

Staten som petroleumsentreprenør

OLE GUNNAR AUSTVIK
ole.gunnar.austvik@hil.no

THE GOVERNMENT AS A PETROLEUM ENTREPRE- NEUR

This article discusses to which extent and how the Norwegian government has acted as an entrepreneur for the development of the Norwegian petroleum industry. With a basis in theory for endogenous growth, it discusses how the state as the main driving force established the petroleum industry by creating its own oil company, Statoil, and giving attractive concessions and protection to the Norwegian supply industry. Establishment of the Petroleum Fund (now: The State Pension

Fund – Global) contributed to weaken the focus on production limitations. Government policy and structures gradually changed as the industry matured and preconditions in markets, international oil-policy and technology changed. The Norwegian petroleum cluster now consists of more companies with high international competitiveness. The state has a more regulative than entrepreneurial role, and it is the main rent collector and capitalist in the sector. Finally, the article discusses what would have happened if the petroleum resources had been found today.

Keywords:

- Statoil
- Petroleum policy
- Innovation
- Public enterprise
- Public policy

Statens avgjørende betydning for oppbyggingen av den norske petroleumsvirksomheten er beskrevet og diskutert av flere.¹ Mindre diskutert er innovasjonsprosessene som den satte i gang. Staten brukte både egne og andres erfaringer på de nye mulighetene som hadde oppstått gjennom oppdagelsen av petroleumssressursene. Politikken ble endret etter hvert som industrien utviklet seg, og forhold som påvirket situasjonen ellers ble endret. Staten skulle ikke bare være drivkraft for å få den i gang, men også besørge og bidra til endring og utvikling.

Vi skal her med utgangspunkt i teori for endogen vekst drøfte i hvilken grad og hvordan den norske staten har operert som entreprenør i forhold til utviklingen av den norske petroleumssektoren i de ca. 35 årene den har eksistert. I første del drøftes teoretiske perspektiver på en entreprenørs rolle i innovasjonsprosesser, kritiske rammebetingelser og betydningen av rådende ideologi for perspektiv og handling. Siden vi her står overfor vurderingen av en statlig aktør som skal formulere en politikk under (vekslende) innflytelse fra innen- og utenrikspolitiske aktører, søkes forståelsen for politikkvalgene understøttet av et flernivåspill mellom innen- og utenrikspolitiske aktører. De påfølgende kapitlene diskuterer hvordan staten som hoveddrivkraft etablerte oljeindustrien, hvordan Statoil ble grunnlagt og bygget som instrument for nyskaping, hvordan etableringen av Petroleumsfondet (nå: Statens pensjonsfond – utland) påvirket produksjonspolitikken, og på hvilke måter oljepolitikken i senere år har blitt mer regulativ enn nyskapende. I forlengelsen av dette diskuteres samfunnsmessige problemstillinger som utviklingen av petroleumsvirksomheten har reist. Avslutningsvis drøftes det om i hvilken grad det ville være mulig å bygge opp en nasjonal petroleumsnæring på tilsvarende måte dersom vi skulle ha gjort det i dag.

ENTREPRENØRSKAP, INNOVASJON OG FLERNIVÅSPILL

Schumpeter (1934/83) hevdet at økonomisk utvikling kommer som følge av nyskaping og indre (endogene) forhold, evt. gjennom evnen til å utnytte ytre (eksogene) endringer. Eksogene vekstmodeller, som

Takk for nyttige kommentarer fra Lars Bærøe, Trygve Refvem, Erik Reinert, Olav Spilling, Håvard Teigen, Indra Øverland, to anonyme fagkonsulenter samt redaksjonen i TFS. Alt ansvar hviler selvsagt på forfatteren.

de nyklassiske, la på sin side vekt på at økonomisk vekst blir bestemt av ytre forhold. Harrod-Domar- og Solow-modellene mente eksempelvis at spareraten, teknologisk endring og vekst i arbeidsstokken ville føre en økonomi (eksogent) inn i en bestemt vekstbane.

En nyskaping består ifølge endogen vekstteori gjerne i å gjøre noe nytt som skaper ulikevekt i markeder. Dette kan være nye produkter, produksjonsmetoder, markeder, innsatsfaktorer og råvarer, eller organisering. En oppfinnelse er eksempelvis bare én av flere mulige måter å skape innovasjon på (Fagerberg 2005:4–5). En entreprenør sørger for at en eller flere endringer skjer (ofte i en ny kombinasjon) slik at det skjer en innovasjon (som fører til økt verdiskaping). Innovasjonen er da endogenisert; det betyr noe hvordan individer, bedrifter og samfunnet innretter seg. Schumpeter tillia entreprenøren en avgjørende vekt for om – og i hvilken grad – innovasjonsprosesser vil finne sted.

Innovasjon kan skje gradvis, men av og til også som følge av brå (diskrete) eller radikale hendelser eller handlinger. Den kumulative effekten av gradvise (inkrementelle eller marginale) innovasjoner kan godt være vel så viktige som effekten av radikale endringer (Fagerberg 2005:8). Den handling en entreprenør gjør i en sammenheng, vil kunne gi ringvirkninger til andre som kan bruke samme tilnærming i samme eller annen sammenheng. Schumpeter grupperer ofte den andre som imitator av den første, slik det eksempelvis kjennes fra produktsyklusteorien (Vernon 1966). Det å sette kjent kunnskap inn i en ny sammenheng kan imidlertid godt være en nyskaping eller innovasjon i seg selv.

Det følger av dette at det går et viktig skille mellom nyskaping og ledelse (management) i styringen av en virksomhet. En entreprenør utvikler og organiserer ny virksomhet, som er noe annet enn å lede en eksisterende og innarbeidet virksomhet (Spilling 2005:7). En intraprenør utvikler tilsvarende forretningsmessig virksomhet som allerede eksisterer. Gjøres dette på et nytt område for ham selv, men hvor han etterlikner andres praksis (dvs. ingen ny kombinasjon), vil vi stå overfor en imitator (Spilling 2005:15). Entreprenøren er den eller de personene som organiserer prosessen med å utvikle foretaket. En entreprise (evt. intraprise) er på sin side gjennomføring av et prosjekt som iverksetter endringer. En etablerer (gründer) kan starte et nytt foretak.

Den som stiller med kapitalen bak en entreprise må ikke være, men kan være, den samme som entreprenøren.

Innovasjonsprosesser vil være avhengige av fysisk og intellektuell infrastruktur, finansieringsmuligheter, reguleringer, lovverk, institusjonelt rammeverk, foruten internasjonale forhold. Porter (1990:131–175) legger spesiell vekt på at slike forhold fungerer som et system, og at det er dynamikken mellom kreftene som skaper evnen til å innovere og som i sin tur gir konkurransekraft (og fortjeneste). Ikke minst tillegger han det offentlige et bestemt ansvar for å forbedre de faktorene som trengs for å få helheten (eller «diamanten» som han kaller den) til å fungere bedre (Porter 1990:617–682). Dette kan omfatte infrastruktur i vid forstand (veger, jernbane, bredbånd, forskning og utvikling), kultur, konkurranseregler og institusjoner som er viktig for de områdene der en tror innovasjoner vil kunne skje. Porter er sterkt imot at det offentlige skal hjelpe enkeltbedrifter, men er åpen for å hjelpe næringer og (geografiske) klynger gjennom slike bredt forstått infrastrukturelle tiltak som nevnt over.

Som «portersk» tilrettelegger kan staten gi oppfostringsbeskyttelse, bidra med tiltak for å utvikle teknologi og know-how, bedre kvaliteten på varer og tjenester, og til å senke kostnader. Staten kan ved slike tiltak sørge for at en norsk petroleumsklynge blir etablert og deretter utvikler seg dynamisk. Ut over dette kan staten også involvere seg direkte ved å etablere bedrifter selv. Staten fungerer da som nyetablerer (gründer) av virksomhet. En viktig hensikt med dette vil være at den gjennom direkte eierskap og styring søker å få en ledelse som utøver nyskaping heller enn ren ledelse. Etter at bedriften går over i en driftsfase vil staten i dette perspektivet ikke lenger ha grunn til i samme grad å sitte som eier.²

Ideologi og visjoner spiller en rolle for (både offentlige og private) entreprenørers handlingsrom. Det offentlige har en rolle i å skape og fremføre visjoner slik at bedrifter og myndigheter får et felles mål (Porter 1990:680–682). Tar ikke det offentlige denne visjonære og ideologiske rollen, vil det svekke systemet, og det blir mer eller mindre tilfeldig hvem som former målene. Det kan også åpne for at noen andre definerer dem, som sterke private entreprenører, i noen land kirken o.l. Cohn (2005:63–140) drøfter tre hovedtyper ideologi i forhold til økonomisk virksomhet: realisme, liberalisme og historisk

strukturalisme. Han viser hvordan ulik ideologi kan føre til ulik politikk i situasjoner som ellers er like. Ortodokse liberalister (som de klassiske økonomene) vil oppfatte statens rolle vesensforskjellig fra en historisk strukturalist (som Marx) og en realist (som Machiavelli), men også i forhold til en inngrepsorientert (intervensjonistisk) liberalist (som Keynes). Slike skiller gjenfinnes i ulik politisk praksis. Evnen til nyskaping og hvilke aktører som har størst potensial for å lykkes i innovasjonsprosesser og som entreprenører, avhenger slik også av tradisjoner og verdier knyttet til økonomisk utvikling. Når visjonene og ideologien endres, endres også mulighetsområdet for politikkutøvelse, og likeså politikkmålene og selve politikken.

