils formålsparagraf, og tydelig oppgitt leverer han følgende hjertesukk (1988:104):

Jeg kjenner ingen annen norsk bedrift som har fått sine vedtekter så omfattende debattert som Statoil. På andre norske bedrifters vegne er jeg glad for at de har sluppet en slik debatt. Derved har de unngått å bruke mye tid på lite produktivt arbeid

I samme kapittel skriver Johnsen at ”Populært kan en kalle vedtektene for selskapets grunnlov” (1988:104). Det virker noe underlig at en grundig debatt om et selskaps ”grunnlov” skal være ”lite produktivt arbeid”, og spesielt tatt i betraktning at hjertesukket gjaldt et selskap som ikke bare har en liten gruppe aksjonærer, men som i sin ytterste mening har hele det norske folk som eiere. Når det gjelder hvorvidt budsjettene for Statoil skulle legges frem skriver Arve Johnsen følgende (1988:107):

Budsjettene var et styringsverktøy for styret og administrasjonen og burde ikke fremlegges verken for generalforsamlingen eller Stortinget

Dette synet ble også det gjeldende standpunkt for Regjeringen Bratteli, da den la frem sin stortingsmelding i 1974 om ”Virksomheten på den norske kontinentalsokkel m.v.”. Det endelige utkastet til vedtekter for Statoil ble fremlagt av Industridepartementet i St. meld. nr 30 den 15. mars 1974. Striden kom nå til å stå om paragraf 10. Uenigheten gikk på hvorvidt styret skulle legge frem saker av politisk eller prinsipiell betydning, og om styret skulle legge frem budsjett for generalforsamlingen. Igjen delte partiene

seg langs den tradisjonelle aksen. De borgerlige tok til ordet for folkevalgt og konstitusjonell styring, mens Arbeiderpartiet fremhevet viktigheten av statlig styring. Kompromissforslaget ble tilslutt fremmet av Halvard Eika fra Venstre, og lød(Hanisch 1992c:317-318):

Stortinget anmoder Regjeringen om å legge fram en særskilt årlig melding med hovedtrekkene i Statoils planer og prosjekter med økonomiske oversikter og andre saker av vesentlig prinsipiell eller politisk betydning

Regjeringen skulle heretter legge frem en årlig melding om hovedtrekkene i Statoils planer og prosjekter. Begrunnelsen var mer åpenhet og offentlighet om selskapets virksomhet. Arve Johnsen var ikke tilhenger av dette og skriver i sine memoarer(1988:168):

Jeg visste fra tidligere arbeid i industrien hvor vanskelig det var å lage langsiktige planer for markedsutvikling, investeringer og resultater. I en moderne bedrift er det av avgjørende betydning for et godt resultat å gjøre et grundig planarbeid. Ofte må det foretas justeringer av planene. Endringene blir da i særlig grad et forhold som avklares mellom administrasjon og styre. I vårt tilfelle skulle planene behandles av generalforsamling, regjering og Storting. Det var noe nytt i Norge. At det ville bli et stivt og til dels uhensiktsmessig system for bedriften, var jeg ikke i tvil om

Johnsen var allikevel fornøyd med en ting. Budsjettet var forsvunnet fra innstillingen, og han skriver følgende kommentar til dette i sine memoarer(1988:110):

Det sunne skjønn seiret nok en gang i Stortinget. Men det satt langt inne. Ingen har med alvor senere hevdet at det ville være fornuftig å forelegge Statoils årlige budsjetter for generalforsamlingen eller Stortinget

Statoils planer skulle nå ut i offentligheten hvert år. Arve Johnsen følte ubehag etter den første fremleggelsen og skriver(1988:169):

Det var en merkelig opplevelse å være tilstede i Stortinget og erfare at bedriftens samlede planer ble drøftet i full offentlighet. Jeg tenkte uvilkårlig at for våre konkurrenter måtte det være en enestående anledning til å samle opplysninger om selskapet

Verdien av en plan som \$ 10 vil være avhengig av hvorvidt de styrende aktører har reelle muligheter til å endre viktige handlingsbetingelser ved drøfting av den(Tangen 1984:50). Det store gapet i tid mellom de investeringer som foretas og det utbyttet som

utbetales, vanskeliggjør evaluering. Størrelsen på prosjektene, varigheten av dem og prosjektenes store konsekvenser for andre næringssektorer gjør at denne evalueringen likevel er svært viktig(Tangen 1984:127). Anne Beate Tangen skriver følgende i sin hovedoppgave i statsvitenskap(1984:113):

Det at Statoil bedrer § 10- planens form i tråd med de politiske signaler kan tolkes som et forsøk på å skulle 'tekkes' politikerne. Det grunnleggende styringsproblemet kan ikke løses ved finpusning av Statoils meldinger. Det er selskapets monopollignende stilling som gjør politisk evaluering vanskelig

Kjell A. Eliassen hevder at § 10 planen har vært spesielt lite egnet til styring fordi Statoil ikke på et tidlig nok stadium har måttet legge frem de tanker og overveielser som selskapet har hatt om den fremtidige virksomheten(1984c:8). Dette har blitt lagt frem i ettertid og da har det vært mer preg av formalitetsbehandling enn av realitetsbehandling. § 10 planen bærer derfor preg av *inkrementalisme*, som betyr at den hovedsakelig er opptatt med forsvar for eksisterende prosjekter, forklaring av kostnadsoverskridelser og å gi noen indikasjoner på den fremtidige effekt av eksisterende aktiviteter(Eliassen 1984c:9). § 10 planen er også en generell rapportering om Statoils virksomhet sett med utgangspunkt i Statoils egne interesser(Eliassen 1984c:11). Senere oppsto uenigheten om rekkevidden om forslaget. De borgerlige hevdet at forslaget inneholdt føringer om noe annet enn bare tilbake-skuende rapporter. Arbeiderpartiet, og Statoil- sjef Arve Johnsen på sin side var av den oppfatning at budsjettene var forsvunnet og at det ikke dreide seg om generelle økonomiske redegjørelser(Hanisch 1992c:318). Skillet mellom politikk og forretning skulle vise seg å bli vanskelig å skille i forholdet til Statoil. Statoil skulle ha forretningsmessig handlefrihet, være underlagt parlamentarisk kontroll og ifølge Arbeiderpartiet være det viktigste instrument for gjennomføringen av regjeringens oljepolitikk, i tillegg til dette fikk man fra starten av en ledelse i selskapet bestående av tidligere politikere med store ambisjoner både forretningsmessig og politisk(Hanisch 1992d:463). Når man i tillegg legger i potten den veksten selskapet skulle oppleve og finanser det skulle rå over, var det tydelig at man hadde fått et mektig dyr som man ikke helt visste hva var. Allerede i 1974 svarte de borgerlige partier på dette med forslaget om opprettelsen av et eget departement for oljesaker(Hanisch 1992d:463).

Olje- og energidepartementet så derimot ikke dages lys før i 1978. Statoil skulle være bindeleddet fra politikerne og forvaltningen til den operative virksomheten når det gjaldt kompetanse-oppbyggingen(Andersen 2001:339). I juni 1973 fatter Statoils styre et vedtak der de går inn for å delta i utbyggingen av de petrokjemiske anleggene. I brevet til Industridepartementet fra styret kan man lese(Johnsen 1988:69):

... det må være riktig at selskapet ikke bare blir en produsent av petroleum som råvare, men at det blir et integrert selskap

Nok en stein var lagt for Statoil. Arve Johnsen hevder at mye ville ha sett annerledes ut i norsk olje- og gassvirksomhet og ikke minst i petrokjemi, dersom utfallet av stortingsvalget hadde blitt et annet i 1973. Johnsen pustet lettet ut da Arbeiderpartiet og SV vant valget med knapp margin, og Trygve Bratteli kunne innta statsministerstolen(Johnsen 1988:73). Arve Johnsen refererer i en av sine memoarbøker til et større møte i Industridepartementet, kort tid etter at vedtaket var fattet om fremtidens statlige satsning på petrokjemiutbygging. Under møtet stiller Norsk Hydros styreformann Erik Anker spørsmål om hvilket ambisjonsnivå dette nye statsoljeselskap i petrokjemi har: Det var stille et kort øyeblikk. Deretter svarte Jens Chr. Hauge: ”Statsråd – kan jeg få svare med en kort historie. Den handler om en franskmann på vei fra Paris til London med fly. I den anledning skulle han fylle ut det innreisekort som vi alle kjenner. Etter å ha skrevet navn og adresse kom han til rubrikken ”sex”. Der skrev han: ”*Enorme*”. Latteren runget(Johnsen 1988:75).

Regjeringen Willoch tiltrådte høsten 1981, og årene som fulgte frem til 1985 blir av Arve Johnsen karakterisert som en tid der Statoil i forhold til eieren – staten – gikk i motbakke, og der Statoil ble *vingeklippet*(1990:155-158). Den nye politisk valgte administrasjonen som ble innsatt i Olje- og energidepartementet som følge av regjeringsskiftet satte en foreløpig stopper for arbeidet med Statoils operatørovertakelse av Statfjord(Johnsen 1990:162-163). Det likte ledelsen i Statoil svært dårlig. Regjeringen gikk etter en samlet vurdering inn for overføring av operatørrollen i løpet av perioden fra 1. januar 1987 til 1. januar 1989(Johnsen 1990:234). Statoil kunne fra 1. januar 1987 overta operatøroppgaven på det største olje- og gassfeltet i Nordsjøen. Frem til 1980 ble Statoils kapitalbehov dekket av

selskapets aksjekapital og lån. Etter 1980 begynte selskapet å gå med overskudd, og spørsmålet man stilte seg nå var hvordan man skulle disponere overskuddet, eller fordele det (Tangen 1984:82). I 1982 ønsket den nye borgerlige regjeringen å gjennomføre en reformering av statens virksomhet på sokkelen. Hovedpunktene var:

- Deler av Statoils oppgaver og inntekt skulle skilles ut og knyttes mer direkte til statsforvaltningen
- Oljedirektoratets rolle skulle styrkes
- De andre norske oljeselskaperes rolle, eksklusive Statoil, skulle oppgraderes

Ledelsen i Statoil betvilte viktigheten av det siste punktet. Statoil kunne ikke se sammenhengen mellom private eierforhold i oljeselskapene og folkevalgt styring (Johnsen 1990:178). 5. mars 1982 ble Mellbye-utvalget oppnevnt. Utvalgets formål var å vurdere ulike alternativer for hvordan statlig deltakelse i petroleumsvirksomheten best kunne organiseres i årene fremover (St.meld.nr.73(1983-84):4). En av farene ved det bestående organisasjonsmønsteret var at Statoil selv hadde den mest dominerende stillingen når det gjaldt å tilrettelegge beslutningsgrunnlaget for demokratisk kontroll over virksomheten (St.meld.nr.73(1983-84):14). Departementet pekte på at det var manglende incentiver for de øvrige rettighetshaverne til å komme med sine egne synspunkter og forslag, og at dette hadde sitt grunnlag i at Statoil hadde en så dominerende rolle i beslutningsprosessen (St.meld.nr.73(1983-84):14). Det var uro over at man innenfor et enkelt forretningsmessig etablert selskap hadde en så uvanlig konsentrasjon av makt og innflytelse, som Statoil hadde. Myndighetenes formål med omorganiseringen var (St.meld.nr.73(1983-84):16):

... Statoils deltakelse i mindre grad vil være knyttet til det å ivareta offentlige interesser, utover det å delta i selve utnyttelsen av ressursene

Regjeringen påpekte at statens og Statoils interesser ikke nødvendigvis ville være samsvarende i alle saker (St.meld.nr.73(1983-84):18). Ønsket bak opprettelsen av SDØE var derfor et klarere skille mellom forvaltning og forretning (St.meld.nr.73(1983-84):21). Regjeringen var først og fremst redd for de konsekvenser det kunne få dersom Statoil skulle få en så stor betydning for norsk økonomi som prognosene antydte. I tillegg så myndighetene det problematiske i det forhold at

inntekter som for en stor del var ment å ivareta samfunnets interesser ble kanalisert gjennom et selskap som hovedsakelig la forretningsmessige kriterier til grunn for sine handlinger. Dette ønsket myndighetene å få kontroll over ved å splitte opp selskapet (St.meld.nr.73(1983-84):13). Omorganiseringen av Statoil tok sikte på å begrense selskapets roller (Rommetvedt 1991:33). Statoilkompromisset i 1984 medførte et skille mellom Statoil som operativt selskap og statens passive eierandeler i SDØE. Hovedargumentet for forslaget om å dele redefinere Statoils rolle på norsk sokkel og opprettelsen av SDØE var et ønske om å styrke de politiske ansvarlige organer (St.meld.nr.73(1983-84):4). Styringsproblemet med Statoil skulle først og fremst løses ved å begrense inntektene til Statoil, ved å føre deler av statens inntekter direkte inn i statskassen. Skillet mellom Statoil og SDØE reduserte også Statoils innflytelse over andre andelshavere i de enkelte lisenser. Det kanskje viktigste punktet som ble vedtatt, sett i sammenheng med et maktperspektiv, var endringene som angikk de stemmerettigheter Statoil hadde i forhold til de ulike blokkene. Endringene gikk ut på at dersom Statoil ble nedstemt av de andre selskapene, måtte Statoil påkalle sin generalforsamling (statsråden) dersom statens makt skulle brukes. Med andre ord, så måtte nå en parlamentarisk ansvarlig tillitsmann for staten gi sin tilslutning dersom statsmakt skulle tas i bruk mot de andre lisensinnehaverne (Ramm 1985:142). Et sentralt trekk i kompromisset av 1984 var at det ble lagt vekt på et skille mellom staten og Statoil. Ved å vektlegge forskjellene i begrepene stat og forretning ble Statoil forsøkt definert som frakoplet fra staten, og det lagt til rette for en større fokusering på styring og kontroll (Lyng Larsen 1993:40). En av konsekvensene av omorganiseringen var at Statoils generalforsamling økte sin makt i forhold til styrets og administrasjonens makt. Vetorett og beslutningsmyndighet ble overført fra de sistnevnte organer til generalforsamlingen (St.meld.nr.73(1983-84):27). En av konsekvensene av omorganiseringen var at Statoils generalforsamling økte sin makt i forhold til styrets og administrasjonens makt. Vetorett og beslutningsmyndighet ble overført fra de sistnevnte organer til generalforsamlingen (St.meld.nr.73(1983-84):27). I et brev som svar på Mellbye- utvalgets forslag, kom Oljedirektoratet med hard kritikk av forslaget om å la Statoil søke generalforsamlingen om fullmakt til å stemme også for statens andeler. Oljedirektoratet hevdet at Statoil med dette ble tillagt en forvaltningsfunksjon,

som ville føre til at Statoils egne utredninger og dokumenter i den enkelte sak ville være utslagsgivende for generalforsamlingens standpunkt og derved statens stemmegivning(St.meld.nr.73(1983-84):55). Det kom vel ikke som noen stor overraskelse at Statoil selv var grunnleggende negativ til Mellbye- utvalgets forslag om omorganisering(St.meld.nr.73(1983-84):58-62). Selskapet hevdet at det mistet både armer og ben ved en slik omorganisering. Som et svar på de foreslåtte endringene fra Mellbye – utvalget fattet Statoils styre følgende vedtak(Johnsen 190:181):

Styret finner at Mellbye – utvalgets foreslåtte modell for organisering av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten ikke er tjenlig for Statoil

Statoil fikk delvis støtte fra en rekke representanter fra Arbeiderpartiet for sin kritikk av forslagene. Lyng Larsen hevder at det i forbindelse med reformeringen av Statoil som endte opp i en kompromissløsning med etablering av SDØE, ikke på noe tidspunkt ble reist spørsmål ved om og i hvilket omfang staten skulle være direkte engasjert i petroleumsvirksomheten. Debatten dreide seg om hvilke former den direkte statsdeltagelsen skulle foregå innenfor, og Statoil skulle fortsatt være forvalter av de samlede statlige interesser i petroleumsindustrien(1993:39). Lyng Larsen hevder at det mest synlige resultatet av reformen var at det ble åpnet for tolkninger og symbolbruk i forhold til styring av Statoil og oljepolitikken.

