



KLAUS MOHN\*  
Stipendiat ved Institutt for industriell økonomi, Universitetet i Stavanger

## Statoil, staten og samfunnet

Saker i grensesnittet mellom økonomi og politikk har skapt eit stort engasjement i samfunnsdebatten i Noreg den siste tida. Bakgrunnen er at regjeringsskiftet førre året spente forventningane om ein meir tydeleg næringspolitikk og eit meir aktivt statleg eigarskap. Eit tett bakteppe av historiske, politiske og ideologiske trådar legg grunnlag for analysar og argumentasjon prega av sterke, kryssande interesser i slike saker. Artikkelen gjev ei drøfting av forholdet mellom olje- og gassnæring, stat og samfunn – med det aller viktigaste selskapet i norsk næringsliv som sentralt eksempel.

### 1 STØ KURS

Dei næringspolitiske signala i samband med regjeringsskiftet hausten 2005 skapte forventningar om ei meir aktiv utøving av den statlege eigarskapen i norsk næringsliv. Situasjonen var difor spent denne våren då styret skulle justerast i Statoil, kanskje det aller viktigaste selskapet i landet. Valkomiteén innstilte styregrossist og tidlegare konsernsjef i Vesta Johan Fredrik Odfjell som ny styreleiar, og tidlegare olje- og energiminister Marit Arnstad som ny nestleiar. Innstillinga vart offentleggjort i slutten av mai og skapte raskt store bølger i det næringspolitiske landskapet, spesielt på venstresida. Den uttalte innvendinga mot Odfjell var at han ikkje kunne vera styreleiar fordi han hadde ein særleg gunstig etterlønsavtale etter tida som konsernsjef i Vesta. Ei meir dekkande forklaring er nok at Odfjell simpelthen ikkje var av rette slaget – at han ikkje

representerte det linjeskiftet i den statlege eigarskapen som mange hadde venta frå den nye raud-grøne regjeringa. Etter fire dagar med intens debatt trakk Odfjell kandidaturet sitt i forståing med olje- og energiministeren – og med statsministeren. To dagar etter kunngjorde valkomiteen at Jannik Lindbæk var nominert for to nye år som styreleiar i Statoil.

I kjølvatnet av Odfjell-saka fann vi ein statsminister med slagside, ein skadeskoten olje- og energiminister, samt ein styreleiar som eigentleg hadde planlagt å mønstre av. Men Statoil-skuta seiler ufortrødent vidare – med stø kurs. Kvifor påkalte Odfjell-saka så enorm offentlig merksemd? Kan vi lære noko av saka når det gjeld Statoil si rolle i det norske samfunnet, om næringspolitikk generelt, og om statleg eigarskap spesielt?

\* Klaus Mohn har permisjon fra Statoil.

## 2 FLAGGSKIP ELLER SJØRØVARSKUTE?

Heilt sidan skippinga tidleg på 1970-talet har Statoil vore tett knytta til næringspolitiske strategiar for olje- og gassindustrien.<sup>1</sup> Etableringa av eit statleg oljeselskap kom i stand som del av ein stortilt og langsiktig plan frå Arbeidarpartiet si side. Målet var at dei nyoppdaga olje- og gassressursane skulle utviklast av ein norskbasert industri med norske arbeidstakarar og med norske eigarar.<sup>2</sup> Utan denne industrielle iveren blant AP-politikarane på 1970-talet ville mykje sett annleis ut i olje- og offshoreindustrien i dag. Dei to første konsernsjefane i Statoil hadde bakgrunn som statssekretær frå kvar si Arbeidarparti-regjering. Med dette som utgangspunkt var grunnlaget lagt for særskilt tette band mellom Statoil og det politiske miljøet gjennom 25 år. Enno viktigare er det kanskje at historia har gitt veljarane på venstresida i norsk politikk eit heilt spesielt eigarskapsforhold til Statoil. Dette er sannsynlegvis òg ein viktig grunn til at den kontinuerlege merksemda frå pressa har vore så omfattande og nådelaus.