Utøvelse av statlig entreprenørskap betinges slik av ideologisk aksept og at det er innenfor et innen- og utenrikspolitisk mulighetsområde. Innenrikspolitisk må det være tilstrekkelig enighet om at staten skal ha en slik aktiv rolle, og at byråkrater og politikere har tilstrekkelig relativ politisk styrke og næringspolitisk innsikt, slik at den evner å bygge institusjoner og spilleregler i samforstand med næringsliv og organisasjoner. Utenrikspolitisk er det viktig at det er ideologisk aksept for en aktiv stat i forhold til utvikling av en næring, foruten at internasjonale avtaler og normer må muliggjøre de handlinger staten ønsker å foreta. En type statlig entreprenørskap kan være mulig på ett tidspunkt, mens det på et annet tidspunkt må (og kanskje også bør) få en annen form, eventuelt også en annen styrke.

Kreftene og aktørene som påvirker politikken kan endre betydning over tid. Putnams to-nivåspill (Putnam 1988) drøfter hvordan innenrikspolitiske aktører (som ulike deler av byråkratiet, politiske partier, industrien, fagbevegelsen, interesseorganisasjoner o.a.) handler og forhandler om å påvirke den nasjonale politikken. Hva som defineres som en nasjonal interesse er slik sett ikke entydig. Nasjonalt skal det formuleres én politikk som gjelder for alle og som samtidig skal være konsistent med avtaler med, og rammebetingelser fra, utlandet. Den nasjonale politikkens forutsetninger og mål endres når innenrikspolitiske konstellasjoner endres.

Når endringer skjer internasjonalt, for eksempel gjennom forhandlinger med EU eller i WTO, påvirkes situasjonen innenrikspolitisk. For det ene skjer påvirkningen direkte gjennom ny lovgivning, reguleringer, handelspolitikk og øvrig politikk som defineres som konkur-

ransevriddende. For det andre påvirkes nasjonale markeder gjennom endring i internasjonale priser og innføring av ny teknologi og know-how. For det tredje påvirkes posisjonene til de innenrikspolitiske aktørene. De som tjener på endringene blir som regel politisk sterkere, og de som taper blir som regel svakere, i sine relasjoner overfor andre. Over tid vil aktører endre sin innflytelse på den nasjonale politikken både gjennom egen og andres handling, og som følge av ytre endring. Både ytre og indre endringer vil påvirke aktørenes betydning, politikken og statens mulighet for å fungere som entreprenør og for å tilrettelegge for, eller vanskeliggjøre, nyskapende virksomhet.

For å tolke aktørenes og faktorenes betydning over i politisk handling og utfall, må de settes inn i en sammenheng der politikken formes. Gourevitch (1986:54–66) lister fem hovedfaktorer som former et lands økonomiske politikk: (i) produksjonsinteresser (selskaper, regioner, bransjer); (ii) forhandlingsinstitusjoner (politiske partier, interessentgrupperinger); (iii) statsstruktur (byråkratiets og regelverkets rolle og hvordan staten samspiller med produksjonsinteresser og interesseorganisasjoner); (iv) økonomisk ideologi; og (v) det internasjonale systemet. Waltz (1959) argumenterer for at det internasjonale systemet er basert på summen av nasjoners politikk som et speilbilde («second image») av disse. Gourevitch (1978) argumenterer på sin side med at det internasjonale systemet påvirker nasjonenes politikk som et «second image reversed». Et lands politikk dannes ut fra dette i et samspill mellom ulike (typer) aktører, der deres posisjoner og evne eller vilje til samhandling påvirker prosess og utfall. Politikkesprosene blir påvirket av, og påvirker, utenlandske aktører (stater/selskaper) og det internasjonale systemet. Samvirkningen mellom parter og faktorer som påvirker et lands nærings- og økonomiske politikk kompliseres ved at det heller representerer et fler- enn et to-nivåspill.

STATLIG ENTREPRISE ETABLERER OG UTVIKLER OLJEINDUSTRIEN

Målene med etablering av en norsk petroleumsadministrasjon og -næring ble uttrykt i Stortinget i 1971 som de ti oljebud (St.meld. nr. 76 (1970–1971)). Det var generell politisk enighet om at oljeinntektene, og spesielt grunnrenten som kunne hentes inn fra virksomheten, skulle komme hele nasjonen til gode. Statens oljeselskap, Statoil, ble

på denne bakgrunnen etablert gjennom et enstemmig stortingsvedtak i 1972, som en viktig aktør i utviklingen av et norsk petroindustrielt system. Samme år ble også Oljedirektoratet opprettet som reguleringsmyndighet under det daværende Industridepartementet. Et viktig punkt i meldingen var prinsippet om ilandføring av petroleum til Norge. Sammen med utviklingen av det internasjonale havrettsregimet omtrent på samme tid, satte disse visjonene norsk nasjonal suverenitet på sokkelen i hovedsetet. Norske myndigheter hadde fått høye politiske ambisjoner i forhold til kontroll over industrien og de internasjonale oljeselskapene.³

Utviklingen ble sterkt påvirket også av internasjonale forhold, spesielt oljekrisene i 1973/74 og 1979/80. For det ene førte de høye prisene til at virksomheten ble langt mer lønnsom enn tidligere antatt. For det andre forsterket nasjonaliseringen av oljeselskapene og den sterke statlige involveringen i oljevirkosomheten i medlemsland i Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC) den nasjonale og internasjonale aksept av en sterk norsk statlig involvering i sin petroleumsvirkosomhet. Det (fortsatt) assosierte medlemskapet i Det internasjonale energibyrådet (IEA) fra 1974 viste at Norge som petroleumprodusent ønsket å spille en så uavhengig energipolitisk rolle som mulig innen det vestlige fellesskapet. Denne mellomposisjonen i internasjonal olje- og gasspolitikk ble senere understreket i 1986, da Norge startet et forsiktig samspill med OPEC om å stabilisere oljeprisen i en svak markedssituasjon. Den sterke statlige kontrollen med både produksjonsnivå og den nye industrien var en demonstrasjon av nasjonal suverenitet både mot oljeforbrukende og andre oljeproduserende land.

Arbeiderpartiet, som det dominerende partiet etter 2. verdenskrig, satte ofte sine egne folk i toppstillinger i forvaltning og i statseide selskaper. I Statoil utnevnte industriminister Finn Lied tidligere statssekretær og partifelle Arve Johnsen som første direktør. Tidligere forsvarsminister og leder i motstandsbevegelsen under krigen, Jens Christian Hauge, ble styreformann. Utenriksdepartementet (UD) var fra starten viktig for å sikre avtaler med land som Storbritannia og Danmark om grenseforhold. Jens Evensen som ledet «Staten oljeråd» fra 1965 og havrettsforhandlingene, representerte også partiet. Tette bånd ble etablert mellom selskap, forvaltning og regjering, knyttet

gjennom Arbeiderpartiet. Statoil skulle være det viktigste instrumentet for utviklingen av en egen norsk oljeindustri og lokomotiv for den øvrige norske industrien. Statoil skulle ivareta grunneiers (statens) økonomiske interesser på den norske kontinentalsokkelen (NKS). Statoil og systemet rundt selskapet skulle være viktige instrumenter både for industriell utvikling og kontroll med sektoren (Finn Lied i Statoil Magasin 1983)

Oljepolitikken ble med det også nasjonsbygging. Enkelte gikk så langt at de mente at Statoils interesser var synonymt med norske nasjonale interesser. Allerede i 1972 fikk Statoil 50 % deltakelse da rørledningsselskapet Norpipe ble opprettet for transport av oljen fra Ekofisk til Teesside i Storbritannia og av gassen til Emden i Tyskland. Selskapet fikk store andeler i de meste attraktive feltene, blant annet 50 % av Statfjordfeltet i 1973. «Bærings»-prinsippet som ble innført, innebar dertil at Statoil ikke skulle betale for utgifter påløpt i letefasen. Utgiftene skulle dekkes av de andre andelseierne. «Glideskala»-prinsippet fra 1974 innebar at Statoil kunne øke sin eierandel opp til 60–75 % når produksjonen økte. Norske selskaper ble foretrukket som leverandører til industrien. Regionale aktører var aktive i å fremme sine industriinteresser.

Samtidig hadde verken den norske stat, Statoil eller andre norske selskaper fra starten noen kunnskap om oljevirkosomhet. Norge trengte de internasjonale selskapenes kompetanse, og i noen grad også kapital. Industrielt og teknologisk samarbeid med utenlandske selskaper var viktig. Gjennom adgang til avansert teknologi og kunnskap kunne norske selskaper, etter en læringsperiode, bli mer uavhengige av de internasjonale selskapene. Eksempelvis ble Mobils operatørskap på Statfjordfeltet tatt over av Statoil i 1987: «Du kan ikke lære å kjøre bil ved å sitte i baksetet» (Ask 2006 siterer Arve Johnsen i forbindelse med overtakelsen).⁴

Mens oljeselskapene i konkurranse skulle skape ideene og utføre det tekniske arbeidet, ble det etablert et system der det offentlige skulle (forstå og) godkjenne tiltak i alle stadier av virksomheten. For samtidig å fremme konkurranse og samarbeid, ble en lisens gitt til en gruppe selskaper i stedet for til bare ett selskap. Disse ble valgt ut fra geologisk og teknologisk ekspertise, finansiell styrke og tidligere erfaringer. Ideen har vært at selskapene skal utveksle ideer og erfaringer

samtidig som de deler kostnader og inntekter fra lisensen. Gjennom å konkurrere og samarbeide skulle verdien i lisensene maksimeres, bl.a. gjennom nyvinning innen organisasjon og teknologi. Samtidig skulle gruppen av rettighetshavere fungere som et internt kontrollsystem, gjennom at det enkelte selskap har interesse av å sikre at arbeidet til selskapet som er valgt som operatør utføres på best mulig måte (OED årlig).

