

Mongstad, Åsgard og Snøhvit

Politisk oppmerksomhet ved budsjettoverskridelser
i Statoil

Ingrid Evju



Masteroppgave Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Oktober 2008

Forord

Jeg vil takke Bent Sofus Tranøy for oppfølging og veiledning (vår og høst 2007). Innspillene hans har vært mangfoldige og interessante, og vi har hatt spennende diskusjoner. Dessuten vil jeg takke mine informanter Harald Norvik, Oluf Ulset, Anne Enger, Astrid Marie Nistad og Einar Steensnæs for at de tok seg tid til å snakke med meg. Uten bidragene deres ville det ikke blitt noen oppgave. Jeg vil rette en stor takk til Marianne Dahl som tok seg tid til å lese gjennom oppgaven, og som kom med gode forslag og kommentarer. Avslutningsvis vil jeg takke mine foreldre for oppmuntringer underveis, og Frode for grundig korrekturlesning og tålmodig støtte gjennom hele prosessen. Dersom det fortsatt er feil og mangler ved oppgaven er det utelukkende mitt ansvar.

Oppgaven teller 18.594 ord.

Stavanger, oktober 2008

Ingrid Evju

Innhold

Forord	3
Figurer og tabeller	7
1 Innledning	9
1.1 Tre hypoteser	10
1.2 Avgrensninger og presiseringer	12
1.3 Om oppgaven	14
2 Teori	15
2.1 Spilleregelhypotesen	15
2.1.1 Formell hindring: Vern av minoritetsaksjonærer	16
2.1.2 Uformell hindring: Shareholder value-prinsippet	17
2.2 Lønnsomhetshypotesen	20
2.3 Prestisjehypotesen	
2.4 Begrepsfesting og operasjonalisering	22
3 Metode	26
3.1 Case-studie som forskningsdesign	27
3.2 Intervju	29
3.2.1 Utvelgelse av informanter	30
3.2.2 Intervjuguide	31
3.3 Validitet og reliabilitet	32
3.3.1 Validitet	32
3.3.2 Reliabilitet	34
4 Tre historier: Overskridelsene ved Mongstad, Åsgard og Snøhvit	36
4.1 Statoil i den politiske debatten	36
4.2 Mongstad	38
4.3 Åsgard	40
4.4 Snøhvit	43
5 Analyse	45
5.1 Spilleregelhypotesen	45
5.2 Lønnsomhetshypotesen	49
5.2.1 Mongstad	50
5.2.2 Åsgard	51
5.2.3 Snøhvit	52
5.2.4 Lønnsomhetshypotesen oppsummert	53

5.3 Prestisjehypotesen	55
5.3.1 Før stortingsvedtaket	55
5.3.2 Prestisjehypotesen oppsummert	57
6 Oppsummering og konklusjon	60
6.1 Oppsummering	61
6.2 Konklusjon	64
7 Kilder	67
Vedlegg	75
Intervjuguide Anne Enger	75
Intervjuguide Astrid Marie Nistad	76
Intervjuguide Harald Norvik	77
Intervjuguide Einar Steensnæs	78
Intervjuguide Oluf Ulseth	79

Figurer og tabeller

Figur 1.1 Tidslinje	10
Tabell 2.1 Typer av eierskap	17
Tabell 2.2 Adferd ved reaktivt og aktivt eierskap	17
Tabell 5.1 Oversikt over avhengig variabel	44
Figur 5.1 Historisk oljepris 1972-2006	49

1 Innledning

I 1987 gikk konsernsjef Arve Johnsen fra Statoil etter milliardoverskridelser på Mongstad. Også styret gikk. Stortinget truet olje- og energiministeren med riksrett, og overskridelsene ble gransket både av Riksrevisjonen og i en stortingsmelding. I 1999 måtte styret i Statoil gå etter milliardoverskridelser på Åsgard, og Harald Norvik gikk av som konsernsjef. Kostnadsoverskridelsene førte til nedsettelsen av et utvalg som skulle kartlegge årsakene til de mange overskridelsene på norsk sokkel. Overskridelsene ble gransket både i en rapport fra Riksrevisjonen og i en stortingsmelding. Konsernsjef Helge Lund, derimot, blir sittende til tross for stadige overskridelser og forsinkelser på Snøhvit. Den ansvarlige statsråden har gjentatte ganger orientert Stortinget om nye overskridelser og forsinkelser, men overskridelsene har ikke fått konsekvenser. Hva kan forklare denne endringen i statens atferd overfor Statoil? Kan børsnoteringen av Statoil i 2001 være forklaringen? Kan forklaringen ligge i lønnsomhetspotensialet til prosjektene? Ligger årsaken i politikernes frykt for prestisjetap?

