

Regionale og distriktpolitiske virkninger av statlig petroleumpolitikk

Eirik Vatne

SNF-prosjekt nr.4695
Oppdragsgiver: Kommunal og regionaldepartementet

Bergen, 27/3-03

1. Innledning

Dette notatet er skrevet som en kortfattet analyse av regionale effekter av norsk petroleumspolitik. Midlene som er stilt til disposisjon tillater kun en oppsummering av eksisterende kunnskap.

Notatet skal fungere som underlagsmateriale for en overordnet analyse av ”virkning av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål” utført av Effektutvalget, oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet. Denne problemstillingen inngår i diskusjonen om den ”lille” eller eksplisitte regionalpolitikken kontra den ”store” eller implisitte regionalpolitikken og hva som synes å ha påvirket den regionale utviklingen i størst grad – den uttalte regional- eller distriktpolitikk eller de regionale effekter av annen type politikk. I korte trekk blir vi bedt om å analysere petroleumspolitikken:

- betydning i et romlig/regional perspektiv;
- analysere endringer i dette politikkområdet de seneste ti år og hvilken betydning disse har hatt romlig/regionalt;
- se på trender framover og mulige romlige/regionale effekter av disse;
- dessuten skal kjønnsperspektivet kommenteres eksplisitt.

Det er ikke umiddelbart enkelt å avgrense hva petroleumspolitik i mer presis forstand omfatter. Ser vi på det virkefelt som er overlatt Oljedirektoratet, vil petroleumssaktiviteten primært innbefatte virksomhetene til havs og de direkte relaterte aktiviteter som er knyttet til undersøkelse og utvinning av olje og gass. Ressursforvaltning, regulering og styring av denne virksomheten er derfor i fokus. Utvinning av petroleum har også andre sider som påvirker et stort antall politikkområder. Finanspolitisk bringer denne sektoren med seg viktige inntekter til staten, industripolitisk påvirker sektoren utviklingen av næringsaktiviteten i landet, regionalpolitisk påvirker petroleumssaktivitetene bosettingsmønster og inntektsfordeling mellom regioner osv. I denne sammenhengen har vi derfor valgt å definere petroleumspolitik i vid forstand, slik ånden i følgende utvalg av sitater fra Petroleumsløven¹ også viser at Stortinget legger til grunn:

¹ Den eksisterende lovteksten er fra 1996 som erstatning for en tidligere lov, dels forårsaket av endrede internasjonale reguleringer.

”§ 1-1. Retten til undersjøiske petroleumsforekomster og ressursforvaltning

Den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning.

§ 1-2. Ressursforvaltningen

Ressursforvaltningen forestås av Kongen i samsvar med bestemmelsene i denne lov og vedtak fattet av Stortinget. Petroleumsressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer *hele det norske samfunn til gode*. Herunder skal ressursforvaltningen *gi landet inntekter* og bidra til å *sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling* samtidig som det *tas nødvendige hensyn til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet*.

§ 10-2. Ledelse av petroleumsvirksomhet, base m.v.

Rettighetshaver skal ha *en organisasjon som er i stand til selvstendig å lede petroleumsvirksomheten fra Norge*. Departementet kan for å oppnå dette stille bestemte krav til organisasjonen og selskapskapitalen. Rettighetshaver skal påse at forholdene blir lagt til rette, slik at fagforeningsvirksomhet blant egne ansatte og entreprenørens og underentreprenørens personell kan *foregå i samsvar med norsk praksis*. Petroleumsvirksomheten skal *drives fra base i Norge*. Rettighetshaver kan *pålegges å bruke baser utpekt av departementet*. ”

Lov om petroleumsvirksomhet. 1996.11.29. nr.72

(min utheving)

Som vi allerede ser av disse sitatene har nasjonal styring og kontroll med aktivitetene vært et overordnet mål for den politikk norske myndigheter har utviklet for denne sektoren. Statlig deltakelse, utvikling av en nasjonal ekspertise på bred front og regional fordeling av aktivitetene har dermed tidlig vært viktige elementer i norsk petroleumpolitikk. Vi har derfor valgt å fokusere noe mer på det historiske fundamentet som petroleumpolitikken hviler på, enn det som strengt tatt er foreskrevet.

2. Fundamentet for statlig styring og kontroll

2.1 Nasjonal kontroll

I mai 1963 proklamerte Norge *statsoverhøyhet* over den norske del av kontinentalsokkelen. Staten ble dermed gitt ikke bare en folkerettslig, men også et rettslig grunnlag i norsk lov for å kontrollere og regulere all økonomisk utnyttning av de naturressurser som måtte finnes i grunnen under sjøoverflaten inkludert hydrokarboner². Eiendomsretten til slike naturforekomster ble tillagt *staten som grunneier*. Kun Kongen gjennom den norske Regjering kunne dermed gi tillatelser til undersøkelse og siden utvinning av eventuelle ressurser. I 1965 ble det videre oppnådd enighet med Storbritannia og Danmark om prinsipper

² Sokkelen ble definert som havområder med mindre enn 200 meters dyp begrenset til midtlinjen mot en tilgrensende stat, men minimum 200 nautiske mil utenfor en nærmere definert grunnlinje langs land.

for deling av sokkelen³. Det første viktige fundamentet for en statlig politikk på dette området var dermed sikret.

Funn av et stort gassfelt til havs i Nederland i 1959 bidro til at den internasjonale oljeindustrien fattet interesse også for de sørlige deler av Nordsjøen, deriblant norsk sokkel. Den første forespørsel om tillatelse til å utforske norsk sokkel kom derfor i 1962. Kartlegging av geologien startet allerede i 1963, men først etter at det mest basale regelverket som skulle sikre nasjonal styring var på plass, ble den første konsesjonsrunden for undersøkelse, boring og utvinning utlyst i 1965.

I denne første tiden var troen på olje- eller gassfunn i den norske delen av kontinental-sokkelen liten. Aktørene som i første runde søkte om utvinningstillatelse var i hovedsak utenlandske oljeselskap med en utenlandsk dominert leverandørindustri på slep⁴. Boring startet i 1966, men det første funnet kom først i 1968. Fra da av ble luftige forhåpninger omgjort til realitet og petroleumsaktiviteter ble plutselig en ny næringsarena for norske foretak og lokalsamfunn og en ny potensiell inntektskilde for stat, fylke og kommuner. De første funnene kom helt sør i Nordsjøen og ble erklært kommersielt drivverdige i 1970. Den første produksjon av olje startet i 1971 fra Ekofisk-feltet⁵.

2.2 Den første fasen – etablering av det overordnede regelverk

I den tidligste fasen var det lite oppmerksomhet både om industripolitiske eller regionalpolitiske aspekter ved aktivitetene. Den første spede begynnelse til etablering av en petroleumspolitikk konsentrerte i hovedsak oppmerksomheten mot utvikling av det overordnede lovverk og sikring av nasjonale interesser, utvikling og regulering av konsesjons- og skattesystemet, tildeling av lete- og utbyggingsrettigheter med medfølgende krav til gjennomføring av boreprogram og overgivelse av informasjon om geologiske strukturer og seleksjon av selskaper. Underveis i andre konsesjonsrunde ble det også gjort plass for en viss statlig deltakelse i lisensene (uten statlige investeringer) eller alternativt ekstra skatt ved eventuelle funn.

Allerede ved første blokktildeing ble det stilt som *betingelse at leteoperasjonene til havs skulle ha sin basis i Norge*. I denne første perioden var derimot lokalisingsvalget og rekruttering av ansatte i all hovedsak overlatt til deltakernes egne vurderinger. Avstand til feltene som ble utforsket, tilgang til gode havneområder og lokale tjenester, utviklede kommunikasjonsmuligheter med utlandet og bo- og utdanningstilbud for utenlandsk arbeidskraft, var alle viktige lokalisingskriterier som til sist førte til at Stavanger ble valgt

³ En tilsvarende avtale med Russland om grenselinjene i Barentshavet er ennå ikke ferdigforhandlet.

⁴ Norsk Hydro som partner i Petronord-gruppen var med i Ekofisk-lisensen fra starten.

som base for de første operative utenlandske olje- og entreprenørselskapene. I den sammenheng blir det også framhevet den ubyråkratiske, proaktive og næringsvennlige politikk som Stavangers lokalpolitikere inntok.

Det er viktig å huske på at denne perioden generelt var en pionertid for lete- og utvinningsvirksomhet til havs. De internasjonale olje – og entreprenørselskapene hadde stort sett bare offshore-erfaringer fra svært grunne vanddyp rett utenfor kysten. I disse tilfeller ble i all hovedsak teknologi fra landbasert virksomhet flyttet over på lektere og ellers operert som før. I Nordsjøen var havdybden en helt annen, avstand til land stor og de klimatiske forhold langt røffere. Den etablerte teknologi var dermed lite hensiktsmessig og nye teknologiske og driftsmessige løsninger måtte etableres.

Som utforsknings- og utvinningsprovins var dermed aktivitetene i Nordsjøen, spesielt i norsk og britisk sektor, en stor utfordring til nytenkning og spesielt for bruk av maritim kompetanse i petroleumsaktivitet. Et *teknologisk vindu* av nye muligheter lå dermed åpent. Allerede i denne tidlige fasen fattet norske redere, byggeverksteder og sjøfolk interesse for den nye næringen. Mot slutten av 60-tallet stoppet den stabile veksten i verdensøkonomien opp og konkurranse fra lavprisland tiltok. Norske rederier og skipsbyggere møtte tøffere konkurranse, til tider ordretørke og norske sjøfolk mistet jobbene i utenriksfart til fordel for billigere, asiatiske arbeidskraft. Høy maritim kompetanse var dermed på let etter nye muligheter og petroleumsaktivitetene var en svært kjærkommen arena. På kommersielle vilkår ble dermed norsk arbeidskraft hyret til å bemanne en del av arbeidsoppgavene ombord i amerikanske borerigger, nederlandske forsyningskip og driftskontorer og forsyningsbaser på land kjøpte tjenester fra lokale leverandører på normale, kommersielle betingelser.

Norske rederier og byggeverksteder så tidlig mulighetene i å utvikle nytt og bedre egnet utstyr for aktivitetene til havs. *Nyskapende design av flytende borerigger og forsyningskip* tilpasset de krav en Nordsjø-kontekst tilsa, ble godtatt av oljeindustrien. Flere norske rederier omstilte derfor tidlig sin virksomhet mot offshorevirksomhet. Kravet om basis i Norge ga også disse rederiene et konkurransefortrinn siden de allerede var etablert her. Den allerede etablerte maritime ekspertise i Norge førte dermed til en *gryende fornorskning* av deler av aktivitetene allerede i starten, *uten sterk statlig intervensjon*. Helikoptertransport til og fra plattformene var derimot *konsesjonsbelagt* og ble ved hjelp av statlig styring gitt til små norske selskaper, men bygd opp ved hjelp fra internasjonale oljeselskaper og rekruttering av internasjonal ekspertise.

Det er likevel riktig å hevde at petroleumsvirksomheten i denne første pionerperioden *i liten grad interesserte det nasjonale politiske miljøet*. Det var først ved det store Ekofisk-

⁵ De tre bind om norsk oljehistorie redigert av Hanisch (1992, 1996, 1997) gir en god oversikt over de ulike

funnet at petroleumpolitikk ble en sentral del av den norske politiske debatten. Før dette funnet var oppmerksomheten primært rettet mot å sikre norsk kontroll og styring ved en eventuell ressursutnyttelse på norsk sokkel og å etablere det mest elementære regelverk og sikkerhetsrutiner for aktivitetene til havs. I denne første perioden var det derfor primært om å gjøre å få private utenlandske aktører til å gjennomføre en kostbar og risikofylt kartlegging av potensialet for olje- eller gassfunn i norsk sektor. Næringen ble på dette tidspunkt *ansett som for risikofylt til at det var tilrådelig med stor norsk industrideltakelse*. Det viktigste var å sikre Norge en god andel av eventuelle framtidige innteksstrømmer, uten å ta en høy risiko. Det er også riktig å hevde at det kun var enkelte pionerforetak innen den maritime sektoren som så potensialet i denne perioden. Få norske foretak var derfor kvalifisert til å delta i utbyggingen av faste oljeinstallasjoner når denne aktiviteten startet i 1970.

2.3 Den andre fasen – petroleumsressursene må tjene hele samfunnet

Etter at kommersielle forekomster av olje og gass var påvist ble derimot oppmerksomheten i langt sterkere grad rettet mot norsk direkte deltakelse i utforskning, drift og bygging av installasjonene og mot regional fordeling av aktivitetene.