Gjennom de ulike ordningene skulle staten sikres kontroll over den industrielle utviklingen og inntektene fra sektoren som var forventet å komme. Den sikret at all beskatning gikk til staten og ikke til kommuner (bortsett fra der innlandsføringsterminaler ble lagt). Finansdepartementet viste fra starten av dyktighet i å innføre særskatt på petroleumsutvinning.⁵ Den senere ordningen med statlige direkte eierandeler sikret at staten tok inn hele grunnrenten til seg i de feltandelenene dette gjaldt.

Etableringsfasen med sterkt statlig entreprenørskap representerte en radikal innovasjon i schumpetersk forstand, gjennom å bygge et nytt sterkt selskap (Statoil) fra bar bakke og å beskytte norsk leveranseindustri, i kopling med internasjonale selskaper. Systemet av selskap, institusjoner, regler og politikk sikret en («portersk») dynamikk i den nasjonale petroleums-klyngen med sikte på å gjøre den konkurransedyktig i løpet av kortest mulig tid.

Den sterke statlige styringen var i tråd med etterkrigstidas sosialdemokratiske ånd. Imidlertid representerte den direkte positive forskjellsbehandlingen av norske selskaper noe nytt (Sejersted 2003), der hovedsakelig tradisjonelle handelspolitiske tiltak (toll og kvoter) ellers var blitt brukt som handelsbeskyttende virkemidler. De internasjonale rammene, som det daværende GATT- og EFTA-samarbeidet, muliggjorde forskjellsbehandling til fordel for norske bedrifter. En aktiv stat i bygging av nasjonal næringsstruktur var imidlertid sett i Japan på 1950 og 1960-tallet gjennom bl.a. Ministry for Industry and Trade (MITI) sine aktive tiltak for å støtte Japans konkurranseutsatte (og særlig eksportorienterte) industri (Scott 1986). I Sverige ble Wallenberg-familiens økonomiske posisjon bygget opp med positiv diskriminering og velvilje fra den svenske staten (Sejersted 2003).

Offentlig eierskap i energisektoren var ikke noe særnorsk eller nytt fenomen. Siden 1914 har en rekke stater gått inn som deltakere i olje-

industrien, både som del- og heleiere (Yergin 1993). I 1970 sto imidlertid statlige oljeselskap for bare seks prosent av internasjonal oljehandel (Noreng 2000). Markedet var dominert av de store selskapene «de syv søstre»: Exxon, Mobil, Chevron, Texaco, Gulf, Royal Dutch Shell og British Petroleum (Sampson 1991). Det var erkjent at denne posisjonen gav selskapene stor økonomisk og sikkerhets- og utenrikspolitisk betydning i de landene de opererte (Odell 1986). Nasjonaliseringen i OPEC-land på 1970-tallet var dels begrunnet i slike forhold og medførte en dramatisk økning i den samlede statsdeltakelsen.⁶ Dette bidro til å gjøre det vanskelig for omverdenen å kritisere Norge for å bygge opp et statseid oljeselskap. Med Statoil ble imidlertid styringen så sterk at man nærmet seg «grensen for hva en kapitalistisk stat kan gjøre om den fortsatt vil være kapitalistisk» (Olsen 1989:104).

Ønsker om nasjonal styring av en svært lønnsom oljeindustri var tydelig i de fleste oljeproduserende land gjennom hele 1970-tallet og fram til oljeprisfallet i 1985/86. Med lavere lønnsomhet etter 1986 ble det mindre interessant for stater å ta den risiko som også følger med. I mange oljeproduserende land ble private selskaper nå mer dominerende.⁷ De laveste oljeprisene siden før det første prissjokket i 1973/74, viste hvor sårbar den norske oljeindustrien var for endringer i en enkelt internasjonal variabel: oljeprisen. Det var også færre store kjente felt som skulle utvikles, noe som dro framtidige enhetskostnader opp. Den sterke nasjonale styringen framstod som vanskeligere når ikke de største feltene lenger dominerte og oljeprisene var lave.

Teknologiutvikling og interesse av å presse kostnader fornyet interessen for samarbeid med de internasjonale selskapene, etter den sterke fornorskningsperioden. De store Condeep-plattformene fra 1970- og 1980-tallet var blitt gammeldagse og for dyre. Det var diskusjoner bl.a. mellom Statoil og Hydro om nye løsninger. Det ble påvist at kostnadene på norsk sokkel var høyere enn på britisk sokkel. Utviklingen skulle nå gå i retning av mer fleksible og rimeligere flytende plattformer, undervannsteknologi, horisontal boring og etter hvert undersjøiske installasjoner.

De endrede økonomiske forutsetningene for virksomheten gav også endringer i utformingen av det statlige norske entreprenørskapet. De lavere fortjenestemarginene gjorde selskapene sterkere i for-

hold til staten, men situasjonen viste samtidig også klarere enn før at den norske staten og selskapene delte mange interesser. I det norske miljøet ble det en allmenn forståelse av at man fortsatt har bruk for utenlandsk teknologisk kompetanse (Ryggvik 1997:61–62). Fornorskingspolitikken hadde ført til sysselsetting og vekst i norske bedrifter og regioner i utviklingen av en nasjonal petroindustriell kompetanse (Olsen & Reiersen 1991:9–20). De lavere fortjenestemarginene svekket mulighetene for å kreve at selskapene også skulle tilfredsstillende nasjonale (industripolitiske) målsetninger (Nerheim 1996).

Det var imidlertid problematisk å senke kostnadene på kort sikt. Dette skyldes både irreversibilitet i investeringene, organisatorisk treghet og politisk (interessegruppe) motstand (Engen 2002:158–201). Den industrielle strukturen ved inngangen til 1990-årene liknet derfor den i 1970- og 1980-årene. Endrede prisforutsetninger og produksjonsforhold førte til at det ble argumentert for nye tekniske konsepter og organisasjonsmodeller, nye holdninger og ny rollefordeling mellom politikk og industri, både i oljeselskapene og hos myndighetene. Mange av løsningene som krevdes kunne ikke løses i det enkelte selskap, og det ble myndighetene som tok rollen som katalysator og koordinator i det som fra 1993 ble kjent som NORSOK-samarbeidet.

Innholdet i entreprenørrollen ble denne gang for staten å forløse og tilrettelegge for industrielle løsninger i samsvar med oljeselskaperne, leveranseindustriens, fagbevegelsens og statens egne interesser. NORSOK bidro til et nytt teknologisk regime på NKS, gjennom innføring av ny teknologi og nye organisasjonsmodeller. Nye teknologiske og økonomiske realiteter gjorde imidlertid at prosessen etter hvert mistet sin gjennomslagskraft (Engen 2002:291–311). Relasjonene mellom leverandørindustri og oljeselskap endret seg. Leverandørindustrien tok etter hvert på seg delentrepriser i prosjekter, i motsetning til tidligere da oljeselskapene detaljstyrte disse i stor grad.

Den overordnede statsstyrte politiske entreprisen, med Statoil som hovedansvarshavende for den industrielle delen, var kraftig endret. Staten fikk en mer koordinerende rolle overfor næringen, oljeselskapene var hovedentreprenører for feltutbygging og -drift, mens ulike underleverandører utviklet seg til å bli entreprenører på til dels store delentrepriser. Regulatorrollen var blitt framtrædende for staten i relasjon til næringen, til forskjell fra den entreprenørielle og langt mer

intervensjonistiske rollen staten spilte i startfasen. Som i ideene fra NORSOK-prosessene, var oppgaven nå i større grad blitt å forløse og tilrettelegge for at det ble funnet løsninger i pakt med partenes interesser.

Avpolitiseringsen av oljepolitikken og av Statoils rolle kom slik før privatiseringen i 2001. Harald Norvik, som overtok sjefsjobben i Statoil etter Arve Johnsen i 1987, var riktignok tidligere statssekretær for Arbeiderpartiet. Fra starten gikk han imidlertid inn for å delprivatisere selskapet (Ask 2006). Etter sin avgang som Statoils leder i 1999 etter Åsgård-overskridelsene, kunne Norvik som styreformann på Børsen ønske Statoil velkommen som børsnotert selskap i «kapitalismens høyborg». Arvtakeren Olav Fjell hadde ingen politisk ballast. Fortsatt var imidlertid kostnadskontrollen dårlig, og Snøhvit-prosjektet ble overskredet med 50 % av budsjett. Med høyrepolitikeren Helge Lund som arvtaker etter Fjell etter Iran-skandalen i 2003, var Statoils rolle som statlig næringspolitisk instrument definitivt avsluttet. At det er Statoil og Hydro som selv går inn for en fusjon i 2007, og ikke etter et statlig initiativ, uttrykker statens endrede rolle. Nå er det selskapene som skal være entreprenøren for å utvikle det de ønsker skal bli et slagkraftig internasjonalt oljeselskap, med staten i baksetet som største eier.