Debatten har gått høgt kvar gong Statoil har gått på ein smell. Konsernsjefar har måtta gå frå stillingane sine gong på gong for saker som neppe ville ha skapt tilsvarende reaksjoner i privateigde selskap, og heller ikkje i andre statseigde selskap. Velkjende eksempel er overskridingane på Mongstad-raffineriet på slutten av 1980-talet (exit Arve Johnsen) og i Åsgard-utbygginga på slutten av 1990-talet (exit Harald Norvik), samt saka om påvirkningshandel i Iran hausten 2003 (exit Olav Fjell).

Engasjementet har ikkje vore mindre når retninga skulle justerast i olje- og gasspolitikken. Eit forenkla hovudsyn på venstresida har gått ut på å utvikle og halde ved lag ein sterk statleg aktør på norsk kontinentalsokkel, som ein reiskap for å sikre maksimal verdiskaping, forsvarleg ressursforvaltning, samt høg og jamn sysselsetting i den norske olje- og offshoreindustrien. Noko forenkla kan det typiske hovudstandpunktet på høgresida på tilsvarende måte oppsummerast i ein skepsis til Statoil sin sterke posisjon på norsk kontinentalsokkel og i det politiske miljøet. Osmundsen (1981) sitt riss av Statoil som ein gaukunge illustrerer tydeleg at dette synet har røter like attende til 1970-talet. I det såkalla SDØE-forliket i 1985 vart staten sine direkte økonomiske andelar i oljeverksemda skilt ut frå Statoil sine eigne forretningsmessige aktiviteter. På denne måten lukkast Kåre Willoch si Høgre-regjering i å

byggje ned den industrielle posisjonen til Statoil, samstundes som ei gradvis kommersialisering av selskapet vart innleia. Frontane i denne diskusjonen var harde, men i ettertid er vel dei fleste samde om at opprettinga av SDØE var både naudsynt og fornuftig.

## 3 NYE INVESTORAR OMBORD

Det sat langt inne i Arbeidarparti-krinsar å gå med på delprivatiseringa i 2001. Dei tillitsvalde blant arbeidstakarane var skeptiske til at private investorar skulle få for mykje å seie i vidareutviklinga av selskapet. Med bakgrunn i dei omfattande forbedringsprogramma etter oljeprisfallet i 1998 var ein engsteleg for at delprivatisering skulle innebære enda fleire kostnadsreduksjonar og tilhøyrande reduksjonar i arbeidsstokken. Samstundes vart finansmarknaden den gongen oppfatta som kortsiktig i oppfølginga av olje- og gassindustrien, medan dei ansatte ønskte større merksemd rundt den langsiktige utviklinga av selskapet.

Framlegget om det første statlege nedsalet i Statoil fekk knapt fleirtal på Arbeidarpartiet sitt landsmøte i 2001. Viktige element i kompromisset var etableringa av to nye statseigde selskap (Petoro AS og Gassco AS), samt intensjonar om alliansar for vidareutvikling av den meir arbeidsintensive nedstrømsida i Statoil. Fasit er såleis at tilrådinga om børsnotering av Statoil blei lagt fram for Stortinget av ei Arbeidarparti-regjering, etter at Senterpartiets Anne Enger Lahnstein hadde stått fadder for prosjektet, som olje- og energiminister i Bondevik I-regjeringa. Nok ein gong var det etablert brei politisk semje om ei stor og viktig reform i olje- og gasspolitikken.

Statoil vart delprivatisert og børsnotert i Oslo og New York 18. juni 2001. Gjennom ytterlegare to nedsal er staten sin eigarandel no nede i underkant av 71 prosent. Stortinget har gjeve regjeringa fullmakt til å selje ned den statlege delen til 2/3, men etter regjeringsskiftet er det lite som tyder på at denne fullmakta vil få noko å seie i inneverande stortingsperiode.