Den første stortingsmeldingen som forsøkte å trekke opp de større perspektiver i en nasjonal petroleumpolitikk (St meld nr 76 (1970-71)) ble fremlagt i Stortinget i 1971. På basis av denne meldingen avga industrikomiteen sin innstilling (Innst S nr 294 (1970-71)) og trakk der opp de viktigste premisser for en nasjonal petroleumpolitikk. Her ble ti politiske målsettinger, eller det som siden er blitt kalt ”de ti bud”, framsatt:

1. *Nasjonal styring og kontroll med all virksomhet på norsk kontinentalsokkel.*
2. *Funnene må utnyttes slik at Norge gjøres uavhengig av andre når det gjelder råolje.*
3. *Med basis i petroleumsvirksomheten må det utvikles ny næringsvirksomhet.*
4. *Utviklingen av oljevirksomheten må skje under hensyntagen til annen næringsvirksomhet, og til natur og miljøvern.*
5. *Brenning av gass som kan utnyttes, aksepteres ikke unntatt i korte prøveperioder.*
6. *Petroleum fra norsk kontinentalsokkel skal som hovedregel ilandføres til Norge, med mindre nasjonale interesser taler for en annen løsning.*
7. *Staten engasjeres på alle hensiktsmessige plan og medvirker til samordning av norske interesser, og til oppbygging av et integrert norsk oljemiljø med nasjonal og internasjonalt siktemål.*
8. *Det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser, og som kan samarbeide med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.*
9. *Nord for 62. breddegrad må det velges et aktivitetsmønster som tilfredsstillende de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.*
10. *Norske funn vil stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver.*

I disse målsettingene ligger kimen til de regionalpolitiske ambisjoner som siden eksplisitt ble innbakt i petroleumpolitikken. Det antyder også at de folkevalgte organene hadde store styringsambisjoner og lange og til dels motstridende ønskelister om hva samfunnet skulle oppnå gjennom petroleumssektorens innpass i den norske samfunn⁶.

Et første viktig prinsipp var at olje og gass primært skulle *ilandføres i Norge* og prosesseres her. Tidligere var det også slått fast at *den operative virksomheten i leting, utvikling og drift av ressursene primært skulle lokaliseres i Norge*. Dette var ikke opplagt all den tid letevirksomheten på den britiske del av sokkelen lå tre år foran den norske. Baser og ekspertise var derfor allerede etablert i Sør-England, Skottland og siden på Orknøyene av mer eller mindre de samme olje- og entreprenørselskaper som også var interessert i den norske sektoren. Dertil kommer også at de viktigste norske operasjoner i denne tidlige fasen fant sted langs midtlinjen der avstanden til Storbritannia var den samme som til Norge.

Overført til regionalt nivå innebærer den nasjonale argumentasjonen om ”tvungen lokalisering” at mange derved også argumenterte for at regioner i nær tilknytning til utforsknings- og funnområder skal ha direkte nytte av aktivitetene. Ilandføringsspørsmål og lokalisering av baser og driftskontorer er derav klassiske områder der Stortingets behandling gjerne ender opp i en regionalpolitisk argumentasjon.

Statlig tilsyn med aktivitetene krevde mer enn et lite oljekontor i industridepartementet. Det ble derfor tidlig klart at et *eget direktorat* burde etableres for å ivareta sikkerhets- og kontrollfunksjonene samt styre og forvalte blant annet geologisk informasjon om norsk sokkel. *Statlig direkte forretningsmessige deltakelse* i aktivitetene (gjennom statens andeler i feltutbygginger) måtte også ivaretas av en statlig institusjon – enten i form av et holdingselskap, eller som et oljeselskap hel eller deleid av staten. Resultatet av en politisk tautrekking ble opprettelsen av Den Norske Stats Oljeselskap A/S (Statoil) i 1972 (St.prp. nr. 113 (1971-72), Innst.S. nr. 316 (1971-72)).

Etableringen av disse to viktige statlige institusjonene ble en *viktig regionalpolitisk markering*. På dette tidspunkt i historien (rundt 1970) førte staten en aktiv desentraliseringspolitikk. Utflytting fra de store byene av industrivirksomhet sto høyt på den regionalpolitiske dagsorden. Distriktenes Utbyggingsfond medvirket til *pålagt rådgivning* om valg av lokalisering for større virksomheter som ville ekspandere eller etablere ny virksomhet og det såkalte *Lokaliseringsutvalget* ga sine råd til regjeringen i større saker. I valg av lokalitet for Statoil og Oljedirektoratet var derfor Oslo i utgangspunktet utdefinert som lokalitet for *nye* statlige institusjoner. Valget sto dermed mellom Bergen, Stavanger eller Trondheim.

⁶ Det vil føre for langt å komme inn på dette her. Det henvises derfor til Olsen (1989) eller Nordeng (1980).

Lokaliseringsutvalget gikk inn for å anbefale Stavanger som lokaliseringssted. I Stortinget skapte lokaliseringsspørsmålet hete i debatten. I innstillingen fra Industrikomiteen endte debatten med fire stemmer til hver by, mens Stortinget i plenum fulgte rådet fra Lokaliseringsutvalget og bestemte at Oljedirektoratet og Statoil skulle etableres i *Stavanger*. Andre og langt viktigere forhold ved etableringen av de to institusjonene skapte mindre oppmerksomhet.

I regionalpolitisk perspektiv er denne avgjørelsen viktig fordi den lokaliserte de viktigste institusjonene til Stavanger i det som siden skulle utvikles til det vi nå kaller petroleumsklyngen i norsk næringsliv. Stavanger hadde tidligere tiltrukket seg de operative enhetene av utenlandske selskaper, mens utenlandske finansielle partnere i lisensene tidlig hadde en tendens til å ende opp med kontor i Oslo. Etableringen av Direktoratet og bruken av Statoil som aktiv partner i de fleste lisenser, medførte et sterkt behov for direkte kontakt med disse statlige aktørene for alle oljeselskap som ble tildelt oppgaver på norsk sokkel. Nærhet til disse og til feltene under utbygging ble derfor viktige lokaliseringsfaktorer for senere etableringer og bidro til å bygge opp Stavanger-regionen som ”oljehovedstad”.

Dette offentlige lokaliseringsvalget er desto viktigere all den tid de viktigste aktørene i norsk industri allerede befant seg i Oslo-regionen. Tidlig satset norsk petroleumspolitik på å utvikle tre norske oljeselskap. Halvstatlige Norsk Hydro kom med som partner allerede i Ekofisk- og Frigg-utbyggingene og etablerte sine sentrale petroleumsfunksjoner som en del av hovedkontoret i Oslo. Samtidig med Statoil ble et tredje, helprivat norsk alternativ dannet under navnet Saga Petroleum. Også dette oljeselskapets sentrale funksjoner ble lokalisert til Oslo. Tar vi videre hensyn til at de mest sentrale aktørene innen utvikling av ny rigg- og plattform- teknologi (som Aker, Kværner, Norwegian Contractors) også var etablert i Oslo-regionen, ville et i og for seg ”naturlig” valg av Oslo som lokalitet for Oljedirektoratet og Statoil, lett ha medført at det teknologiske og administrative tyngdepunktet i norsk oljevirkosomhet ville blitt værende i Oslo og at kun de rent operative aktivitetene ville blitt lagt til Stavanger.

Med etableringen av Oljedirektoratet og Statoil i Stavanger utviklet denne regionen antakeligvis en ”kritisk masse” som siden har bidratt til en dynamisk utvikling og opphopning av petroleumrelatert virksomhet på Sør-Vestlandet – ikke bare for funksjoner som er direkte tilknyttet felt som drives fra regionen, men også for funksjoner av nasjonal og internasjonal karakter.

I 1976 ble det etablert et lovverk for å regulere lokaliseringen av større virksomheter gjennom *Etableringsloven*⁷. De nye og hurtig voksende aktivitetene i petroleumsnæringen var

⁷ Denne loven ble opphevet i 1993

en direkte årsak til denne loven. Allerede i 1978 ble dette lovverket nyttet til å hindre en ytterligere sentralisering av petroleumsvirksomheten til Stavanger-regionen. Etablering av nye oljeselskap skulle legges utenfor denne regionen og direktoratet og Statoil ble pålagt å bygge ut avdelingskontorer i andre deler av landet. Staten forsøkte også å styre den regionale fordelingen av petroleumsaktivitetene gjennom utpeking av spesifikke steder langs kysten og tilrettelegging av infrastruktur som helikopterbaser, kaianlegg osv. på disse stedene (NOU 1980:39 og NOU 1985:25).

2.4 Oppbygging av en leverandørindustri

Et ytterligere bidrag til å befeste Rogaland og Hordalands posisjon i denne nye næringen har også vært den allerede etablerte skipsbyggingsvirksomheten i disse fylkene. Kværners Rosenberg Verft var allerede før utbyggingen starter i Nordsjøen etablert som et av verdens fremste verft for bygging av store og komplekse gasstankskip. Akers Stord Verft var tilsvarende utviklet til det mest effektive verft for masseproduksjon av store supertankere i Norge. Også Haugesund Verft hadde funnet en nisje for bygging av mellomstore tankskip som gjorde sitt til at dette verftet lenge etter at andre verft hadde lagt inn årene bygget skip for blant annet utenlandske oljeselskap.

Med 70-tallets skipsfartskrise som skyvekraft ble disse store *verftene viktige pilarer* i oppbyggingen av en *norsk kapasitet for utvikling og bygging av store produksjonsplattformer*. I kombinasjon med store betongkonstruksjoner ble disse megaplattformene et symbol på nyskapende teknologi som løste mange av de ekstreme utfordringer Nordsjøen og feltenes størrelse satte. Størrelsen på betongkonstruksjonene med medførende krav til vanndybde, omfanget av ståldekket og nødvendig prosessutstyr og moduler, integreringen med boligkvarteret, nødvendigheten av å sammenkople stål- og betongdel i smult farvann og til sist en kompleks og risikofylt utsleping til feltene, medvirket samlet til at en lokalisering av konstruksjonsvirksomhetene i dype fjorder nær feltene nærmest var en nødvendighet. Størrelsen på arbeidsoppgavene førte også til at det kun var de største og mest kompetente byggeverkstedene som kunne ta på seg de omfattende sammenstillingsoppgavene.

Sammen med den allerede etablerte lete- og borevirksomheten og tilførselen av nasjonale, styrende funksjoner i Direktoratet og Statoil, førte etableringen av byggedokk for betongunderstell i Gannsfjorden og omstilling av Rosenberg Verft til etableringen av et mer eller mindre komplett petroleumsmiljø i Stavanger-regionen. Politisk bestemt var lokaliseringen av Direktoratet og Statoil og et generelt krav om basis i Norge. De etterfølgende etableringer skjedde i hovedsak gjennom en foretaksøkonomisk begrunnet vurdering. Stien var lagt og en selvforsterkende prosess har siden antakeligvis utviklet det vi i

moderne språkdrakt kaller klyngeeffekter: positive eksternaliteter eller teknologiske spillover effekter og regionale/nasjonale innovasjonssystemer i Stavanger-regionen.

Bruk av olje- og gassressursene for å *etablere nedstrømsaktiviteter innen petrokjemi* var også tidlig fremmet som et overordnet politisk mål. Ved ilandføring ville en sikre seg at videreforedling fant sted på norsk jord og primært under kontroll av norske selskap, med Norsk Hydro som en opplagt kandidat. Igjen åpner dette for mange utspill av regionalpolitisk karakter, en debatt vi fortsatt fører.

I den første perioden ble prinsippet om ilandføring i Norge fraveket av teknologiske årsaker. På det tidspunkt Ekofisk og Frigg ble utbygd, var det ikke teknologisk mulig å krysse den dype Norskerennen med rørledning. Philips-gruppen fikk derfor anledning å føre olje og våtgass i land i Storbritannia og tørrgass til Tyskland. Gassen fra Frigg ble også ført til Storbritannia. I forhandlingene om dette avviket fra de generelle konsesjonsbetingelsene ble det forhandlet fram en avtale der Norsk Hydro skulle få store *tilførsler av våtgass for leveranse i Norge* og til gunstig pris (Innst.S. 230 (1972-73)). Norsk Hydro og senere Saga Petroleum bygde opp Bamble-anleggene i Telemark på denne basis, men allerede på denne tiden var det lokaliseringsstrid mellom ulike fylker og kommuner for å tiltrekke seg dette anlegget. Slike lokaliseringsstridigheter har da også gjentatt seg ved hver ny diskusjon om ilandføring av olje eller gass.

2.5 Utlysning av blokker – en annen form for regionalpolitikk

At det hele startet i sydlige deler av Nordsjøen har sin begrunnelse i andre funn på andre lands territorium, men også en viktig politisk begrunnelse i viktigheten av å få avklart grense-spørsmålene til Danmark og Storbritannia og å få legalisert midtlinjepriippet. Dernest var minimering av transportkostnader til etablert infrastruktur og de viktigste markeder et viktig kriterium. Videre førte behovet for en samlet utforskning av en større olje- og gassprovins og nødvendigheten av oppbygging av meget kostbar infrastruktur i baser, transportsystemer, rørledninger etc., til et ønske om en stegvis, territoriell utbygging av landets eventuelle petroleumsressurser. I den første perioden ble derfor aktivitetene begrenset til områdene sør for 62. breddegrad. I dette valget lå også en rekke større utfordringer lenger nord som større vanddyp, større konflikter med fiskeri-interesser og klimatiske og miljømessige utfordringer.

Politisk ble det likevel bestemt allerede i denne tidlige fasen at området utenfor *Nord-Norge sto nest på listen* over områder som skulle åpnes og deretter etterfulgt av Midt-Norge (St.meld.nr.91 (1975-76), St.meld.nr.64 (1981-82), Innst.S.nr.280 (1981-82)). Allerede i denne fasen ble området vest for Lofoten skjermet for leteaktivitet. Politisk ble det dermed lagt inn føringer som skulle bringe petroleumsnæringen nordover relativt tidlig. De viktigste

årsaker til dette var regionalpolitiske – å utnytte petroleumsressurser for utvikling av landsdelens næringsliv. Den første lete- og utforskningsaktiviteten i Nord-Norge kom derfor allerede igang i 1974.