STATOIL SOM NÆRINGSPOLITISK INSTRUMENT

De ti oljebudene fra 1971 var opptatt av at oljepolitikken skulle bygge opp nasjonal kontroll og styring med petroleumsvirksomheten og en nasjonal oljeindustri. Det mest spesifikke budet knyttet til Statoil var nr. 8: «At det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.» Dette selskapet skulle være med å ta hensyn til mange av de øvrige budene. Etableringen av Statoil var kanskje det viktigste enkeltinstrumentet blant dem staten etablerte, og av iverksatte tiltak, for å la oljevirksomheten «komme hele nasjonen til gode».

Med store oljeinntekter og nasjonal kontroll over næringen ble etableringen av Statoil av mange sett på som en industriell suksess utover på 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet. Motstanden mot den dominerende rollen til Statoil vokste imidlertid gradvis. Når oljeinntektene økte betydelig på grunn av det andre oljesjokket i

1979–80, ble Statoils kontantstrøm svært stor. Det var motstand mot Arbeidspartiets dominans i oljepolitikken, og mot at Statoil kunne komme til å dominere politikken heller enn omvendt (Osmundsen 1981). Statoils betydning som industriell motor ble også utfordret, der de borgerlige partiene ønsket større mangfold i næringen.

Med endret partipolitisk maktfordeling etter valget i 1981, fra Arbeiderpartiet mot de borgerlige partiene, ble det Høyres Kåre Willoch som utøvde det første presset for å redusere Statoils betydning. Definisjonen av hva som er nasjonale interesser ble med det justert, slik to-nivåspillet til Putnam demonstrerer. Statoil-kompromisset i 1984 førte til en «vingeklipping» av selskapet. Selskapets eierandeler ble delt i to, en del til Statoil (ca. 20 %) og resten direkte til staten ved etablering av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). SDØE skulle forvalte statens egne andeler av produksjonsrettigheter på norsk kontinentalsokkel. Investeringer og driftsutgifter i SDØE-andelene ble direkte betalt over statsbudsjettet, og tilsvarende gikk alle inntektene fra SDØE-produksjonen løpende inn. Dette betydde store utgifter for staten i investeringsfasen av et felt, og tilsvarende store inntekter etter at investeringene var foretatt, siden investeringene ble direkte utgiftsført og ikke avskrevet («kontantprinsippet»). Gjennom ordningen tok staten hele grunnrenten direkte, men også eventuelle tap.

Den umiddelbare virkningen av vingeklippingen var ikke veldig dramatisk for Statoil. Selskapet forble ansvarlig for driften og den finansielle styringen av de direkte eierandelene. Det betydelige Statfjordfeltet, som var i produksjon, ble unntatt fra SDØE-ordningen. Dette førte til at Statoil opprettholdt en betydelig kontantstrøm fra dette feltet. Ordningen førte til at det var staten, og ikke Statoil, som tok de største utgiftene i forbindelse med utbyggingen av de store feltene Oseberg, Gullfaks og Troll. Faktisk var statens kontantstrøm fra sektoren, på grunn av SDØE-utleggene og lav oljepris, nesten nede i null i 1988. Pengestrømmen Statoil forvaltet ble altså ikke mindre de første årene. Vingeklippingen indikerte imidlertid en retning der selskapet skulle få en mindre dominerende, og gradvis noe annerledes, betydning for statens styring av sektoren. Fremveksten av, og økt politisk hensyntagen til, Hydro som oljeselskap og Saga, førte også til en reduksjon av Statoils relative betydning.

Mongstad-skandalen i 1987–88 bidrog til svekkelse av selskapet relative posisjon. Problemene rundt Mongstad ble i ettertid begrunnet med dårlig forprosjektering, tekniske feilvurderinger og dårlig prosjektledelse. Den foretrukne posisjonen Statoil hadde hatt ble av mange vurdert slik at den også hadde ført til svak kostnadskontroll og lav effektivitet. Statoils ledelse ble beskyldt for handlingslammelse og for å ha holdt tilbake informasjon overfor Olje- og energidepartementet (OED). Både Statoils styreleder Inge Johansen og administrerende direktør Arve Johnsen måtte gå av. Sluttsummen for overskridelsen endte til slutt på seks milliarder over budsjett.

Endringer i organisering av norsk gassalg endret også Statoils rolle. Fra 1977 hadde Statoil alene forhandlet om salg av gass på vegne av rettighetshaverne i store gassfelt som Statfjord, Sleipner og Troll (feltkontrakter). Opprettelse av Gassforhandlingsutvalget (GFU) fra 1986 endret dette ved at GFU nå skulle selge all norsk gass, uavhengig av hvem som eide den. Statoil ble satt til å lede GFU, men måtte dele ansvaret med de to andre norske selskapene Hydro og Saga. Et Forsyningsutvalg (FU) ble i tillegg etablert i 1993 med deltakelse også av utenlandske selskaper, som et rådgivende organ til OED. FU skulle sikre samdriftsfordeler og en optimal utvinning av ressursene mellom ulike felt, og mellom olje- og gassproduksjon og transport på NKS. GFU- og FU-systemet representerte nasjonale instrumenter som skulle gjøre det mulig å oppnå lavere kostnader gjennom samdriftsfordeler og bedre ressursforvaltning, og en styrket markedsposisjon for norsk gassproduksjon og -salg. Det var OEDs ansvar å foreta de endelige beslutningene om hvorvidt en salgskontrakt skulle godkjennes, og hvordan den skulle fordeles på ulike felt (forsyningskontrakter).

Den norske staten stod med disse ordningene for en sterkere direkte inngripen i beslutninger om gassalg, produksjon og transport overfor den norske petroleumsklyngen. Statoil fortsatte å spille en betydelig rolle, men styringen fra departementet (OED) ble sterkere.⁸ Det var ikke bare som regulator OED hadde makt overfor næringen, men også gjennom det statlige eierskapet av felter og selskap som dominerte den. Den største var statens eget SDØE som eide mellom 30 og 63 prosent av de store feltene og transportsystemene, mens helstatlige Statoil og delstatlige Hydro (ikke under OED) hver hadde

9–20 prosent. De tre dominerte – og dominerer fortsatt – aktiviteten på NKS med en samlet eierandel på 70 prosent for felter i produksjon (OED årlig).

Det var etter Statoils eget ønske og initiativ at selskapet ble delprivatisert i 2001. Begrunnelsen var dels at det hadde utviklet seg til et modent foretak som ønsket å vokse mer internasjonalt enn hjemme. Europeisering og globalisering av internasjonal økonomi, liberalistisk ideologiske hovedstrømmer og EØS-avtalen var også viktige faktorer.

Den første tilpasningen til EU-regler kom på begynnelsen av 1990-tallet, da EØS-avtalen gjorde at de etablerte preferanseordningene for norske leveranser til oljesektoren ikke lenger var mulige. Den norske petroleumsklyngen hadde imidlertid på dette tidspunktet blitt så konkurransedyktig at den selv ikke så noe stort poeng i å fortsatt være beskyttet, men la vel så stor vekt på adgang til andre lands markeder. EUs såkalte «Konsesjonsdirektiv», som kom med EØS-avtalen, framstod langt på veg som ukontroversielt for næringen. Men det varslet at EU nå trådte inn for fullt som en aktør som også skulle være med å forme norsk petroleumspolitik.

Med EU etablert som ny direkte (og langt på veg eksogen) premissgiver for, og godkjenner av, utformingen av deler av politikken, ble handlingsrommet for norske myndigheter annerledes og mindre. Den nasjonale politikken måtte nå formes innen EUs regler og EFTA Surveillance Authority (ESA) sin fortolkning. Endringene ble etter hvert særlig markante for gasssektoren.⁹ Gjennom økt nedstrøms konkurranse ønsket EU at gassprisene skulle presses ned. Liberaliseringen ville sterkt kunne påvirke ikke bare lønnsomheten i investeringer på norsk sokkel og Norges rolle som gassnasjon, men også strukturen i den norske petroleumsklyngen (Stern 1998:164–170).

Gassdirektivet (EU 1998), som ble innført i 2002 og revidert i 2003, var skritt på veien mot et mer liberalt marked, men representerte likevel relativt langt fra en fullstendig markedsliberalisering. EØS-avtalen innebar at direktivet også skulle gjelde rørledninger på NKS, noe Norge motsatte seg. Gassdirektivet var langt mer dramatisk enn Konsesjonsdirektivet.

Omtrent samtidig med innføringen av Gassdirektivet undersøkte ESA konkurranselovmessige forhold rundt GFU-ordningen. Etter lengre tids diskusjoner og trusler, herunder gjennom sitt Statement of

Objections (SO) og bøter på 40–50 milliarder kroner, besluttet regjeringen å oppløse GFU- og FU-ordningen for gassproduksjon og salg i 2001. Hver enkelt eier av gassen skulle etter dette selge gassen selv. Likevel opprettholdt EU lenge sitt SO om at alle gamle kontrakter var inngått på ulovlig grunnlag. Etter lang tids tautrekking aksepterte Norge i 2002 også at Gassdirektivet skulle gjelde for offshore rørledninger på NKS. Dette innebar at det skulle være åpen adgang til norske transportledninger for gass, og at salgavtalene skulle skrives direkte mellom den enkelte produsent og kjøper i markedet. Dette til tross for at det ikke ble innført noen «føderal» reguleringsmyndighet på EU-nivå, eller regler for hvordan transporttariffer skal bestemmes. Det største kjøperlandet, Tyskland, valgte endog «forhandlede» tariffer.

