



Norsk Oljemuseum
Årbok 2021



Vingeklippingen av Statoil

Til tross for Stortingets vedtak om å etablere Statoil i 1972, ulmet det snart en underliggende konflikt om selskapets rolle som statens instrument i oljepolitikken. Ved stortingsvalget i 1981 økte innflytelsen til de kreftene som ønsket økt statlig kontroll med pengestrømmen, gjennom en reorganisering av selskapet - den såkalte vingeklippingen¹.

Av Finn E. Krogh

Da Høyre overtok regjeringsmakten etter stortingsvalget høsten 1981 ønsket partiet å foreta en reorganisering av Statoil, for å dempe den økonomiske maktkonsentrasjonen i selskapet. Dette var de viktigste ankepunktene mot Statoils posisjon i norsk oljevirkosomhet:

- Statoil blir for stort og dominerende
- Statoil truer demokratiet ved å bli en «stat i staten»
- Statoil representerer en sammenblanding av forretning og forvaltning
- Statoil vil kunne skape usunne avhengighetsforhold i næringslivet
- Statoils pengerikelighet kan medføre sløsing med samfunnets ressurser

Det var slutt på den tverrpolitiske enigheten som hadde gjort seg gjeldende da statsoljeselskapet ble etablert i 1972. Den hadde slått sprekker allerede i 1973, da Statoil skulle overta statens rettigheter på Frigg-feltet, og det oppsto konflikter om selskapets fullmakter og behovet for ordninger som sikret folkevalgt styring og kontroll.

Gjennom siste halvdel av 1970-tallet ble Høyres innvendinger mot Statoils posisjon gjort til hovedsak i partiets oljepolitikk. Arbeiderpartiets tillit til statsoljeselskapet forhindret imidlertid kritikken å komme lenger enn til Stortingets talerstol. Regjeringsskiftet i 1981 ga Høyre en reell anledning til å få gjennomslag for sine kritiske synspunkter.

Framtidsvisjonen

I sin tiltredelseserklæring hevdet Willoch-

regjeringen at den ønsket å treffe tiltak som ville endre Statoils stilling innen det statlige organisasjonsmønsteret. Hensikten med dette skulle være å dempe utsiktene til økonomisk maktkonsentrasjon.

Den politiske debatten om Statoils framtid var på dette tidspunktet farget av vekstprognoser basert på en høy oljepris og en jevnt stigende utbyggingstakt. Ut fra slike beregninger kunne selskapet komme til å disponere en tredjedel av statens inntekter rundt år 2000. Denne statskapitalistiske framtidsvisjonen ble av Høyre kjørt fram som en trussel mot mulighetene for politisk styring med oljesektoren. Senterpartiet og Kristelig Folkeparti støttet denne tankegangen – og dermed var det etablert et flertall på Stortinget for å gjennomføre en reform av Statoils rolle i norsk oljevirkosomhet.

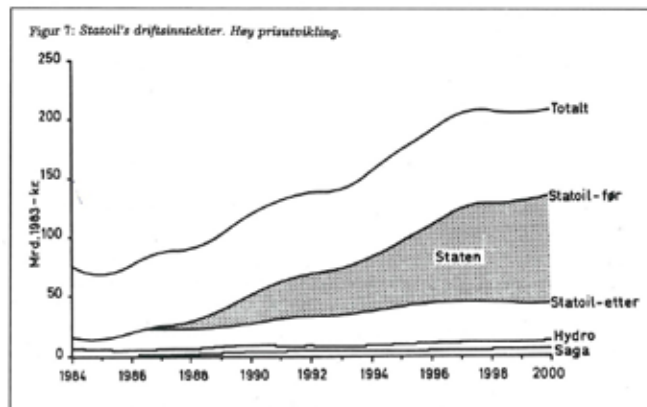
Høyre som pådriver

Med nyvunnet regjeringsmakt og et borgerlig flertall i ryggen, gikk Høyre i gang med å realisere sine reformidéer. Partiets syn på de organisasjonsmessige sidene ved norsk oljepolitikk var gjort kjent i god tid før valget høsten 1981. Høyres oljepolitiske komité hadde i mai 1981 avgitt en svært Statoil-kritisk motmelding til Arbeiderpartiets perspektivmelding fra året før. Her ble det skissert konkrete retningslinjer for en reform av statsoljeselskapet.