I denne tidlige fasen var all *etablering av forsynings- og helikopterbaser underlagt politisk kontroll* med lovhjemmel i Etableringsloven og som vi har sett av de innledende situatene også i Petroleumsloven (se NOU 1980:39). Lokaliseringsmønsteret for forsyningsbaser ble derfor lagt tidlig. I Nord-Norge ble Brønnøysund, Sandnessjøen, Harstad, Andøya og Hammerfest utpekt som baser hvor olje- og serviceselskaper *måtte* lokalisere sin offshorerelaterte virksomhet.

For Nord-Norges del har hovedproblemet vært at det hittil ikke er funnet større, rene oljefelt som relativt enkelt kan produseres uten tilgang til tung infrastruktur som rørledninger eller LNG-prosessering. Flere gass- eller kondensatfelt ble påvist allerede i 1984, deriblant Snøhvit. Behovet for ny infrastruktur og dypvannsteknologi har medført at det først er i disse dager at funn utenfor Nordlandskysten er under utbygging. Utbyggingen av Snøhvitfeltet i Barentshavet har også vært avhengig av politisk vilje til å endre på skatteregimet – en vilje som blant annet er framtvunget av regionalpolitiske årsaker og medført mindre kontroverser med ESA/EU om lovligheten av statlig intervensjon.

2.6 Utvinningstempo og statlig intervensjon i industriutviklingen

Finansdepartementet la i 1974 fram stortingsmelding nr. 25 (1973-74). Her drøftes på bred basis petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn. Denne meldingen er primært opptatt av å analysere hvordan innfasingen av en ny næringsvirksomhet vil påvirke det norske samfunnet, omstille foretak og bruk av arbeidskraft, utvikle nye foretak og skape muligheter for næringsutvikling i alle deler av landet.

Et viktig prinsipp var å holde et *moderat utvinningstempo* slik at den norske økonomien kunne absorbere de store inntektsstrømmene og skaffe til veie norsk arbeidskraft og produksjonskapasitet uten at dette ville utsette andre næringer for alt for stort press. Utdeling av blokker for leting og konsesjonskrav for produksjon var et viktig instrument for å *styre aktivitetsnivået*. Et viktig argument var også at innfasingen av den nye næringen ikke skulle føre til for store regionale forflytninger av befolkning og næringsvirksomhet, men også bidra til en *fornyhet vekst i sysselsettingen i vest og nord*. I det hele fremmer en i denne meldingen er rekke *ønsker om å desentralisere produksjon*, sikre underleveranser og arbeidsmuligheter også for regioner som ikke direkte for nytte godt av den nye aktiviteten langs kysten.

Konsesjonssystemet er det første virkemiddelet i denne politikken. Gjennom eksklusiv eiendomsrett til ressursene, kunne staten selv bestemme hvilket selskap som skulle få oppgaven som partner og som operatør. I Norge har en valgt ikke å auksjonere blokkene ut til høystbydende, men heller å tildele konsesjon etter andre kriterier som erfaring, soliditet, teknologi, vilje til rekruttering av norsk arbeidskraft eller overføring av kompetanse til norsk industri osv. Gjennom denne politikken er det derfor stort sett store, velrenommerte utenlandske selskaper som er sluppet til på norsk sokkel og et knippe norske nykommere under opplæring. Valg av utenlandsk ingeniør- eller operatørskap påvirket også valg av leverandører. I de tidlige utbyggingene benyttet utenlandske operatører seg av etablerte, utenlandske leverandører som de hadde gode erfaringer med. Disse hadde også de viktigste posisjonene besatt av utenlandsk arbeidskraft.

Etter hvert som norske ingeniør- eller oljeselskap vant erfaring benyttet staten konsesjonssystemet til å gi Statoil og senere Hydro og Saga operatørstatus. Generelt har norske foretak og norske ingeniører bedre oversikt og innsikt i de kapabiliteter norsk leverandørindustri har og er mer villig til å prøve nye aktører all den tid disse ikke hadde etablerte leverandørnettverk. Med *valg av norske operatører* forventet en dermed også en økning i norske leveranser, noe som også viste seg å stemme.

Staten utviklet også en politikk for å øke *nasjonale andeler av leveranser* til alle typer av operatører (NOU 1980:1). I denne form for regulering var et viktig poeng å få norske foretak inn i oljeselskapenes leverandørregistre, sørge for at de fikk delta i anbudsrunder og gitt preferanser så sant konkurrerende utenlandske tilbud var på linje med de norske. Oljeselskapene fikk også krav om å rapportere inn alle innkjøp over 1 million kroner til Olje og energidepartementet⁸. Det politiske kravet om "local content" var dermed massivt og har medvirket til at Norge har maktet å utvikle en leverandørindustri (se for eksempel Berrefjord og Heum 1983 eller Reve 1983). I hovedsak virket denne politikken på det nasjonale plan, men hadde også visse regionalpolitiske implikasjoner.

Andre eksempler på slik "dirigistiske" tiltak fra denne perioden er mange. For eksempel var det sterke krav til utenlandske operatører å ansette norsk personell på plattformene. Siden arbeidsrutinen i Nordsjøen var fjorten dager arbeid og fjorten dager fri med uttransport fra helikopterbase, ble oljeselskapene pålagt å *betale hele transportkostnaden for arbeidstakeren uansett bosted*. På denne måten ble det attraktivt for arbeidskraft langt utenfor baseområdene Stavanger eller Bergen å ta seg arbeid i Nordsjøen. Ekstra

⁸ I petroleumsloven (NOU1979:43) var dette tidligere en viktig klausul, men dette er senere tatt ut idet det strider mot EØS og WTO reguleringer av fri og åpen handel.

ransportkostnader gjerne med fly, ble pålagt arbeidsgiver, men ble i siste runde i hovedsak betalt av staten for de selskaper som var i skatteposisjon⁹.

Et annet eksempel er *teknologiavtalene*¹⁰ som skulle sikre at utviklingen av ny teknologi tilfalt norske selskap eller at norske selskap fikk drahjelp fra oljeselskapene til å komme inn som underleverandører. I all hovedsak endte slike kontrakter opp hos velrenommerte teknologiforetak som Kongsberg eller SINTEF, men det finnes også mange eksempler på politisk tilpasning der mindre foretak i innlands-Norge ble tildelt en sum penger for å utvikle produkter for petro-markedet. Kommersielt kom det lite ut av mange av disse mest opportunistiske avtalene, men oljeselskapet fikk pluss i boken når senere lisenstildelinger skulle avgjøres.

Et tredje eksempel er statens intervensjon overfor Statoil der en større byggekontrakt ble politisk dirigert til Fredrikstad Mekaniske Verksted i et siste forsøk på å redde verftet.

2.7 Lokalisering av driftsorganisasjoner

Prinsippet om at hele landet skulle ha sin andel i petroleumsaktivitetenes velsignelser, ble også nedfelt i alle diskusjoner om nye feltutbygginger og lokalisering av medfølgende landaktiviteter (se diverse innstillinger fra Stortinget om utbygging og ilandføring av ulike felt). Det har hele tiden vært et politisk krav at feltutbygging utenfor kysten også skal nedfelles i at landaktiviteter lokaliseres til gjeldene fylke. I den tidlige fasen hadde oljeselskaper som ble tildelt produksjonslisens kun et felt å forholde seg til. En egen dedikert driftsorganisasjon ble derfor bygd opp for å bygge ut og siden drive eksempelvis Ekofisk (Philips), Frigg (Elf), Statfjord (Mobil- siden overtatt av Statoil) eller Cod (Esso). Alle disse driftsorganisasjonene ble etablert i Stavanger, men for Statfjords vedkommende ble basevirksomheten og senere en del av innkjøpsfunksjonene lagt til Bergen.

Oljeselskapene er underlagt en sterk regulering fra myndighetenes side når det gjelder oppbygging og lokalisering av driftsorganisasjoner. En ”plan for utbygging og drift av petroleumforekomsten for utvinning av petroleum” (PUD) må godkjennes. Heri inngår lokaliseringsspørsmålet som også må inngå i *utbyggingsplanen* og i de *konsekvensanalyser* som forlanges. I disse analysene må oljeselskapene gjøre rede for lokale ringvirkninger, tiltak for å styrke lokalt næringsliv og lokal infrastruktur, benyttelse av lokal arbeidskraft osv. Det er ikke til å undres over at dette har medført at hver feltutbygging i Nordsjøen eller Norskehavet dermed har endt opp som en lokaliseringsstrid mellom representanter for ulike fylker, og debatten i Stortinget har vært mer preget av lokaliseringsspørsmålet enn av

⁹ 70 – 85 % beskatning av overskudd fra oljeproduksjon er relativt vanlig.

teknologiske og produksjonsmessige spørsmål. Stavanger har stått mot Bergen, Stavanger mot Kristiansand, Stavanger eller Bergen mot Florø eller Ålesund, Kristiansund mot Trondheim og Trondheim mot Stjørdal og for landanlegg Bamble mot Kårstø, Mongstad mot Øygarden, Aukra mot Tjeldbergodden. Lobbyvirksomheten har vært deretter.

Etablering av nye driftsorganisasjoner berører minst to viktige sider som har regionalpolitisk betydning. For det første er det et spørsmål om det skal bygges opp *nye autonome driftsorganisasjoner* for hvert nytt felt som kommer i produksjon. Fylkespolitikere synes å mene at når et felt bygges ut i havområdet utenfor deres fylke så skal mest mulig av den relaterte virksomhet på land også ligge i vedkommende fylke. Dette følger av det uttalte politiske ønske om at petroleumsvirksomheten skal komme hele landet til del. Et slikt prinsipp medfører at det etableres stadig nye kontorer og eventuelt byggeverksteder langs kysten etterhvert som virksomheten flyttes nordover, men strukturen for forsyningsbasene allerede er politisk bestemt. Siden utvinning av petroleumsressurser i et felt er tidsbestemt, fra et par år for små marginalfelt til mange tiår for store felt, innebærer et slikt prinsipp også at driftsorganisasjoner dermed også skal *bygges ned* ved nedstenging av felt. I realiteten har det vært mulig å ta i bruk ressurser i små felt rundt eksisterende installasjoner og dermed forlenge livet for disse organisasjonene.

Et annet argument for oppbygging av autonome driftsorganisasjoner har også vært koplingen mellom lokalt næringsliv og innkjøpere. Ved en driftsorganisasjon lokalisert til utbyggingsregionen vil kontakt mellom innkjøper og lokalt næringsliv bli bedre og dermed *påvirke de lokale ringvirkningene* i positiv retning. Autonome organisasjoner vil også kunne skaffe til veie arbeidsplasser som *etterspør høyt utdannet arbeidskraft* i områder som ellers har mangel på denne type arbeidsplasser.

Bokstavelig fulgt vil dette prinsippet innebære oppbygging av et stort antall dedikerte men midlertidige driftsorganisasjoner inkludert kontorstøttefunksjoner som regnskap, kantine, bibliotek, osv.. En slik modell skaffer flest arbeidsplasser til regionen, men innebærer også en utfordring ved framtidig nedbygging. I den første fasen av petroleumsutviklingen vant denne etableringsmodellen politisk gehør og påvirket oppbyggingen av driftsmiljøene i Bergen, i Florø, Kristiansund og Stjørdal.

Fra oljeselskapenes side ble det imidlertid sterkt framhevet at dette er en *kostnadsdrivende modell* som gjør drift av felt i Norge uforholdsmessig kostbar. For det første hevder oljeselskapene at det er uhensiktsmessig dyrt å bygge opp og ned organisasjoner. Opparbeidet kompetanse, rutiner, nettverk osv. kan ikke enkelt flyttes fra en organisasjon til

¹⁰ Disse vare av tre typer: 1) 50 % avtalene (50 % av blokk-tilknyttet FoU skal utføres i Norge), 2) Tilbudsavtalene (tilbud om å gjennomføre generelle FoU-prosjekt i Norge), og 3) Goodwill-avtalene (intensjon om å utføre så mye som mulig av FoU i Norge).

en annen, men krever store investeringer å bygge opp. Dernest er det i alle organisasjoner viktige støttefunksjoner som må være til stede, men som uten store økninger kan ta på seg nye oppgaver – det er viktige stordriftsfordeler til stede. En driftsorganisasjon kan derfor drifte mer enn et felt og til langt lavere kostnader enn om hvert felt skal ha fullverdige autonome driftsorganisasjoner. Etterhvert som flere oljeselskap er blitt operatør for flere felt, er det dermed kostnadseffektivt å la *etablerte organisasjoner drifte nye felt*¹¹. Rent operativt er det viktig at basevirksomheten ligger nær feltet, men den daglige driftsorganisasjonen er ikke så avhengig av avstand til feltet uti havet. I prinsippet kan derfor de fleste felt nordover drives fra et etablert kontor i Stavanger eller Bergen. Det er også hevdet at det er lettere å rekruttere den beste kompetanse om kontorene blir lagt til de større byene som Stavanger, Bergen eller Trondheim. Her er tettheten av erfarne ingeniører eller økonomer størst.