Statoils privatisering fant sted samtidig med kravene fra EU, og ble tilpasset disse. At selskapet ble privatisert betydde at det ikke lenger kunne ivareta alle oppgaver det hadde utført for den norske staten. Privatiseringen krevde en klarere definisjon av statens rolle til å ivareta sine økonomiske interesser, og i å fremme effektivitet, fordelingsmessige, politiske og sosiale forhold. De nye ordningene måtte samtidig være i tråd med EUs regelverk.

For å ivareta Statens direkte økonomiske interesser, ble det helstatlige selskapet Petoro dannet. Dette selskapet overtok Statoils rolle som forvalter av statens eierinteresser, og det skulle overvåke Statoils produksjon og salg av SDØEs olje og gass, og føre regnskap for SDØE. For å sikre en åpen transportadgang for gass på NKS, ble det helstatlige selskapet Gassco etablert. Gassco tok over Statoils rolle som operatør for rørsystemene til Kontinentet og UK. Tariffsystemet GasLed, som ble introdusert, hadde i prinsippet like tariffer for alle rørsystemene, som en tilpasning til EUs gassdirektiv (OED 2002).

Innen dette nye rammeverket lyktes norske myndigheter, med OED i spissen, i å gi den norske strukturen en ny utforming, men der kontrollen i hovedsak ble beholdt. Det nye tariffsystemet for gasstransport var ikke altfor forskjellig fra det gamle (Austvik 2003:101–111). At hvert selskap ikke skulle selge all sin gass gjennom GFU, var tiden også langt på veg moden for. GFU måtte uansett i noen grad tilpasses den nye virkeligheten. Med staten som eneeier av SDØE, og hovedaksjonær i både Statoil og Hydro, ville eventuelle behov for å hindre overskuddstilbud i markedet likevel kunne håndte-

res. Den norske forhandlingsposisjonen overfor kjøperne ble likevel svekket, om enn ikke på noen fundamental måte.

OED fremstod gjennom endringene som profesjonell regulator med økt makt, og Statoil skulle nå bare tenke bedriftsøkonomisk. Grepene var igjen radikale, med et privatisert Statoil som ikke lenger skulle være et politisk instrument som i startfasen. Som betydelig deleier ville staten nå prioritere Statoils forrentning og verdiøkning for aksjeeierne. Statoil ble et rent kommersielt selskap der dets ansvar for SDØE-andelene, transport og prosessering av olje og gassystemene, øvrige politiske hensyn og andre forhold som ikke var direkte relatert til Statoils egne interesser, måtte overtas av offentlige organer, nye selskaper og reguleringsmyndigheter. Statoil fortsatte imidlertid som den eneste selger av SDØEs og Petoros olje og gass. Forbindelsene mellom staten og Statoil forble sterke, blant annet fordi staten ble sittende som majoritetseier i selskapet med om lag $\frac{3}{4}$ av aksjene.

I hvilken grad bidro opprettelsen og utviklingen av Statoil til oppfyllelse av de ti oljebudene? Det er jo ingen tvil om at opprettelsen av det statlige oljeselskapet ble realisert (bud 8) og at det bidro til å bygge opp en norsk leveranseindustri og ny næringsvirksomhet (bud 3 og 7). Den norske petroleumsklyngen, Statoil inkludert, er nå internasjonalt i front når det gjelder offshore petroleumsvirksomhet. Petroleum blir i all hovedsak ført i land til Norge (bud 6).¹⁰ Norge er for lengst uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av råolje (bud 2).

Når det gjelder nasjonal styring og kontroll (bud 1), har det lenge vært frykt for at Statoil skulle få for stor makt i næringen så vel som i samfunnet. Til tross for vingeklipping, økt statlig inngripen på gassektoren og privatisering, er dette et spørsmål som fortsatt vil bli debattert. Privatiseringen gjorde selskapet friere i sine bedriftsøkonomiske handlinger. Bedriftsøkonomiske prioriteringer blir ofte mer kortsiktige og snevrere enn de nasjonale. Dersom staten ikke bruker sitt flertall til å styre selskapet når samfunnsinteresser oppfattes å avvike fra rent bedriftsøkonomiske interesser, er det risiko for at selskapet vil kunne styre staten i utformingen av oljepolitikken så vel som i enkelte andre samfunnsspørsmål.¹¹ Med sammenslåing med Hydros olje- og gassdel må denne utfordringen antas å bli større. Staten må styrke både oljepolitisk og samfunnsmessig kompetanse for å

balansere det (nye) store selskapets innflytelse.¹² Gjøkungen er voksen og privatisert ut av redet.

PRODUKSJONSTEMPO OG PETROLEUMSFOND

Et viktig problem i hele perioden da oljeindustrien ble bygget opp, var at fokus på annen ny og konkurransedyktig virksomhet ble svekket. Denne utfordringen var ikke nevnt i oljebudene fra 1971. Stortingsmelding nr. 25 fra 1974 («Petroleumsmeldingen») satte opp perspektiver for at oljepengene skulle brukes til å utvikle et «kvalitativt bedre samfunn». Det skulle gjennomføres nye sosiale reformer, og bosettingen i distriktene skulle prioriteres. Kulturpolitiske formål skulle tilføres ressurser. I 1975 vedtok Stortinget en opptrappingsplan for jordbruket som skulle løfte bøndene opp på industriarbeiderlønn. De forskutterte oljepengene ble brukt også til å hjelpe næringslivet gjennom økonomiske problemer. Etterspørselsstimulansen bidro til generell lønnsvekst i industrien.

Motkonjunkturpolitikken som ble introdusert av finansminister Per Kleppe (også Arbeiderpartiet) på 1970-tallet hadde til hensikt å unngå svikt i produksjon og sysselsetting som skyldtes den internasjonale konjunkturedgangen etter det første oljesjokket og Vietnamkrigen. Innenlandsforbruket ble holdt oppe gjennom ekspansive budsjetter finansiert ved låneopptak i utlandet. 2/3 av veksten i utenlandsgjelden skyldtes imidlertid investeringer på sokkelen og i skipsfartsnæringen. Motkonjunkturpolitikken var dermed et viktig element i å skape kontinuitet i oppbygningen av den norske petroleums-klyngen.

Prispress både fra investeringene i oljesektoren og offentlig etterspørsel førte til kostnadspress i øvrig eksport- og importkonkurrerende industri. Den sterke valutaen skapte problemer for konkurranseutsatt industri i tillegg til prispresset innenlands. Den såkalte «Willoch-doktrinen» av 11. desember 1981 uttrykte en sterk bekymring for lønnsutviklingen i oljesektoren; regjeringen ville at det skulle få «konsekvenser for selskapene» om de ikke holdt den i sjakk. Doktrinen endret forholdet mellom oljeselskapene, fagforeningene og staten i retning av en allianse mellom staten og selskapene, noe som har preget norsk oljevirksomhet siden (Ryggvik & Smith-Solbakken 1997:271).

Troen på videre vekst i oljepriser og -inntekter var fundamental over hele verden i denne perioden (Lynch 1992). Oljepengene fikk både norske myndigheter og samfunnets offentlighet i stor grad til å glemme at mye av det øvrige norske næringslivet mistet mye av sin konkurransekraft. Det var usikre oljeinntekter som betalte for en lav arbeidsløshet og økning av velferden. Norge opplevde et snev av «hollandsk syke» (Corden & Neary 1982), og erfarte at den store satsningen på petroleumsnæringen også hadde farlige sider.

En relativt forsiktig holdning til forvaltning av petroleumsressursene, samt bekymring over sektorens makroøkonomiske virkninger, førte til at det på 1970-tallet ble satt et produksjonstak på mellom 50 og 90 millioner tonn oljeekvivalenter (mtoe) årlig. Dette utvinningsregulerende tiltaket ble i 1983 avløst av Tempoutvalget, som foreslo en begrensning i aktiviteten i form av et mål om jevnt investeringsnivå heller enn et fast produksjonstak.¹³ Ingen av tiltakene var imidlertid del av noen helhetlig plan om forvaltning av oljeinntektene, men heller uttrykk for et styringsproblem (Nøreng 1984).

Det dramatiske oljeprisfallet i 1986 viste at de makroøkonomiske utfordringene sterkest var knyttet til å håndtere svingningene i oljeinntektene, og ikke primært til produksjons- eller investeringsnivå. Dette initierte diskusjonen om å etablere et eget petroleumsfond for å skille inntjening fra bruk av oljepenger. Ideen var å overføre ressurser fra NKS til internasjonale finansielle fordringer, som ville gi høyere og mer stabil avkastning, slik Hotellings regel (1931) tilsier. Fondet ble etablert i 1990, og de første pengene kom inn i 1995. Gjennom fondet ville de årlige statsbudsjetter ikke lenger være direkte påvirket av endringer i olje- og gassinntektene. Det som ikke ble brukt av oljeinntekter skulle akkumuleres i fondet.

Det var ikke bare inntjening og bruk av oljepenger som ble frikoplet. Også aktivitetsnivå og makroøkonomiske hensyn ble langt på veg det, til tross for at særlig investeringsaktiviteten fortsatt hadde/har betydelige etterspørselsvirkninger i den norske økonomien. Finansdepartementet, som var en begrensende kraft på utvinnings-tempoet på 1970-tallet, har ikke hatt offentlige synspunkter av betydning om dette etter at Petroleumsfondet ble etablert. Gamle produksjonsbegrensninger ble helt glemt. Produksjonen har etter hvert kommet opp i ca. 250 mtoe, eller 3–4 ganger høyere enn taket som

var satt på 1970-tallet. Bare ressurstilgangen synes nå å være begrensende faktor på tempoet.