## 4 MOT INTERNASJONALE FARVATN

Ved inngangen til 2006 var Statoil å rekne som eit mellomstort internasjonalt olje- og gasselskap. Samla olje- og gassproduksjon var nærmare 1,2 millionar fat oljeekviva-

<sup>1</sup> I *historia om Statoil teikner Lerøen* (2001) eit bilete i tråd med denne vurderinga.

<sup>2</sup> Sjø St. meld. nr. 25 (1973-1974). *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*.

lentar per dag. Olje- og gassreservane var på 4,3 milliardar fat oljeekvivalenter. Omsetnaden var 393 milliarder kroner, selskapet betalte 60 milliardar kroner i skatt, og overskotet for fjoråret enda på 31 milliardar kroner. Statoil har 25 000 tilsette i 33 land. Selskapet kjøpte varer og tenester for 63 milliardar kroner gjennom fjoråret, og spelar ei sentral rolle i den norske olje- og offshoreindustrien.

«Statoil skal få ut maksimalt av verdiene på norsk sokkel. Og vi skal bygge plattformer for internasjonal vekst». Det er konsernsjef Helge Lund si oppsummering av strategien.<sup>3</sup> Hovuddelen av verksemda i Statoil er framleis i Noreg, men veksten i selskapet vil i tida som kjem skje utelukkande utanlands. Oppslutningen om internasjonaliseringa av Statoil er brei i sentrale politiske krinsar. Men ein kjem ikkje unna at dei viktigaste internasjonale olje- og gassressursane er ligg gøymt i land som er svært forskjellige frå Noreg, med korrupsjon, utbreidd fattigdom, svake demokratiske institusjonar og ustabile politiske og økonomiske rammer. At eit selskap utgått av venstresida i norsk politikk skal profitere på slike svake regime fell somme tungt for brystet.

## 5 MURRING PÅ BANJEREN

Vi forstår såleis at delprivatisering og internasjonalisering er særleg kontroversielle trekk ved Statoil si utvikling dei siste 10 åra, og dette har vore debattert ivrig i mange lag av samfunnet. På venstresida i norsk politikk finn vi i tillegg ein viss skepsis mot reindyrkinga av oppstrømsverksemda<sup>4</sup> i Statoil sine strategiar. Arbeidstakarinteressene kjempar for at Statoil skal vise større engasjement for den meir arbeidsintensive nedstrømsida, spesielt i Noreg. Dette inneber til dømes ilandføring av naturgass, bygging av gasskraftverk, industriutvikling osv.

Ein særleg tydeleg reaksjon på utviklinga av norsk olje- og gassindustri gjennom dei siste åra er framsett av Ryggvik og Engen (2005) i ein rapport utarbeidd i samarbeid med arbeidstakarorganisasjonen SAFE. Rapporten argumenterer for ei renasjonalisering av Statoil, samt full stopp i internasjonaliseringa slik ho går føre seg i dag. Sentrale

politikarar og leiarar i olje- og gassnæringa har lagt lita vekt på tilrådingane. Rapporten illustrerer like fullt at engasjementet framleis er stort når det gjeld utviklinga av strategiar for Statoil, både på arbeidstakersida og i akademiske krinsar.

## 6 PLATTFORM MED FALLHØGD

Fram mot Stortingsvalet i fjor var Bondevik II-regjeringa under kraftig kritikk for ei påstått passiv tilnærming til næringspolitikken. Eit høgdepunkt var den industripolitiske mannekengoppvisninga i Skien i juli 2005 etter at styret i Norske Skog hadde avgjort at papirfabrikken Union skulle leggjast ned. Hendinga mønstra politikarar frå alle parti, som baud over kvarandre – i beste valkampstil – om kven som hadde dei beste tiltaka for å demme opp for industrilnedlegging generelt, og nedlegginga av Union i Skien spesielt. Men verktøykista skulle vise seg å være sørgeleg tom, og verken politikarar eller finansstuntmenn kunne hindre at Union i Skien vart lagt ned. Næringspolitikken vart i alle tilfelle eit særskilt aktuelt saksområde i fjor haust.<sup>5</sup> Mellom veljarane var det AP, SV og SP som trekte det lengste strået i Stortingsvalet, og Jens Stoltenberg skipa den første ikkje-borgarlege samarbeidsregjeringa sidan 1945.