Konfliktene har vært store på dette feltet, mellom oljeselskapene på den ene siden og fylkeskommunene og potensielle driftsbyer på den andre. Det nasjonale politiske systemet er i alle slike saker blitt mobilisert til forsvar for de regionale interessene. Et *kompromiss* synes nå å ha nedfelt seg. For det første synes det nå å ha utviklet seg en modell der oljeselskapene bygger opp kun *ett driftsmiljø i hver region* og at dette kontoret får drifte alle felt som vedkommende selskap er operatør for i vedkommende region. Dernest er det større åpenhet for at *driftsorganisasjoner slankes og spesialiseres* kun mot drift og heller ”kjøper” tjenester fra andre enheter av selskapet der slike tjenester fungerer som fellesfunksjoner for hele selskapet. Eksempelvis vil den etablerte Shell-organisasjonen i Kristiansund drive både Draugen og Ormen Lange når det feltet kommer i produksjon, og samtidig benytte tjenester fra hovedkontoret for undersøkelse og produksjon i Sola.

Et annet forhold, framtvunget av lave oljepriser og modne felt under nedtrapping, er en *koordinering av drift og logistikk mellom oljeselskap*. Gjennom samarbeid er mye av transportsystemene utenfor midt-Norge forenklet og rasjonalisert. Gjennom kjøp og salg av produksjonsandeler kan felt skifte operatør og driften av flere nærliggende felt kan samordnes og rasjonaliseres. Eksempelvis ble Sagas driftsorganisasjon for Snorre-feltet splittet mellom Stavanger/Florø etter hard politisk kamp mellom alle vestlandsfylkene. Hydro kjøpte siden Saga med hjelp fra Statoil i 1999. I den avtalen lå at Statoil skulle overta driften fra Norsk Hydro av de fire feltene Snorre, Visund, Vigdis og Tordis utenfor Sogn og Fjordane i 2003. Snorre, Vigdis og Tordis drives fra Stavanger, Visund fra Bergen. Med denne overtakelsen vil all aktivitet i Tampen-området kunne samordnes under en felles operatør. Den tidligere Saga organisasjonen i Stavanger og Hydros ansatte i Bergen som arbeider med Visund er overført til Statoil og integrert i driftsorganisasjonene for Statfjord og Gullfaks. En videre samordning

¹¹ Argumenter for felles drift av felt finnes i mange PUD'er som er framlagt de senere årene.

mellom disse to store driftsmiljøene i Statoil er også på tale og vil kunne føre til samordning eller full integrering i en organisasjon og medføre overflytting av personell til Bergen eller Stavanger. I sum skal dette føre til en mer rasjonell drift og derav også reduksjon i bemanning. En kamp mellom Bergen og Stavanger om disse arbeidsplassene er allerede varslet.

Også ved etablering av store landfaste foredlingsanlegg er petroleumssektoren benyttet som regionalpolitisk instrument. Lokalisering av ilandføringsanlegg, oljeterminaler eller LNG-anlegg blir sett på som viktige arbeidsplasser i distriktene både i anleggsperioden og i driftsfasen. Igjen er slike utbygginger underlagt konsesjonsbestemmelser og politiske vedtak, noe som gjør disse lokaliseringssakene til viktige objekter for lobbyvirksomhet. I de fleste ilandføringssaker blir det i utgangspunktet utredet flere forslag til ilandføringssted og utbyggingsområde. Fylker står gjerne mot hverandre, men oljeselskap kan også stå mot hverandre slik det sist har skjedd mellom Norsk Hydro og Statoil og valg av henholdsvis Aukra eller Tjeldbergodden (se for eksempel Hongset 2003).

På kommunalt og fylkeskommunalt nivå har det også funnet sted en læringsprosess der erfaringer fra tidligere utbygginger er nyttet i utformingen av *betingelser for nye utbygginger*. Forhold ved lokal rekruttering av arbeidskraft, bosetting av midlertidig og fast arbeidskraft, bruk av lokalt næringsliv osv. er alltid framme i slike forhandlinger. Det er gjort tiltak for oppsplitting av kontrakter for bedre å tilpasse innkjøpsstrukturen til lokale foretaks kapasitet og kompetanse. Utbygger blir pålagt å bidra til utbygging av vei, vann, el. nett, telekommunikasjoner, skoleutbygging eller til å styrke kommunens planleggingsadministrasjon. Videre er *eiendomsbeskatningen* fra disse anleggene en meget stor inntektskilde for små kommuner og en tilsvarende stor utgift for selskapene i og med at beregningsgrunnlaget et investert kapital. Dette har bidratt til å heve for eksempel Tysvær eller Øygarden opp fra kommuner med dårligst til best skattetilgang nasjonalt. Uten reguleringer på dette området er det relativt sikkert at regionene hadde stått svakere i forhandlingene med utbygger. Til tider synes det vel også å ha vært en fordelaktig forhandlingsposisjon å være i, noe som også har blitt utnyttet til å *presse utbygger* for bidrag utover det som synes å være normalen ved andre industriutbygginger i andre næringer. Uansett synes dette å ha hatt en god lokal virkning for de kommuner som har vært heldige og fått slike anlegg lokalisert til sitt område (se for eksempel Vatne 1990).

3. Samfunnsøkonomiske virkninger, endrede internasjonale spilleregler og trendskifte

3.1 Politikk for samfunnsnytte

Prinsipielt er det to alternative veier for nasjoner å tilegne seg mest mulig av den grunnrente som ligger i utvinning av statskontrollert petroleumsforekomster:

- I. Enten kan en velge å benytte de mest effektive operatører, byggeverksteder, teknologier osv. som er tilgjengelig globalt for derved å oppnå en rimeligst mulig utvinning av petroleumsforekomstene. Salg av utvinningstillatelser, royalty ordninger og høy beskatning av overskuddet vil dernest kunne tilføre nasjonen store inntektsstrømmer som samfunnet via folkevalgte organer kan velge å bruke til gode formål inkludert regionalpolitisk begrunnede tiltak. La oss kalle dette markedsmodellen.
- II. Alternativt kan en oppnå ulike industri- eller regionalpolitiske mål gjennom en statlig intervensjonspolitik som der en direkte eller indirekte dirigerer aktiviteter til ønskede foretak eller regioner. Statsdeltakelse, absolutte eller relative fordeler for nasjonale foretak, krav om lokale andeler og sysselsetting av nasjonal arbeidskraft eller konsesjonsbelagt lokaliseringbetingelser er eksempler på en intervensjonspolitik som kan dirigere utviklingen i den retning en ønsker. Denne form for politikk kan kalles styringsmodellen.

I realiteten vil de fleste nasjoner som besitter slike ressurser velge en kombinasjon av disse framgangsmåter. De fleste land som kontrollerer store petroleumsressurser er i all hovedsak fattige land under utvikling. Svært mange av disse har valgt en utviklingsmodell som primært har hatt til hensikt å sikre nasjonal kontroll over ressursene, sikre forsyninger av oljeressurser nasjonalt og en styrking av statens finansielle stilling. I mer industrialiserte land som Storbritannia har industriell utvikling vært et viktig aspekt. I de fleste sammenhenger er nasjonal kontroll sikret gjennom statsoljeselskap og krav om "local content" i leveranse- og ansettelsesforhold (se for eksempel Nordås, Vatne & Heum 2003 eller Jenkin 1981). Dette gjelder primært på det nasjonale plan.

I langt mindre grad har land vært opptatt av regionalpolitiske forhold, noe som enkelte steder har ført til interne konflikter mellom oljerike regioner og sentralmyndighetene. Nigeria, Indonesia eller Brasil kan tjene som eksempler der slike konfliktlinjer eksisterer. En løsning

på disse fordelingskonfliktene har vært en tildeling av en mindre andel av petroleumsbeskatningen til utvinningsregionen. I britisk sammenheng ligger de største ressursene utenfor Skottland, mens reguleringen og beskatningen i den første fasen ble styrt fra London. Den britiske regionale konflikten om kontroll over ressursene i havet har til tider ført til krav om uavhengighet for Skottland og er en medvirkende årsak til den relative uavhengighet som Skottland nå nyter innenfor unionen (se for eksempel Arnold 1978).

I norsk sammenheng synes det å ha vært et markant skifte mellom de to modellene som er nevnt over. I perioden fra 1971 og fram til 1985 var det alternativ II som rådet grunnen. Med litt godvilje kan politikken i denne perioden også oppfattes som en midlertidig drivhus- eller "seed-bed" politikk med et overordnet mål å etablere en nasjonal petroleumsindustri som på sikt måtte lære å konkurrere på internasjonale premisser. Oppbyggingen av norske oljeselskap og preferansetildeling av andeler ved feltutbygginger er eksempler på denne politikken. Andre eksempler er fornorsking av arbeidsstyrken i utenlandske foretak eller "tvungne" avtaler om trainee-virksomhet for ansatte i norske ingeniør- og oljeselskap og overføring av operatørskap fra utenlandsk til norsk oljeselskap. Teknologi-avtalene skulle også tjene til oppbygging av norsk kompetanse med hjelp av utenlandske foretak.

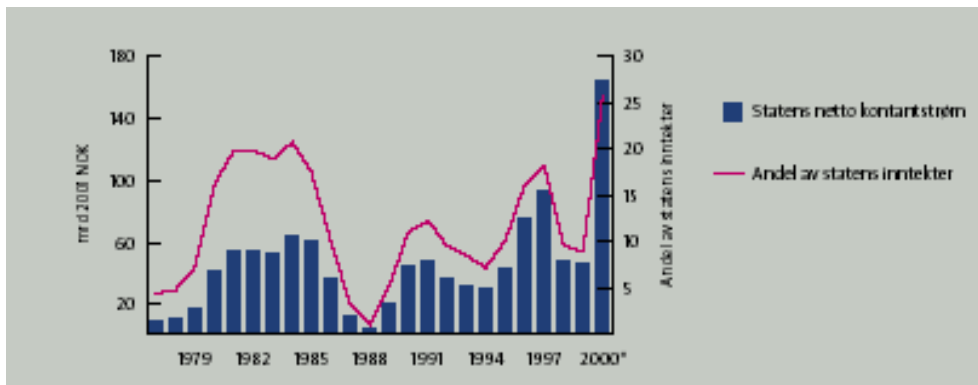
I all hovedsak må en kunne si at denne politikken var vellykket. Men det medvirket også til at store deler av en potensiell økonomisk gevinst av oljeutvinningen ble nyttet til å bygge opp store, byråkratiske organisasjoner og til å installere en meget kostnadstung produksjonsstruktur både i teknologisk og organisatorisk forstand. De regionalpolitiske grepene i denne perioden medvirket også til å gjøre kostnadsnivået i norsk petroleumsutvinning svært høy.

3.2 Fall i oljepriser og i statens inntekter

Siden 1985 har norsk petroleumpolitikk fått et langt større islett av den første formen for markedsstyrt politikk. En viktig årsak til dette skiftet var et kraftig *fall i oljeprisene* midt på 80 tallet og tap av inntekter på statens hånd som vist i figur 1. Et fall fra 30 – 40 \$ til rundt 10 – 16 \$ per fat medførte brutale krav til kostnadseffektivitet og derav krav om mindre, mer effektive og mer fleksible organisasjonsformer, mer bruk av standardisert og forenklet teknologi, mer kostnadseffektive innkjøp og flerfaglig kompetanse og nedtrimming av bemanningen på plattformene. Uten slike tiltak ville fort norske feltutbygginger bli ulønnsomme og norsk sokkel uinteressant som investeringsområde for den internasjonale

oljeindustrien¹². I kjølvannet av denne kostnadskrisen samarbeidet også oljeselskapene, industrien og de politiske myndighetene om ulike tiltak for å redusere utgiftene og slakke litt på beskatningen av sokkelaktivitetene¹³. At mange felt er over toppnivå i produksjon og noen på vei mot nedstenging, gir ytterligere krav om å kutte kostnader for å kunne drive feltene lengst mulig.

Figur 1. Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten 1977-2000.



Kilde: OED: Faktahefte 2001.

3.2 Skifte i internasjonale handelsregimer

Regimeskiftet i internasjonal handel har bare forsterket denne tendensen. I regi av EUs ”åpne marked” har vi fått internasjonale konkurranseregler i Europa som innbefatter ”ikke-diskriminering” av utenlandske foretak. Tilsvarende vil WTOs krav om rettferdig og transparent handel mellom land medføre krav om nedbygging av handelsbarrierer og fjerning av preferanseordninger for nasjonale såvel som for lokale foretak. Viktige deler av den proteksjonistiske delen av norsk petroleumspolitik har derfor blitt utfordret og avvirket i det siste tiåret. Statlig styring og intervensjon er dermed blitt langt mer problematisk. Dette gjelder for petroleumspolitikken såvel som i alle andre sammenhenger. Hvordan dette påvirker myndighetenes mulighet for å drive en aktiv, intervensjonistisk industri- eller regionalpolitikk, er velkjent.