To framtreddende medlemmer av Høyres oljepolitiske komité, Vidkunn Hveding og Hans Henrik Ramm, inntok etter regjeringsskiftet

stillingene som statsråd og statssekretær i Olje- og energidepartementet (OED). Fra disse posisjonene kunne de på egen hånd bestemme retningslinjene for det videre reformarbeidet. Høyres oljepolitiske ekspertise ble på denne måten sentrale pådrivere og aktører i selve beslutningsprosessen.

Idéene fra Høyres motmelding fikk også overraskende stor støtte fra det administrative apparatet i OED. Embetsverket hadde ved flere anledninger følt seg overkjørt av Statoils evne til å få saker vedtatt på politisk nivå uten at departementets egne vurderinger ble tatt hensyn til. Dette hadde over tid skapt et anstrengt forhold mellom OED og Statoil. Embetsverket inntok derfor en positiv holdning til Høyre-regjeringens reformforslag.



Denne grafen fra Stortingsmelding nr. 73 (1983-84) viser Statoils driftsinntekter før og etter en eventuell reorganisering. Intensjonen i denne figuren fikk Energi- og industrikomiteen til å legge frem en enstemmig innstilling om Statoil-reformen.

«Bestillingsverk»

I februar 1982 ble det såkalte Mellbye-utvalget oppnevnt for å utrede alternative løsninger for hvordan en reform av det gjeldende organisasjonsmønsteret kunne gjennomføres. Utvalgets mandat var stramt formulert og nært knyttet til Høyres oljepolitiske program. Det ble forutsatt at statens samlede inntekter, direkte og via Statoil, ikke måtte bli mindre enn under det gjeldende systemet. Statens rettigheter – økonomiske og andre – skulle heller ikke reduseres.

I praksis betød dette at Mellbye-utvalgets anbefalinger måtte holdes innenfor rammene av Høyre-regjeringens oljepolitiske målsettinger, slik disse var formulert i motmeldingen til Aps perspektivmelding. Regjeringspartiet oppnådde på denne måten høy grad av styring med selve beslutningsprosessen. Arbeiderpartiet på sin side karakteriserte utredningsarbeidet som et «rent bestillingsverk».

Mellbye-utvalgets forslag

Etter ett års arbeid leverte Mellbye-utvalget sin enstemmige innstilling om organiseringen av statens deltagelse i petroleumsvirksomheten (NOU 1983:16). Utvalgets forslag kunne oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- En vesentlig del av Statoils inntekter bør kanaliseres direkte inn i statskassen
- Statoils makt i de operative interessentskapene bør utbalanseres (fjerning av veto-retten)

- Statens redskaper, OED og Oljedirektoratet bør styrkes for å sikre økt folkevalgt kontroll
- Tiltak bør fremmes for å styrke de andre norske selskapene; Norsk Hydro og Saga

Utvalget gikk inn for at de foreslåtte endringene måtte gjelde for utvinningstillatelser som allerede var tildelt. Uten en slik tilbakevirkende kraft, ville det nye organisasjonsmønsteret ikke få praktiske konsekvenser før langt inn i framtiden.

Utvalget ville ikke si noe konkret om størrelsen på statens andeler i de ulike lisensene. Det ble framhevet at dette spørsmålet måtte holdes åpent for politiske vurderinger – og dermed gjøre det nye organisasjonsmønsteret fleksibelt med tanke på skiftende politiske regimer.

Amputasjon!

I regjeringkretser ble Mellbye-utvalgets forslag godt mottatt. Statssekretær Hans Henrik Ramm hadde gjennom hele prosessen vært en av Høyres fremste aktører. Han uttrykte stor tilfredshet med at forslagene lå klart innenfor rammen av mandatet.

Statoils ledelse hadde holdt en lav profil gjennom hele utredningsperioden. Da Mellbye-utvalgets innstilling ble kjent, var ledelsen ikke villig til å gi noen offisiell kommentar til de framlagte forslagene. Verken selskapets direktør Arve Johnsen, eller daværende styreformann Finn

Lied, var villige til å komme med synspunkter på Mellbye-utvalgets innstilling.