Plattforma for Stoltenberg si samarbeidsregjering er SoriaMoria-erklæringa,<sup>6</sup> som legg stor vekt på ei aktiv haldning til nærings- og industripolitikk. Mellom anna heiter det: «Staten skal engasjere seg på et bredt felt i næringspolitikken for å bidra til nyskaping og et konkurransedyktig næringsliv, innen forskning og utvikling, i lokalisering og markedsføring, i partnerskap og som tilrettelegger, i kapitaltilgang og eierskap». Og vidare: «Vi vil gi stabile, forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser, og føre en aktiv næringspolitikk hvor staten er engasjert i partnerskap med næringsliv og arbeidstakerne. Vi vil etablere gode rammebetingelser som bidrar til innovasjon og nyskaping. Det offentlige virkemiddelapparatet skal styrkes og være en fleksibel partner, ikke et byråkratisk hinder for næringslivet. . .». Litt av ein munnfull.

<sup>3</sup> Stavanger Aftenblad, 15. juni 2006. For oppdatert informasjon om Statoils strategi, sjå dokumentasjonen frå den årlege strategipresentasjonen for analytikarar og investorar 15. juni 2006 (Statoil's Capital Markets Day: <http://www.statoil.com/ir>)

<sup>4</sup> Oppstrømsverksemda omfattar leiting, utvinning og produksjon av olje og naturgass. I Norge foregår denne verksemda utelukkande i havet.

<sup>5</sup> Sørheim og Tranøy (2006) gjev ei fersk, kritisk utgreiing av «den tafatte staten» i næringspolitikken – som viser at aktualiteten i saksfeltet framleis held seg godt.

<sup>6</sup> Soria Moria-erklæringa finn du her: <http://www.dna.no/index.gan?id=46452>.

## 7 EIT MANGFALD AV INTERESSER

Soria Moria-erklæringa spenner forventningane om ein meir aktiv næringspolitikk og ein meir aktiv statleg eigarskapspolitikk. I Regjeringa er det nok finansminister Kristin Halvorsen som har gitt mest tilleggsnæring til slike forventningar, med si klare haldning til etiske retningslinjer for forvaltninga av Statens Pensjonsfond Utland, og med lovnader om ein meir tydeleg statleg eigarskap.

Mange interesser var vovne saman i bakteppet då styret i Statoil skulle justerast no i vår. I tillegg til det som alt er nemnt, kjem prosessane rundt val av tillitspersonar, utnemningar og tilsetjing av toppleiarane i selskapet. Heilt sidan byrjinga av 1970-talet har Arbeidarpartiet vore skulda for systematisk å ha sett inn personar «med partiboka i orden» i leiande verv og posisjonar i Statoil. Etter fire år med Bondevik II-regjeringa var det høgresida i norsk politikk som måtte tåle noko av den same kritikken. Slike politiska nyansar kan vanskeleg avskrivas som heilt irrelevante for utviklinga i den såkalla Odfjell-saka.

## 8 SELSKAPSSTYRING I SKOTET

Gjennom dei siste 20 åra har merksemda rundt eigarstyring og selskapsleiing peikt oppover. I USA voks interessen for dette temaet som ein reaksjon frå investorar som opplevde at administrasjonen i selskapa dei eigde tok seg til rette på utilbørleg vis. Med Cadbury-rapporten frå 1992 vart Storbritannia eit av dei første landa som utarbeida ein «code of best practice», med frivillige tilrådingar for børsnoterte selskap. Mange rekner Cadbury-rapporten som startskotet for debatten rundt eigarstyring og selskapsleiing (corporate governance) i Europa.