5.3 Selskapets rammebetingelser

Ansvarsmessig kan man snakke om et slags *trekantforhold* nederst i styringskjeden. De politiske myndigheter er befattet med den direkte styring av både styrets virksomhet og selskapet Statoil, men man har også et styringsforhold mellom selskapet og dets styre(Tangen 1984:10). Måten et statsforetak oppfører seg på er gjerne påvirket av de rammebetingelser som omgir det, det markedet det opererer i og organiseringen av forholdet til dets overordnede, de statlige myndigheter(Aharoni 1986:42). Yair Aharoni hevder at i mange tilfeller har statsforetak mer makt og mer ekspertise enn myndighetene, noe som kan føre til at det kan være vanskelig å se hvorvidt det er oppdragsgiverne som kontrollerer foretaket, eller om det går i motsatt retning (1986:58). I begynnelsen bar myndighetenes strategi i petroleumsindustrien

mer preg av statsbygging enn av industribygging. Gjennom favorisering av Statoil ved konsesjonstildeling i årene som fulgte økte selskapets andel av ressurser og operatøroppgaver på norsk sokkel (Andersen 2001:338-339). Det vil også være av betydning for Statoils innflytelse på petroleumspolitikken hvorvidt regjeringen er sosialdemokratisk eller borgerlig (Tangen 1984:94). Tidligere fremstående AP-folk har i stor grad vært med på å bygge opp selskapet og har sannsynligvis ikke vært skadelidende på grunn av sin kjennskap til partiet. Fra 1973 ble det bestemt at Statoil skulle bli tildelt minst 50 % i alle nye konsesjoner. Dersom forekomsten ble erklært drivverdig økte andelen til 51 % og Statoil hadde rett til å kreve andelen økt til ytterligere 80 %. Denne mekanismen har blitt kjent som *glideskalaen* (Selvig 1983:5). En annen mekanisme som ble brukt til særbehandling av de nasjonale interessene var den såkalte *carried interest – mekanismen*. Den innebar at private selskaper dekket utgifter tilsvarende statens andeler i letefasen (Andersen 2001:342). Inntil helt på slutten av 80-tallet hevdet de politiske myndighetene at Statoil burde være deltaker på alle blokker som ble tildelt, og at andelen ikke skulle være mindre enn 10 % i en utvinningstillatelse (St.meld.nr.21 (1988-89):5). I tillegg hadde Statoil i starten muligheten til å avgjøre utbyggingstempoet på den norske sokkelen. Ved bruk av sin eierandel og stemmerettsreglene hadde selskapet stor innflytelse på avgjørelsene om drivverdighetene av funn og hvorvidt blokker skulle utbygges (Selvig 1983:6). Det ble etter hvert også vedtatt at Statoil skulle ha sine ansatte sentralt plassert hos hvert operatørselskap, og være med på å ta avgjørelser om valg av underleverandør, rigg, driftsplaner etc. I tillegg skulle varekjøp på under 10 mill kroner til oljefelt der Statoil ikke var operatør, avgjøres av en komité der Statoil hadde det avgjørende ordet. Statoil fikk dessuten ansvar alene for å foreta forhandlinger om salg av gass (Rudsar 1998:24). Operatøroppdraget gir mulighet til å bygge ut en stor organisasjon med ekspertise på høyeste nivå, og denne oppbyggingen blir finansiert av hele interesseskaper gjennom en ordning med kostnadsrefusjoner (Mestad 1985:16-17). Statoil kom dessuten til å delta i en affære som var viktig, men relativt kortvarig. Det ble etablert et selskap som skulle samle inn, behandle og lagre seismiske data, og lagre og analysere kjerneprøver, i samarbeid med Kongsberg Våpenfabrikk. Selskapet fikk navnet Statex og Statoil skulle ha 80 % av aksjene i selskapet (Hanisch 1992c:286). I tillegg kom Statoil med i

Norpipe. Norpipe skulle ilandføre olje og gass fra Ekofisk- feltet. Statoil fikk en andel på 50 %, men bidro bare med 5 % av kapitalen(Hanisch 1992c:286). Det kom snart til en diskusjon om tilgjengeligheten til geofysiske data som oljeselskapene var pliktige til å overlevere myndighetene som et ledd i konsesjonsbetingelsene. Oljedirektoratet fikk med dette herredømme over en kunnskapsressurs av meget stor betydning. Spørsmålet var derfor om Statoil skulle få adgang til denne kunnskapsbanken. Representantene fra Oljedirektoratet var klart forbeholdne overfor Statoils forslag om en felles databank. Konklusjonen ble at Statoil fikk de data som direktoratet legalt kunne gi selskapet, men dette måtte vurderes av direktoratet ut fra vanlige regler. Praksisen skulle vise seg å bli forholdsvis restriktiv(Hanisch 1992c:292-294). I forbindelse med Statoils informasjonstjeneste ser vi at Statoil dels går inn i rollen som *dataforvalter* mht. data fra sokkelen, og i rollen som *folkeopplyser* mht. generell informasjon om olje-virksomheten. Det var bare KrF og Høyre som bemerket farene ved dette aspektet (Rommetvedt 1991:26). Statsforetak er i seg selv en enorm maktbase, ettersom ledelsen ofte har lettere tilgang til de politiske kanaler enn de private foretakene. Dersom ledelsen i statsforetak lærer seg å bruke denne makten og disse kanalene kan de oppnå mer autonomi(Aharoni 1986:44). Etter Mongstad- saken i 1988 gikk tendensen enda sterkere i retning av kommersielle vurderinger og særbehandlingen av selskapet ble etter hvert avvirket. Statoil ble gradvis fristilt fra sine politiske oppgaver og fra politisk kontroll. Selskapet slapp å levere detaljerte årsplaner som redegjorde for selskapets videre fremdrift(Ryggvik 2000:132). Yair Aharoni hevder at den mest effektive *de facto* makten myndighetene har til å kontrollere statlige foretak er statskassens makt, eller i tråd med denne oppgavens tittel: *havresekkens makt* (1986:236). Dersom det statlige foretaket har klart å gjøre seg mest mulig finansielt uavhengig av sine eiere, faller grunnlaget for denne type kontroll i all hovedsak bort. St. prp. nr. 36 (2000-2001) åpnet for privatisering av Statoil og salg av SDØE- andeler. Regjeringen ville børsnotere Statoil, men ønsket bare å selge 1/3 av aksjene i selskapet til private eiere(St.prp.nr.36(2000-2001):12). Statoils styre tok til orde for at selskapet overtok hele eller deler av SDØE, og gikk dessuten inn for børsnotering og del-privatisering(St.prp.nr.36(2000-2001):25). Statoil klarte opp gjennom årene gjennom sin storstilte satsning på oppbygging av organisasjon og

bredde i disposisjoner å frigjøre seg finansielt fra staten.

5.4 Et riss av dagens Statoil

I en forskningsrapport om offentlig eierskap, utført av Rune J. Sørensen og Dag Morten Dalen, ved Handelshøyskolen BI, står følgende konklusjon å lese(2001:61):

Offentlig eierskap er dermed problematisk fordi eierskapet ikke brukes til å gjennomføre samfunnsøkonomisk effektive bedriftsbeslutninger. Bedriftene blir i stedet en arena for strategisk- politisk signalisering, med den konsekvens at utvikling i rammebetingelser og teknologi for liten grad får konsekvenser for bedriftens tilpasning. Gjennom å skape større synlig avstand mellom politisk ledelse og bedriften - enten gjennom privatisering eller annen form for lovbestemt begrensning av eierstyring – unngås denne typen ineffektivitet.

Et forslag som til stadighet er fremme i debatten om statlige foretak og problemer med kontroll og styring av disse er hel eller delvis privatisering av virksomheten. På slutten av 80- tallet kom det opp forslag om privatisering av deler av Statoils virksomhet. Olje- og energidepartementet frarådet dette i forhold til de deler av Statoils virksomhet som omfattet norsk sokkel og der Statoil hadde en rolle som et instrument for myndighetene(St.meld.nr.21(1988-89):6). I januar 1999 kom daværende Statoil- sjef Harald Norvik med sitt utspill om privatisering av selskapet(Andersen 2001:335). Salget av profitable statlige foretak har ført til anklager om at myndighetene skusler bort skattebetalernes eiendom(Aharoni 1986:328-329). Så var også tilfelle da Statoil ble delprivatisert for kort tid siden. Først og fremst fant man at dette argumentet var fremtredende i de kretser av Arbeiderpartiet som hadde hatt tilknytning til opprettelsen av selskapet. Begrepet privatisering består av tre elementer(Aharoni 1986:316):

1. Overføring av eierskap: *salg av statlig eide andeler* i et foretak til private aksjonærer.
2. Introduksjon av eller økning av *konkurranse*, eller redusere hindringer for dette, i håp om å øke effektiviteten.
3. Oppmuntringen til *private tilbud av tjenester* som for øyeblikket er fremskaffet kollektivt via staten.

De fleste statlige myndigheter privatiserer med bakgrunn i følgende grunner(Aharoni 1986:319-320):

1. Statens målsettinger har blitt oppnådd.
2. Målsettingene har vist seg å være umulig å gjennomføre.
3. Målsettingene er ikke lenger essensielle for den offentlige interesse, på grunn av at prioritetene er reviderte.
4. Oppgaven har blitt overlatt til andre statlige institusjoner.
5. Oppgaven kan og vil bli utført av ikke- statlige institusjoner.

Det synes å være relativt bred enighet om at det har vært en omprioritering av målsettinger i tilfellet Statoil. Myndighetenes fremste mål ved etableringen av selskapet var statlig kontroll og fornyelse av petroleumsindustrien. Dette målet er i dag langt på vei erstattet med målet om maksimering av profitt. Styrings- og kontrollfunksjonen ivaretas i dag bedre gjennom bruk av andre mekanismer enn direkte statlig eierskap. Det synes derfor som om det er en kombinasjon av disse momentene som førte til at Statoil ble delprivatisert. Statoil har gått fra å være et privilegert statlig oljeselskap med et blandet sett av målsettinger å forholde seg til og med en politisk rolle å spille, om enn noe rotete rolle, til å i det store å bli oppfattet som et oljeselskap med rene profittmål å styre driften etter. Konsernsjef i Statoil, Olav Fjell, skriver følgende i selskapets årsrapport for 2001(Statoil 2001:5):

Oppgaven som instrument er for lengst avvirket. Endringene i eierstruktur var derfor et naturlig steg for å styrke vår evne og vår mulighet til å utnytte de mange forretningsmulighetene vi har i et nasjonalt, og i økende grad et internasjonalt perspektiv

For tiden er det i hovedsak bare Senterpartiet(Borud 2000), deler av SV(Romstad Tjernshaugen 2000), den eldre garde i Arbeiderpartiet(Werner 2000) og muligens FrP(Kagge & Taraldsen 2002) som fremstår som helhjertede forsvarere av Statoil som dominert av staten og med en politisk agenda å ivareta. I tillegg har LO kommet på banen i det siste, med kraftige advarsler om nye statlige nedslag(Kagge 2002a). Nærings- og handelsdepartementet presenterte våren 2002 en stortingsmelding som gjennomgikk det samlede statlige eierskapet i næringslivet(St.meld.nr. 22 (2001-

2002)). Meldingen fokuserer på mulige rollekonflikter for myndighetene og tar til orde for at statens fremtidige eierskap må begrenses til selskaper av forvaltningsmessig karakter og selskaper der eierskapet har en klar politisk begrunnelse. Departementet bruker til dels eksempler fra prinsipal – agent teorien i sin diskusjon av det statlige eierskapet, og drøfter dette i forhold til eierskapets betydning for lønnsomhet. Næringsminister Ansgar Gabrielsen fra Høyre led nederlag i forslaget om videre nedsalg i statlige selskaper. Den uortodokse alliansen av Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet satte foten ned(Kagge 2002b). Fremskrittspartiet har gjort helomvending i spørsmålet omkring nedsalg i statlige selskaper, og har inntatt en posisjon som er preget av nasjonalistiske verdier, og ikke av de tidligere liberalistiske verdiene som partiet stod for på slutten av 1980- tallet og frem til midten av 1990-tallet(Løvik 2002). Øystein Hedstrøm, Fremskrittspartiet, som var saksordfører for meldingen om statlig eierskap lanserte et forslag om utredning av et strukturfond med en egenkapital på opp til 100 milliarder kroner. Fondet skulle sørge for å bevare viktige bedrifter på norske hender og hjelpe norske bedrifter ut i verden. Forslaget ble ikke vedtatt. Høyres fraksjonsleder i næringskomiteen kritiserte forslaget for å være en skremmende taktøkning i statskapitalismens fremmarsj, og fikk støtte fra uventet hold, Sosialistisk Venstreparti(Kagge 2002c). Et delprivatisert selskap har den fordel at ansvaret for eventuelle problemer ikke blir det offentliges alene, men kan deles med de private eierne(Sørensen & Dalen 2001:62). Det bidrar til økt legitimitet at enkelte heleide statlige selskaper får private deleiere og børsnoteres(St.meld.nr. 22 (2001-2002)). Nåværende olje- og energiminister Einar Steensnæs fra Kristelig Folkeparti vil ikke ta initiativ til videre nedsalg av statens andeler i Statoil. Steensnæs ønsker at et eventuelt slikt initiativ skal komme fra styret og være strategisk begrunnet. Olje- og energiministeren har også slått tilbake mot utspillet(Ask 2002j) om at Norsk Hydros olje- og gassdivisjon bør slås sammen med Statoil(Ask 2002f). Steensnæs kritiserer Statoils styreformann Leif Terje Løddestøl for ikke å ha informert den største eieren, staten, om utspillet på forhånd. Norsk Hydro avviser også utspillet(Ask 2002k). Fordelen med konkurranse er i følge Joseph E. Stiglitz at det motiverer bedrifter til å utvikle nye produkter og mer kostnadsbesparende måter å produsere på(1997:392). Det er antatt at myndighetene også har hatt dette i tankene ved nedsalget i Statoil. Et

hovedargument mot videre statlig nedsalg i Statoil er at man ønsker å hindre at selskapet skal havne på utenlandske hender. Allikevel er dette et argument som ikke uten videre holder mål. Begrenset utenlandsk oppkjøp av Statoil truer ikke statlig kontroll med selskapet, siden 1/3 eierskap gir såkalt *blokkerende* mindretall (Andersen & Austvik 2000:48). Det viktigste er nå at man har såkalt *negativ makt*, som betyr at man har mulighet til å hindre vedtektsendringer. Aksjonærer, kan selv om de er småaksjonærer, stille spørsmål og få svar på generalforsamlingen til selskapet (Aharoni 1986:337). Som kjent skjedde det store endringer for Statoil i 2001. Selskapet ble delprivatisert og havnet på børs. Den statlige eierandelen er i dag på omkring 82 % og selskapets børsverdi er anslått til 120 milliarder norske kroner (Ask & Løvik 2001). Dette har medført at selskapet er å anse som et hvilket som helst annet kommersielt selskap, uten krav på særbehandling av noen form. Svein S. Andersen påpeker at eierskap ikke bare er et spørsmål om andeler, men også om hvordan det statlige eierskapet skal utøves (2001:334). Øystein Noreng hevder at over lang tid vil et statlig oljeselskap vise seg å være en ulempe, fordi det har svakere effektivitetsincentiver enn tilsvarende private oljeselskaper. Dette vil spesielt bli synlig i et åpent og konkurranseutsatt energimarked, der den statlige eieren vil lide på grunn av for lav avkastning på investert kapital, mens statens innbyggere risikerer å lide på grunn av høyere priser (2001:36). Delprivatisering ble ansett som nødvendig for å skaffe til veie privat kapital og styrke incentiver til effektiv og kommersiell utvikling i en internasjonal omgivelse preget av store strukturendringer (Andersen 2001:348).

Incentivstrukturen er det som først og fremst skiller et privat foretak fra et statlig foretak. Både ledelsen i de statlige foretak og dets kontrollører fra myndighetene har ikke noen spesielle gevinster å hente ut dersom foretaket er særs effektivt (Aharoni 1986:193). I tillegg vil ikke myndighetenes byråkratistab bære kostnadene dersom foretaket er ineffektivt. Den gjenværende politiske ambisjon når det gjelder Statoil er å sikre at selskapets hovedkontor forblir i Norge (Andersen 2001:358). Utenom det er det bare i bunn og grunn et spørsmål om mest mulig avanse for satsningen i sektoren som står fast på agendaen.

Kjell A. Eliassen påpeker likevel at det i de senere år har vært en tendens til at

departementet i noen tilfeller har forsøkt å distansere seg fra Statoils vurderinger. Dette kan ha sin bakgrunn i at det kan være problematisk for departementet å være for nært tilknyttet til de vurderinger som er gjort av Statoil(1984c:10). Det må imidlertid bemerkes at dominerende statlig eierskap kan føre til usikkerhet om selskapers fremtidige evne til å utvikle og gjennomføre kommersielle strategier som bryter med politiske verdier. En slik usikkerhet kan føre til lavere avkastning(Andersen 2001:362). En tendens som har blitt forsterket de siste årene er at Statoil satser mer og mer på virksomhet andre steder enn i Norge(Ask 2001c). Svein S. Andersen påpeker at en internasjonalisering av Statoil kan sees på som en horisontal ekspansjon som ikke reduserer, men øker risiko, om man sammenlikner med alternativet om å bygge opp fond(2001:345-346). Yair Aharoni hevder at både internasjonalisering av selskapets operasjoner og en strategi som fokuserer på bredde og spredning av selskapets gjøremål, virker i retning av økt autonomi for statsselskapets ledelse. Begge disse strategiene fremmer økt handlingsfrihet for ledelsen og kan dessuten bidra til å skjerme for kontroll og styring fra eierne, dvs. myndighetene(1981:191). Skattesystemet har lagt opp til at selskapene får muligheter til å føre kostnader i utlandet mot inntekter på norsk sokkel(Andersen 2001:346). Det er dermed staten som bærer mesteparten av risikoen ved satsninger utenlands. Økte produktutviklingskostnader og økt konkurranse om markedsandeler har ført til at et selskap satser i flere områder for å sikre den nødvendige inntjening(Rudsar 1998:15). Internasjonalisering av norske selskaper i form av utenlandsengasjement kan sees som horisontal ekspansjon som ikke reduserer, men tvert i mot øker risiko, om man sammenlikner med alternativet om å bygge opp fond(Andersen & Austvik 2000:47). Et statlig eierskap er gjenstand for mer påtrykk fra samfunnet til å holde seg unna prosjekter som staten ikke ønsker å bli identifisert med(Aharoni 1986:272). Dette kan dreie seg om for eksempel investeringer i land, der makthaverne bryter menneskerettighetene i stor skala. Debatten om Statoils tilstedeværelse i Nigeria på slutten av 1990- tallet er et eksempel på dette. Det er likevel ikke problemfritt for myndighetene å legge seg opp i hvilke land statens selskaper bør holde seg borte fra. Slikt press kan bli tolket som utilbørlig innblanding i selskapenes daglige

forretningsdrift. I tillegg så er det sådd tvil om hvorvidt det i realiteten hjelper de undertrykte i disse landene, dersom den utenlandske tilstedeværelsen forsvinner. Poenget er at slik tilstedeværelse over tid kan være med på å gradvis få til en positiv utvikling. Regimene kan bli utsatt for press i en positiv retning fra de tilstedeværende selskapene, som legger igjen store verdier i landene.

19. mars ble 6,4 % av verdien av SDØE solgt, og dette gav en inntekt på 8,4 milliarder kroner for staten. Norsk Hydro ble den store vinneren i kampen om andelene(Ask 2002d). Statoil hadde ytret ønske om å overta hele SDØE, men det forslaget var det liten stemning for. Dersom forslaget hadde fått gjennomslag, hadde man i realiteten gått baklengs inn i fremtiden, ettersom man hadde nærmet seg den situasjonen som var forut for kompromisset i 1984.