3.3 Internasjonalisering av norsk petroleumindustri

Et tredje moment for mindre oppmerksomhet om offentlig styring av sektoren ligger også i at etablerte norske olje- og leverandørselskaper har oppnådd en kapasitet og kompetanse som gjør det mulig å internasjonalisere aktivitetene. Fall i aktivitet i norsk sektor er også en medvirkende årsak til at foretakene må finne nye markeder i utlandet. En proteksjonistisk

¹² Fallende lønnsomhet gir seg også uttrykk i mindre interesse for utlyste blokker og den lavere leteaktivitet, slik vi ser i dag.

¹³ NORSOK var en viktig del av dette samvirket.

politikk hjemme vil dermed dels hindre selskapene i å bli så effektive at de kan konkurrere i åpne markeder, og dels medføre at norsk industri ”møter seg selv i døren” om andre land fører den samme proteksjonistiske politikk som Norge gjorde i den første fasen.

3.4 Dagens regionalpolitiske perspektiv i petroleumssektoren

I dagens situasjon er det derfor ikke den samme glødende debatten om de regionale sidene ved petroleumsaktivitetene. De fleste regioner har etter hvert fått sine andeler som neste kapittel vil vise. Nord-Norge er den regionen som har fått minst ut av aktivitetene til nå, men dette skyldes langt på vei at få ressurser er funnet her og at funnene utenfor de sydligere deler av Nordland rasjonelt kan integreres med aktiviteten i Midt-Norge. Lenger nord er de drivverdige funnene i hovedsak gassfelt som har vært og fortsatt er problematisk å bygge ut. Dernest er deler av nordnorsk sokkel utenfor Lofoten ennå ikke åpnet for leteboring. En viktig grunn er langt sterkere konfliktlinjer til miljøvern og fiskeriene i nord enn det som har vært tilfelle lenger sør.

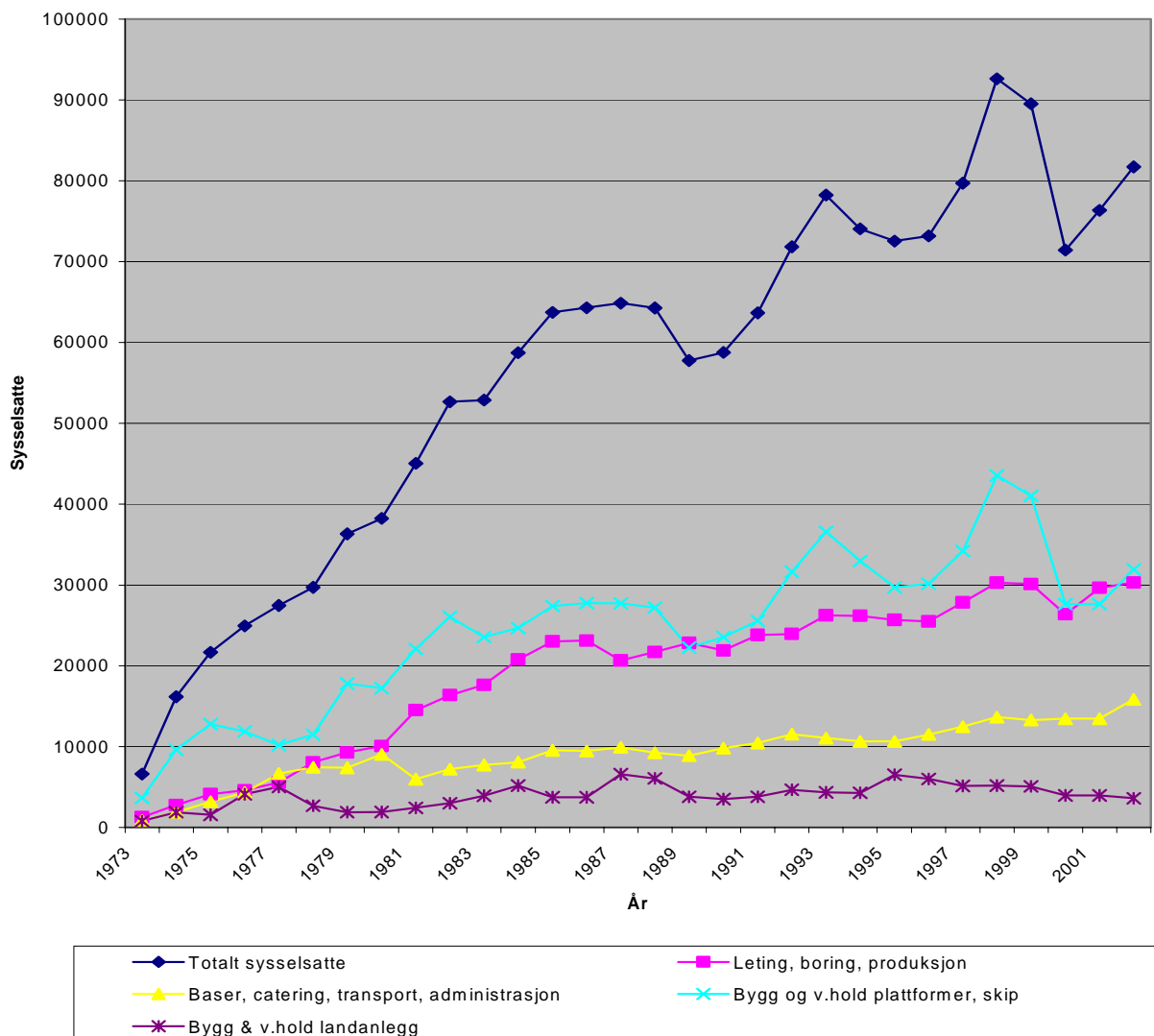
Et langt større regionalpolitisk problem kan komme den dagen nedtrappingen starter for alvor i Stavanger-regionen. Her er avhengigheten av petroleumsaktivitetene stor og fallhøyden tilsvarende størst.

4. Aktivitetsoppbygging og regional arbeidsdeling

I det som følger bygger vi primært på data fra Arbeidsdirektoratet (Aetat 2002). Denne etaten har ved hjelp av fylkenes arbeidskontor samlet inn data om sysselsettingen i petroleumssektoren hvert år siden 1973. Statistikken dekker både primæraktivitetene (oljeselskap og aktører som driver leting, boring og produksjon av olje og gass) og aktiviteter som direkte leverer spesialvarer og tjenester til sektoren. Det vil alltid være forbundet med skjønn å klassifisere foretak og ansatte som petroleumsrelatert eller ei. Her har arbeidskontorene nyttet lokal kunnskap for å trekke ut de riktige foretakene. I foretakene er det kun de som arbeider med petroleumsrelaterte aktiviteter som i prinsippet skal telles.

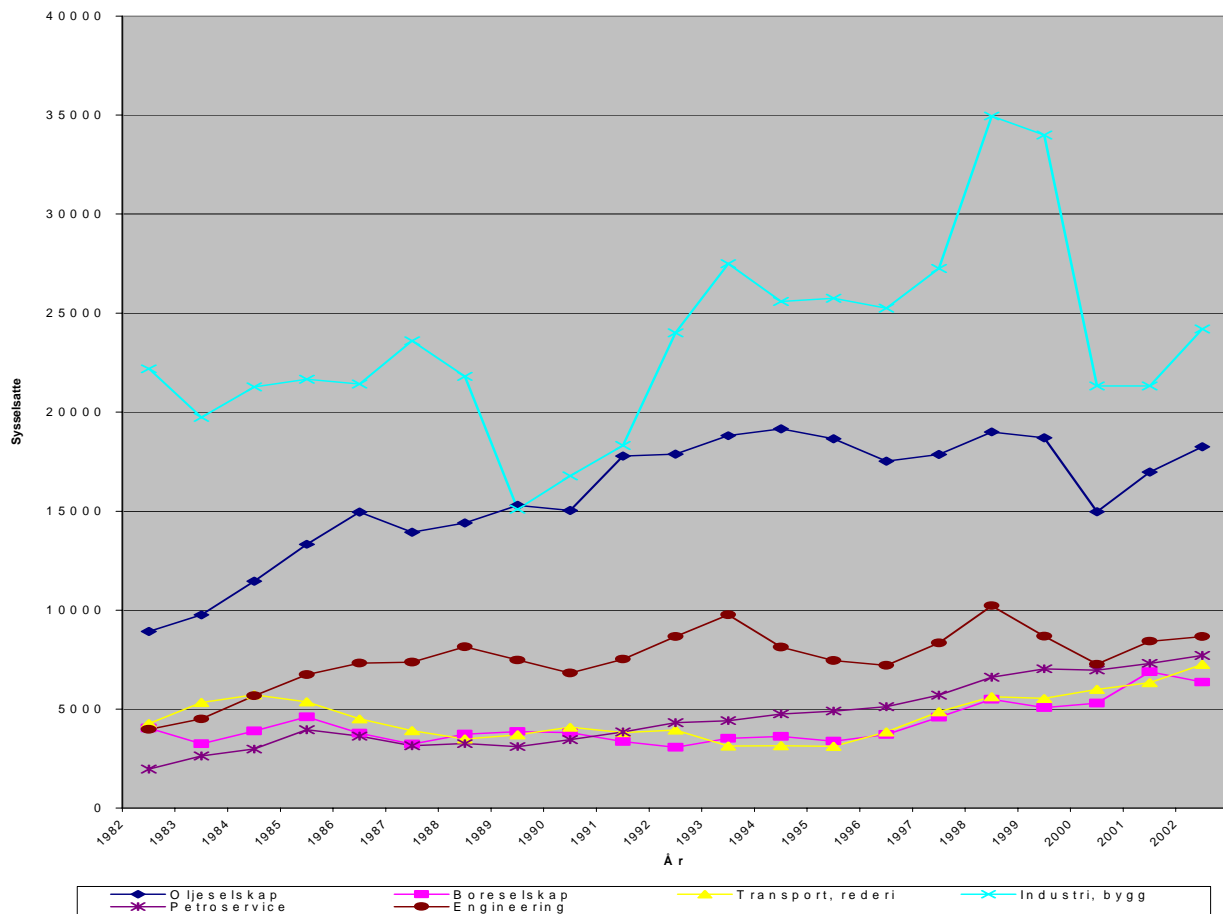
Figur 2 viser at det har vært en kraftig vekst i sysselsettingen i de petroleumsrelaterte aktivitetene. På topp arbeidet 93.000 personer i næringen i 1998. Figuren viser også at det har vært til dels svære svingninger i sektoren og at disse svingningene først og fremst relaterer seg til bygging av plattformen og skip. Økningen i antall ansatte korresponderer med utbyggingen av nye felt og permanent drift av stadig flere oljefelt. Driftsdelen av næringen har et mer permanent preg enn hva byggevirksomhet eller leting og boring har.

Figur 2 Sysselsetting i ulike aktivitetsfelt i petroleumsindustrien



Det samme bilde får vi av figur 3 som viser relativt store svingninger i sysselsettingen innen industri, bygg og anlegg og i ingeniørselskapene. Dette er gjerne aktiviteter som er forbundet med bygging av plattformer og skip, store prosjekter som er tidsavgrenset og som krever mobilisering og demobilisering av store mannskapsstyrker etter hvordan nye oppdrag faller inn. Også aktivitetsnivået i oljeselskapene følger delvis nybyggingsaktiviteten. Aktivitetene som er mer permanent bundet opp mot lete- og produksjonsaktivitetene til havs viser en mer stabil vekst over tid, men på et langt lavere nivå. (Vær oppmerksom på at verdiene på aksene er forskjellig fra figur til figur.)