Grepet med etableringen av Petroleumsfondet var klokt, men det ble ikke fulgt opp av en tydelig politikk om ønsket tidsprofil for den samlede norske produksjonen. Hvordan fondet til slutt positivt skal brukes er også relativt uklart, selv om gode tiltak for å hindre misbruk (som Handlingsregelen o.a.) er etablert. Staten vil etter den langt på veg vellykkede oppbygningen av petroleumssektoren, i økende grad nå måtte konsentrere seg om makroøkonomiske og samfunnspolitiske utfordringer som aktiviteten og den store pengestrømmen har skapt.¹⁴

STATEN BLIR REGULATOR OG KAPITALIST

Statens innflytelse overfor den norske petroleumsnæringen er forblitt sterk, men er over tid betydelig endret. I oppbygningsfasen grep staten ikke bare inn som regulator og tilrettelegger, men gikk rett inn i petroleumsmarkedenes og internasjonal storindustriens realpolitikk. Statoil ble et verktøy for både å holde kontroll med og å bygge industrien, i samarbeid med de internasjonale oljeselskapene. Samtidig skjermet handelspolitikk og reguleringer leveranseindustrien, noe som var mulig i forhold til internasjonale avtaler på det tidspunkt. Erfaringer fra eget og andre lands næringspolitikk ble satt inn i en kontekst der det var kommet en ytre endring for norsk økonomi og næringsliv: det var funnet olje og gass på NKS.

De i Schumpeter-forstand radikale innovasjonsprosessene førte på relativt kort tid til fremveksten av en internasjonalt konkurransedyktig norsk petroleumsklynge (de viktigste i dag er Statoil, Hydro og Aker Kværner), og har gitt enorm fortjeneste for den norske staten. Ideologisk opererte staten i startfasen i grenseland mellom å være inngrepsorientert liberalist og realist. Den gikk selv direkte inn i det som Schumpeter skisserer som rollen til en entreprenør, og satset på sitt eget oljeselskap i stedet for å satse på Norsk Hydro som noen foreslo. Staten gikk med det lengre enn det Porter beskriver som det offentliges rolle i forhold til innovasjonsprosesser i en markedsøkonomi. Innenrikspolitisk var en slik politikk mulig på grunn av Arbeiderpartiets langvarige sterke stilling i norsk politikk. Ideologisk var det mulig på grunn av sosialdemokratisk tradisjon, næringspolitiske erfa-

ringer fra andre land og nasjonalisering av oljeindustrien i OPEC-land.

Vingeklippingen av Statoil i 1984 og senere endringer av selskaps roller fram mot privatiseringen i 2001, førte til at OED ble sittende med stadig flere direkte beslutninger, spesielt for gassektoren gjennom FU-ordningen og innflytelse i GFUs endelige kontraktsbeslutninger. Etter privatiseringen av Statoil og endringene i organiseringen av gassalg og -transport ble OEDs sterke rolle enda mer eksplisitt og formell, selv om den direkte kontrollen med gasskontraktene og forsyningsfeltene opphørte. Nye statlige selskaper som Petoro og Gassco ble etablert, under OEDs kontroll, når Statoil gikk over til «bare» å være et kommersielt selskap.

Selv om staten fortsatt ble sittende med dominerende eierinteresser i Statoil og Hydro, foruten 100 % av SDØE-andelene, ble dens rolle i prinsippet mer rendyrket inngrepsorientert liberalistisk som regulator av og tilrettelegger for næringen, mens rollen som direkte aktør ble mindre fremtredende. Næringens modenhet begrunnet dette langt på veg, også sett fra statens side. Liberaliseringen av global, europeisk og norsk økonomi var en annen faktor. Bartsch (1999) diskuterer utviklingen av norsk olje- og gasspolitikk utover på 1990-tallet som «the struggle between government control and market developments». Utviklingen både hjemme og ute endret formen på den statlige petroleumsentreprisen.

Wood (2001) drøfter i en sammenlikning mellom offentlig politikk og næringsliv i Storbritannia og Tyskland hvorvidt et lands «business» er «junior partner to government» eller omvendt. I oppbygningsfasen av den norske petroleumsindustrien var det tydelig at næringen var juniorpartner for det offentlige. Etter hvert som Statoils roller som statlig styringsinstrument ble vingeklippet, og selskapet til slutt privatisert, var det som et norsk multinasjonalt oljeselskap med engasjement i en rekke land rundt om i verden. Dette falt i tid sammen med en sterk økning av internasjonal handel med produkter og produksjonsfaktorer, og direkte utenlandsinvesteringer. Nå støtter den norske staten Statoils internasjonale engasjement i land som Aserbajdsjan, Angola og Russland.¹⁵ Samtidig fremfører Statoil sine ønsker om ekspansjon på norsk sokkel (som økning av Troll-produksjonen og i nordområdene).

Med fristillingen av selskapet har det etter hvert blitt spørsmål om det offentlige har fått elementer av å være juniorpartner for oljenæringen (principal-agent-problematikk). Dette er i tråd med to-nivåspillet til Putnam. Internasjonale ideologiske endringer har sammen med høyere olje- og gasspriser og modenheten i petroleumsindustrien ført til at noe av makten over petroleumspolitikken, tross statens sterke formelle posisjon, har flyttet seg i retning av økt innflytelse fra industrien selv.

Høye energipriser og andre lands ønsker om økt forsyningssikkerhet og spredning av kilder, sammen med selskapenes interesse i å øke produksjonen ut fra sine bedriftsøkonomiske interesser, ble sterke drivende krefter for valg av utviklingstempo i form av investeringer og leting i nye områder i begynnelsen av det 21. århundret. Siden utenrikspolitiske forhold håndteres av UD, kom også dette departementet klarere inn som premissgiver for industrien i prosessen om å tilpasse næringsstrukturen EUs regelverk. Ut over håndtering av regler og forhandlinger overfor og med EU, vil UD i stramme markedssituasjoner, som vi har hatt etter 2001, også få henvendelser fra andre lands regjeringer med interesse for økt norsk produksjon for å dempe de høyere prisene. Som to-nivåspillet viser, flyttet noe innflytelse over oljepolitikken seg innen departementsstrukturen, fra OED til UD, og til andre land.¹⁶

Ikke oljerelaterte samfunnsøkonomiske hensyn ble etter hvert tonet ned i utformingen av petroleumspolitikken, i motsetning til forsøkene fra Petroleumsmeldingen i 1974. Selv om tiltak på 1970-tallet viste seg å være for konserverende i forhold til en mulig næringspolitisk satsning i en stadig mer økonomisk integrert verden, er det i Norge som petroleumsland liten diskusjon om de unike mulighetene landet har til å skape mer velferd, høyere kompetanse i befolkningen, nye levedyktige næringer, og til å bevare og utvikle den kulturelle og sosiale egenart. Reinert (2006) siterer nobelprisvinner Ragnar Frisch sitt utsagn om at «å spare for et enkeltindivid er noe helt annet enn å spare for en nasjon». Han argumenterer for at den eneste måten et land kan spare på over tid er gjennom å bygge produksjonsliv og realøkonomi, ikke primært gjennom internasjonale finansinvesteringer som gjør Norge til en passiv rentenist.

Det er behov for nye statlige entreprenørielle grep, nå som følge av suksessen overfor petroleumsindustrien. Den rollen Arbeiderpartiet,

korporativt med industri og forvaltning, spilte i sammenfatningen av nasjonale interesser på 1970-tallet, har imidlertid ikke blitt fullt ut erstattet etter fragmenteringen av Statoil fra 1984 fram til privatiseringen av selskapet, og liberaliseringen av industrien, i 2002. Slagstad (2001) drøfter hvordan først embetsverket, og så venstrestaten, tidligere sørget for et norsk system som, gjennom samfunnsdanning, institusjonsbygging og mentalitetsskaping, gav grunnlag for nasjonale strateger og strategier. I dag synes politikken i større grad å være resultat av kreftenes egendynamikk enn av en samlet vurdering som da oljeindustrien ble bygget opp.

Mens staten tvang fram oppbygningen av en underleverandøriindustri på ingeniørsiden i oljevirksomheten, har den ikke gjort tilsvarende på andre fagområder som juss, økonomi og politisk analyse. Fortjenestemulighetene i oljesektoren, både for private og statlige aktører, vrir det økonomiske og politiske fokus i noen grad bort fra øvrige samfunnsutfordringer. Norge har fått et profesjonelt statlig reguleringsregime for petroleumsindustrien og en profesjonell industri. Utfordringene for staten framstår i dag likevel som betydelige, i form av konkurranse- og samfunnsmessige utfordringer som veksten i petroleumssektoren og -inntektene har skapt. Som en hovedutfordring framstår fraværet av en sterk og samlende visjon som kan forene handlefrihet med handlekraft som viktig. Visjonen om å bygge en norsk petroleumsnæring under nasjonal kontroll som skulle komme hele folket til gode, var en forutsetning for at politikken skulle lykkes. Norge må, som i oljealderens oppbygningsfase, forme dagens visjoner ut fra vårt ensomme ståsted som en betydelig europeisk petroleumsnasjon. Her kan det være mye å lære av erfaringene fra den statlige petroleumsentreprisen.

HVA OM PETROLEUMSFØREKOMSTENE HADDE VÆRT FUNNET I DAG?