Arbeiderbladet satt imidlertid inne med fortrolig informasjon om reaksjonene i selskapet, og feide til side enhver tvil om Statoils syn på reformplanene. I en artikkel dagen etter at forslagene var blitt kjent, skildret de stemningen i selskapet på denne måten:

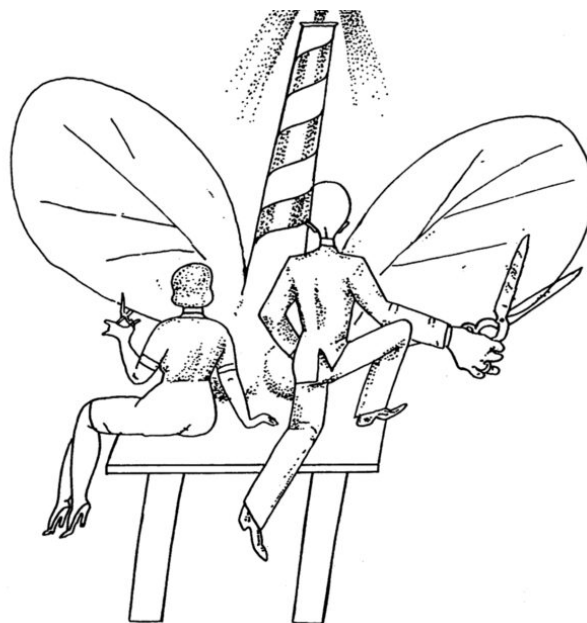
«Ingen innenfor Statoils ledelse ønsket i går å kommentere innstillingen, men overfor *Arbeiderbladet* ble det sagt: Dette er ingen vingeklipping – det er en amputasjon!

I statsoljeselskapet sies det rett ut, at man oppfatter innstillingen som en direkte mistillit til Statoils evne til å forvalte de verdiene de politiske myndighetene til nå har vedtatt skal tilføres selskapet. Mange innenfor selskapet nekker å tro at de politiske myndigheter, inkludert Høyre-regjeringen selv, vil gå så langt som det foreslås.»

Partipolitisk strid

Ingen av reaksjonene som kom i kjølvannet av Mellbye-utvalgets innstilling, kan betraktes som overraskende. Posisjonene som avtegnet seg, var snarere en bekreftelse på de konfliktlinjene som hadde ligget fast siden reformspørsmålet dukket opp på den politiske dagsorden.

Statoil-reformen ble en omstridt oljepolitisk sak gjennom de tre årene den vandret inn og ut av den politiske arenaen. Arbeiderpartiet gikk hardt ut mot Høyres planer om å vingeklippe Statoil. Partiet mente dette ville svekke statsoljeselskapet og gjøre det dårligere rustet til å mestre konkurransen med de store utenlandske oljeselskapene. I tillegg kom saken til å aktivere sentrale ideologiske skillelinjer mellom Høyre og Arbeiderpartiet i synet på statlig forretningsdrift og omfanget av statens engasjement i oljevirkosomheten.



Vingeklipping eller amputasjon? Her forsøkt illustrert av Finn Graff i *Arbeiderbladet* 15. mars 1984.

Sommeren 1983 ble den sittende Høyre-regjeringen utvidet til en borgerlig treparti-regjering med Senterpartiet og Kristelig Folkeparti som koalisjonspartnere. Statoil-reformen ble dermed et forhandlingstema mellom de tre borgerlige partiene på den ene siden og Arbeiderpartiet på den andre. Det var imidlertid lite som tydet på at det ville være mulig å nå fram til en forhandlingsløsning i reformspørsmålet.

Reformtiltakene

På bakgrunn av Mellbye-utvalgets anbefalinger – og til tross for mange negative høringsuttalelser – foreslo regjeringen to hovedtiltak for å begrense Statoils økonomiske vekst og dempe selskapets maktpotensial overfor andre aktører i det norske oljemiljøet:

1. Splitte pengestrømmen i en statlig del og en selskapsdel. Dermed ville staten få direkte kontroll med en viss prosentandel av de løpende bruttoinntekter og -utgifter (statens direkte økonomiske engasjement – SDØE). Størrelsen på denne prosentandelen skulle variere fra felt til felt. I noen lisenser (Gullfaks og Troll) ble det imidlertid foreslått at staten skulle overta hele 73 prosent av de 85 prosent Statoil tidligere var blitt tildelt.
2. Endre stemmereglene i de enkelte lisensene, slik at Statoil ikke lenger skulle ha flertall og vetorett alene, men at statsoljeselskapet for fremtiden måtte samarbeide med ett eller flere

av de andre oljeselskapene i lisensen for å kunne fatte beslutninger.

Disse forslagene konsentrerte seg om Statoils rammebetingelser: Ved å kanalisere hovedtyngden av pengestrømmen direkte inn i statskassen, ville «problemet» med kapitalopphopning i statsoljeselskapet bli unngått. Ved å endre stemmereglene ble samtidig spillereglene endret i beslutningsprosessen i de enkelte lisensene.



Denne samlingen med avisklipp viser bare en liten del av mediedekningen som vingeklippingen av Statoil fikk.