Figur 3 Sysselsetting etter type foretak I

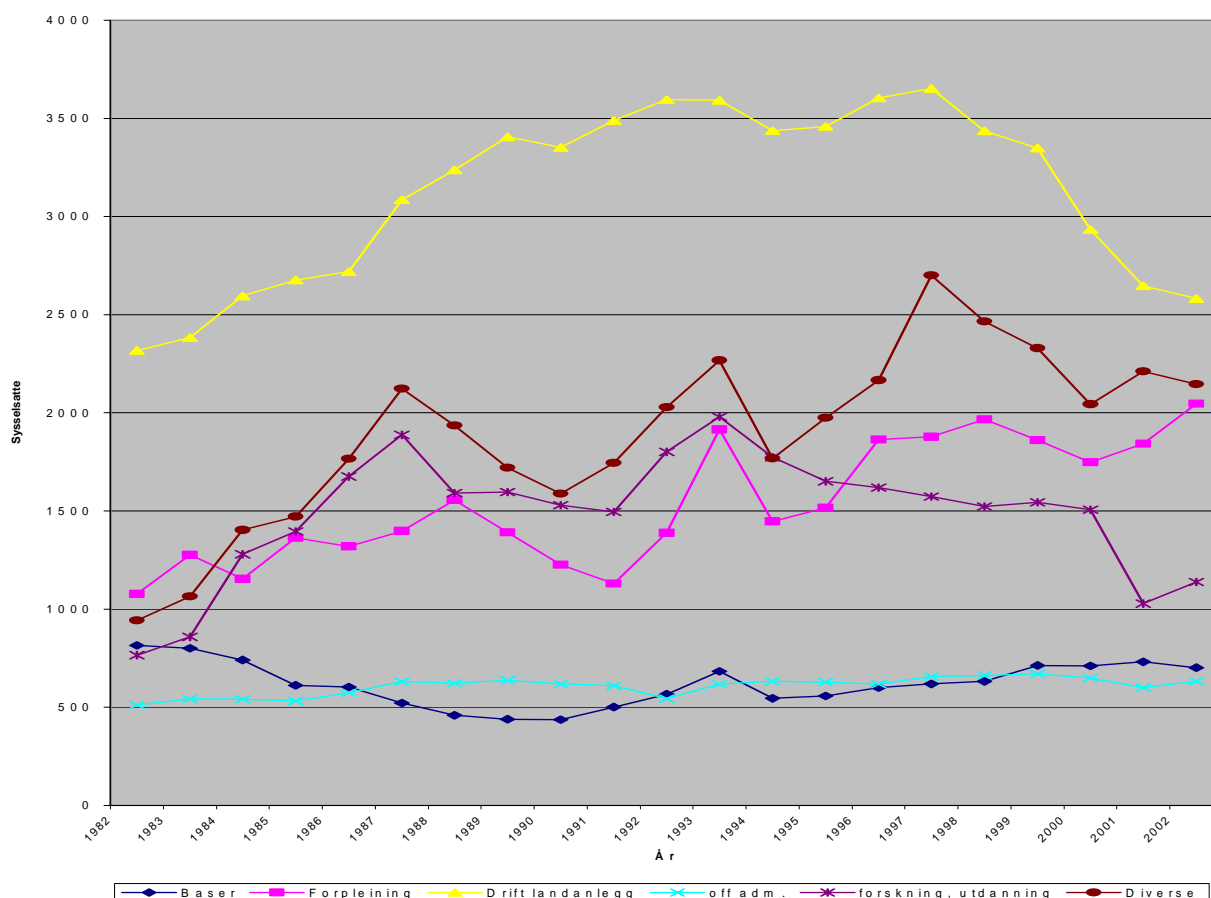


Figur 4 viser tilsvarende en svingning i aktivitetene i forpleiningsvirksomhet og annet, noe som blant annet henger sammen med stor forpleiningsaktivitet når store byggeprosjekter sammenstilles. Figuren viser også en reduksjon av sysselsettingen på landanlegg som dels skyldes nedstengingen av Sola-raffineriet, dels rasjonalisering av driften og eksternalisering av oppgaver. Vi kan også i figur 4 identifisere en kraftig nedgang i forsknings- og utdanningsaktivitet knyttet til sektoren.

I figur 5 har vi fordelt sysselsettingen i sektoren på sju regioner. Rogaland er regnet som en region fordi denne regionen både innbefatter en rekke sentralfunksjoner og flere drifts- og byggefunksjoner. Hordaland og Sogn og Fjordane (Vestlands-regionen) er en viktig region for byggeaktivitet og for drift av forekomstene på Tampen-feltet. Møre og Romsdal og de to Trøndelags-fylkene danner Midt-Norge regionen og de tre nordligste fylkene inngår i den nord-norske aktiviteten. Oslo og Akershus har helt fra starten hatt viktige funksjoner i utbygging og drift av felt. Agder-fylkene inkludert Vestfold og Telemark (Skagerak-regionen) er en viktig region for landanlegg og bygging av moduler og leveranser av ingeniørtjenester. Indre Østland er derimot den regionen som har hatt minst befatning med

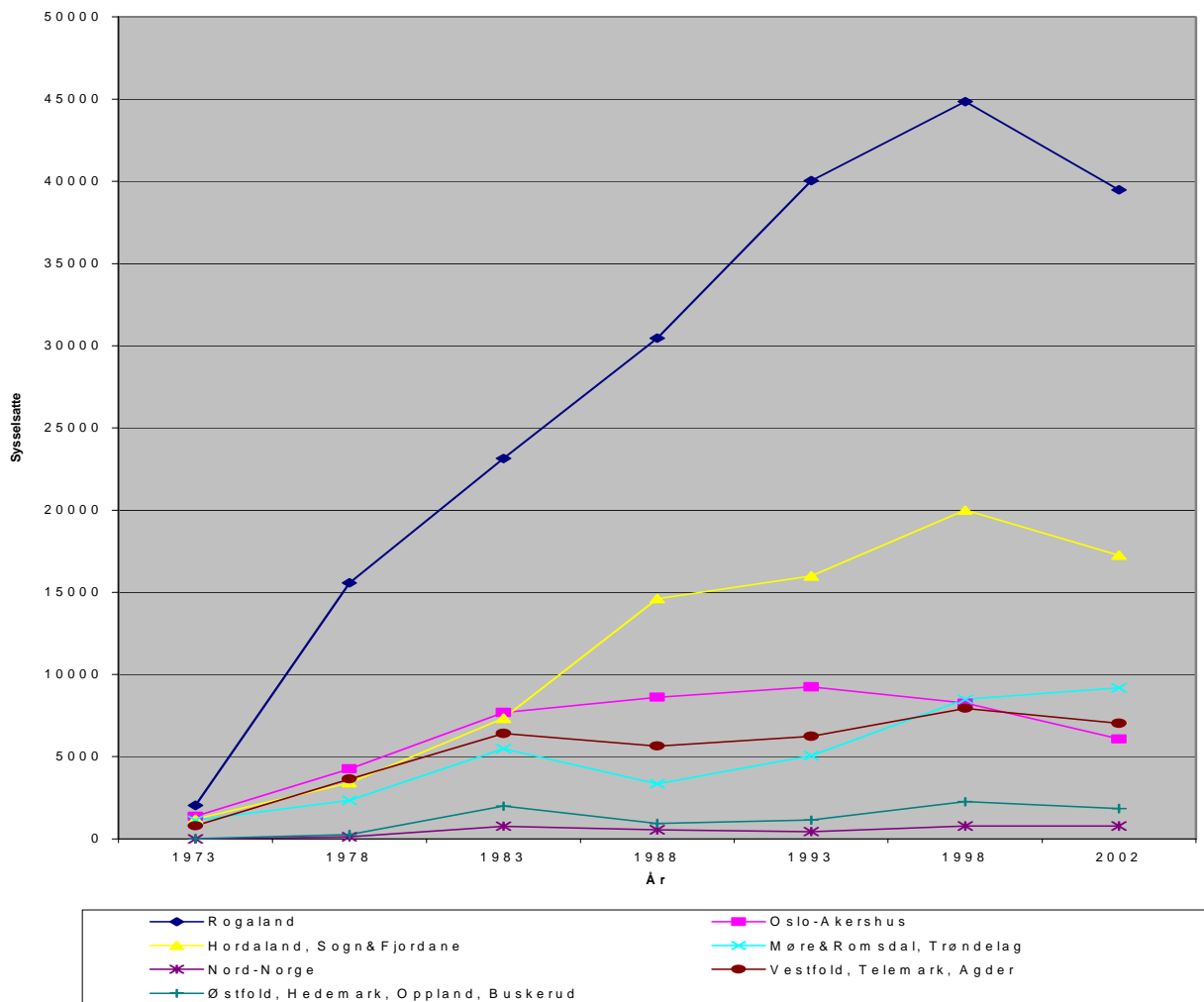
petroleumsvirksomheten som rimelig kan være, men teknologimiljøet i Kongsberg har kommet sterkt med i de senere årene.

Figur 4 Sysselsetting etter type foretak II



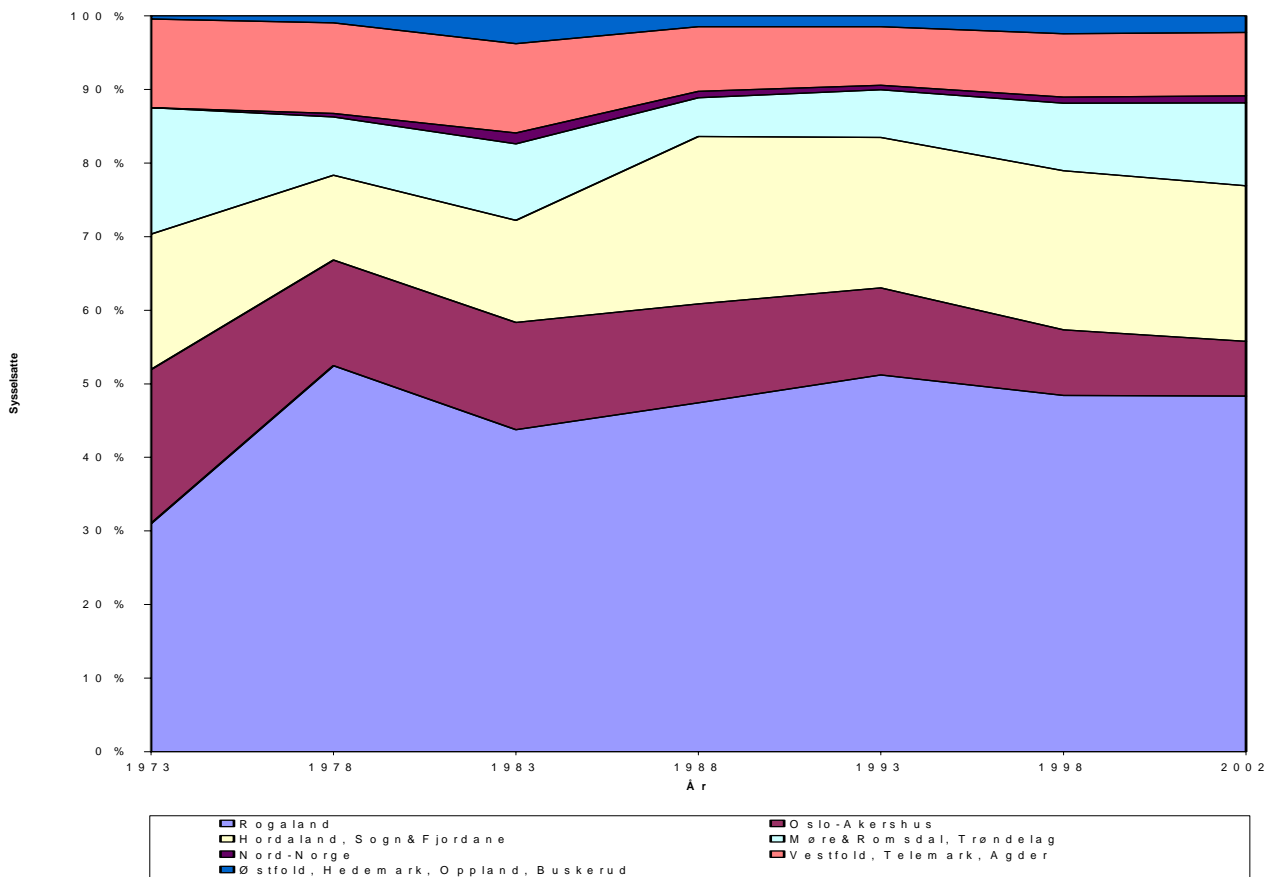
Figur 5 viser en bratt stigende kurve for Rogalands del og en tidsforskjøvet stigning i sysselsettingen etter hvert som felt har kommet i produksjon, først utenfor Hordaland og Sogn og Fjordane, så utenfor Midt-Norge. Figuren viser også at det har vært en stagnasjon i sysselsettingen i Oslo og Akershus, noe som delvis skyldes at relativt mer ingeniør og konsulenttid nå brukes til drift og vedlikeholdsoppdrag enn nybygg. Det er spesielt ved nybyggingskontrakter at ingeniørselskap i Oslo og Akershus har vært involvert. Betongæraen er over og har også ført til nedbygging i Oslo. Dernest er deler av driftsfunksjonene i Norsk Hydro (og tidligere Saga) flyttet vestover til Bergen og en rekke Oslo-baserte rigg- og forsyningskiprederier er solgt til norske eller utenlandske selskap og derved også i noen grad fått et skifte av lokalitet. Aktivitetsnivået har vært stabilt lavt både i Nord-Norge og indre østland pluss Østfold.