Ville Norge klart å bygge opp en petroleumsindustri med nasjonal kontroll dersom vi skulle gjøre det nå og ikke på 1970-tallet? I forhold til internasjonale rammer ville det være mulig å etablere et statsoljeselskap. Det ville imidlertid være mer problematisk å gi dette selskapet de mest fordelaktige lisensene i konkurranse med (i startfasen) mer effektive utenlandske konkurrenter. Det ville være særlig vanske-

lig å diskriminere til fordel for norsk leveranseindustri. Samtidig har Norge vist at beskyttelsesordningen for petroleumsindustrien på 1970- og 1980-tallet ble brukt som oppfostringsbeskyttelse. Det var en «infantil» og ikke «senil» næring som ble støttet direkte og indirekte. Det ville ha vært verdt forsøket å forhandle med EU og WTO om overgangsordninger for å bygge opp en nasjonal oljeindustri fra starten i dag. Realpolitiske forhold peker imidlertid i retning av at de store økonomiske interessene som er involvert ville gjøre dette ytterst vanskelig.¹⁷

Innen et liberalt handelspolitisk rammeverk er det imidlertid fullt mulig i «portersk» forstand å satse på å bidra til vekst i næringer og bedrifter som selger i internasjonale markeder med høy veksttakt og stor fortjeneste. I stedet for å gi direkte støtte til enkeltvirksomheter, noe som lett vil komme i konflikt med stadig mer omfattende WTO-regler og EØS-bestemmelser, kan hjelp gis i form av utvikling av ulike former for infrastruktur, som veier, jernbane, luftfartstjenester, telekommunikasjon, utdanning og forskning, som er spesielt viktig for utvikling av spesifikke eksportkonkurrerende sektorer (Porter 1990:626–644). I en strategisk handelspolitikk (se f.eks. Krugman 1986) søker myndighetene aktivt å legge forholdene for både de import- og eksportkonkurrerende næringer best mulig til rette, innen det rammeverk som dannes av internasjonale økonomiske regimer.

Staten kan imidlertid ikke rette tiltak mot spesifikke bedrifter, ulikt situasjonen på 1970-tallet. Tiltakene må i bedriftsforstand i dag være nøytral. «Næringsnøytralitet» betyr imidlertid ikke at politikken er bundet til å være nøytral overfor sysselsetting, regionale prioriteringer eller verdiskaping. Støtte til infrastruktur vil hjelpe den langsiktige verdiskapingen nasjonalt og i de områdene og sektorene den kommer. Statlige og statsinfluerte virksomheter kan også ta investeringsbeslutninger som har samfunnsøkonomiske positive virkninger, og som kanskje ville være noe annerledes enn om en (rent) privat bedrift hadde foretatt dem.¹⁸

Det er viktig å merke at den industripolitiske «verktøykassa» ikke er tom i et liberalt regime. Vårheim (2005) har sammenliknet norsk og irsk innovasjonspolitik i perioden 1987–2000. Han deler liberalistiske økonomiske systemer i to hovedvarianter: liberale og koordinerte markedsøkonomier (LMØ og KMØ). I Cohns (2005) terminolo-

logi skulle de tilnærmedesvis tilsvare henholdsvis ortodokse og inngrepsorienterte liberalistiske økonomiske systemer. Vårheim argumenterer at endringsimpulser fra en mer globalisert økonomi kan innebære både mer og mindre liberalisering i både liberalistiske og koordinerte markedsøkonomier. I næringspolitikken har Irland gått fra en liberalistisk i retning av koordinert markedsøkonomi, mens Norge har beveget seg i motsatt retning i perioden han studerer. Irland har blitt det nyskapende høyteknologilandet, mens norsk næringspolitikk har vært mer passiv og i stor grad har konservert sin næringsstruktur utenom olje og fisk.¹⁹ En viktig årsak til forskjellen mellom de to landene i denne perioden, argumenterer Vårheim, er at visjoner og institusjoner i større grad gjennom politisk samordning har trukket i samme retning i Irland, mens de har blitt mer fragmentert i Norge. Han finner altså at det ikke er slik at handlingsrommet i en integrert europeisk og global økonomi blir borte, men at mulighetene også avhenger av egne valg, institusjoner og visjoner.

Den politiske fragmenteringen som Norge, ifølge Vårheim, har opplevd etter oljeprisfallet i 1986 når det gjelder næringspolitikken, står i kontrast til perioden da petroleumsvirksomheten ble bygget opp, da samordning og felles visjoner stod særlig sterkt. I Irland ble slik samordning forsterket til tross for utviklingen av en mer liberal internasjonal økonomi. Noe tilsvarende fant sted i Finland i deler av samme periode (Moen 2002). De japanske og senere asiatiske vekstøkonomiene er eksempler på dette. De økonomiske mekanismene og det politiske rammeverket muliggjør altså en i næringspolitisk forstand aktiv stat – valget er politisk. Det offentlige kan velge å begrense seg til New Public Management-liknende tiltak med fokus på effektivitet og kostnadsbesparelser. Den kan imidlertid også fokusere på mer direkte inngripende tiltak for å fremme eller regulere spesifikk virksomhet. Muligheten for direkte statlige inngrep som den norske staten foretok overfor oljeindustrien ville imidlertid være begrenset.

I ettertid framstår den norske staten langt på veg som en vellykket entreprenør for oppbyggingen og utviklingen av petroleumsnæringen, slik teori for endogen vekst drøfter. Staten lyktes i å skape en norsk oljeindustri, holde nasjonal kontroll med sektoren og å sikre seg størstedelen av grunnrenten. Hadde den norske staten ikke engasjert seg i

næringen, synes det overveiende sannsynlig at internasjonale oljeselskaper hadde dominert norsk sokkel og oljepolitikk i dag. Den norske petroleumsnæringen ville mest sannsynlig bestått av noe leveranseindustri og eventuelt mindre (private) oljeselskaper. Den norske staten ville som konsekvens heller ikke tatt så mye grunnrente som den gjør nå. Noen internasjonal satsing i andre lands petroleumsforekomster ville vært lite sannsynlig.

Staten nyttet en sjelden blanding av kraftig styring og direkte inn gripen og deltakelse overfor næringen, men brukte også markeder og incentiver i avgjørende grad. Den norske modellen både var og er ulik den i andre oljeproduserende land. Politikkvalgene ute har vært dominert av ytterpunkter som fullstendig nasjonalisering (som i Midt-østen og Nord-Afrika), og å la private selskaper ta de fleste produksjons- og investeringsbeslutningene (som i USA og Canada). Med de høye oljeprisene siden 2001, ser flere olje- og gassproduserende land i dag mot den norske blandingsmodellen som interessant (bl.a. Russland og Bolivia).

Handlingene som staten foretok var imidlertid ikke tids- eller situasjonsuavhengige. Dette gjelder både ytre og indre forhold. Dersom oljen hadde vært funnet nå og ikke i 1969, ville de statlige entreprenør mulighetene for Norge være «vingeklippet» i forhold til å bygge opp en norsk oljeindustri under nasjonal kontroll. Dette skyldes særlig snevrere internasjonale rammer for statlig næringspolitikk. Det er også spørsmål om det ville være mulig å skape en tilsvarende sam lende visjon om nærings- og samfunnspolitiske mål som de ti oljebu dene satte opp i 1971. I sum framstår den potensielle kraften i et stat lig entreprenørskap, i forhold til når de store petroleumsressursene skulle bli funnet, som langt svakere i dag enn den gang.

Noter

1. Se spesielt verkene om norsk oljehistorie: Hanisch & Nerheim 1992, Nerheim 1996 og Ryggvik & Smith-Solbakken 1997.
2. Staten kan imidlertid ha andre grunner til å bli sittende som eier. I oljesektoren kan det være ønske om kontroll og styring i et demokratisk perspektiv, å ivareta langsiktige økonomiske interesser (spesielt for børsnoterte selskaper), å ta hensyn til positive og negative samfunnsøkonomiske eksterne virkninger av virksomheten og en optimal ressursforvaltning der disse ikke like enkelt kan reguleres. Staten kan også sitte som eier for å høste grunnrente ut over det skatte- og avgiftssystemet gir mulighet for.
3. Se blant annet Andersen & Arnestad (1990), Rudsar (1998) og Hanisch & Nerheim (1992) for drøfting av viktige elementer i den oljepolitiske utviklingen på 1960- og 1970-tallet..
4. Sitt første utbyggingsoperatørskap fikk Statoil på Gullfaks-feltet i 1983.
5. I dag er den (forenklet uttrykt) på 50 % i tillegg til den ordinære bedriftsbeskatningen på 28 % (i alt 78 % av selskapenes overskudd).
6. I 2000 var den på ca 70 prosent (Noreng 2000).
7. Med de høye oljeprisene etter 2001 har denne trenden igjen snudd. Eksempler er sterkere politisk styring hos verdens største petroleumsprodusent, Russland, og nasjonalisering (eller sterkere nasjonal kontroll) av industrien i Bolivia og Venezuela.
8. OED tok også ansvar i viktige miljøspørsmål og en del utenrikspolitiske forhold, som deler av relasjonene til OPEC, IEA, EU og i utviklingen av energi-charteret (som fortsatt ikke er ratifisert av Norge).
9. Liberaliseringen av gassmarkedet skyldtes ikke bare EU og EU-lands regler og politikk, men også markedsvekst, utbygging av infrastruktur som transmisjons- og lagerkapasitet.
10. Ekofisk er hovedunntaket.
11. For eksempel vil petroleumskatte regime kunne bli satt under press.
12. Refvem (2007) uttrykker betydelig skepsis til hensiktmessigheten av fusjonen. Osmundsen (2007) diskuterer negative virkninger for virksomheten på NKS.
13. Allerede i 1988 ble imidlertid prinsippet avveket politisk ved vedtak om utbyggingen av Snorre-feltet.
14. I 2007 forventes Fondet å passere 2000 milliarder kroner i verdi, sektorens andel å utgjøre rundt 30 % av hhv samlede investeringer, BNP og statens inntekter, og dens eksportverdi å utgjøre over halvparten av samlet eksport.
15. Dette skjer dels gjennom det såkalte INTSOK samarbeidet siden 1997 (www.intsok.no).
16. UD får med det tilbake noe av den innflytelse det hadde i oppbyggelsesfasen av petroleumssektoren. I 2007 etableres en særskilt spesialrådgiver for energispørsmål på høyt nivå i UD.
17. Norge er ikke uten makt gjennom de store petroleumsressursene på sokkelen (Claes 2003). Russland ønsker eksempelvis frihet til å innrette sitt petroindustrielle system slik Kreml ønsker, dels gjennom industrimonstret Gazprom (Russian Energy Weekly 2005). Dette innebærer at landet på en del områder etterlikner den norske modellen (Austvik & Tsygankova 2004). Samtidig bruker Russland i økende grad sine enorme energireserver til å gjenskaffe seg internasjonal politisk makt. Dette søker de å balansere inn i forhold til ønsker om f.eks. å bli medlem i WTO. To-nivåspillet illustrere-