6. Samlivsproblemer

Et skille mellom eierskap og ledelse av et foretak medfører en rekke mulige problemer. Det krever ressurser av eierne å kontraktsfeste mål og krav til ledelsen, følge med på ledelsens disposisjoner, forhandle løsninger mellom seg selv og foretakets ledelse og håndheve sin eiendomsrett(Aharoni 1986:190). De kostnader som er forbundet med nøye overvåkning av foretakets planer og disposisjoner kan føre til at foretaket blir mindre effektivt, noe som kan slå tilbake på foretakets eiere. Det hele blir derfor en vanskelig balansegang for foretakets eiere. Politiske beslutninger foretas i et samspill mellom ulike aktører som er del av systemet. Politikk er en styrkeprøve mellom ulike interesser, og det er ikke gitt at det er den formelle makthaveren som har det beste utgangspunktet. Særinteresser besitter mye makt i Norge. Denne makten kan i stor grad tilskrives deres ressurser. Organisasjonenes ressurser påvirkes av eksterne faktorer som den økonomiske situasjon, endrede politiske oppfatninger hos makthaverne, ny teknologi, endringer i råstofftilgang etc.(Eliassen 1984d:4). Keith Dowding advarer mot følgende(1996:75):

Competition between firms within industries and between industries gives rise to sectoral cleavages in the clamour for government attention

De styrende kan derfor ende opp som de organiserte interessenes parter i stedet, og det kan få svært uheldige konsekvenser. Spesielt vil faren for en slik utgang være stor i forhold til styring og kontroll med statsselskaper, ettersom det gjerne er tettere forhold mellom representanter for slike selskaper og representanter for myndighetene, enn situasjonen er for tilsvarende private selskaper. Statsselskapene har lettere tilgang til maktens korridorer, og vil kunne utnytte dette til sin fordel, en fordel som ikke nødvendigvis er fordelaktig for den styrende part. Brundtland-regjeringen gikk i Langtidsprogrammet 1982-85 hardt ut mot det den omtalte som *forhandlingsøkonomien*. Etter regjeringens mening hadde det utartet seg til en kamp for særinteresser, hvor interessegrupper og enkelte foretak oppnådde fordeler langt ut over det som kunne dekkes opp ved egen produktivitet og lønnsomhet. Dette gikk på fellesskapets bekostning(Hanisch, Søylen & Ecklund 1999:267). Finansdepartementet

som skulle være et slags overdepartement, manglet de relevante styringskriterier, effektive virkemidler og den incentivstruktur som var nødvendig, og det gjorde at statsbedrifter viste seg like vanskelig å styre som private bedrifter. I kjølvannet av dette begynte man derfor å fokusere på problemer som knyttet seg til styringssvikt i den offentlige sektor. *Styringssvikt*, oppdaget man, kunne ha like alvorlige følger som *markedssvikt* (Hanisch, Søilen & Ecklund 1999:358). Det er tid for å se nærmere på samlivsproblemer i forholdet mellom staten og Statoil. Nedenfor vil jeg gå igjennom ulike problemer knyttet til styring og kontroll av Statoil. Et eksempel på problemer i samlivet er kriser i forholdet. Jeg har valgt å fokusere spesifikt på to kriser. Krisene oppsto i forbindelse med overskridelser ved større utbyggingsprosjekter.

6.1 Kontrollproblemer

En viktig grunn til etableringen av Statoil var at myndighetene skulle ha et redskap de kunne være i stand til å kontrollere. Petroleumsindustrien var preget av maktdominans av noen få, men store multinasjonale selskaper, og ble ansett for å være komplisert, og uoversiktlig. I lys av denne forståelsen, mente myndighetene at kontroll best kunne ivaretas gjennom et oljeselskap med staten selv i førersetet. Det har vært reist kritikk mot de folkevalgte evner til å kunne være i stand til å føre detaljert kontroll med næringsforetak eid av staten (Redwood & Hatch 1982:153). Yair Aharoni skriver (1986:280.281):

The government is sometimes portrayed as controlling the SOEs²⁷, but in reality the managers of the SOEs, falling between the stools of too many controllers, often gain independent power and have sometimes become the more dominant partners in the contest for power

Harvey B. Feigenbaum viser til at mangel på teknisk kunnskap om den industrien byråkratene skal kontrollere, leder til at de etablerer et slags klientellforhold til den samme industrien, ved at de er avhengige av deres informasjon og kunnskap (1985:99). Jeg skal nedenfor ta for meg tre ulike typer problemer knyttet til kontrollaspektet:

²⁷ SOEs er en forkortelse av State Owned Enterprises.

informasjonsproblemer, mål- og måleproblemer og incentivproblemer.

6.1.1 Informasjonsproblemer

Informasjon er en viktig ressurs, men det er knyttet kostnader til ervervelsen av denne ressursen. Det å ha informasjon som andre har behov for gir innehaveren av informasjonen makt over den andre aktøren. Myndighetene er avhengige av den informasjonen deres byråkrater skaffer til veie for dem, mens byråkratene får sin informasjon fra profesjonelle grupper, lobbygrupper og industrielle organisasjoner (Dowding 1996:54-55). *Folkestyre* forutsetter at demokratisk valgte organer har et godt kunnskapsgrunnlag for sine beslutninger, dvs. at man har informasjonssystemer som både sikrer innsikt i hvilke faktorer som påvirker politisk prioriterte mål, og data om faktiske saksforhold(Olsen 1989a:16). Johan P. Olsen fremholder at det er nødvendig for de politiske organer å ha tilstrekkelig innsikt i petroleumsvirksomheten slik at man kan foreta en kritisk og uavhengig vurdering av de forslag oljeselskapene legger frem, dersom man vil sikre reell styring og kontroll(Olsen 1989a:16). Store informasjonsskjevheter og utstrakt hemmeligholdelse er uforenelig med et demokratisk styresett(Blichner & Olsen 1989:71). Ledelsen i statlige foretak kan skjule profitt eller i det minste forsøke å glatte dem ut, for å beholde mest mulig av avkastningen fra produksjonen i selskapet selv, og hindre de statlige myndigheter å slå kloa i dem (Aharoni 1986:188). Verdien av ledelsens skjønn i et stort foretak er stor fordi ledelsen innehar mer informasjon enn sine kontrollører, informasjonskostnadene er imperfekt og asymmetrisk fordelt, i favør av foretakets ledelse(Aharoni 1986:219). *Informasjons-fordeling* dreier seg ikke utelukkende om informasjon som kommer frem i lyset. Like viktig er den informasjonen som blir holdt tilbake eller dysset ned. Begge typer informasjon har klare *fordelingsvirkninger* i forhold til makt, og dette gjelder både i offentlig og privat sektor(Hernes 1975/1995:100). Profesjonelle grupper innehar gjerne autoritet på saker som angår deres område, fordi de besitter spesialisert kunnskap (Dowding 1996:55). Et inntrykk av Stortinget er at det består av generalister, som får hovedmengden av sin informasjon om petroleumsvirksomheten direkte fra parter som på ulike nivåer nyter godt av virksomheten. Et problem knyttet

til dette er at den store informasjonstilgangen i de ulike sakene, i seg selv blir et problem for de folkevalgte. Dette kan betegnes som *overload* av informasjon, og selektivitet i utvalget av informasjonen kan dermed få konsekvenser (Tangen 1984:50-57). Ledelsen i statsforetaket kan i stor grad kontrollere flyten av informasjon og mengden av denne som går til myndighetene. Dette kan bli et kraftig våpen til å oppnå mer autonomi for foretaket (Aharoni 1986:295). Det konstante samvirket mellom statsforetaket og de kontrollerende statlige organer kan bedre informasjonen, kommunikasjonen og byråkratenes forståelse av foretakets drift og behov (Aharoni 1986:401). Men, det kan også føre til at de to partene blir for tett sammenbundet, og at det utvikler seg et forhold der kontrollørene kan bli kolonisert inn i foretakets system på en måte som er til fordel for foretakets ledelse. Foretakets ledelse kan da legge premissene og bestemme rekkefølgen i hvordan prioritetene skal være. Det kan være tilfelle at byråkrater eller politikere som viser en "forståelse" for den industrien de er satt til å regulere, blir belønnet med gode stillinger i industrien etter at de har tjent myndighetene (Stiglitz 1997:398). En kritikk som har vært anført mot statlige foretak er at ledelsen i foretakene i for stor grad blir valgt til sine posisjoner på grunn av sine politiske forbindelser, snarere enn deres profesjonelle kompetanse (Aharoni 1986:287). Hans Henrik Ramm hevder at Arbeiderpartiet selv bidro til at det i Høyre var stor skepsis mot Statoil, ettersom de politiserte selskapet fra starten av, ved å sette inn sine partifolk i alle ledende posisjoner og holde Høyre utenfor styret (1985:137). Kåre Willoch hevder at Arve Johnsen hadde en større tilhengerskare i Stortinget enn regjeringen hadde (1990:287). Tidligere Statoil-sjef, Arve Johnsen skriver (1988:223):

Styrets og min oppgave var å ta standpunkt til forretningsmessige spørsmål. Politiske vurderinger var en oppgave for industriministeren, regjering og Storting. På den annen side hadde – og har jeg – en bred kontaktflate i Stortinget og det politiske liv for øvrig. Det ga mange anledninger til å redegjøre for Statoils saker i Industrikomiteen og andre politiske fora. Det var nok de som mente at jeg enkelte ganger skulle være litt mer saktmodig i kontakten med representanter for det politiske miljø. Det er imidlertid ikke min stil

George J. Stigler hevder videre at industrielle aktører som søker regulering i en eller annen form må være forberedt på å betale med de to ting som politikerne trenger: *stemmer og ressurser* (1986:254). Dess større styringsambisjoner folkevalgte organer

har, dess mindre de opererer med bundne mandater, og dess flere mål de formulerer, dess større blir informasjonsbehovet(Blichner & Olsen 1989:70). Gudmund Hernes diskuterer innflytelse og posisjon i grupper av aktører, og han skriver(1975/1995:113):

Den posisjon en får, innen en gruppe som deler ens verdier, vil ofte avhenge av om en kan fremskaffe informasjon som setter den bedre i stand til å realisere sine interesser

Myndighetene mangler ofte ekspertise til å bestemme retning for de statlige foretakene, i tillegg til at de ofte fraskriver seg denne muligheten til å gi slik rettleiding av politiske grunner(Aharoni 1986:142). Nasjonale planer er ofte forberedt med aktiv hjelp fra det respektive statsforetaket, som besitter mye av den informasjonen og ekspertisen som behøves for å få utført dette arbeidet(Aharoni 1986:142). I tillegg kan myndighetene føle det slik at de mangler kunnskap til å meningsfullt gå ut og kritisere eller evaluere mange tekniske eller økonomiske aspekter ved de planer som er fremsatt av statsforetaket(Noreng 1981:143). Gudmund Hernes gjør følgende innsiktsfulle observasjon(1975/1995:103):

Siden andres makt over en selv øker når de kontrollerer ens interesser, vil det også i mange tilfeller være strategisk å holde sine egne hensikter eller ønskemål skjult

Dette er problematisk i forhold til et statlig selskap som Statoil i deres forhold til de andre private oljeselskapene. Statoil taper på at viktig informasjon lekker ut til de private, samtidig som det er et krav om mest mulig åpenhet om dens virksomhet og planer fra politikernes og folkets side. Dette er et vanskelig punkt, et dilemma. I 1991 skjedde det endringer i fremleggelsen av \$ 10 planen for Stortinget. Endringene hadde departementet utarbeidet i samarbeid med Statoils styre. Det betydde blant annet en reduksjon i antall saker som skulle fremlegges generalforsamlingen for godkjenning, og punktet som påla styret å legge frem planer om utnyttelse av petroleumsforekomster ble fjernet(Lyng Larsen 1993:122). Fra og med 1992 skulle ikke lenger \$ 10 planen legges frem for Stortinget hvert år, men bare hvert andre år(Rudsar 1998:77). Etter at Statoil havnet på børs og fikk tilgang til privat kapital, ble \$ 10 planen fjernet.

6.1.2 Mål- og måleproblemer

I følge Johan P. Olsen har de folkevalgtes søken etter enighet og å hindre konflikt i mange tilfeller ført til et lavt presisjonsnivå når det gjelder mål og avveiningsforhold. Det har blitt satset på enighet gjennom mange, generelle og sprikende målsettinger (1989b:199). Dette har vært vellykket i den forstand at man har hindret de store og åpne konfliktene, men det gjør det vanskeligere å bruke målene som redskaper til å vurdere hvorvidt den politiske linjen som ble lagt har vært vellykket utover det å dempe spenningene mellom de ulike partiene på Stortinget. Petroleumpolitikken har vært kjennetegnet av en rekke mål, og prioriteringen av disse har endret seg med årene. I tillegg er det også slik at de ulike målene seg i mellom til en viss grad har vært inkompatible. Dette leder til to typer problemer. Det første er det jeg kaller *målproblemer*, mens det andre har jeg valgt å kalle *måleproblemer*. Målproblemer oppstår som følge av at målene som myndighetene har satt seg er mange, tvetydige og innbyrdes svært ulike. Fraværet av klart definerte mål for statlige foretak resulterer i forskjeller mellom ledelsens skjønn mellom statlige og private foretak. Poenget er at skjønnet blir tillagt større betydning i statlige foretak, og det kan føre til at ledelsen i disse foretakene velger og tilnærmer seg andre mål og strategier enn det eierne ville gjort (Aharoni 1981:184). Det fremste eksempel på et slikt problem er målet om mest mulig profitt, sett i forhold til målet om ivaretagelse av overordede nasjonale interesser. Måleproblemer er en del av dette bildet, og oppstår som følge av at myndighetene har flere ulike roller å spille, i tillegg til at Statoil er gitt en rekke ulike roller. De ulike rollene kan føre til rollekonflikt eller rolleforvirring. Hilmar Rommetvedt lister opp 26 roller²⁸ som Statoil har eller har innehatt, og påpeker at disse rollene ofte vil være innbyrdes inkonsistente og derfor vanskelig kan oppfylles samtidig. Listen er lang, men er ikke ment å være utfyllende. Rommetvedt tillater seg derfor å stille følgende spørsmål: *Hva mener politikerne egentlig at selskapet skal gjøre?* (1991:42-43). De ulike rollene Statoil innehar kan fremme legitimitet i to

²⁸ Listen er: Forretningsmessig rolle, instrument- rolle, forvalter- rolle, samfunnsøkonomisk rolle, hjelper- rolle, distriktpolitisk rolle, nasjonal kontroll-rolle, konsesjonssøker- rolle, konsesjonstildeler- rolle, temporegulator- rolle, avhengighetsskapende rolle, dataforvalter- rolle, folkeopplyser- rolle, veileder- rolle, pådriver- rolle, koordinator- rolle, forretningsfører- rolle, forhandlingsleder- rolle, redningsselskaps- rolle, industripolitiker- rolle, internasjonaliserings- rolle, anti-apartheid- rolle, hvilende beredskaps- rolle, kapitalkilde- rolle, beskytter- rolle mot EF og sosialisering- rolle (Rommetvedt 1991:42).

former. For det første kan de fremme legitimitet hos politikerne, gjennom sin bredde. For det andre kan de fremme legitimitet hos Statoil, fordi mange forskjellige grupper kan knytte forventninger og forhåpninger til selskapet(Rommetvedt 1991:43). I tråd med myndighetenes ønske om mest mulig kontroll med selskapet, er det av stor viktighet å hindre at det er selskapsledelsens skjønn som veier tyngst for de vedtak som fattes. Dersom skjønn blir en rettesnor, kan dette lede til uforutsigbarhet. Yair Aharoni fremhever tre grunner til at de statlige myndigheter søker å redusere betydningen av skjønnets ledelsen i statlige foretak har(1986:220):

1. Skattebetalerne eier de statlige foretakene. De statlige foretakene er folkets eiendom.
2. Det er aldri helt klart hvilke typer handlinger av de tilgjengelige alternativer som vil tilgodese den nasjonale interesse mest.
3. Ministrene er individer med personlige politiske interesser og ambisjoner som vil forsøke å kanalisere det statlige foretakets operasjoner i retninger som vil fremme disse interessene.