Det ble ikke anbefalt tiltak som skulle styrke den overordnede politiske styringen med Statoil. Slike løsninger ble på et tidlig stadium utelukket av hensyn til selskapets forretningsmessige frihet og ønsket om å markere skillelinjene mellom forretning og forvaltning.

Arbeiderpartiet avviste de framlagte forslagene. Det gikk derfor mot en oljepolitisk splittelse i Stortinget hvis regjeringen valgte å innføre reformtiltakene via et rent flertallsvedtak. Konflikten om vingeklippingen av Statoil kunne komme til å gjøre slutt på en lang epoke med bred politisk enighet omkring sentrale spørsmål knyttet til norsk oljevirkosomhet.

Motkrefter i «Vestlands-Høyre»

Også innen den borgerlige alliansen var det sterke motkrefter i spørsmålet om reorganiseringen av Statoil. Både i Senterpartiet og Kristelig Folkeparti fantes det sentrale politikere som stilte seg kritisk til store deler av reformen. Ikke minst gjaldt dette Senterpartiets landbruksminister Finn T. Isaksen som tidligere hadde sittet i Statoils styre. Han gikk sterkt inn for å redusere de økonomiske konsekvensene av en eventuell reform.

Den sterkeste interne regjeringsopposisjonen kom fra det vi kan kalle «Vestlands-Høyre», med kommunal- og arbeidsminister Arne Rettedal som fremste talsmann. I februar 1984 skrev Rettedal et personlig notat om Statoil-reformen til statsminister Kåre Willoch, der han aksepterte

idéen om statlige eierandeler, men ba om at ordningen ikke ble gitt tilbakevirkende kraft. I praksis ville dette medføre at Statoil fikk beholde sine store eierandeler både på Statfjord, Heimdal og Gullfaks.

De interne motsetningene i Høyre var ikke bare basert på tilknytningen til Stavanger og Statoils hjemmebane. Motsetningene avspeilte også ideologiske og prinsipielle skillelinjer i partiet, der de mest reform-ivrige sitt syn ble formulert av relativt unge, akademisk skolerte politikere, særlig representert ved statssekretær Hans Henrik Ramm og statsministerens personlige sekretær Terje Osmundsen. Deres primære ønske var å dempe Statoils vekst av frykt for maktkonsentrasjon og manglende demokratisk kontroll.

Invitasjon til samarbeid

Kort tid før Statoil-reformen skulle behandles i Stortinget, var de partipolitiske frontene fremdeles sterkt sprikende. Regjeringen og store deler av det politiske miljøet hadde avskrevet muligheten for å nå fram til en kompromissløsning.

Det var i denne situasjonen, nærmere bestemt 12. mars 1984, at Arbeiderpartiet sendte brev til statsminister Willoch og inviterte til samarbeid i spørsmålet om en reorganisering av Statoil. Arbeiderpartiets leder, Gro Harlem Brundtland, og partiets oljepolitiske talsmann, Finn

Kristensen, deltok på en pressekonferanse etter at samarbeidsinvitasjonen var blitt offentliggjort. Her ble det avvist at utspillet kunne tolkes som en godkjenning av Høyres intensjoner om å vingeklippe Statoil. Hensikten, ble det hevdet, var å åpne for en dialog i reformspørsmålet som kunne bidra til at den brede enigheten i norsk oljepolitikk ble videreført.

Statoil-kompromisset

Da Arbeiderpartiet kom med sitt forhandlingsutspill våren 1984, hadde spørsmålet om Statoil-reformen preget den oljepolitiske debatten gjennom en periode på tre år. Invitasjonen til samarbeidsdrøftinger ble imidlertid godt mottatt i regjeringkretser. Statsminister Willoch og de parlamentariske lederne for mellompartiene betraktet utspillet som positivt med tanke på behovet for en langsiktig og stabil oljepolitikk.

Arbeiderpartiets initiativ resulterte i en serie på fire politiske toppmøter om Statoil-reformen. Tiden før saken skulle behandles i Stortinget var knapp. De fire forhandlingsmøtene ble derfor presset innenfor en tidsramme på 14 dager. Disse anstrengelsene for å finne en kompromissløsning i reformspørsmålet, må i norsk sammenheng sies å være av ekstraordinær karakter: Sjelden har en så viktig og omstridt enkeltsak blitt forsøkt løst på så kort tid med en så konsentrert forhandlingsinnsats!

Arbeiderpartiet måtte strekke seg lengst under de såkalte «kompromissforhandlingene».