Interessa nådde det norske kapitalmarknaden mot slutten av 1990-tallet, og i dag ligg det føre ei samordna tilråding frå investormiljøa om styring, kontroll og leiing av norske børsnoterte selskap.<sup>7</sup> Staten har óg teke tankegodset inn over seg, både i strategier og i rapporteringa rundt den statlege eigarskapen.<sup>8</sup>

Tradisjonelt har innfallsvinkelen til eigarstyring og selskapsleiing vore todelt. På den eine sida har ein den anglo-

amerikanske tradisjonen, der investorane sine økonomiske interesser står i sentrum og der selskapet sine mål kretser rundt maksimering av økonomisk avkastning til eigarane. Ein litt annan tradisjon finn ein i Kontinental-Europa med ei større vekt på å balansere dei økonomiske interessane hjå investorane med andre interessegrupper rundt selskapa (medarbeidarar, kundar, lokalsamfunn mv.). Den norske tilrådinga har mykje av den anglo-amerikanske tradisjonen i seg (aksjonærverdimodellen), medan ei dansk tilråding frå det såkalla Nørby-utvalet i 2001 gjev eit døme på ei meir kontinental-europeisk tilnærming (interessentmodellen).<sup>9</sup> Med si historie som statsforetak høver nok Statoil framleis ikkje heilt inn i den anglo-amerikanske tradisjonen for eigarstyring og selskapsleiing. Samstundes er retorikken i Statoil sin kommunikasjon på området prega av den norske tilrådinga – og av den anglo-amerikanske tradisjonen til selskapsstyring.

## 9 RYDDIG ELLER PASSIV

### – ALT ETTER AUGET SOM SER

Prosessane rundt justeringar i styret involverer administrasjon, generalforsamling, valkomite og bedriftsforsamling. Administrasjonen i Statoil innstiller valkomiteén, generalforsamlinga vel valkomité, valkomiteén innstiller til eventuelle endringar i styret og medlemmane i styret vert valde i Bedriftsforsamlinga.

Regjeringa kan i prinsippet påverke denne prosessen formelt på to ulike måtar. For det første ved å sørgje for at kandidatar med «den rette innstillinga» vert sett inn i Valkomiteén. For det andre kan ein la representanten frå Olje- og Energidepartementet i Valkomiteén få bindingar på mandatet sitt. Det er vanskeleg å sjå at Regjeringa nytta noko av desse alternativa i den aktuelle saka. Snarare viste Regjeringa ei haldning som av mange vert oppfatta som håplaus passiv.<sup>10</sup> Andre igjen karakteriserer akkurat den same haldninga som ryddig, kompetent, profesjonell – og heilt i tråd med tilrådinga for god eigarstyring og selskapsleiing.<sup>11</sup> Igjen ser vi døme på at økonomisk og politisk retorikk er område der nett dei same fenomen kan få diametralt motsette evalueringar, avhengig av kompetan-

<sup>7</sup> Sjå Aksjonærforeningen i Norge m. fl. (2004).

<sup>8</sup> Sjå til dømes Nærings- og Handelsdepartementet (2005).

<sup>9</sup> Nørby-utvalget (2001)

<sup>10</sup> Sjå til dømes kva Jan Bøhler og andre uttalte til Dagsavisen 1. juni 2006: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article2126931.ece>.

<sup>11</sup> Sjå intervju med Anne Kathrine Slungård i Firda 1. juni 2006: <http://www.firda.no/article2127252.ece>.

semessig utgangspunkt, verdisyn og politisk ståstad.<sup>12</sup> Men partane i konflikten er like skråsikre.

#### 10 AKTIV EIGARSKAP – EIT FATA MORGANA?

Einskilde aktører vil forenkle landskapet ved å innføre eit klart skille mellom det økonomisk fornuftige, og det som høyrer til politikken. Økonomar er spesielt ivrige i denne krevjande øvinga.<sup>13</sup> Erfaringane frå saka rundt ny styreleiar i Statoil illustrerer at det er svært vanskeleg å setje klare skillelinjer mellom kva som er politikk og kva som ikkje er politikk. Det ville vere naivt å tru at det berre er den eine sida i denne debatten som har hatt ein politisk agenda.