Yair Aharoni hevder at uten klart fastsatte og målbare mål, vil det være umulig å måle innsatsen. Dersom målene blir for rigide, spesifikke eller statiske kan derimot resultatet bli at man hindrer innovasjon og tilpasning til de krav markedet stiller(1986:169). Arve Johnsen sammenlikner de første årene til Statoil, eller pionerårene som han kaller dem, med et felttog(1990:20). Felttoget til Statoil- sjefen førte også til en Kina- tur. Statoil ble i 1979 valgt som rådgiver for det kinesiske statsoljeselskapet. Statoils daværende administrerende direktør hadde vært i Kina tidligere, var godt kjent med Maos verker og dro i desember samme året på besøk til det kinesiske statsoljeselskapet. I sin presentasjon til oljeeksperter fra hele Kina brukte han flere referanser til Maos verker, og brukte flittig uttrykk hentet fra disse verkene. Administrerende direktør for Den norske stats oljeselskap as. var på besøk i Kina, og refererte i klare ordelag til Mao og kulturrevolusjonen i positive termer(Johnsen 1990:105). Videre filosoferer Johnsen over at Statoils rolle som rådgiver i Kina også kunne ha tjent en større sak, nemlig i den store sammenheng å fremme fred og

forståelse for hverandre (Johnsen 1990:106). Det er all grunn til å stille spørsmål ved måten Statoil brukte sin rolle, og Johnsen sin stilling på i denne sammenheng. Det var vel neppe slik at norske myndigheter nødvendigvis delte Johnsens oppfatninger om disse spørsmål, og ei heller delte hans spesielle interesse for Mao og hans ideer? Statoils og statens interesser er ikke synonymt, selv om enkelte ønsker å fremstille det slik. Yair Aharoni fremholder at imperiebyggere blir tilfredstilt av å kunne tjene nasjonens interesse heller enn den private og derfor i all hovedsak er motivert av ønsket om å bygge industrielle imperier på grunnlag av kapitalintensive foretak (1986:291). Flere har hevdet at det var nettopp dette Statoils første administrerende direktør, Arve Johnsen drev med i sin tid. Heller enn å fokusere på lønnsomhet og effektiv drift, søkte den første ledelsen i Statoil å satse på en kraftig ekspansjon av foretaket. Som statlig oljeselskap kunne Statoil legge langsiktige samfunnsmessige kriterier til grunn for sin virksomhet. Mange har i ettertid påpekt at Arve Johnsen og hans stab bare i liten grad reflekterte over kostnadene ved å bygge opp en norsk oljeindustri (Ryggvik 2000:93). Yair Aharoni hevder at dersom et statsforetak utelukkende opererer etter kommersielle kriterier, er det mulig å overvåke dets innsats (1986:145). Mangelen på *resultatindikatorer* i mange statsbedrifter og spesielt i monopolbedrifter, svekker ledelsens incentiver for mest mulig effektiv drift, slik at verdien av selskapet øker (Ulven 1992:13). Thomas Ulven skriver (1992:10):

Sammenblanding av kommersielle mål på den ene siden og forvaltningsmessige mål på den andre, har resultert i at myndighetenes innflytelsesmuligheter er blitt innsnevret

I følge Daniel Yergin og Joseph Stanislaw er hovedproblemet med statsforetak at de mangler disiplin når det gjelder ressursbruk (1998:136). Ledelsen i statsforetak kan peke på andre mål enn profitt som rettferdiggjør store satsninger som private ellers ikke ville gjort. Ledelsen i statlige foretak oppfatter seg selv gjerne som bedre i stand til å vurdere hva som er i den nasjonale interesse enn deres politisk influerte kontrollører (Aharoni 1986:156). Thomas Ulven hevder at begrepet den nasjonale interesse er mangetydig og avhengig av betrakterens politiske oppfatninger og hvor han til enhver tid befinner seg når han vurderer innholdet i begrepet (1992:8). Ulven påpeker at den måten statsbedrifter ofte kontrolleres på gir betydelig rom for ledelsen

til å spille på forskjellige statlige aktører, samt å drive lobbyvirksomhet og andre former for ”kolonisering” til fordel for bedriftenes interesser. I tillegg kan ledelsen i statlige bedrifter spille de ulike statlige delmålene opp mot hverandre, og på den måten så tvil om hvem som egentlig forsvarer ”statens interesser”(1992:13). I forbindelse med debatten om byggingen av den første rørledning på den norske sokkelen kom det til å bli strid om størrelsen på den statlige deltakelsen i rørledningsselskapet. Forslaget fra Statoil var at selskapet skulle få halvparten av styremedlemmene i det nye selskapet, og inneha 50 % av aksjene. Phillips- gruppen skulle reise 95 % av kapitalen, mens Statoil skulle bidra med skarve 5 %. Industridepartementet så rødt. Statoil gav seg likevel ikke, og klarte å overbevise industriminister Ola Skjåk Bræk om at det som var i Statoils interesser var i Norges interesser(Nerheim 1996:26). Thomas Ulven hevder at det ofte vil være et misforhold mellom selskapsledelsens og kontrollørens kapasitet til å vurdere investeringsbehov. Dette vanskeliggjør sistnevntes muligheter til å overprøve behovet, og gir derfor statselskapets syn en større sjanse til å seire (1992:25). Yair Aharoni fremholder at dersom dårlig definerte målsettinger eller krav er fulgt av kontroll av typen *en arms lengde*, og finansiell uavhengighet i markeder med ingen eller liten konkurranse, så vil ledelsen i statsforetaket kunne definere selskapets målsettinger i samsvar med sine personlige målsettinger(1986:157). I perioder ble Statoil pålagt av myndighetene å ta opp sine lån i Norge, selv om selskapet kunne ha tatt opp disse lån til bedre betingelser i utlandet. Dette påbudet var fordelaktig for de norske finansinstitusjonene som ble valgt ut, men ikke fordelaktig for Statoil. Som Arve Johnsen dessuten påpeker, var selskapets inntekt i det vesentligste i amerikanske dollar, og for å unngå kurstap ville det være mest lønnsomt og innebære minst risiko å ha lånene i amerikanske dollar(1990:188). Statoil ble dessuten pålagt å oppta lånene med statsgaranti. Statoils ledelse mente dette var et unødvendig pålegg(Johnsen 1990:188).

Det har vært reist kritikk fra flere hold i forhold til statlige oljeselskapers engasjement i land der hvor menneskerettigheter ikke står først blant myndighetenes prioriteringer. Statoil var på plass i Nigeria i 1993 og det blir hevdet at selskapet ved sitt nærvær indirekte understøtter landets brutale makthavere, på grunn av de økonomiske

gevinster myndighetene erverver fra selskapets operasjoner(Aftenposten 2002). Karakteristisk for petroleumpolitikken i de siste årene har vært reduksjonen i antall politiske delmål og et økt fokus på økonomiske hovedresultater og effektivitet (Andersen & Noreng 1997:15). I takt med dette har det skjedd en svekkelse av aktiv politisk styring, der mange mål forfølges gjennom et hierarkisk forhandlingssystem(Andersen & Noreng 1997:15).

6.1.3 Incentivproblemer

Yair Aharoni hevder at oppfatningen om at myndighetene er prinsipalen i et prinsipal – agent forhold med et statlig foretak som agenten er misledende. I stedet er det snarere folket som er prinsipalen, med en rekke ulike agenter som opptrer på dets vegne i et slikt forhold(1986:222). Det sentrale problem i forhold til bruk av incentiver i et stat – statselskaps forhold er at individene som deltar ikke bærer det fulle ansvar for konsekvensene av sine vurderinger og handlinger(Stiglitz 1997:437-438). Dette leder til et problem. Verken myndighetene eller ledelsen i Statoil har de samme incentiver til innsats som man kan forvente dersom de hadde hatt en personlig interesse i selskapets ve og vel, eller et personlig ansvar ved feilgrep. Statlige foretak er eid av alle landets borgere, men disse virkelige eierne har i dag liten eller ingen innflytelse på foretaket i forhold til andelseiere i private foretak(Aharoni 1986:128). Poenget er derfor at ingen slags kontrakt kan opprettes som helt og holdent kan strukturere incentivene til foretakets ledelse på en måte som vil være i full overensstemmelse med denne øverste prinsipalens agenda(Aharoni 1986:129). Den øverste prinsipalen er i stedet representert av en rekke mindre prinsipaler, så som Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet, den sittende regjering og Stortinget(Aharoni 1986:129). Disse har ikke en spesifikk egeninteresse i foretaket som får dem til å følge foretaket som om det var deres egen eiendom. Dette kan derfor føre til mangelfull årvåkenhet for selskapets planer og disposisjoner og derfor til svakere styring og kontroll. Det fremste eksempelet på slike tilfeller er at myndighetene gjerne krever for lav avkastning, og at selskapet kan få til store budsjettoverskridelser ved større utbygginger, som først blir sett på med argusøyne når det er for sent. Hovedsakelig er

det profitt som er det målbare utkommet av agentens handlinger på vegne av prinsipalen. Størrelsen på profitten påvirkes av mange faktorer, mange av dem utenfor agentens egen kontroll, men agentens innsats vil virke inn på resultatet. Problemet er gjerne at det ikke står klart for prinsipalen hvorvidt gode resultater kan forklares med utgangspunkt i agentens egen innsats eller hvorvidt det må tilskrives rent hell(Grossman & Hart 1983:10). Basisen for statlig eierskap har å gjøre med hvem som kan eller skal ha makten til å allokere profitten som stammer fra en spesifikk aktivitet(Aharoni 1986:258). Et sentralt spørsmål som er knyttet til styringen av Statoil er disponeringen av selskapets overskudd(Eliassen 1984c:13). Det er innlysende at Statoil ønsker å disponere mest mulig av overskuddet slik det selv vil, men dette er ikke nødvendigvis i samsvar med myndighetens overordnede interesser.

Det finnes muligheter for statselskaper til å påvirke politikken via media. Statoil gjorde dette under Arve Johnsens ledelse, da han offentlig gikk ut og lovet flere arbeidsplasser hvis et visst prosjekt ble gjennomført. Dette skapte selvsagt forventninger, og bandt de folkevalgte i den forstand at ble vanskelig å stå i mot det presset som utspillet skapte(Tangen 1984:154). Yair Aharoni hevder at dess mer ledelsen i statlige foretak føler at de er avhengige av beslutninger fattet av byråkrater og politikere, dess mer vil ledelsen gi seg i kast med oppgaven å søke politisk støtte for sine forslag, i stedet for å bruke disse ressursene på økonomisk drift av foretaket, og pleie sine kundeforhold(1986:294). Toppledelsen i store foretak er kjent for å blande personlige verdier og holdninger med foretakets, og dessuten kjent for å influere foretakets retning i stor grad(Aharoni 1986:127). Ledelsen i statlige foretak forsøker å oppnå mer politisk makt enn ledelsen i tilsvarende private foretak, og er mindre bekymret for konsekvensene av risikofylte beslutninger(Aharoni 1986:396). Et av hovedproblemene i norsk petroleumsvirksomhet i dag synes å være uforholdsmessig høye kostnader(Andersen & Noreng 1997:28). Ettersom den norske sokkelen i hovedsak er dominert av statlige olje-selskaper, selskaper som tradisjonelt ikke har merket det samme presset i retning effektivitet og omstilling som sine private konkurrenter, er det grunn til å spørre seg om det kan være en sammenheng mellom statlig drift i petroleumindustrien og et høyt kostnadsnivå. Svein S. Andersen &

Øystein Noreng tilskriver de høye kostnadene høye lønnskostnader, en kostbar skiftordning, utilstrekkelig desentralisering og mangel på konkurranse(1997:28). Kravene til effektivitet oppstrøms svekkes fordi de statlige oljeselskapene både tilegner seg grunnrente og unndrar seg kapitalmarkedets krav til lønnsomhet(Andersen & Noreng 1997:19). Sterkt forenklet kan det se ut som om de statlige selskapene nyter godt av alle fordelene, mens de i liten grad er utsatt for ulempene som virksomheten medfører. Ole P. Kristensen hevder at styrkeforholdet i den offentlige beslutningsprosess er asymmetrisk i utgiftstilhengernes favør(1984:9-13). Dette har sin basis i at de som ønsker økte utgifter eller fortsettelse av allerede iverksatte aktiviteter lettere klarer å samle seg om sin sak, som er en spesifikk sak, mens motstanderne er en heterogen gruppe som har et bredere formål og som ikke så lett klarer å samle seg om spesifikke saker. Kort oppsummert: *utgiftene fordeles på et uoversiktig stort antall aktører, mens gevinstene fordeles på en mindre, og spesifikk gruppe aktører.* Den private delen av verdens oljeindustri har gjennom årene blitt tvunget til spesialisering, effektivisering, omorganisering og kostnadskutt. Situasjonen har ikke vært den samme for de statlige oljeselskapene. Mens den private delen av oljeindustrien i dag preges av både mangfold og sterk konkurranse, har presset i retning av denne utviklingen vært mye mindre eller ikke tilstedeværende for den statlige delen. Dette tilskrives til dels at de statlige eierne venter et moderat utbytte sammenliknet med de private eierne, og til dels at de statlige oljeselskapene har beskyttede eller svært privilegerte posisjoner i sektoren (Andersen & Noreng 1997:18). Joseph E. Stiglitz hevder at det er 4 grunner til at selskaper bryr seg om en god finansiell struktur. For det første er man klar over faren ved å bli slått konkurs. For det andre kan det eksistere visse skattemessige begrunnelser. For det tredje kan det foreligge incentiver for ledelsen til å drive effektivt. Sist, men ikke minst har et selskaps finansielle struktur konsekvenser for markedets verdifastsettelse av det(1997:480-482). I hovedsak må disse grunnene sies å skulle være forbeholdt private selskaper. Et statlig selskap kan ikke slås konkurs, det eksisterer heller ikke noen særlige incentiver for ledelsen til å drive effektivt og selskapets verdi fastsettes ikke av markedet dersom det er et helstatlig selskap. Ettersom svært få statlige foretak er utsatt for intern eller ekstern konkurranse er det svært vanskelig å måle hvorvidt foretaket er rasjonelt og effektivt(Aharoni 1986:219).

Thomas Ulven skriver(1992:13):

Fravær av børsnotering, trussel om oppkjøp, og personellutskiftninger ved dårlige økonomiske resultater skaper en distanse mellom selskapets ledelses og eiernes, de skattebetalende borgernes mål og preferanser ved virksomheten, noe som også reduserer mulighetene for at de fordelingsmessige sidene av statselskapets aktiviteter samsvarer med overordnede mål

Et element som taler for økt fokus på effektivitet i private foretak er ledelsens muligheter til å motta bonus eller aksjeopsjoner dersom foretaket gjør det spesielt bra(Aharoni 1986:192). Dette er incentiver som kan påvirke styringen av foretaket på en positiv måte. Et problem for ledelsen i et statlig foretak som Statoil er at de ikke nyter samme grad av hemmeligholdelse om sine forretningsdisposisjoner og planer som et tilsvarende privat. I tillegg vil ofte media være mer påpasselige med å følge med på hva det statlige foretaket foretar seg enn på de private, ettersom det statlige foretaket på en måte er *allmannseie*(Aharoni 1986:59-67). Et problem i forhold til asymmetrien i ekspertise mellom myndighetene og statlige foretak er ulikheten i lønnsnivå mellom de som jobber for det statlige foretaket og de som jobber som kontrollører av foretaket for myndighetene(Aharoni 1986:279). Dersom de statlige foretakene betaler sine medarbeidere mye mer enn det myndighetene betaler sine folk, vil det være en fare for at kvalifisert personell fra kontrollørens side vil flykte over til selve statsforetaket. Dette forringer kvaliteten på ekspertisen som myndighetene blir sittende igjen med. Det har vært en enveis utveksling av kvalifisert personell mellom statlige myndigheters kontrollorganer og oljeselskapene. Ole Berrefjord og Per Heum fremholder at det finnes grunn til å tro at dette har influert maktforholdene mellom de statlige myndigheter og oljeindustrien, hovedsakelig fordi de som flytter over vil inneha innsidekunnskap om hvordan myndighetene arbeider og de vil vite hvor selskapene kan *trykke* for å øve innflytelse på beslutningene(1990:41). Rune J. Sørensen og Dag Morten Dalen refererer til to typer av modeller for styring av underlagte virksomheter; ”brannalarmer” og ”politipatruljer”. Førstnevnte innebærer at problemsøkingen overlates til velgerne, interessegrupper og massemedia, mens sistnevnte innebærer at de folkevalgte fører en løpende og aktiv kontroll med virksomheten(2001:63). Problemet er gjerne at det er ”brannalarmer” som blir

dominerende, fordi det har større velgerappell enn ”politipatruljer”. Alarmen går når massemedia rapporterer om ulike typer av skjevheter og feilvurderinger i de offentlige institusjonene, og politisk eierstyring kommer derfor på dagsorden fordi ”noe har gått galt”, og det blir et press fra velgerne for å få rettet opp feilen(2001:64).

Styrets makt er i stor i et statsselskap. Dets oppgave er å fremstille Statoils interesser, samtidig som det i form av sin posisjon nyter stor grad av politisk tillit(Tangen 1984:155). Styret kan dermed oppleve å føle at de havner mellom to stoler, og fra begge hold kjempes det om å få dem ved siden av seg på sin stol. Statoils styre var etter vedtektene pålagt en *informasjonsplikt* overfor generalforsamlingen, som gikk mye lenger enn det som var kjent fra privat- og statseide selskaper(Mestad 1985:99). Hovedpoenget med § 10 var å sørge for at generalforsamlingen ble informert om *planleggingen* av aktiviteten i selskapet både på kortere og lengre sikt. Dette skilte seg fra andre aksjeselskaper(Mestad 1985:160). Verken ansatte i departementet eller representanter i Stortinget kan velges til styremedlemmer i Statoil(Mestad 1985:118-119). Det er vanlig å se på styrets rolle som ansvarsbevisst og som en forsikring for eierne i forhold til den daglige ledelsen av den bedriften. Styret skal være eiernes representanter i bedriften. Slik er det ikke med statsbedrifter. Styremedlemmer i statlige bedrifter er ikke direkte eiere i bedriftene, men er gjerne plukket ut på grunn av sine generelle kvalifikasjoner. Problemet med statlige bedrifter er gjerne at styret ikke alltid stilles til ansvar for sine handlinger. Styret i et statlig foretak spiller på to strenger samtidig. Disse rollene står gjerne i motsetning til hverandre. Det er styrets oppgave å være representanter for de kontrollerende myndigheter inn i foretaket, men styret skal også være en beskytter mot utilbørlig innblanding fra myndighetenes side i forretningsdriften, og isolere statsforetaket fra skadelige eksterne effekter(Aharoni 1986:312). Stiglitz foreslår 3 mulige løsninger på dette incentivproblemet(1997:441):

1. Privat eierskap og bruk av prismetanismen
2. Kontrakter
3. Rykte (jfr. folk vil nødige miste sitt gode navn og rykte)

6.2 Styringsproblemer

Terje Osmundsen stiller i boken *Gjøkungen* spørsmålet om hvem som styrer hvem i petroleumspolitikken(1981). Styrer staten Statoil, eller styrer Statoil staten? Det var den gang et meget viktig spørsmål å stille og er fremdeles et aktuelt spørsmål. Det interessante i en slik sammenheng er selvsagt hvorvidt styringsrelasjonen etter en tid reverseres til fordel for den som i utgangspunktet blir styrt. I en modningsfase vil det skje en modifisering av formelle roller i retning av et forhandlingsforhold for statlige selskaper, og denne tendensen kan, om den ikke møtes med aktiv politikk, føre til en reversering av styringsforholdet mellom den styrende og den som blir styrt, i favør av den sistnevnte(Andersen & Noreng 1997:6). En slik reversering av balansen i styringsrelasjonen vil være problematisk. Yair Aharoni fremhever fire forklaringer på hvorfor ledelsen i statlige foretak kan motsette seg visse målsettinger eller krav som er gitt dem av myndighetene(1986:130-132):

1. Ulikheten mellom ledelsens egeninteresse og den egeninteresse de andre representantene for myndighetene har.
2. Ledelsen i statlige foretak kan tillate seg å motsette seg visse mål eller krav fordi det er vanskelig å måle deres innsats.
3. Mange ledere i statlige foretak ser på seg selv som ivaretagere av de virkelige statsinteressene like mye som regjeringens representanter, eller politikerne.
4. Ledelsen i statlige foretak nyter ofte godt av en spesiell type politisk makt. De kan kjøpe seg retten til å opptre på en spesiell måte ved å love penger til visse formål eller ved å utføre små tjenester til ministre eller andre politiske ledere.