Regjeringen var ikke villig til å forandre det prinsipielle innholdet i reformforslaget. Den løsningen partene kunne enes om var i hovedsak den samme som Mellbye-utvalget hadde foreslått – med ett sentralt unntak: Statfjordfeltet ble holdt utenfor de nye bestemmelsene.

Kommentarene som fulgte i kjølvannet uttrykte forbauselse over utfallet. Det ble betegnet som en politisk bragd at Arbeiderpartiet og den borgerlige regjeringen hadde klart å forhandle seg fram til en omforent løsning ut fra så avvikende standpunkt.

To uker senere, 8. juni 1984, vedtok Stortinget enstemmig å gjennomføre reformen. Det nye organisasjonsmønsteret ble gjort gjeldende fra 1. januar 1985.

«Statfjord-effekten»

Oppsplittingen av Statoils inntekter og utgifter i en selskapsdel og en statlig del, skulle avskjære selskapet fra store deler av oljeinntektene og dempe den forventede veksten. Den ønskede effekten av dette var at Statoil for fremtiden måtte tilpasse sin egen aktivitet til en mer begrenset økonomisk andel. En slik utvikling ville vært realistisk hvis reformen var blitt gjennomført uten unntak. Statfjordfeltet ble imidlertid holdt utenfor. Dette feltet hadde hele tiden vært Statoils klart viktigste inntektskilde – og ville fortsatt være det i lang tid framover. I tillegg hadde feltet så lave kostnader at den økonomiske



Statfjordfeltet ble holdt utenfor vingeklippingen. Den såkalte «Statfjord-effekten» er her illustrert med uslepet av Statfjord C. Foto: Ukjent/Norsk Oljemuseum

avkastningen var relativt god også ved en lav oljepris. Den umiddelbare økonomiske effekten av reformtiltakene ble derfor sterkt redusert.

Flesteparten av de andre feltene der staten gikk inn med et direkte økonomisk engasjement, hadde en dårligere inntjeningssevne og var mer utsatt for svingninger i oljeprisen. Til sammen skapte disse faktorene «Statfjord-effekten»: Statoil kunne fortsette å «melke» Statfjordfeltet, mens staten ble sittende igjen med hovedtyngden av utgiftene på de mer kostnadskrevene utbyggingsprosjektene som for eksempel Heimdal, Oseberg og Gullfaks.

Kombinert med det dramatiske prisfallet på olje i 1986, skapte «Statfjord-effekten» en uventet situasjon for staten: Ønsket om bedre styring med sektorens enorme inntekter ble like mye et spørsmål om økt ansvar for utgiftssiden. Kontantstrømmen til statskassen ble langt mindre enn forventet, og ønsket om å begrense pengerikligheten i Statoil-konsernet til fordel for staten, ble for en periode vendt til det motsatte.

Dette viser hvordan endringer i to vesentlige forutsetninger for Statoil-reformen – en konsekvent deling av pengestrømmen på alle feltene, samt en stabil oljepris – førte til et utilsiktet resultat som på kort sikt ble dyrt for staten og tilsvarende gunstig for Statoil. Det skulle derfor gå mange år før de

tilsiktete økonomiske virkningene av det nye organisasjonsmønsteret gjorde seg gjeldende.

En organisatorisk milepæl

Debatten knyttet til vingeklippingen av Statoil brakte klare politiske skillelinjer fram i dagen. Forhandlingene fram mot kompromissløsningen i 1984 kan imidlertid betraktes som konsoliderende for viktige prinsipielle sider ved norsk oljepolitikk. Etter en periode med sterke partipolitiske konflikter ble det etablert ro omkring Statoils rolle. Den vedtatte løsningen har i ettertid framstått som en organisatorisk milepæl for statens deltagelse i petroleumsvirksomheten – og intensjonene i kompromisset har blitt respektert av regjeringer med ulik politisk farge.

Artikkelen er basert på Finn E. Kroghs hovedfagsavhandling fra 1987:

REORGANISERINGEN AV STATOIL. Intensjon, prosess og utfall – en analyse av beslutningsprosessen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Noter

- 1 Betegnelsen «vingeklipping» dreier seg om hovedintensjonen i den reorganiseringen som ble drøftet og iverksatt tidlig på 1980-tallet: Statoil skulle bli avskåret fra store deler av selskapets inntekter – som istedenfor skulle kanaliseres direkte inn i statskassen. Uttrykket ble brukt som en symbolsk beskrivelse av saken og beslutningsprosessen.