Statoil er kanskje det viktigaste selskapet i Noreg, i den viktigaste næringa. Saman med historia som industripolitisk prosjekt har dette gjort selskapet til ein arena for politiske oppgjer. Saka om ny styreleiar kan sjå ut som symbolpolitikk i så måte. Men for dei som står på barrikadane handlar dette om langt meir. For private investorar handlar det sjølvsagt om vern av enorme økonomiske verdiar, men òg om ein ideologisk motstand mot statlege inngrep. For tilsette og deira organisasjonar handlar det om næringsutvikling og arbeidsplassar, om påverknad av den strategiske retninga for Statoil, og for olje- og offshoreindustrien i Noreg.

Endringar i internasjonale avtaler, konkurranselovar og nye retningslinjer for eigarstyring og selskapsleiing har snevra inn handlingsrommet. Som stor eigar i norsk næringsliv er det framleis mogleg for staten å utøve eigarmakt – om ein er privat eller statleg. Men då må ein ha klar føre seg kva tid og ikkje minst korleis ein skal handle. Norges Bank Kapitalforvaltning arbeider for tida hardt med problemstillingar knytta til eigarpåverknad.<sup>14</sup> Her kan Regjeringa sikkert la seg inspirere.

Debatten om eigarstyring og selskapsleiing sprang ut av ein situasjon der administrasjonen i mange børsnoterte føretak hadde fått for stor makt – med heller dårleg resultat for investorar og andre interessentar. I kjølvatnet av saka om ny styreleiar i Statoil er det eitt organ som ikkje har teke skade av den uryddige prosessen, og det er nettopp administrasjonen i selskapet. Om ikkje regjeringa etablerer klare strategiar, mål og prosessar rundt den statlege eigarskapen er det neppe siste gong ein skyt seg sjølv i beinet. Vi ventar i spenning på tilsvaret frå Regjeringa i den utsette meldinga om statleg eigarskap.

#### REFERANSAR:

Cadbury, Adrian m. fl. (1992): «Report of the Committee on The Financial Aspects of Corporate Governance».

Lerøen, Bjørn Vidar (2001): *Dråper av Svart Gull: Statoil 1972-2002*. Statoil.

Osmundsen, Terje (1981): *Gjøkungen. Skal Statoil styre Norge?* Dreyer Forlag.

Ryggvik, Helge og Ole Andreas Engen (2005): «Den skjulte dagsorden, rammer for en alternativ oljepolitikk». SAFE. Oktober 2005. (<http://www.ofsa.no/dokumenter/ACF2E60.pdf>).

Aksjonærforeningen i Norge m. fl. (2004): «Eierstyring og selskapsledelse (norsk anbefaling)». (<http://www.aksjonarforeningen.no/>).

Nærings- og Handelsdepartementet (2005). «Statens eierberetning 2005». (<http://www.eierberetningen.nhd.no>)

Nørby-utvalget (2001). «Rapport om Corporate Governance i Danmark». Corporate Governance. København, (<http://www.corporategovernance.dk/>).

Mohn, Klaus (2006). «Hva er det med økonomene?» *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2006, s. 268-276.

Sørheim, Ingjald Ørbeck og Bent Sofus Tranøy (2006), «Sølibatets politiske økonomi - næringspolitikk som «bare se, men ikke røre»», *Samtiden* 3/2006, s. 38-47.

<sup>12</sup> Sjå òg Mohn (2006).

<sup>13</sup> Til dømes kan vi minne om den årelange debatten rundt etiske retningslinjer for Statens Pensjonsfond Utland. Økonomane i Finansdepartementet og i Norges Bank heldt lenge stand mot presset for ikkje-økonomiske hensyn i forvaltningsstrategien. Men då det politiske påtrykket vart for hardt, måtte ein gi etter. I dag vert dei etiske retningslinjene forsvart, ikkje berre av økonomane i byråkratiet, men òg av politikarar både på høgre- og venstresida i norsk politikk.

<sup>14</sup> Sjå <http://www.norges-bank.no/petroleumsfondet/eierskap/>.