Lars Chr. Blichner og Johan P. Olsen fremholder at demokratisk styring vil nødvendigvis måtte bygge på en konkurranse mellom ekspertmiljøer og profesjoner, administrative institusjoner, interessegrupper og oljeselskaper(1989:72). Et demokratisk dilemma når det gjelder offentlig styring er at overføring av skjønn til velkvalifiserte staber er en betingelse for styring, samtidig som det i seg selv kan bli et styringsproblem. Bakgrunnen for dette er at sterke staber kan treffe beslutninger som ikke har sin basis i prioriteringer som er gitt av folkevalgte organer, men som er dannet med basis i særinteresser eller egeninteresser. Myndighetenes ekspertstab kan

føle for sterk samhörighet til den sektor de er satt til å passe på, og vil kunne identifisere seg sterkere med sektorens mål enn med overordnede nasjonale mål som er grunnlaget for styring og kontroll av virksomheten(Olsen 1989a:18). Under dette punktet vil jeg gå nærmere inn på problemer som knytter seg til styring av Statoil. Jeg begynner med å drøfte en del generelle problemer knyttet til styring av Statoil i lys av oppgaven hittil har vært innom. Deretter går jeg spesifikt inn på to typer kriser som har oppstått i forholdet mellom staten og Statoil, henholdsvis Mongstad- overskridelsene og Åsgård- overskridelsene. Til slutt vil jeg under dette punktet drøfte hvorvidt dagens Statoil- modell representerer en løsning på styringsproblemet.

6.2.1 Problemer knyttet til styring av Statoil

Man får informasjonsasymmetri innen en organisasjon når spesialisert kunnskap er ervervet innen organisasjonens underenheter. Slik asymmetri kan brukes av disse enhetene til egen fordel, og de utgjør derfor ofte en kostnad for organisasjonen(Foss 1999a:8). Et prinsipal – agent forhold tenderer til å fremme *spesialisering*. Dette dreier seg gjerne om spesialisering i forhold til *lokalisering* eller i forhold til *analytiske evner*. Harrison C. White bruker betegnelsene *rooted specialization* og *professional specialization*(White 1985/1991:204-205). Denne spesialiseringen leder til et grunnleggende problem, faren for at kontrollforholdet blir reversert, slik at prinsipalen kommer under agentens kontroll(White 1985/1991:205). Agenten har nå blitt en spesialisert makt som det kan være vanskelig å stå imot. Dette strider naturligvis med det opprinnelige grunnlaget som forholdet ble opprettet i forhold til. I følge White er årsaken at agentens *identitet* tenderer til å bli mer fokusert med tiden, vil prinsipalens identitet tendere til å bli mer vag og tidvis skiftende(1985/1991:205). Dette kan være et problem der prinsipalen er folkets representanter, som byttes ut med jevne mellomrom. Barry M. Mitnick hevder at over tid kan det skje en sammensmelting av forståelse mellom den som styrer og den som blir styrt(1980:212):

Because of their long-time interest in and ties to the regulated industry, it is likely that specialist-regulators may come to share the industry's perceptions of its problems and the best solutions to them

Industriell kontroll over belønninger knyttet til reguleringen, og samsvarende

persepsjoner mellom den regulerende part og den regulerte om industrielle forhold og løsninger i forhold til problemer som er knyttet til sektoren, blir gjerne assosiert med predisposisjoner hos den regulerende part til å fatte beslutninger og foreta handlinger som er konsistente med industriens egne preferanser. Barry M. Mitnick bruker begrepet *capture* om en slik tilstand(1980:213). Gudmund Hernes fremhever 5 måter en aktørs makt kan reduseres på. Først av alt så reduseres makten i den utstrekning aktøren kontrollerer lite av interesse for andre. For det andre så reduseres makten i den utstrekning andre aktører kontrollerer saker av stor interesse for aktøren. For det tredje så reduseres makten i den utstrekning aktøren har liten kontroll over de saker det skal treffes avgjørelser om, eller de prosedyremessige sider ved saksbehandlingen. For det fjerde så reduseres makten i den utstrekning aktøren har liten kontroll over hvilke andre aktører som skal være med på å treffe beslutninger. Sist, men ikke minst, så reduseres makten i den utstrekning aktøren er forhindret fra å delta i beslutningsprosessen(1975/1995:87-94). Yair Aharoni advarer mot følgende utfall(1981:190):

For the manager, the responsibility of responding to many masters may prove to be the privilege of responding to no masters at all

Ledelsen i et statlig selskap har en handlefrihet i forhold til sine eiere som gir den incentiver til å bygge opp sin egen maktposisjon, og prioritere ekspansjon fremfor å prioritere lønnsomhet(Noreng 1987:116-117). Ledelsen i statlige foretak søker også å spre foretaket ut over et bredt område, slik at de kan kryss-subsidiere tap fra en aktivitet til en annen, uten å behøve å gå veien om myndighetene for å få dette til(Aharoni 1986:301). Anne Beate Tangen skriver i sin hovedoppgave i statsvitenskap fra 1984 at det er relevant å hevde at § 10 systemet kunne virke for tregt i et så dynamisk forretningsmessig miljø som Statoil opererte i. § 10 planen kunne derfor virke som en sovepute for Statoils informasjonsplikt(Tangen 1984:48). Det som har blitt fremlagt har nærmest vært ren oppsummering av informasjon man har kunnet lese seg til andre steder, og det har vært liten diskusjon omkring det som har blitt fremlagt. Kjell A. Eliassen hevder at en vesentlig svakhet ved departementets og Stortingets styringsmuligheter overfor Statoil ligger i at det ikke har vært mulig å få gjennomført en årlig rapportering av den økonomiske langtidsplanleggingen i selskapet(1984c:12). Det er selvfølgelig både forretningsmessige og operasjonsmessige fordeler for Statoil å

slippe dette, men det medfører styringsproblemer for de statlige myndigheter. Problemet med kontroll gjennom budsjetter er at mens de sittende myndigheter gjerne opererer med årlige budsjetter, vil foretaket ha behov for en mye lengre tidshorisont å planlegge investeringer ut i fra(Aharoni 1986:238).

Hans Henrik Ramm stiller i boken *Nå går alt så meget bedre* spørsmålet: Hvor stort kan Statoil bli før det blir en dominerende maktkonsentrasjon i Norge?(1985:123). Ramm og andre som synes dette spørsmålet var interessant ble av f. eks Statoils daværende sjef, Arve Johnsen, beskyldt for å fare med ”ideologisk vrakgods”(Ramm 1985:123). Tidligere statsminister Kåre Willoch mener at det var en viss redsel for å bli oppfattet som unasjonalt ved kritikk eller båndlegging av Statoil(1990:282). I tillegg hevder Willoch at det nok også forelå en redsel i de politiske miljøer, men også i miljøer tilknyttet petroleumsvirksomheten, for å legge seg ut med Statoil(1990:285). Statoil har i tillegg til sin dominerende stilling i det petroleumspolitiske systemet, en sterk uformell politisk kontaktflate å trekke på(Andersen & Noreng 1997:6). Det er mye som tyder på det i petroleumsvirksomheten her i landet har vært et snev av *ideologisk hegemoni*. Ideologisk hegemoni kan forstås som det at en gruppe er i stand til å gi sine særinteresser og virkelighetsoppfatninger en allmenn form, som definerer hva som skal betraktes som gyldig kunnskap og relevante argumenter(Hernes 1975/1995:105). Statoil under ledelse av Arve Johnsen bærer karakteristikk av dette. Rommetvedt påpeker at de to erindringsbøkene som tidligere Statoil- sjef, Arve Johnsen har utgitt, med all tydelighet viser at selskapet drev en intens politisk lobbyvirksomhet overfor Stortinget og regjeringen(Rommetvedt 1991:48). Å hevde at Statoil ikke var med i det store politiske spillet har ikke rot i virkeligheten, etter å ha lest disse bøkene. Rommetvedt gjør også et poeng ut av det forhold at Arve Johnsen et sted i boken setter ”eieren” i hermetegn, og setter det i sammenheng med at Johnsen ikke godtok den daværende oljestatsråden som en legitim representant for Statoils eier. For Johnsen ble striden om Statoil en kamp mellom egen fornuft og andres ufornuft(1991:49).

I den innledende fasen var det et ulikt syn på hvilken fremgangsmåte som var mest hensiktsmessig for innhenting av egenkapital til Statoil. Uenigheten gikk mellom Statoil og staten representert ved departementene. Staten mente det ville være mest

hensiktsmessig at prosjekter skulle finansieres fra prosjekt til prosjekt, fortrinnsvis med statsgaranti. Statoil hevdet at dette ville gjøre selskapets vekst vanskelig og gi for liten finansiell handlefrihet (Johnsen 1988:89). I forbindelse med revideringen av skattereformen av 1986 i 1991 protesterte Statoil første gang offentlig mot sine eiere. Statoil sendte et brev til myndighetene der de protesterte mot at de skattemessige fordelene som ble gitt selskapene i 1986 nå ble revet bort. Dette ble ansett som et svært kritisk signal (Rudsar 1998:48-49). Kåre Rudsar hevder at denne protesten ikke ble tillagt noen stor betydning, ettersom Statoil nå var forventet å si sin mening på lik linje med de andre selskapene (1998:49). John Redwood og John Hatch hevder at det eksisterer to motsetningsfylte forståelser av *risiko* hos individer og kollektiver. Individer vil ofte være uvillige til å ta risiko på grunn av det er deres egne midler som blir satt på spill, mens kollektiver opererer med "*andres midler*", og vil være mer tilbøyelige til å skyve til side bekymringer og ta sjansen (1982:73).

6.2.2 Kriser

I følge Øystein Noreng har det vært et gjennomgående problem i land der staten har hatt eierinteresser i næringslivet, at de statlige bedriftene i all hovedsak har blitt overlatt til seg selv inntil det oppstår en krise (1987:116-117). Krisen kan for eksempel være kjennetegnet av store underskudd knyttet til visse prosjekter eller massive overskridelser ved utbygginger, som ikke blir oppdaget før det er for sent å snu. Det har skjedd at statlige foretak har igangsatt store investeringsprosjekter uten omtanke for de kapitalbehov som etter hvert vil oppstå. Dette har ført til at myndighetene har blitt tatt på senga, når det har gått opp for dem at de må overføre mer kapital for å kunne fullføre storstilte prosjekter som er igangsatt og for å unngå problemer i forhold til de som er involvert i prosjektet av eksterne aktører (Aharoni 1986:232). Dette er et klassisk eksempel på at et *bukken som passer havresekken - forhold* er svært problematisk. Som et resultat av en rekke større kostnadsøkninger i utbygginger på den norske sokkelen i 70-årene nedsatte myndighetene et utvalg, Kostnadsanalysen norsk kontinentalsokkel. I følge utvalget var de viktigste årsakene (NOU 1999:91):

- Undervurdering av prosjektets omfang og kompleksitet

-
- Svak prosjektstyring av operatøren
 - Ufullstendig planlegging
 - Dårlig kostnadskontroll
 - Dårlig kostnadsbevissthet
 - Kostbare tekniske løsninger

Alle disse faktorene finner man igjen i Mongstad og Åsgard, og jeg vil nedenfor gå mer detaljert inn på disse to eksemplene. Situasjonen i dag er at det fremdeles synes vanskelig for Statoil å holde seg innenfor de anslag de gir for sine utbyggingsprosjekter i utgangspunktet. Dette er ikke noe spesifikt for Statoil, men det er Statoil som er verstingen. Statoils syv utbyggingsprosjekter på norsk sokkel ligger til sammen estimert med over 1 milliard kroner over budsjett. I denne oversikten er Snøhvit-utbyggingen satt til lik null, og det er nettopp dette prosjektet som spås en fremtid som norsk sokkels nye store problembarn. Det er allerede varslet kostnadssprekk, og Olje- og energidepartementet har meldt fra om at de følger ekstra nøye med(Ask 2002n). Det er lite ønskelig å repetere fadeseene i forbindelse med Mongstad og Åsgard.

Eksempel 1: Overskridelsene på Mongstad

Statoils styre behandlet planene for utvidelse av Mongstad-raffineriet første gang i januar 1980. Norsk Hydro og Statoil ble av Industridepartementet og Olje- og energidepartementet bedt om i fellesskap å foreta en utredning av det tekniske og økonomiske grunnlaget for en utvidelse av Mongstad-raffineriet. Etter hvert utformet de to selskapene hvert sitt syn på utvidelsen. Norsk Hydro hevdet at det heftet stor usikkerhet ved de forutsetningene som var lagt til grunn for de beregninger som var gjort tidligere, og derfor ville ikke selskapet forplikte seg til noe endelig syn med hensyn til lønnsomheten. I juni 1984 vedtar Stortinget Statoils planer for utvidelsen av Mongstad- raffineriet fra en årlig kapasitet på 4 mill tonn olje til en kapasitet på 6,5 mill tonn(St.meld.nr.16(1987-88):3). Norsk Hydro meddelte i et brev til Olje- og energidepartementet i november 1985 at selskapet ikke ønsket å delta i utvidelsen på Mongstad(St.meld.nr.16(1987-88):6). Statoils første anslag for totale investeringer var

på 4180 mill 1987- kroner(St.meld.nr.16(1987-88):3). I tillegg vedtok Stortinget en plan for bygging av terminal for mottak, lagring, og utskipping av Statoils bøyelastede råolje. Statoils første anslag var på 740 mill 1987- kroner(St.meld.nr.16(1987-88):3). Oljedirektoratet advarte mot at Statoil skulle påta seg for mye, og at advarselen ikke var uten grunnlag ble bekreftet ved at Statoil ikke klarte både overtakelsen av operatøransvaret på Statfjord og utbyggingen av Mongstad- raffinieriet samtidig (Willoch 1990:297). Hovedledelsen i Statoil konkluderte i oktober 1985 med at et investeringsestimert på 4795 1984- kroner var gjennomførbart(St.meld.nr.16(1987-88):17). Mongstad-utbyggingen, som var Norges største industriprosjekt på land, ble ikke nevnt i Statoils årsrapport for 1986(Blichner & Olsen 1989:86). Dette synes å virke noe underlig, og tyder på en informasjonssvikt eller i verste fall, tilbakeholdelse av informasjon. Stortinget ble holdt orientert om utviklingen på Mongstad gjennom \$ 10 planen(St.meld.nr.16(1987-88):3). I månedsskiftet juli/august 1987 mottok Olje- og energidepartementet Statoils plan for virksomheten i 1988. Denne planen viste en kraftig økning i anslagene for investeringer både for raffineringsutbyggingen og terminalen. Departementet krever derfor nærmere redegjørelse fra Statoil om saken (St.meld.nr.16(1987-88):3). Kort tid etter mottar departementet et brev fra Statoil, med en revidert \$ 10 plan, som viser ytterligere overskridelser. 2. oktober 1987 blir de parlamentariske lederne i Stortinget orientert av statsministeren og olje- og energiministeren. Vedtak ble fattet om at regjeringen skulle legge frem en egen stortingsmelding om kostnadsoverskridelsene. Dette skulle skje parallelt med at Statoil forfattet sin rapport om hendelsene(St.meld.nr.16(1987-88):3). I juni 1987 ble det fra Statoils styre oversendt en ny \$ 10 plan til departementet. Nå hadde kostnadsestimatet for utvidelsen kommet opp i 7600 mill løpende kroner. 24. september 1987 ble det gjort et nytt vedtak i Statoils styre. Estimert var nå økt til 9186 mill løpende kroner. Under to måneder senere ble det oversendt et nytt brev til departementet fra Statoils styre. Anslaget var nå kommet opp i svimlende 9436 mill løpende kroner. Økningen fra anslaget i \$ 10 planen fra 1986 til anslaget i planen fra 1987 var på hele 3372 mill løpende kroner(St.meld.nr.16(1987-88):7-8). De oppgitte anslag fra Statoil per 10. november 1987 for totale investeringer og driftsforberedende kostnader var på 10 145 mill løpende kroner. Dette var fordelt på 9436 mill løpende kroner til investeringer. I

forhold til det opprinnelige anslaget var dette en økning på 4769 mill 1987- kroner, dvs. en økning på 89 %. Sammenliknet med \$ 10 planens anslag per juni 1987 viste dette en økning på 73 % (St.meld.nr.16(1987-88):8-9). Olje- og energidepartementet hevdet at hele 97 % av økningene kan tilskrives at prosjektet hadde blitt langt mer ressurskrevende enn først antatt(St.meld.nr.16(1987-88):9). Prosjektorganiseringen skjedde med Statoil selv som hovedkontraktør, og dermed som ansvarlig for prosjektledelse og gjennomføring. Det er også verdt å merke seg at dette var det første større raffineringssprosjekt som selskapet hadde gjennomført(St.meld.nr.16(1987-88):11). I gjennomgangen fant departementet at Statoils systemer for prosjektorganiseringen var tilfredsstillende, men de påpekte at oppfølgingen av slike prosjekter er antatt mindre omfattende enn forventet, dersom hovedkontraktøren var en ekstern konsulent (St.meld.nr.16(1987-88):12-13). Olje- og energidepartementet kom til følgende konklusjon(St.meld.nr.16(1987-88):42-43):

Det alt overveiende av overskridelsene skyldes at prosjektene er blitt langt mer ressurskrevende enn antatt. Kostnadsoverskridelser av en slik størrelse bør ikke forekomme

Fra slutten av 1985 til sommeren 1987 var kostnadsutviklingen for Mongstad-utvidelsen ikke oppe til drøfting som egen sak i Statoils styre(Nerheim 1996:246). Styret er eiernes representanter, og det er kritikkverdig at de ble holdt utenfor. Statoils styre erkjente at arbeidene i praksis var mer komplisert og ressurskrevende enn antatt, men benektet at det fantes grunnlag for å hevde at det bevisst ble drevet underbudsjettering ved utarbeidelsen av investeringsanslaget. Departementet mente at det ble drevet underbudsjettering, men ville ikke hevde at dette var bevisst(St.meld.nr.16(1987-88):43). Argumentet fra Statoil om at selskapet selv burde være hovedkontraktør var at ingen eksterne konsulenter ville være villige til å delta i et slikt prosjekt. Olje- og energidepartementet avviste dette, og påpekte at det eksisterte et reelt valg av modell for gjennomføring av prosjektet, mellom interne og eksterne kontraktører. Departementet fant det kritikkverdig at styret ikke ble trukket inn eller på eget initiativ gikk inn i denne beslutningen(St.meld.nr.16(1987-88):44-45).