Figur 5 Sysselsetting i petroleumsvirksomhet. Regionalt fordelt

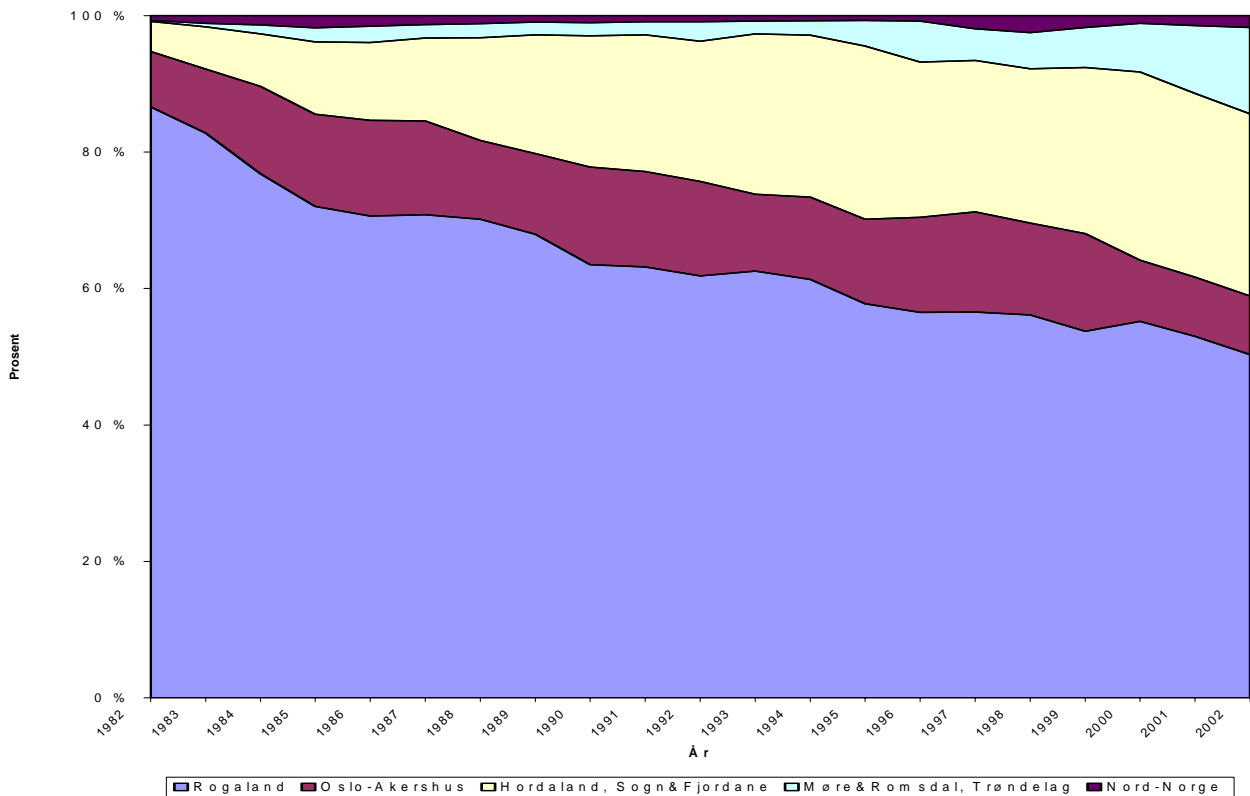


Figur 5 viser at Rogaland tidlig økte sin andel av landets samlede sysselsetting i sektoren til rundt 50 %. Denne økningen henger selvsagt sammen med etableringen av store driftsorganisasjoner for Ekofisk, Frigg og Statfjord og lokaliseringen av viktige deler av byggevirksomheten i dette fylket. Siden åttitallet har denne regionen hatt en stabil andel på rundt 40- 50 % av den samlede sysselsettingen i petroleumssektoren, noe som framgår av figur 6. Tar vi hensyn til eventuelle registreringsfeil av sysselsatte, er dette antakelig større enn andelen som faktisk er bosatt i Rogaland. Figuren illustrerer greit at Vestlands- og Midt-Norge regionen relativt sett har økt sine andeler av sysselsettingen etterhvert som felt har kommet i drift utenfor disse fylkene, men det er også viktig å påpeke at disse regionene kom med i petroleumaktivitetene lenge før driftsorganisasjoner ble etablert i regionen. Tilsvarende hadde Oslo og Akershus i den tidlige fasen, relativt sett, posisjonen som den nest viktigste petroleumregionen i Norge, men denne andelen har lenge vært på nedtur. Relativt sett har Nord-Norge en svært liten andel av sysselsettingen og har aldri maktet å etablere seg i markedet utenfor egen region.

Figur 6 Sysselsetting i petroleum saktivitet. Regionale andeler

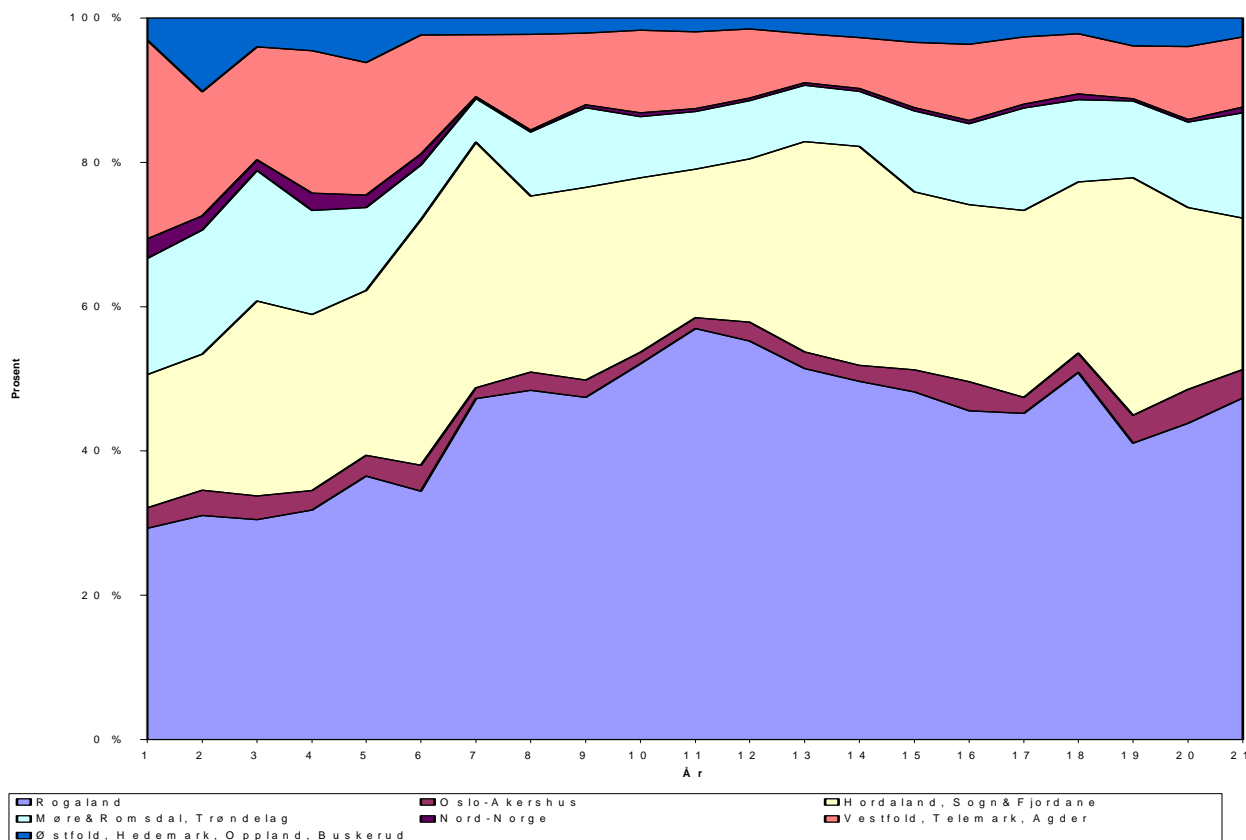


Figur 7 Regional andel sysselsatte i oljeselskap



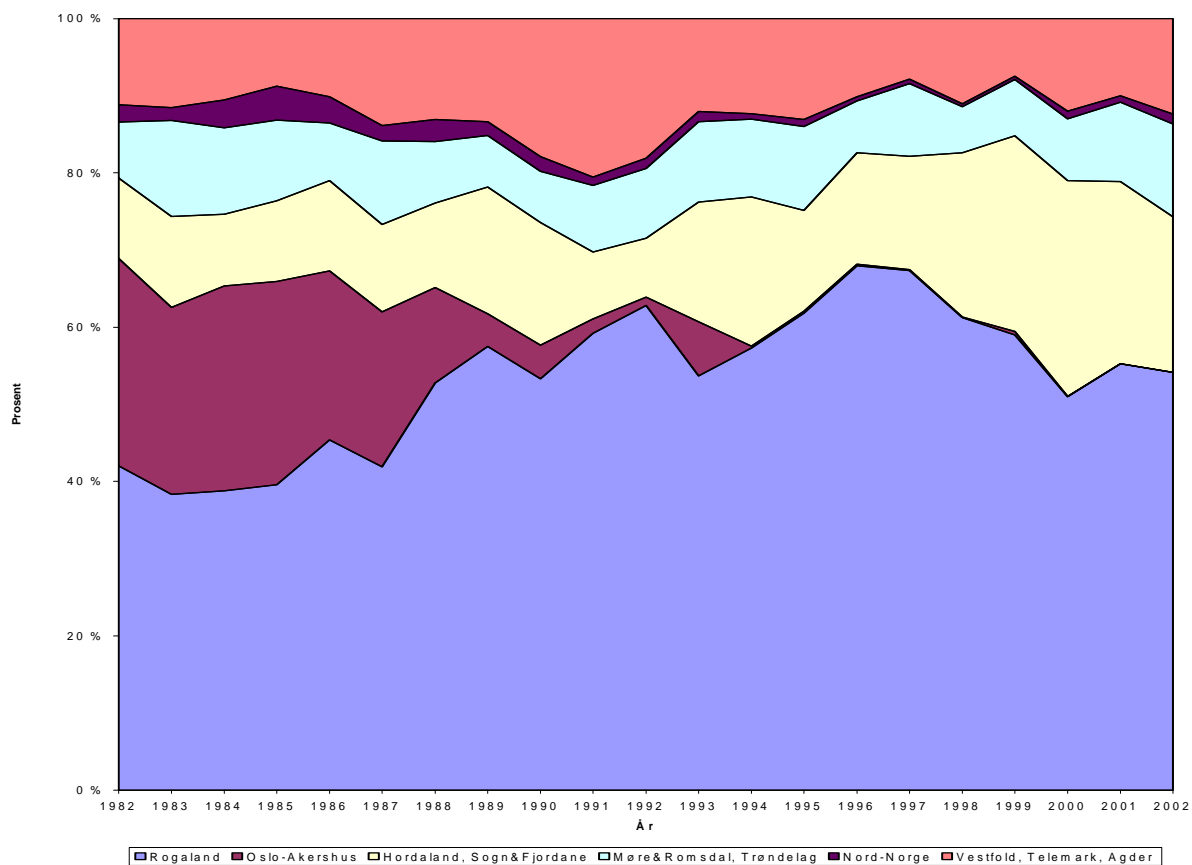
Ser vi på den regionale fordelingen av sysselsatte i ulike foretakstyper viser figur 7 at oljeselskapenes sysselsetting av personell har blitt kraftig desentralisert ettersom aktivitetene er forskjøvet nordover. Relativt sett har Rogaland fått en mindre dominerende stilling en hva som var tilfelle tidligere. Det er også i disse selskapene permanens i sysselsetting antakeligvis vil være mest stabil og langvarig. Spesielt har Bergen fått en viktig stilling som driftsby.

Figur 8 Regional andels sysselsatt, industri, bygg og anlegg

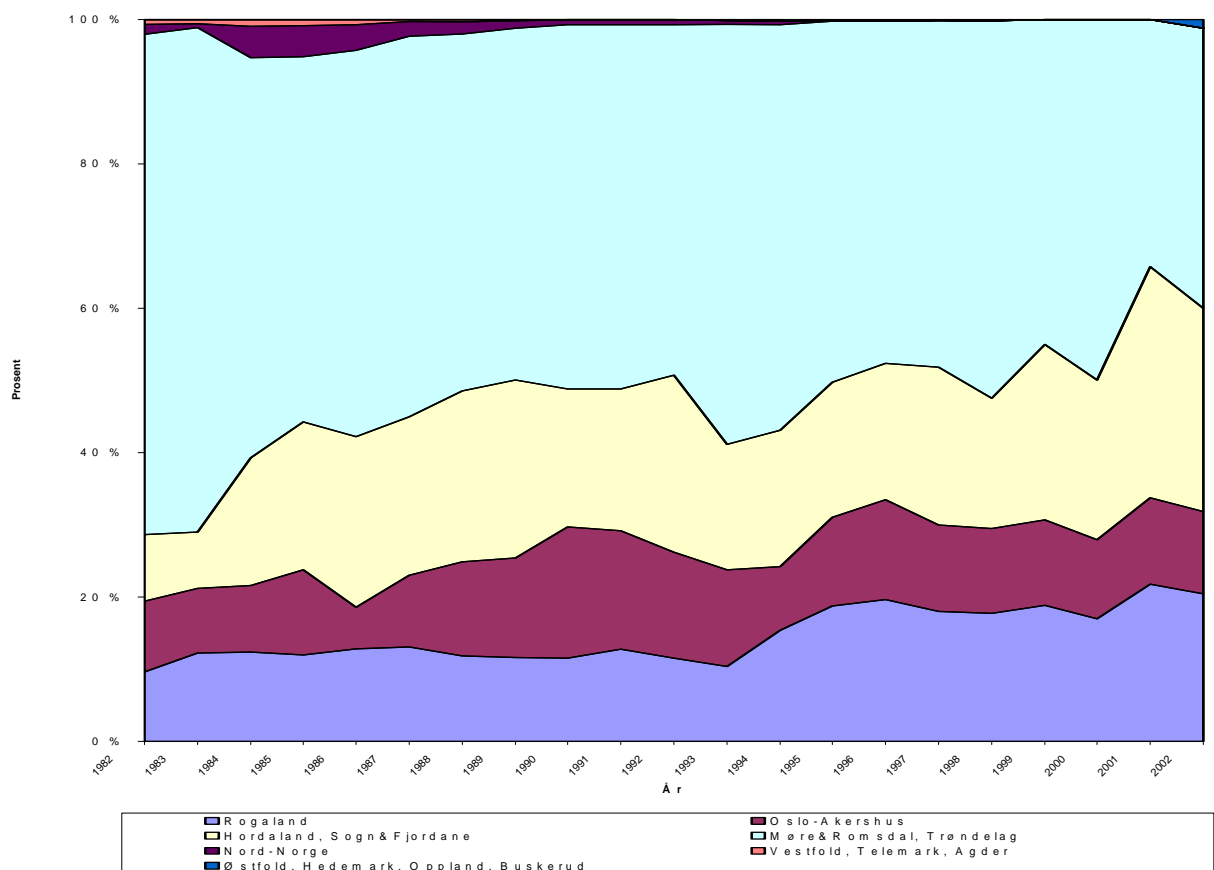


Figur 8 og 9 derimot viser at de mer sykliske aktivitetene innen bygging av plattformer eller landanlegg (8) og innen letevirsomhet og logistikk (9), synes å være konsentrert til Rogalandsregionen. En del skyldes nok overflytting av Oslo-registrerte foretak til Rogaland som nevnt over. Samtidig kan vi også registrere en relativ nedgang for Rogalands vedkommende også her, med Hordaland som den regionen som vinner ”markedsandeler” i disse segmentene. Skagerak-regionen synes også å ha tapt andel i disse segmentene. Dette er den sektoren som har sysselsatt flest folk, men er også den sektoren som sterkest kommer til å kjenne konkurransen fra utlandet i en friere internasjonal konkurranse om byggeoppdrag for norsk sokkel. Vi vet også at de store plattformers tid er forbi og at kapasiteten på byggesiden uansett bygges ned og vris mot vedlikehold og modifikasjon av eksisterende installasjoner.