rer at påvirkningen går begge veier. Norge har selvsagt færre muligheter til å påvirke internasjonale rammebetingelser enn f.eks. Russland, men påvirkningen fra Norge som verdens tredje største petroleumseksportør må nødvendigvis være større enn null (second-image effekt).

18. Tidligere Statoil-direktør Norvik (2006) argumenterer for at eierskapet til store selskaper som Statoil bør fortsette å være statlig dominert (men ikke som eiere) og ha en nasjonal forankring, ut fra kontrollen med virksomheten på norsk sokkel, utviklingen av den norske leverandørindustrien, for å trygge leveringssikkerheten for energi, forskning og utvikling, og som industrielt lokomotiv.

19. For Irlands suksess har også forhold som billig arbeidskraft i begynnelsen av boomten, engelsk språk, overføringer fra EU og generelle konjunkturer vært viktig.

Referanser

- Andersen, Svein S. & Maja Arnestad (1990), «The Taming of the Shrewd». I: Helge Ole Bergesen & Anne Kristin Sydnes, red., *Naive Newcomer or Shrewd Salesman*. Oslo: Fridtjof Nansens Institutt.
- Andersen, Svein S. & Ole Gunnar Austvik (2000), *Nasjonal handlefrihet – nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati*. Rapport nr. 21. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Ask, Alf Ole (2006), *Mennene som skapte oljegiganten: Statoils historie er også beretningen om Olje-Norge*. www.e24.no.
- Austvik, Ole Gunnar (2003), *Norwegian Natural Gas. Liberalization of the European Gas Market*. Oslo: Europa-programmet.
- Austvik, Ole Gunnar & Marina Tsygankova (2004), «Auf dem weg zur Konvergenz? Norwegen und Russland als Öl- und Gasproduzenten». *Zeitschrift Osteuropa*, 9–10:301–317.
- Bartsch, Ulrich (1999), „Norwegian Gas: The Struggle between Government Control and Market Developments». I: Robert Marbro & Ian Wybrew Bond, red., *Gas to Europe. The Strategies of Four Major Suppliers*. Oxford: Oxford University Press.
- Claes, Dag Harald (2003), „Liberalisering og globalisering – norsk gass på den europeiske arena». Rapport nr. 56: *Olje og makt*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Cohn, Theodore (2005), *Global Political Economy*. New York: Pearson Longman.
- Corden, W. Max & J. Peter Neary (1982), «Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy». *The Economic Journal*, 92:829–831.
- Engen, Ole Andreas (2002), Rhetoric and realities: the NORSOK programme and technical and organisational change in the Norwegian petroleum industrial complex. Dr. polit. thesis. Bergen/Stavanger: University of Bergen–Rogaland Research.
- European Union (EU) (1998), The Single Market for Natural Gas, IGM Directive 98/30 («Gassdirektivet»).
- Fagerberg, Jan (2005), „Innovation: A Guide to the Literature». I: Jan Fagerberg, David C. Mowery & Richard R. Nelson, red., *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gourevitch, Peter (1978), «Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics». *International Organization*, 32(4):881–912.
- Gourevitch, Peter (1986), *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hanisch, Tore Jørgen & Gunnar Nerheim (1992), *Norsk oljehistorie*. Bind I: *Fra vantro til overmøt?*. Oslo: Leseselskapet.

- Hotelling, Harold (1931), «The Economics of Exhaustible Resources». *Journal of Political Economy*, 39:137–175.
- Krugman, Paul (1986), *Strategic trade policy and the new international economics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lynch, Michael (1992), *The Fog of Commerce. The Failure of Long-Term Oil Market Forecasting*. Working Paper C92/5. Centre for International Studies. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Moen, Eli (2002), *Globalisering og industripolitiske strategier: en sammenlikning av Finland og Norge*. Rapport nr. 41. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Nerheim, Gunnar (1996), *Norsk oljehistorie*. Bind II: *En gassnasjon blir til*. Oslo: Leseselskapet.
- Noreng, Øystein (1984), *Olje-Norge. Det bevisstløse eksperiment*. Oslo: Aschehoug.
- Noreng, Øystein (2000), Statsselskap – et gode for nasjonen? Internasjonale erfaringer – Statoil som norsk tilfelle. Presentasjon på PETROPOLs seminar «Privatisering av Statoil og SDØE's framtid», Oslo 23. oktober.
- Norvik, Harald (2006), En norsk modell for eierskap? Statoil som lærestykke. Oslo: Presentasjon på Institutt for samfunnsforskning, 1. november.
- Odell, Peter (1986), *Oil and world power*. Harmondsworth: Penguin Books.
- OED 2002: Draft Royal Decree regarding amendments to Regulations to Act relating to petroleum activities of 27 June 1997 No. 653 og Draft of new Regulations for determining tariffs, September 2002. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Olje- og energidepartementet (OED), årlig: *Faktaheftet*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Olsen, Johan P. (1989), *Petroleum og politikk – det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: TANO.
- Olsen, O.E. & Jan Einar Reiersen (1991), *Svart gull på alles fat? Oljevirkosomhetens regionale fordeling*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Osmundsen, Petter (2007), «Oljefusjonen samfunnsøkonomiske betraktninger. *Økonomisk Forum*, nr. 1.
- Osmundsen, Terje (1981), *Gjøkungen: Skal Statoil styre Norge?*. Oslo: Dreyer.
- Porter, Michael (1990), *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan Press Ltd.
- Putnam, Robert D. (1988), «Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games». *International Organization*, 42(3):427–460.
- Refvem, Trygve (2007), «Statoil/Hydro-fusjonen. Hva med mangfoldet?». *Klassekampen*, 9. januar.
- Reinert, Erik (2006), «Kron og mynt». *Klassekampen*, 20. april.
- Rudsar, Kristian (1998), Liberalisering av norsk petroleumspolitikk: Internasjonale faktorerens betydning. Hovedfagsoppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Russian Energy Weekly* (2005), Putin and Gazprom: Decision Making on Gas Projects in Russia. Industrial Report. Moskva.
- Ryggvik, Helge (1997), «Norsk oljepolitikk mellom det internasjonale og det nasjonale». I: Odd Einar Olsen & Francis Sejersted, red., *Oljevirkosomheten som teknologiutviklingsprosjekt*. Oslo: Ad Notam.
- Ryggvik, Helge & Marie Smith-Solbakken (1997), *Norsk oljehistorie*. Bind III: *Blod, svette og olje*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Sampson, Anthony (1991), *The seven sisters: The great oil companies and the world they created*. New York: Bantam Books.
- Schumpeter, Joseph A. (1934/1983), *The theory of economic development*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

- Scott, Bruce (1986), *Japan as number one? Case paper 9-387-005*. Cambridge, MA: Harvard Business School.
- Sejersted, Francis (2003), *Petroleumsvirksomheten som drivkraft i samfunnsutviklingen*. Rapport nr. 56: *Olje og makt*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Slagstad, Rune (2001), *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag.
- Spilling, Olav R. (2005), *Entreprenørskap i et evolusjonært perspektiv*. Arbeidsnotat nr. 19. Oslo: NIFUSTEP.
- Stern, Jonathan (1998), *Competition and Liberalization in European Gas Markets*. London: Royal Institute of International Affairs.
- St.meld. nr. 76 (1970–1971) Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentsokkel m.m.
- St.meld. nr. 25 (1973–1974) Om petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.
- St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap.
- Vernon, Raymond (1966), «International investment and international trade in the product cycle». *Quarterly Journal of Economics*, 80:190–207.
- Vårheim, Andreas (2005), «Kapitalismevarianter og politikkenring – betydningen av politiske institusjoner i Irland og Norge 1987–2000». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 46:329–360.
- Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press.
- Wood, Stewart (2001), «Business, Government, and Patterns of Labour Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany». I: Peter A. Hall & David Soskice, red., *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Yergin, Daniel (1993), *The Prize. The epic quest for oil, money and power*. New York: Simon & Schuster.