Månedrapportene som ble fremlagt for Statoils ledelse utover høsten 1986 gav klare indikasjoner på at det var problemer med å holde kostnadsrammene. Departementet

påpekte derfor at det internt i prosjektet fantes tilstrekkelig informasjon til å kunne se på et tidlig stadium at det var stort sannsynlighet for kostnadsoverskridelser(St.meld.nr.16(1987-88):47). Denne informasjonen gikk til selskapets ledelse, ikke til myndighetene. Regjeringens hovedkonklusjon var at utbyggingen på Mongstad ikke hadde vært planlagt og ledet på en tilfredsstillende måte(St.meld.nr.16(1987-88):50). Styret mente at de store økningene skyldtes undervurdering av prosjektets vanskelighetsgrad(St.meld.nr.16 (1987-88):74). Arve Johnsen beskriver arbeidet med iverksettingen av planen for utvidelsene slik(1990:288):

Vi arbeidet med et prosjekt som – for første gang i Statoils historie – ikke gikk etter planen. Det var som om et isfjell kom sigende, konturene og omfanget var vanskelig å bedømme

En agent antas å ikke ha noe ”rikdom” selv, og derfor å være beskyttet mot for eksempel hinder av typen konkurs. Logikken sier da at dersom et prosjekt feiler, så er det prinsipalen som holdes ansvarlig og må tre støttende til økonomisk(Sappington 1991:58). Mongstad- skandalen synes å være et godt eksempel på at dette har vist seg å stemme i praksis for Statoil. Det var myndighetene som satt med hovedansvaret, og som fikk svi. I tillegg til de direkte kostnadene med overskridelsene, betydde det at staten ikke tok ut utbytte fra Statoil på grunn av den dårlige økonomiske situasjonen. En incentivkontrakt er en spesifisering av hvem som har autoriteten til å fatte kritiske beslutninger dersom uforutsette eller tidligere uspesifiserte utgifter oppstår(Sappington 1991:62)²⁹. Ting tyder derfor på at incentivkontrakten med Statoil, gav selskapet stor makt i forbindelse med uforutsette utgifter. Prinsipalen hadde tillit til at agenten utførte sine oppgaver på en tilfredsstillende måte, og det viste seg altså ikke å være tilfelle. Informasjonsfordelen lå i agentens hender, og denne informasjonen ble enten tilbakeholdt eller manipulert. Kåre Willoch skriver følgende om saksgangen under behandlingen av Mongstad- utbyggingen(1990:304):

Denne overdimensjonerte selvtillit på Statoils vegne var blitt nærret

²⁹ Med referanse til Grossman & Hart (1983): ”An Analysis of the Principal-Agent Problem”, i *Econometrica* 51: 7-46. Artikkelen foretar en matematisk vurdering av en slik incentivkontrakt.

gjennom års propaganda, med grobunn i et ukritisk politisk miljø og godtroende media

I lys av en slik kontekst synes det ikke underlig at selskapet ble vist den tillit det ble vist. Agenten hadde opparbeidet seg en status som nærmest ufeilbarlig, og det politiske miljøet satte sin lit til at agenten selv hadde de beste forutsetninger for vurdering av sin egen kapasitet og evner. Det viste seg da å ikke holde stikk. I forbindelse med de store overskridelsene i Mongstad- prosjektet fremholdt Per-Kristian Foss fra Høyre at det i Statoil hadde vokst frem en "*vi alene vite*"- holdning som gjorde at man uten mot-forestillinger hadde kastet seg inn i prosjektet. Foss fremholdt videre at selskapets ledelseskultur hadde dyrket frem en tese om at kvantitet burde settes fremfor krav til lønnsomhet(Rommetvedt 1991:34-35). Mye tyder på at \$ 10 planen virket for tregt og ikke etter sin hensikt i dette tilfellet. Det kan være vanskelig for politikerne å si nei når saken først kommer opp. Ellers sagt på en annen måte: *når fakta først kommer på bordet er det for sent å snu*(Tangen 1984:44). Orienteringen som ble gitt Stortinget gav politikerne liten handlefrihet, og mye makt til selskapet selv, og det var jo ikke hensikten bak det. Ledelsen og styret i Statoil ble ikke kastet fra sine posisjoner, selv om alt skulle peke i den retning. Etter press valgte ledelsen og styret selv å trekke seg. Investeringene på Mongstad ble siste gang behandlet på styremøtet 19. november 1987. På dette styremøtet fremsatte Vidkunn Hveding et mistillitsforslag mot Arve Johnsen. Forslaget fikk ikke støtte fra de andre medlemmene. Kort tid etter dette siste styremøtet trakk Hveding seg fra styret. Umiddelbart etterpå trakk også Fredrik Thoresen og Toril V. Lundestad seg fra styret. Deretter stilte Inge Johansen, Thor Andreassen og Guttorm Hansen sine plasser til disposisjon, og statsråden måtte se seg om etter et nytt styre for Statoil(Nerheim 1996:252). Søndag 22. november ringte Arve Johnsen statsråd Arne Øien og meddelte sin beslutning om å trekke seg som administrerende direktør for Statoil. Tirsdag 7. januar ble Harald Norvik tilsatt som ny administrerende direktør i selskapet, og den 15. januar hadde Arve Johnsen sin siste arbeidsdag. Mongstad- skandalen førte til at Statoil måtte selge sine andeler i utlandet og legge alle internasjonaliseringsplaner på is(Rudsar 1998:70). Hilmar Rommetvedt påpeker at lønnsomhetsorientering ble det nye slagordet for Statoil, da Arve Johnsen gikk av til fordel for Harald Norvik. Norvik

søkte å oppnå ny legitimitet gjennom en reduksjon av ansvar og forventninger(1991:79-80). Etter Mongstad- skandalen ble det på nytt en debatt om hvordan Statoil best skulle organiseres. Styret foreslo en tredeling av selskapet, i tre hovedsøyler for å forenkle og klargjøre ansvarsforholdet. Regjeringen støttet forslaget og Statoil skulle nå organiseres som et helintegrrert selskap, på linje med den modellen de fleste private selskapene hadde valgt (St.meld.nr.21(1988-89):5). Man fikk dessuten en debatt om SDØE. Et argument for salg av statens direkte andeler var at man på den måten kunne redusere statens risikoeksponering. Dette gjaldt selvsagt bare dersom andelene ble solgt til selskaper der staten ikke hadde aksjer, ettersom det ikke ville gi redusert utbytte for staten (St.meld.nr.21(1988-89):41). Kåre Willoch kommenterer Mongstad slik(1990:305):

Mongstad-saken ble altså en bekreftelse på at både statsdirigering og statsdrift av næringsvirksomhet er forbundet med uløselige problemer, som fra tid til annen vil lede til påfallende uøkonomiske disposisjoner

Eksempel 2: Overskridelsene på Åsgard

Den andre store krisen mellom staten og Statoil kom i form av de store overskridelsene ved utbyggingene på Åsgardkjeden. Bare noen få år etter at de siste rykninger fra Mongstad- skandalen hadde ebbet ut, ble man vitne til en ny sak der Statoil var hovedaktør, og der overskridelsene var enorme. Åsgardkjeden består av Åsgardfeltet, Åsgard Transport, Kårstøanleggene, og Europipe 2. Statoil var operatør for alle prosjektene, og ansvarlig for utbyggingen. Da Stortinget fikk forelagt seg kostnads-anslagene for utbyggingene var det totale estimatet på 48 022 mill kroner. Da St. prp. Nr. 8 (1998-1999) ble fremlagt var estimatet økt til 63 214 mill 1999- kroner. De totale kostnadsøkningene omregnet til 1999- kroner var på 18 115 mill kroner, noe som gir en økning på 37,7 % i forhold til det første anslaget(St.meld.nr.37(1998-1999:85-87). Årsakene som begrunnet økningene var de samme som hadde gjort seg gjeldende ved utbyggingene på Mongstad: Prosjektet var *mer omfattende, mer tidkrevende og mer komplekst* enn ventet fra Statoils side(St.meld.nr.37(1998-1999:89). Økningene skulle vise seg å bli enda litt større ettersom slutfasen steg frem, men hovedpoenget er at vi ut fra disse tallene kan se hvilke enorme overskridelser det dreier seg om (St.prp.nr.53(1999-2000):45). Hadde man ikke lært noen ting av

Mongstad?

6.2.3 Dagens Statoil- modell: Løsning eller problem?

Hans Henrik Ramm hevder at Regjeringen Willoch ikke vurderte eksistensen av et statlig oljeselskap som synonymt med statlig styring. Ramm peker på at det viktigste i denne sammenheng er at staten vet hva den vil, at det finnes klare mål å styre etter. Dersom ikke Staten hadde operert med et statselskap, kunne styring oppnåes gjennom bruk av lover, vedtekter og konsesjonsbetingelser (Ramm 1985:133). Bruk av direkte eierskap som virkemiddel for å oppnå styring kan tenkes å ha motsatt effekt av hva som er tiltenkt; det kan føre til at det statlige eierskapet blir en sovepute, som demper kravene om og gjennomføringen av styring og kontroll i tråd med de mål man har for virksomheten. Kåre Willoch, som var statsminister da Statoil ble splittet i 1984 hevder at forretningsdrift krever større handlefrihet enn reell folkevalgt styring og kontroll tillater (1990:283). Statoil har nå fått private eiere inn i selskapet, og det skulle tilsi at mange mulig problemer faller bort. Fortsatt er staten hovedaksjonæren i selskapet, og det kan virke skadelig i visse tilfeller. Høy statlig eierandel antas å svekke investorers interesse for aksjene og kan hemme verdiutviklingen, i tillegg til at andelen skaper problemer for allianser, oppkjøp, samarbeid eller fusjoner (Grønlie 2001:327). Den fremste begrunnelsen for politikerne til ikke å foreta et større nedsalg var at man ville sikre seg mot at selskapet mistet sin norske forankring. Likevel ligger nok ønsket om politisk kontroll over selskapet også til grunn for Stortingets nei til større nedsalg. Problemet er bare at Stortinget ikke lenger har muligheten til å bruke Statoil som et politisk redskap. Statoils nye målestokk er kursen på sine aksjer, og det kan slå negativt ut dersom myndighetene griper inn og foretar endringer i selskapets disposisjoner. Faktisk så kan bare mistanken om en slik handling virke hemmende for selskapets vekst og utvikling (Grønlie 2001:331). Likevel synes det å være tilstede holdninger i Stortinget som har sin tilhørighet i svunne tider. Sent i 2001 tok Aps energipolitiske talskvinne, Sylvia Brustad til orde for at olje- og energiminister Steensnæs skulle godsnakke med Statoil i forbindelse med et ønske om salg av billig gass til et gasskraftverk i Skogn i Nord-Trøndelag. Forslaget fikk ingen støtte og

Brustad fikk klar beskjed fra ministeren om at slik inngripen i et delvis privat selskap kunne bli oppfattet negativt av aksjemarkedet(Ask 2001b). Høsten 2002 varslet Olav Fjell, konsernsjef i Statoil, at det er et ønske om å redusere antall forsyningsbaser og driftsorganisasjoner som selskapet innehar på norsk sokkel(Ask 2002l). Dette vil medføre et dramatisk kutt i distriktsarbeidsplasser, og forslaget møtte kraftig motstand fra både ansatte i Statoil og politikere på Stortinget(Ask 2002m). Statoil er ikke lenger et politisk redskap som Stortinget kan skalte og valte med som det vil. Det er mulig for Statoil å redusere det statlige eierskapet ytterligere, og uten spesielle vedtak i Stortinget. Bakgrunnen for dette er at Stortinget har vedtatt at Statoil ved et oppkjøp eller en fusjon, kan betale med aksjer. Statoil kan ikke gå lenger ned enn til 67 % som er den nedre grense Stortinget har fastsatt. Regnet om i hard valuta tilsvarer dette ca 30 milliarder kroner å drive oppkjøp eller fusjon for. I tillegg kommer lånekapital og kapital Statoil allerede har spart opp(Ask 2002i). Stiglitz fremmer 3 forslag til løsning av et prinsippal – agent problem i forhold til eierskap(1997:493-495):

1. Eieren utgjør selskapsledelsen
2. Incentiv- betaling
3. Overvåkning av forholdet

Løsningen som er valgt for Statoil i dag er hovedsakelig fokusert på incentiv- betaling. Myndighetene ønsker å hente mest mulig profitt ut fra Statoil, og det gjøres ved at det gis incentiver som fremmer handlinger som er overens med dette målet. Statoil kan ikke lenger oppnå særbehandling, men de incentiver som ligger i skattesystemet og regelverket skal sikre staten gevinster fra Statoil som fra de andre selskapene på sokkelen. Den løsningen man har fokusert på siden starten er overvåkning av forholdet. Problemet er at slik overvåkning er kostbar og krevende. Statoil har hele tiden hatt informasjonsfordeler og for de folkevalgte er det vanskelig å skaffe motinformasjon til det som kommer fra selskapet selv.

7. Konklusjoner

Det er tid for en oppsummering av de funn som er gjort i oppgaven. Innledningsvis lanserte jeg fire hypoteser som skulle ligge til grunn for min analyse av forholdet mellom staten og Statoil. Jeg vil i dette kapittelet gå igjennom hypotesene en etter en og vurdere dem i forhold til de funn som er gjort i oppgaven. Et prinsipal – agent forhold krever bare spesiell interesse dersom det eksisterer en viss grad av usikkerhet i forholdet, ikke minst med bakgrunn i en ulik fordeling av informasjonstilgang (Arrow 1985/1991:37). Det synes helt klart at forholdet mellom staten og Statoil er et prinsipal – agent forhold som fortjener oppmerksomhet. I denne oppgaven har jeg derfor satt fokus på nettopp dette forholdet. I 1941 utga James Burnham boken *The Managerial Revolution*. Burnham satte fokus på en utvikling som hadde gitt en ny gruppe aktører stor makt, nemlig ledelsen i statseide selskaper. Mens økonomisk makt tidligere var knyttet til direkte eierskap over visse ressurser, så man nå i stedet fremveksten av en ny maktklasse, ledelsen i statsselskapene. Deres makt var indirekte, ved at de kontrollerte de instrumentene staten eide. Med hans egne ord (1941:126):

... their rights belonging to them not as individuals, but through the position of actual directing responsibility, which they occupy

Burnham hevdet at denne makten kunne lede til at ledelsen i statsselskapene etter hvert i realiteten ervervet eierskap over ressursene, selv om myndighetene fremdeles var eiere på papiret (1941:95). James Burnham påpeker at ledelsen i statsselskapene vil sette inn krefter på å oppnå autonomi (1941:102):

Such a delegation of power and control is, however, highly unstable. It has always happened that servants who discover themselves to be solidly enough established gradually turn on their masters, especially if they wake up to the fact that their masters are no longer necessary to them

En av de mest radikale påstandene Burnham fremsetter er at det vil skje en sammensmelting av byråkrater (jfr. kontrollørene) og ledelsen i statsbedriftene (jfr. de kontrollerte) til en ny *herskerklasse*, med felles interesser (1941:280-281). Folket og de representanter det velger som representanter for seg vil ikke være en del av denne klassen. Denne oppgaven viser med all tydelighet at de problemstillinger James

Burnham tok opp for over 60 år side fremdeles er like aktuelle. Slike problemstillinger er ikke spesifikke for statlige foretak, men denne oppgaven har hatt dette som spesifikt fokus. Oljeindustriens stilling som stor inntektstjener gjorde at den langt på vei kunne bestemme premissene for sin egen virksomhet(Noreng 1987:106). Det er kjent fra andre land at myndighetene får best innsikt ved selv å delta aktivt i petroleums-politikken, og Norge valgte da også en slik linje(Blichner & Olsen 1989:74-75). En bekymring som skulle komme til å gjøre seg gjeldende for politikerne når det gjelder Statoil, var redselen for at styringsforholdet skulle snus opp ned, slik at selskapet i stedet for å være et instrument for myndighetene, skulle bruke myndighetene som et redskap til å drive frem sine forretningsinteresser(Berrefjord & Heum 1990:34).

Min første hypotese var:

Dagens Statoil- modell innebærer en uheldig form for maktkonsentrasjon som skaper problemer av styrings- og kontrollmessig art.

Ettersom oljevirkosomheten er gjennomregulert av de offentlige myndigheter, betyr det i korte trekk at selskapene som ønsker å delta, må forholde seg mer aktivt til politikerne enn det som vanligvis er tilfelle for næringslivet. For Statoil, som et statseid selskap, og som i lang tid har vært et redskap for myndighetene i oljepolitikken, betyr det at redskapet har forsøkt å påvirke den hånden som styrer det(Rommetvedt 1991:51). Statlig eierskap betyr ofte at eieren anonymiseres i forhold til ledelsen i selskapet. Problemene som knytter seg til forholdet har i hovedsak med selve eierskapet å gjøre. De målsettinger som er lagt til grunn har vært vage, tvetydige og skiftende fra starten til i dag. I all hovedsak har det knyttet seg problemer til dimensjonen *butikk versus politikk*. Det har vært en vanskelig balansegang mellom hva som har blitt oppfattet som styring og hva som har blitt oppfattet som innblanding i selskapets daglige drift. Makten har i all hovedsak blitt tillagt ledelsen i selskapet selv, og dagens Statoil fremstår i dag som verken fugl eller fisk. Med økt fokus på utenlandsoperasjoner har selskapets ledelse i tillegg gjort det mulig å erobre ytterligere makt og unndragelse av styring og kontroll fra norske myndigheters side.

Min andre hypotese var:

Forholdet mellom Statoil og staten preges av informasjonsasymmetri til fordel for selskapet og til mulig besvær for dens eier.

I sine memoarer betegner tidligere statsminister Kåre Willoch, Statoil som den nye statsmakt, og hevder at Statoils innflytelse i flere partier gjorde dets syn viktigere enn regjeringens når følelsene kunne mobilisere(1990:295). Det er Statoil selv som sitter på spesialkompetansen, og dermed har informasjonsfordeler i forholdet. Selskapet har vist seg villig til å ta i bruk denne informasjonsfordelen, og det har vært spesielt synlig i forbindelse med større utbyggingsprosjekter. Etersom Statoil ikke er synonymt med staten, kan slik asymmetri føre til at selskapets ledelse ikke alltid opptrer i samsvar med de interesser som myndighetene antas å ha for øye. Det største besværet historisk har derfor vært en tendens til å prioritere imperiebygging fremfor sunn forretningsdrift. Særlig var dette tydelig i selskapets etableringsfase.