Figur 9 Regional andel sysselsatt i boring, transport, rederi

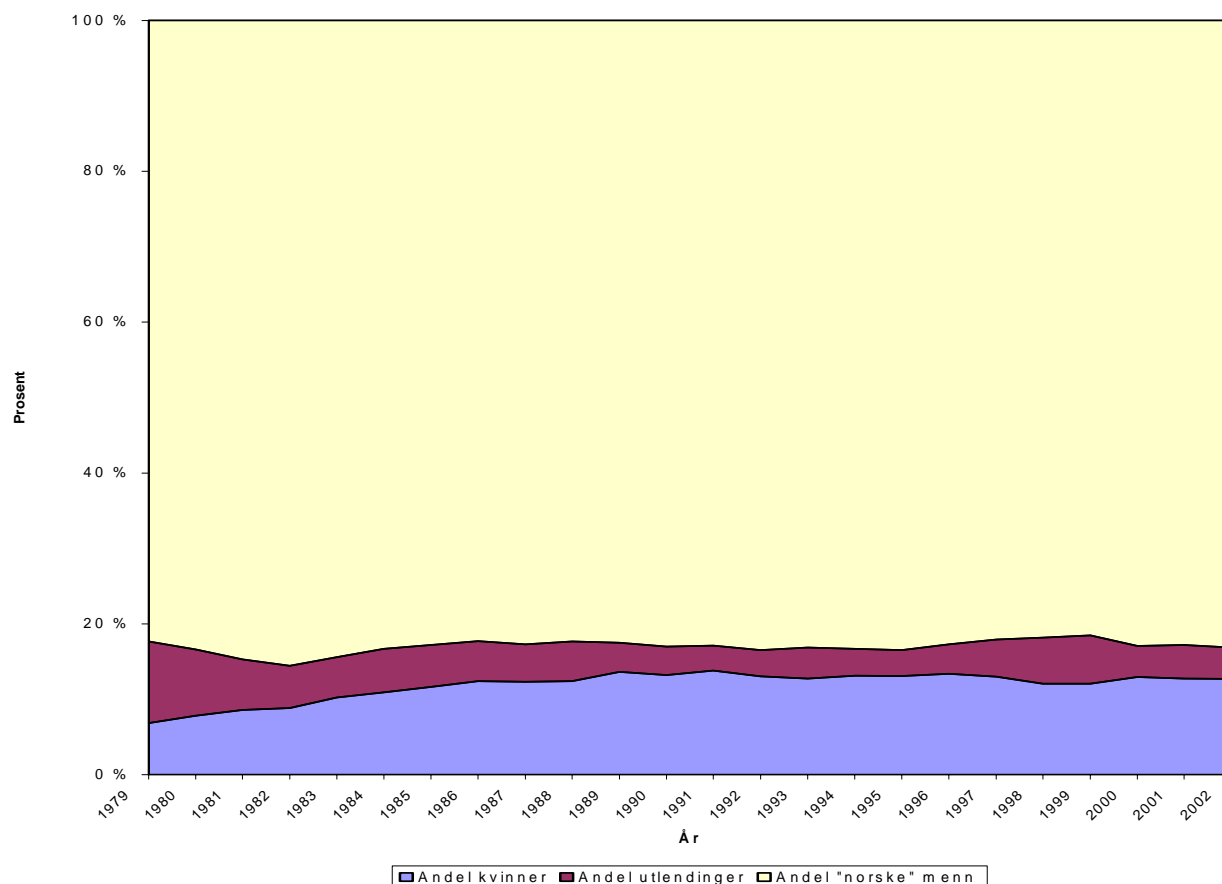


Figur 10 Regional andel sysselsatt i forskning og utdanning



Figur 10 viser til sist at det faktisk også er utviklet en regional arbeidsdeling i petroleumssektoren. Her er det Trondheim som tidlig har dominert norsk forsknings- og utdanningsaktivitet innen petroleumsfeltet¹⁴. Der er primært SINTEF og NTNU som slår ut her, men Statoils forskningsavdeling er også lokalisert i denne regionen. Som vi tidligere har påvist har det likevel vært en kraftig nedgang i forskningsaktivitetene i sektoren de siste ti årene, noen som hardest har rammet forskningsmiljøet i Trondheim.

Figur 11 Andel kvinner og utlendinger av totalsysseissetting i petroleumssektoren



Petroleumsaktivitet er i høy grad sentrert rundt teknologi, maritim virksomhet og verkstedsindustri. Dette er tradisjonelt sektorer der kvinners deltakelse har vært lav. Slik er det også i petroleumssektoren. Totalt 12.500 kvinner arbeidet i sektoren i 2002, noe som utgjør 15 % av arbeidsstyrken. Kun 2.300 av disse arbeidet til havs, de fleste i forpleiningsvirksomheten. Resten fylte ulike stillinger på land. Her har oljeselskapene vært de flinkeste til å rekruttere kvinner inn i utradisjonelle yrker. Som det fremgår av figur 11 har

¹⁴ Både teknologi- og geo-fag er viktig. Trondheim hadde allerede et fortrinn når utdanningskapasiteten i disse fagene ble utvidet. Tilsvarende ble UiB tildelt midler til å bygge opp geo-fag, mens Stavanger og Porsgrunn ble gitt muligheter for å ekspandere sivilingeniørutdanning i petro- og prosessfag. Oppbyggingen av Rogalandsforskning kan også oppfattes som et tiltak som skulle styrke petromiljøet i denne regionen.

kvinneandelen hatt en svak økning fra et meget lavt nivå fram til 1990 for deretter å stabilisere seg rundt 15 %.

Utenlandsk arbeidskraft var tidlig en viktig bærebjelke i oppbyggingen av norsk petroleumseksport. I pionerfasen var de fleste i ledende posisjoner utlendinger. Dels på grunn av fornorskningspolitikken, dels på grunn av kostnadene ved å sysselsette utlendinger i Norge, har andelen sunket. Til tider har verkstedindustrien rekruttert sveisere på temporær eller permanent basis for arbeid på norsk verft og en finner også mange utlendinger i anleggsperioder der store arbeidstyrker skal mobiliseres for å bygge ut et landanlegg eller en plattform. Som figur 11 viser er også antallet registrerte utlendinger på et lavt nivå. I 2002 er kun 5 % av de sysselsatte i petroleumssektoren utlendinger, men med noe høyere andeler i tidlige faser av petroleumsakivitete og under byggetopper slik vi opplevde i 1998-99.

5. Konklusjon

En konkluderende påstand vil være at regionalpolitiske perspektiver alltid har hatt en tydelig plass i norsk politikk for forvaltning av landets petroleumssressurser. Denne politikken har maktet å desentralisere en rekke styrende funksjoner og vært en viktig pilar for å bygge opp Stavanger-regionen som sentrum for denne industrien. Samtidig må det også understrekes at denne regionen også har hatt markedskreftene med seg og derfor vært en preferert lokalitet gitt at en måtte etablere virksomhet i Norge. Styringen av lete- og utvinningsaktivitetene og lokalisering av viktige anlegg har også hatt et øye til de regionalpolitiske sidene ved denne aktiviteten. Samlet har denne aktive styringen uten tvil styrket næringsgrunnet for mange lokalsamfunn langs det meste av kysten, men spesielt på Vestlandet og i Midt-Norge. Hittil har ikke Nord-Norge fått en særlig stor del av aktivene, noe som primært skyldes landsdelens næringsstruktur i seg selv, og manglende drivverdige funn så langt. Det vil også være slik at det er lettere å påvirke en nærings utvikling i de tidlige fasene enn på et senere tidspunkt etter som kumulative prosesser har fått virke og tunge nasjonale miljøer er utviklet og stiller med helt andre ressurser enn nykommere i bransjen.

Vi må også kunne slå fast at tiden for en ren proteksjonistisk og til tider dirigistisk politikk er forbi. Det som var mulig å gjøre på 70 og 80-tallet er ikke lenger tillatt. Vi kan også stille spørsmål om kostnadene ved en slik intervensjonspolitikk kan forsvares utover en skjermet periode for utvikling av nasjonal kompetanse og kapasitet.

Spørsmål må også hele tiden stilles om samfunnet kan oppnå mer gjennom direkte bruk av "oljepenger" som instrument for regional utvikling, heller enn å nytte lokalisering av svært kapitalintensive strukturer med relativt sett få arbeidsplasser bak hver investert krone.

Eksempelvis er offentlig sektor en viktig basis for bosetting og arbeid i Nord-Norge. Denne sektoren hadde neppe vært av dette omfang uten statens store oljeinntekter.

Referanser

- Aetat, 2002, *Sysselsettingen i petroleumsrettet virksomhet august 2002*. + tilsvarende årlige rapporter tilbake til 1973. Oslo: kontoret for plan og analyse. Tabell 3 og 9.
- Arnold, G. 1978, *Britain's oil*. London: Hamish Hamilton.
- Berrefjord, O. & Heum, P. 1983, *Oljepolitikk. Oljepolitikken og leveransespørsmålet*. Oslo: Tiden
- Hanisch, T. J., & Nerheim, G., 1992, *Fra vantro til overmot? Norsk oljehistorie Bind 1*, Oslo: Norsk petroleumsforening.
- Innst.S. nr. 230 (1972-73) Innstilling fra industrikomiteen om ilandføring av petroleum fra Ekofisk-området.
- Innst.S. nr. 280 (1981-82) Om petroleumsvirksomheten i Nord-Norge og Midt-Norge.
- Innst.S. nr. 294 (1970-71) Innstilling fra den forsterkede industrikomite om undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.
- Innst.S. nr. 316 (1971-72) Innstilling fra Industrikomiteen om oppretting av statens Oljedirektorat og et statlig oljeselskap m.m.
- Jenkin, M. 1981, *British Industry and the North Sea. State Intervention in a Developing Industrial Sector*. London: MacMillan.
- Lov om petroleumsvirksomhet. 1996.11.29. nr.72
- Lov om samtykke til utbygging av næringsverksemd og om rettleiining om stadval (Etableringslova) 1976.02.20. nr. 5
- Nerheim, G. & Dahlberg, F., 1996, *En gassnasjon blir til*. Norsk oljehistorie Bind 2, Oslo: Norsk petroleumsforening.
- Nordeng, Ø. 1980, *The Oil Industry and Government Strategy in the North Sea*. London: Croom Helm.
- Nordås, H.K., Vatne, E. & Heum P., 2003, *The upstream petroleum industry and local industrial development. A comparative study*. Bergen: SNF. (kommer våren 2003)
- NOU 1979:43, Petroleumslov med forskrifter.
- NOU 1980:1, Varer og tjenester til oljevirkosmheten.
- NOU 1980:39, Lokaliseringsmønster for oljetilknyttet virksomhet sør for 62° N.
- NOU 1985:25, Regional fordeling av oljerelatert konsulentvirksomhet.
- OED, 2002, *Faktaheftet 2001. Norsk petroleumsvirksomhet*. Oslo.
- Olsen, J.P. 1989, *Petroleum og politikk*. Oslo, Tano.
- Rever, T. (red), 1983, *Leveranser til oljevirkosmheten. Strategi og styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryggvik, H., & Smith-Solbakken, M., 1997, *Blod, svette og olje*. Norsk oljehistorie Bind 3. Oslo: Gyldendal.
- St.meld. nr. 64 (1981-82) Om petroleumsvirksomheten i Nord-Norge.
- St.meld. nr. 76 (1970-71) Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.
- St.meld. nr. 91 (1975-76) Petroleumsundersøkelser nord for 62° N. + tilsvarende meldinger de kommende årene.
- St.prp. nr. 113 (1971-72) Opprettelsen av Statens Oljedirektorat og et statlig oljeselskap.
- Vatne, E. (red), 1990, *Gassdrevet distriktsutbygging*. Oslo: Kommuneforlaget.