Min tredje hypotese var:

Endringer av nasjonal og internasjonal karakter i petroleumsindustrien og i selskapet selv har medført at Statoil har behov for en mer aktiv eier enn det staten kan klare å være.

Modningen av en enhver oljeprovinns gjør at petroleumsvirksomheten ikke er en statisk, men en dynamisk virksomhet som krever større krav til tilpasning av rammebetingelser og organisering(Andersen & Noreng 1997:II). En rasjonell utnyttelse av de ressurser som er tilknyttet en moden oljeprovinns krever ifølge Øystein Noreng mer åpen konkurranse, mer aktive partnere, mer fleksibilitet og bedre incentiver. De store oljeselskapene vil ikke nødvendigvis være interessert i eller spesielt godt tilpasset utnyttelse av slike marginale prospekter, men det vil derimot mindre eller mellomstore selskaper(2001:51). Den nye teknologien er kjennetegnet av at den er mindre kapitalintensiv, og trenger ikke statlige finansielle garantier. Dag Harald Claes og Per Ove Eikeland hevder derfor at argumentet om det naturlige monopol og behovet for sterk statlig styring og engasjement ikke lenger er gyldig(1999:152). Petroleumpolitikken fremstår i dag som et unntak for svekkelsen av den aktivistiske industripolitikken

(Andersen & Noreng 1997:34). På sett og vis er petroleumpolitikken denne retningens *the last man standing*. Yergin og Stanislaw hevder at(1998:380):

The state as manager is an increasing laggard in the competitive economy. Instead government shifts toward a referee, setting the rule of the game to ensure, among other things, competition

Ettersom et hovedproblem med statlige foretak er at de har mange delmål å forfølge på en og samme tid, mål som kan være innbyrdes vanskelige å forene, kan det lett oppstå divergens mellom det fokus foretakets ledelse og det fokus foretakets eiere ønsker å ha(Aharoni 1986:297). I tråd med dette så er den utviklingen som har skjedd i løpet av de siste årene for Statoil positiv. Utviklingen har gått i retning av innsnevring av de tidligere målsettingene, og man sitter nå hovedsakelig igjen med den økonomiske målsettingen om mest mulig profitt. Dette har redusert divergensen mellom målforståelsen til myndighetene og målforståelsen til ledelsen i Statoil, slik at man er samlet om en linje. Denne linjen ble påbegynt av Harald Norvik og har siden blitt aktivt fulgt opp av Statoils nåværende sjef, Olav Fjell. Økt konkurranse, modning av den norske sokkelen, endringer i eierstruktur i petroleumsindustrien, endringer i målsettinger for selskapet og myndighetene og økt oppmerksomhet rundt nye oljeprovinser, har som en helhet skapt en situasjon der Statoil har behov for en mer aktiv og krevende eier enn det staten kan være.

Min fjerde, og siste hypotese var:

Statoil har i årenes løp etablert seg som en selvstendig og sterk aktør som i seg selv er retningsbestemmende for den norske petroleumpolitikken.

I følge Susan Strange skiller seg oljeindustrien seg fra andre næringsgrener ved at oljeselskapene ofte har stor makt i forhold til staten og at de effektivt kontrollerer markedet(1988:194). Er det i realiteten oljedirektørene som styrer oljepolitikken eller er det myndighetene? Alf Ole Ask, prisbelønnet journalist i Aftenposten stiller spørsmålet og viser til Norsk Hydro og Statoils slakt av Saga Petroleum, Stortingets salg av SDØE- andeler og delprivatiseringen av Statoil som eksempler som underbygger sin påstand om at det ikke er hos myndighetene makten ligger lengre (2002e). Svein S. Andersen og Øystein Noreng fremhever at i en moden oljeprovinc

som den man har på norsk sokkel kan konsentrasjonen av beslutningsmakt virke kostnadsdrivende, fordi fordelene ved stordrift er sterkt svekket(1997:35). Ettersom statlige foretak vokser i styrke og bredde, fører dette til at ledelsen i disse foretakene øker sin makt. Disse vil da søke å oppnå mer autonomi fra myndighetens side og allierer seg da gjerne med interesser fra den private sektor for å tillate videre ekspansjon(Aharoni 1986:263). Mer autonomi for statsforetak kan fremme effektivitet i deres daglige virke, men det øker samtidig avstanden til myndighetene og kan derfor skape et *ansvarsproblem*(Mitnick 1980:412). Terje Osmundsen skriver(1981:13):

Mye kan utvilsomt gjøres for å redusere politikernes avmakt. Mer folkevalgt styring og kontroll med et konsern à la Statoil er og blir en illusjon; det er nemlig ikke mulig å gjennomføre i praksis

Her er det viktig å skille mellom *formell* og *reell* folkevalgt styring. At den folkevalgte styringen er formelt slått fast på papiret er ikke det samme som at det er slik i praksis. For Statoil vil Stortinget være en vinglete styrer, ettersom Stortinget kan endres hvert fjerde år gjennom valg. Dette kan påvirke dets prioriteringer og stabiliteten i forholdet til selskapet. Anne Beate Tangen hevder at Statoil vil forsøke å tilpasse seg og tilstrebe kompromisser fremfor konfrontasjoner med politikerne, med basis i at de ønsker stabilitet i forholdet(1984:156). Statens autonomi dreier seg ikke utelukkende om målsettinger, det dreier seg i like stor grad om kapasiteter. Først dreier det seg om statens kapasitet til å intervenere. Deretter dreier det seg om myndighetenes muligheter til å kontrollere selskapet, i stedet for at selskapet setter sine egne premisser (Fossum 1997:74). Internasjonalisering innebærer etablering av organisasjonsenheter geografisk og politisk utenfor kontroll av norske myndigheter. Utfordringen ligger da i å tilpasse de styringssystemene som er etablert til denne situasjonen(Lyng Larsen 1993:10). Internasjonalisering av Statoils virksomhet og bredden i selskapets virksomheter vanskeliggjør de folkevalgtes muligheter til å føre kontroll med selskapet. Bildet blir fort uoversiktlig. Kommersialiseringen av Statoil har minsket Statoils rolle i styringsprosessen, men samtidig skapt større autonomi i det industrielle nettverk gjennom en uformell påvirkning og dominerende posisjon(Andersen & Noreng 1997:35). Statoil er i dag det viktigste selskapet på Oslo Børs og et av verdens største oljeselskaper. Opp gjennom årene har selskapet søkt å påvirke myndighetenes

politikk aktivt, og har i hovedsak hatt mulighet til å selv sortere og prioritere mellom de målsettinger som er lagt til grunn for selskapet og myndighetens generelle petroleumsstrategi. Spesielt i den tidlige perioden under imperiebyggeren Arve Johnsen, var Statoil en aktiv og mektig deltaker i den politiske debatten i Norge. Folk lyttet til Statoil, og periodevis kan det virke som om man gikk for mye i retning av den tesen om at *hva som er godt for Statoil, er godt for landet*.

Konkurransen er fordelaktig for konsumentene, og det vil derfor være ønskelig for myndighetene å øke innslaget av dette, snarere enn å redusere det (Aharoni 1986:260). Konkurransen leder til økt fokus på rasjonell og effektiv drift hos foretakene, og reduserer risikoen for ulønnsomme investeringer. Selv om offentlig i vår sammenheng refererer til de foretak der staten har minst 50 % eierandel, er ikke en slik andel avgjørende for om en stat kan kontrollere et foretak eller ei (Aharoni 1986:6). Staten kan gjerne utføre såkalt *negativ kontroll* av foretak, ettersom det finnes klausuler i de fleste foretaks vedtekter om at det kreves mindre enn 50 % av stemmene fra de som har eierandeler til å stoppe endringer i vedtektene. På grunn av at norsk sokkel modnes forholdsvis raskt, noe som betyr mindre felter og økt vanskelighetsgrad, flere, mindre og mer uensartede felt, svekkes fordelene ved stordrift og det oppstår et behov for økt pluralisme i sektoren (Andersen & Noreng 1997:II). Det har ofte blitt hevdet at de store oljeselskapene er effektive fordi de er store. Øystein Noreng har inntatt en annen posisjon i dette spørsmålet, og hevder at de store oljeselskapene er store fordi de har vært effektive. I tråd med dette så er altså de seneste sammenslåinger av ulike oljeselskaper en illustrasjon på at de mest effektive og vellykkede selskapene tar over de mindre effektive og vellykkede selskapene (2001:42). Effektivitet, funksjonalitet og konkurransebetingelser på tvers av landegrensener har blitt sentrale størrelser for hva som er gode og legitime løsninger i utformingen av norsk politikk (Andersen & Austvik 2000:4). Effektivitet må defineres i forhold til oppnåelsen av visse målsettinger. Noreng & Andersen hevder at de tidligere utfordringene i norsk petroleums-virksomhet langt på vei er blitt løst på en teknisk og administrativ måte, ved planlegging og samarbeid mellom et lite antall sentrale aktører, der hvor beslutnings-makten har vært sterkt konsentrert (1997:2). Det regimet for

petroleumsvirksomhet på norsk sokkel som ble etablert i den innledende fasen, med konsesjonssystemet som tillot staten å diskriminere mellom selskapene og favorisere Statoil, førte til en sterk konsentrasjon av operatøroppgaver og dermed beslutningsmakt over budsjetter for utbygging og drift, som på kort tid ble preget av et oligopol, et lite antall selskap i nøkkelposisjon, i nært samarbeide med hverandre og statlige myndigheter (Andersen & Noreng 1997:10). Det er i dag først og fremst skattesystemet som sørger for å oppfylle målsettingen om at grunnrenten skal komme hele befolkningen til gode, og dermed er behovet for direkte statlig eierskap redusert (St.meld.nr. 22 (2001-2002)).

En utfordring i disse dager ligger i det nye selskapet Petoro. Da Stortinget etablerte Petoro ble det slått klart fast at det nye selskapet ikke skulle bli et nytt statlig oljeselskap, og bare ha begrensede oppgaver. Kort tid etter etableringen henvendte Tore I. Sandvold, Petoros styreformann, seg til Olje- og energidepartementet for å be om midler til forskning. Saksordfører for opprettelsen av selskapet, Jan Tore Sanner fra Høyre, er svært skeptisk til en slik utvidelse av virkeområde for Petoro (Ask 2002g). Det vil ligge et ønske om vekst i et slikt selskap og utvidede virkeområder kan føre til at selskapet blir noe helt annet enn det Stortinget hadde i tankene da de gikk inn for å opprette det. Forslaget til budsjett for 2003 fra Petoro ble avvist av Olje- og energi-departementet med den begrunnelse at det gav selskapet muligheter til å vokse ut over de rammer Stortinget hadde satt. Kritikken dreide seg hovedsakelig om et ønske fra Petoro om å leie inn folk til spesielle oppdrag, ut over de 60 ansatte selskapet har fått godkjenning for fra Stortinget (Ask 2002h). Spørsmålet man bør stille seg er hvorvidt Petoro kan komme til å bli det nye diskusjonstemaet i oljedebatten. Dette er likevel en annen debatt som bør være gjenstand for senere analyser. Eller er det historien som gjentar seg selv i nye former? Styrings kvaliteten påvirkes av to forhold: for det første; evnen til rasjonell kalkulasjon, dvs. *evnen til å se fremover* og forutsi konsekvenser av ulike handlemåter, og for det andre; *evnen til å se bakover*, dvs. evnen til å lære av erfaring og spesielt evnen til å vurdere effektene av ulike styringsforsøk. Dersom myndighetene skal ha et grep om styringen av petroleumsvirksomheten i fremtiden er de nødt til å forholde seg til begge disse

forholdene, ellers så kan grepet løsne.

Kildeliste

- Adelman, MA. (1972): *The World Petroleum Market*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- Aftenposten (2002): ”Oljeselskaper i Nigeria får hard kritikk”. 22. oktober
- Aharoni, Yair (1981): ”Managerial Discretion”, kap. 13 i Raymond Vernon & Yair Aharoni (red.): *State-Owned Enterprise in the Western Economies*. London: Croom Helm
- Aharoni, Yair (1986): *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company
- Andersen, Ib (1990a): ”Noget om bogen og noget grundlæggende om metode”, kap. 1 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Andersen, Ib (1990b): ”Valg af forskningsdesign”, kap. 7 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Andersen, Ib (1990c): ”Analyse og tolkning af data”, kap. 9 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Andersen, Ib & Harald Enderud (1990): ”Vidensproduktionens arbejdsgang i hovedtræk”, kap. 2 i Ib Andersen (red.): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Andersen, Svein S. & Maja Arnestad (1990): ”The Taming of the Shrewd: Small State Meets Multinational Oil Companies”, kap. 11 i Helge Ole Bergesen & Anne Kristin Sydnes(red.): *Norway – a Major Oil and Gas Exporter*. Oslo: The Fridtjof Nansen Institute

- Andersen, Svein S. (1993): *The Struggle over North Sea Oil and Gas: Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*. Oslo: Scandinavian University Press
- Andersen, Svein S. (1997): *Casestudier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Andersen, Svein S. & Øystein Noreng (1997): *Industriell organisering i Nordsjøen: Utfordringer i norsk petroleumsvirksomhet*. Oslo: Handelshøyskolen Bi. Utredning for Norges Rederiforbund
- Andersen, Svein S. & Ole Gunnar Austvik (2000): *Nasjonal handlefrihet – nye internasjonale rammebetingelser: Petroleum, makt og demokrati*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003 i samarbeid med Unipub forlag. Rapport nr. 21/2000
- Andersen, Svein S. & Ole Gunnar Austvik (2001): ”Norge som petroleumsland – modent for endringer.”, kap. 12 i Bent Sofus Tranøy & Øyvind Østerud (red.): *Mot et globalisert Norge? – Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Andersen, Svein S. (2001): ”Politisk styring eller markedstilpasning av olje-Norge?”, kap. 11 i Bent Sofus Tranøy & Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten: Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Arrow, Kenneth J. (1985/1991): ”The Economics of Agency”, kap. 2 I John W. Pratt & Richard J. Zechhauser (red.): *Principals and Agents – The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press
- Ask, Alf Ole & Ottar A. Løvik (2001): ” Er sulten på mer børsmakt”, *Aftenposten* 20. oktober
- Ask, Alf Ole (2001a): ”Den nye oljemakten”, *Aftenposten* 3. november
- Ask, Alf Ole (2001b): ”Steensnæs dikterer ikke Statoil”, *Aftenposten* 8. desember

Ask, Alf Ole (2001c): ”Norsk sokkel for liten for Statoil”, *Aftenposten* 28. desember

Ask, Alf Ole (2002a): ”Gabrielsen sier ja til oljegigant”, *Aftenposten* 7. mars

Ask, Alf Ole (2002b): ”Ny oljegigant på sokkelen”, *Aftenposten* 14. mars

Ask, Alf Ole (2002c): ”Oljegiganter droppet Norge”, *Aftenposten* 19. mars

Ask, Alf Ole (2002d): ”Hydro bønnhørt om oljeandeler”, *Aftenposten* 20. mars

Ask, Alf Ole (2002e): ”Oljemakten hos direktørene”, *Aftenposten* 14. juni

Ask, Alf Ole (2002f): ”Enklere å lete etter olje i Norge”, *Aftenposten* 14. juni

Ask, Alf Ole (2002g): ”Petoro vil starte forskning”, *Aftenposten* 15. juni

Ask, Alf Ole (2002h): ”Petoro refses av departementet”, *Aftenposten* 1. august

Ask, Alf Ole (2002i): ”Søkkrike Statoil klar for raid”, *Aftenposten* 6. august

Ask, Alf Ole (2002j): ”Statoil brenner etter Hydros olje og gass”, *Aftenposten* 9. august

Ask, Alf Ole (2002k): ”Steensnæs ønsker ikke oljedebatt”, *Aftenposten* 10. august

Ask, Alf Ole (2002l): ”Statoil kutter i distriktene”, *Aftenposten* 30. august

Ask, Alf Ole (2002m): ”Massiv motstand mot Fjell”, *Aftenposten* 31. august

Ask, Alf Ole (2002n): ”Oljeutbygging sprekker med 1,3 milliarder”, *Aftenposten* 7. oktober

Austvik, Ole Gunnar (1989): ”Introduction: Norway’s economic and political dilemma”, s. 7-18 i Ole Gunnar Austvik (red.): *Norwegian Oil and Foreign Policy*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs/ Vett og Viten AS

- Bentzon, Karl-Henrik (1989): "Politik som marked – Public Choice- teorierne", kap. 6 i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.): *Stat og marked – Fra Leviathan og usynlig hand til forhandlingsøkonomi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Berle Jr, Adolf A. & Gardiner C. Means (1948): *The Modern Corporation and Private Property*. New York: The Macmillan Company
- Berrefjord, Ole & Gudmund Hernes (1978): "Markedsforvitring og statsbygging", kap. 4 i Gudmund Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Berrefjord, Ole & Per Heum (1990): "Political Governance of the Petroleum Industry – the Norwegian Case", s. 28-48 i Helge Ole Bergesen & Anne Kristin Sydnes(red.): *Norway – a Major Oil and Gas Exporter*. Oslo: The Fridtjof Nansen Institute
- Blichner, Lars Chr. & Johan P. Olsen (1989): "Styringens kunnskapsgrunnlag", kap. 3 i Johan P. Olsen (red.): *Petroleum og politikk: Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Borud, Heidi (2000): "SP vil ikke delprivatisere Statoil", *Aftenposten* 16. januar
- Buchanan, James M. (1984): "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", s. 11-22 i James M. Buchanan & Robert D. Tollison (red.): *The Theory of Public Choice – II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Burnham, James (1941): *The Managerial Revolution – What Is Happening in the World?* New York: The John Day Company, Inc.
- Claes, Dag Harald (1995): "Norsk olje- og gasspolitikk", s. 144-160 i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø & Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Bergen: Chr. Michelsens Institutt/ Cappelen Akademisk Forlag

-
- Claes, Dag Harald & Per Ove Eikeland (1999): ”Stormakt i utakt – norsk energi og EUs indre marked”, kap. 8 i Dag Harald Claes & Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS- avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget
- Claes, Dag Harald (2001): *The Politics of Oil-Producer Cooperation*. Colorado: Westview Press
- Douma, Sytse & Hein Schreuder (1998): *Economic Approaches to Organizations*. London: Prentice Hall
- Dowding, Keith M. (1991): *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Edward Elgar
- Dowding, Keith (1996): *Power*. Buckingham: Open University Press
- Drazen, Allan (2000): *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press
- Eliassen, Kjell A. (1984a): ”Innledning: Forvaltningens utfordringer”, kap. 1 i Kjell A. Eliassen (red.): *Styringsproblem i den offentlige sektor*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt. Kompendium
- Eliassen, Kjell A. (1984b): ”Alternative styringssystemer i den offentlige sektor”, kap. 2 i Kjell A. Eliassen (red.): *Styringsproblem i den offentlige sektor*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt. Kompendium
- Eliassen, Kjell A. (1984c): “Statoil – eller problemet med styring av oljevirkosmheten gjennom et vanskelig styrbart statsoljeselskap”, kap. 5 i Kjell A. Eliassen (red.): *Styringsproblem i den offentlige sektor*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt. Kompendium

- Eliassen, Kjell A. (1984d): "Sektorpolitikk og deregulering: Eller hvorfor bukken ikke alltid klarer å passe havresekken", kap. 7 i Kjell A. Eliassen (red.): *Styringsproblem i den offentlige sektor*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt. Kompendium
- Feigenbaum, Harvey B. (1985): *The Politics of Public Enterprise – Oil and the French State*. Princeton: Princeton University Press
- Fivelsdal, Egil (1997): "byråkrati", s. 31-32 i Øyvind Østerud, Kjell Goldmann & Mogens N. Pedersen(red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Foss, Pål (1995): "Introduction: On the Economics of Institutions and Organizations", s. xiii-xlv i Pål Foss (red.): *Economic Approaches to Organizations and Institutions*. Aldershot: Dartmouth
- Foss, Pål (1999a): "Byråkrati og teorien om offentlig politikk og administrasjon". Paper
- Foss, Pål (1999b): "Rent Seeking". Paper
- Foss, Pål (kommer): *Politics without Romance: Economics as Social Theory*
- Fossum, John Erik (1997): *Oil, the State, and Federalism: The Rise and Demise of Petro-Canada as a Statist Impulse*. Toronto: University of Toronto Press
- Friedman, Milton (1980): *Free to Choose*. London: Secker & Warburg
- Gjesdal, Frøystein (1996): "Staten som eier av forretningsvirksomhet", kap. 5 i Torger Reve & Tor Øyvind Baardsen (red.): *Eierskap som konkurransefaktor*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringsforskning. SNF-rapport 43/96

-
- Gleinsvik, Audun, Kjell Roland & Rolf Røtnes (2001): ”Staten som eier av næringsvirksomhet”, kap. 9 i Kjell Roland, Victor D. Norman & Torger Reve (red.): *Rikdommens problem – Oljeformue, eierskap og fremtidens pensjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gleinsvik, Audun (2001): ”Omfanget av offentlig eierskap i Norge”, kap. 8 i Kjell Roland, Victor D. Norman & Torger Reve (red.): *Rikdommens problem – Oljeformue, eierskap og fremtidens pensjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grossman, Sanford J. & Oliver D. Hart (1983): ”An Analysis of the Principal-Agent Problem”, i *Econometrica*, Vol. 51, No. 1: 7-46
- Grønlie, Tore (1990): *Staten som industrieier – den historiske lærdom*. Bergen: LOS-senteret. Notat 90/31
- Grønlie, Tore (2001): ”Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift”, kap. 10 i Bent Sofus Tranøy & Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten: Reforme, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Grønmo, Sigmund (1996): ”Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen”, s. 73-108 i Harriet Holter & Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hanisch, Tore Jørgen (1992a): ”Forhandlingene om norsk oljepolitikk 1962 – 1965”, kap. 1 i Tore Jørgen Hanisch & Gunnar Nerheim(red.): *Norsk oljehistorie bind 1: Fra vantro til overmot?* Oslo: Leseselskapet
- Hanisch, Tore Jørgen (1992b): ”Overgangen fra en avventende til en aktiv oljepolitikk 1965-1972”, kap. 3 i Tore Jørgen Hanisch & Gunnar Nerheim(red.): *Norsk oljehistorie bind 1: Fra vantro til overmot?* Oslo: Leseselskapet

- Hanisch, Tore Jørgen (1992c): ”Politikk, forvaltning og forretning – etableringen av oljedirektoratet og Statoil”, kap. 5 i Tore Jørgen Hanisch & Gunnar Nerheim(red.): *Norsk oljehistorie bind 1: Fra vantro til overmot? Oslo: Leseselskapet*
- Hanisch, Tore Jørgen (1992d): ”Avslutning: Fra Groningen til Statfjord”, s. 458-468 i Tore Jørgen Hanisch & Gunnar Nerheim(red.): *Norsk oljehistorie bind 1: Fra vantro til overmot? Oslo: Leseselskapet*
- Hanisch, Tore Jørgen, Espen Søylen & Gunhild Ecklund (1999): *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre – Verdivalg i en åpen økonomi*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Hagen, Kåre P. (1988): *Atferdsteorier for offentlig virksomhet*. Bergen: LOS- senteret. Notat 88/11
- Hagen, Kåre P. (1990): *Prinsipal-Agent Teori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk*. Bergen: LOS- senteret. Notat 90/17
- Hagen, Kåre P. (1992): ”Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk”, kap. 3 i Agnar Sandmo & Kåre P. Hagen(red.): *Offentlig politikk og private incitament*. Oslo: Tano
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hellevik, Ottar (1997a): ”deduktiv-induktiv” s. 38 i Øyvind Østerud, Kjell Goldmann & Mogens N. Pedersen(red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hellevik, Ottar (1997b): ”teori” s. 269 i Øyvind Østerud, Kjell Goldmann & Mogens N. Pedersen(red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund (1975/1995): *Makt og avmakt – en begrepsanalyse*. Bergen: Universitetsforlaget

-
- Hernes, Gudmund (1978a): ”Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon”, kap. 1 i Gudmund Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hernes, Gudmund (1978b): ”Mot en institusjonell økonomi”, kap. 10 i Gudmund Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hoopes, Stephanie M. (1997): *Oil Privatization, Public Choice and International Forces*. Basingstoke: MacMillan
- Houg, Kjetil (1993): *Prinsipal-agent teori anvendt på norsk statlig forretningsvirksomhet*. Oslo: Sosialøkonomisk institutt. Hovedoppgave
- Hovi, Jon & Bjørn Erik Rasch (1996): *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hveem, Helge (1994): *Internasjonalisering og politikk: Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*. Oslo: Tano
- Jakobsen, Erik W., Eskil Goldeng & Torger Reve (2001): “Eierskap – spiller det noen rolle?”, kap. 6 i Kjell Roland, Victor D. Norman & Torger Reve (red.): *Rikdommens problem – Oljeformue, eierskap og fremtidens pensjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, Michael C. & William H. Meckling (1976): “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, i *Journal of Financial Economics*, Vol. 3: 305-360
- Jensen, Michael C. (1994): “Self-interest, Altruism, Incentives & Agency Theory “, s.1-16 i: *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. VII, no. 2 (Summer 1994), tilgjengelig gjennom: Social Science Research Network (SSRN) Electronic Library:
http://papers.ssrn.com/sol3/paper.taf?ABSTRACT_ID=5566

- Johnsen, Arve (1990): *Statoil – år: Gjennombrudd og vekst 1978 – 1987*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Johnsen, Arve (1988): *Statoil – år: Utfordringen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Kagge, Gunnar & Kjetil Taraldsen (2002): ”Beholder det meste selv”, *Aftenposten* 20. april
- Kagge, Gunnar (2002a): ”LO krever omkamp om eierskap”, *Aftenposten* 15. mai
- Kagge, Gunnar (2002b): ”Led nederlag om statlig salg”, *Aftenposten* 14. juni
- Kagge, Gunnar (2002c): ”1. mrd. for å slippe utredning”, *Aftenposten* 17. juni
- Klapp, Merrie Gilbert (1987): *The Sovereign Entrepreneur: Oil Policies in Advanced and Less Developed Capitalist Countries*. Ithaca: Cornell University Press
- Kristensen, Ole P. (1984): ”Den politisk- bureaukratiske beslutningsprosess som medvirkende årsag til veksten i den offentlige sektor”, kap. 9 i Kjell Eliassen (red.): *Styringsproblemet i den offentlige sektor*. Oslo: Stiftelsen Bedriftsøkonomisk Institutt. Kompendium
- Laffont, Jean-Jacques (2000): *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press
- Lane, Jan-Erik (1987): ”Theoretical Explorations: Introduction: The Concept of Bureaucracy”, s. 1-31 i Jan-Erik Lane (red.): *Bureaucracy and Public Choice*. London: SAGE Publications
- Leiulfsrud, Håkon & Bjørn Hvinden (1996): ”Analyse av kvalitative data: Fiksérbilde eller puslespill?”, s. 220-239 i Harriet Holter & Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- LOV 1973-05-04 nr 21: *Lov om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde*. Olje- og energidepartementet.

-
- Lyng Larsen, Bengt R. (1993): *Internasjonaliseringen av Statoil – om politisk styring av et statselskap i vekst*. Bergen: Institutt for Administrasjons og organisasjonsvitenskap. Hovedoppgave
- Løvik, Ottar A. (2002): ”Frp blokkerer statlig nedslag”, *Aftenposten* 8. juni
- Mestad, Ola (1985): *Statoil og statleg styring og kontroll*. Oslo: Nordisk institutt for sjørett. Marius Nr. 105
- Mitchell, William C. & Randy T. Simmons (1994): *Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. Boulder: Westview Press
- Mitnick, Barry M. (1980): *The Political Economy of Regulation – Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Colombia University Press
- Munro, J.E.C. (1998): “Principal and Agent (i)”, s. 266 i John Eatwell, Murray Milgate & Peter Newman (red.): *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*. London: McMillan
- Nerheim, Gunnar (1996): *Norsk oljehistorie bind 2 – En gassnasjon blir til*. Oslo: Leseselskapet
- Noreng, Øystein (1980): *The Oil Industry and Government Strategy in the North Sea*. London: Croom Helm
- Noreng, Øystein (1981): ”State-Owned Oil Companies: Western Europe”, kap. 9 i Raymond Vernon & Yair Aharoni (red.): *State-Owned Enterprise in the Western Economies*. London: Croom Helm
- Noreng, Øystein (1987): *Den norske utfordringen*. Oslo: Tano
- Noreng, Øystein (2000a): ”Statoil på børs”, *Dagsavisen* 19. juni.
- Noreng, Øystein (2000b): ”Statsselskap – et gode for nasjonen? Internasjonale erfaringer – Statoil som norsk tilfelle”. Paper.

- Noreng, Øystein (2001): *Liberalization, Integration, and Specialization: The Restructuring of the European Oil Industry*. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Særtrykk No. 47/2001
- Noreng, Øystein (kommer): *National Oil Companies and their Government Owners: The Politics of Interaction and Control*.
- Norges offentlige utredninger (1999): *Analyse av investeringsutviklingen på kontinentalsokkelen*. NOU 1999:11
- Norman, Victor D. (2001): "Organisering av kapitalmarkedet", kap. 5 i Kjell Roland, Victor D. Norman & Torger Reve (red.): *Rikdommens problem – Oljeformue, eierskap og fremtidens pensjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olje- og energidepartementet (2001): *Fakta 2001 – Norsk petroleumsvirksomhet*. Oslo
- Olsen, Johan P. (1989a): "En ny dimensjon i norsk politikk?", kap. 1 i Johan P. Olsen (red.): *Petroleum og politikk: Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Olsen, Johan P. (1989b): "Representativt demokrati og det politisk – institusjonelt mulige", kap. 8 i Johan P. Olsen (red.): *Petroleum og politikk: Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Olsen, Johan P. , Paul G. Roness & Harald Sætren (1989): "Styring gjennom institusjonsutforming", kap. 4 i Johan P. Olsen (red.): *Petroleum og politikk: Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano
- Osmundsen, Terje (1981): *Gjøkungen: Skal Statoil styre Norge?* Oslo: Dreyer
- Pratt, John W. & Richard J. Zechhauser (1985/1991a): "Preface", i John W. Pratt & Richard J. Zechhauser(red.): *Principals and Agents – The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press

-
- Pratt, John W. & Richard J. Zechhauser (1985/1991b): "Principals and Agents – An Overview", kap. 1 i John W. Pratt & Richard J. Zechhauser(red.): *Principals and Agents – The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press
- Ramm, Hans Henrik (1985): *Nå går alt så meget bedre*. Oslo: Atheneum
- Rasch, Bjørn Erik (1997): "public choice-teori", s. 225-226 i Øyvind Østerud, Kjell Goldmann & Mogens N. Pedersen(red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Redwood, John & John Hatch (1982): *Controlling Public Industries*. Oxford: Basil Blackwell
- Reve, Torger (1995): "The Firm as a Nexus of Internal and External Contracts", kap. 7 i Pål Foss (red.): *Economic Approaches to Organizations and Institutions*. Aldershot: Dartmouth
- Reve, Torger & Tor Øyvind Baardsen (1996): "Eierskap som konkurransefaktor", kap. 2 i Torger Reve & Tor Øyvind Baardsen (red.): *Eierskap som konkurransefaktor*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringsforskning. SNF-rapport 43/96
- Roland, Kjell, Victor D. Norman & Torger Reve (2001): "Bedre eierskap og tryggere pensjoner – to problem, en løsning", kap. 1 i Kjell Roland, Victor D. Norman & Torger Reve (red.): *Rikdommens problem – Oljeformue, eierskap og fremtidens pensjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rommetvedt, Hilmar (1991): *Butikk eller politikk? Statoils roller i norsk oljevirksomhet*. Stavanger: Rogalandsforskning. RF-1991/024
- Romstad Tjernshaugen, Karen (2000): "SV vil utsette Statoil til etter valget", *Dagsavisen* 27. mai

- Rudsar, Kåre (1998): *Liberaliseringen av norsk petroleumspolitik: Internasjonale faktorerers påvirkning*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
- Rugland, Ingvild (2001): "Det nye Statoil", *Dagens Næringsliv*. 9. mai.
- Ryggvik, Helge (2000): *Norsk oljevirkosomhet mellom det nasjonale og det internasjonale: En studie av selskapsstruktur og internasjonalisering*. Oslo: Unipub Forlag
- Sandmo, Agnar (1990): *Public-choice-skolen om økonomi og politikk*. Bergen: LOS-senteret. Notat 90/7.
- Sappington, David E. M. (1991): "Incentives in Principal-Agent Relationships", i *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2: 45-66
- Sejersted, Francis (1999): *Systemtvang eller politikk – Om utviklingen av det oljeindustrielle kompleks i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Selvig, Erling (1983): *Statoil eller oljestat?* Oslo: Nordisk institutt for sjørett
- Shepherd, W.G. (1979): *The Economics of Industrial Organization*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Stigler, George J. (1975): *The Citizen and the State – Essays on Regulation*. Chicago: The University of Chicago Press
- Stigler, George J. (1986): "The Theory of Economic Regulation", kap. 15 i Kurt R. Leube & Thomas Gale Moore (red.): *The Essence of Stigler*. California: Hoover Institution Press
- Stiglitz, Joseph E. (1997): *Economics*. New York: W. W. Norton & Company
- Stiglitz, Joseph E. (1998): "Principal and Agent (ii)", s. 966-972 i John Eatwell, Murray Milgate & Peter Newman (red.): *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*. London: McMillan

-
- St. melding nr. 76 (1970-1971): *Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.*
- St. melding nr. 73 (1983-1984): *Om omorganiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten.*
- St. melding nr. 16 (1987-1988): *Kostnadsoverskridelsene ved utbyggingen av raffineriet og råoljeterminalen på Mongstad.*
- St. melding nr. 21 (1988-1989): *Statoils organisering m.v.*
- St. melding nr. 37 (1998-1999): *Tillegg til St. melding nr. 46 (1997-1998) om Olje- og gassvirksomheten, oljemarkedspolitik, rammebetingelser, Investeringsutvalgets rapport og kostnadsoverskridelsene i Åsgardkjeden.*
- St. melding nr. 39 (1999-2000): *Olje- og gassvirksomheten.*
- St. melding nr. 38 (2001-2002): *Om olje- og gassvirksomheten.*
- St. melding nr. 22 (2001-2002): *Et mindre og bedre statlig eierskap.*
- St. proposisjon nr. 113 (1971-1972): *Opprettelse av statens oljedirektorat og et statlig oljeselskap m.m.*
- St. proposisjon nr. 53 (1999-2000): *Utbygging av Kvitebjørn og Grane, disponering av installasjonene på Tommeliten Gamma og Lille-Frigg samt status for kostnadsutviklingen for Åsgardkjeden.*
- St. proposisjon nr. 36 (2000-2001): *Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE.*
- Strange, Susan (1988): *States and Markets*. London: Pinter Publishers Limited
- Stratmann, Thomas (1997): "Logrolling", kap. 15 i Dennis C. Mueller (red): *Perspectives on public choice – A handbook*. Cambridge: Cambridge University Press

Søilen, Espen (2002): *Mot et samfunnsøkonomisk optimum – Vitenskapelig økonomisk politikk som verktøy i et funksjonalistisk styringsregime*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998 – 2003. Rapport 43/2002

Sørensen, Rune J. & Dag Morten Dalen (2001): *Eierskap og tilknytningsform i offentlig sektor: En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning*. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport 9/2001

Tangen, Anne Beate (1984): *Stortingets styring av Statoil*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave

Ulven, Thomas (1992): *Statlig tilbaketrekking fra petroleumsindustrien som uttrykk for endring av den britiske stats polycystyle – Petroleum, privatisering og liberalisering*. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave

Weber, Max (1990): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal

Werner, Kjell (2000): ”Advarer AP mot å privatisere Statoil”, *Dagsavisen* 16. mars

White, Harrison C. (1985/1991): “Agency as Control”, kap. 8 i John W. Pratt & Richard J. Zechhauser(red.): *Principals and Agents – The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press

Willoch, Kåre (1990): *Statsminister*. Oslo: Schibsted

Yergin, Daniel (1991): *Svart gull*. Oslo: Kagge Forlag/ Familievennen Forlag

Yergin, Daniel & Joseph Stanislaw (1998): *The Commanding Heights – The Battle Between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World*. New York: Touchstone/Simon & Schuster

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE

Statoil årsrapport 2000

Statoil årsrapport 2001