Utbyggingen av raffineriet på Mongstad ble 8.3 milliarder kroner¹ dyrere enn budsjettet, noe som representerte en budsjettoverskridelse på 95 prosent (Austvik 2007). Åsgard-utbyggingen ble 21.3 milliarder dyrere enn budsjettet, og sprakk med 50 prosent (Ask 1999b). Budsjettet for utbyggingen av Snøhvit har så langt sprukket med 19.3 milliarder, som tilsvarer 49.5 prosent (E24.no 2008; Løvås 2005). Oppstartsdatoen for full drift på anlegget er i tillegg utsatt gjentatte ganger og er per dags dato (mars 2008) ikke klar. Til tross for at Snøhvit har overskridelser i samme størrelsesorden, i absolutte eller relative termer, har overskridelsene denne gangen ikke fått konsekvenser for Statoil. Hvorfor ikke?

Det er mange mulige forklaringer på den tilsynelatende forandringen i den politiske oppmerksomheten ved budsjettoverskridelser i Statoil. En undersøkelse av årsaksforholdene vil føre til økt kunnskap om eierskapsutøvelsen i forhold til

¹ Alle beløp er i 2006-kroner dersom ikke annet er oppgitt

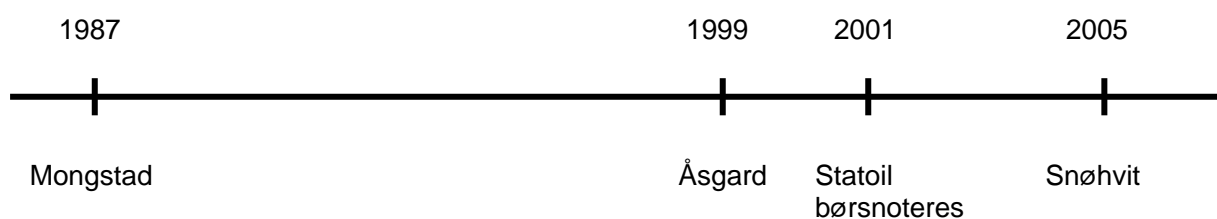
delstatlige selskaper, og dessuten kunne avdekke endringer i forvaltningen av det statlige eierskapet. I en rapport om eierskapsforskning i Norge etterlyser Trygve Gulbrandsen (2004:20) mer kunnskap om hvordan eierskapet i (del)statlige selskaper utøves. Det statlige eierskapet er stadig under debatt, men kunnskapen om hvordan det utøves er fragmentert. For å videreutvikle statens rolle som eier, trenger man kunnskap om hvordan eierskapet utøves og motivene bak (Gulbrandsen 2004:20). Jeg vil utføre en case-studie hvor ”politisk oppmerksomhet ved budsjettoverskridelser i Statoil” er fenomenet som skal forklares, og Mongstad-, Åsgard-, og Snøhvit-utbyggingene er mine tre case². Statoil er et fyrtårn blant selskapene hvor staten er eier, og massive budsjettoverskridelser, samt topposisjoner, er kanskje det siste staten som eier vil oppgi makten over. Statoil er Norges største selskap, og selskapet er den største operatøren i den sektoren som har størst betydning for norsk økonomi. Dersom jeg finner støtte for noen av hypotesene, har det derfor store implikasjoner.

1.1 Tre hypoteser

Den første hypotesen undersøker sammenhengen mellom børsnoteringen av Statoil og fraværet av politisk oppmerksomhet rundt overskridelsene på Snøhvit. Dersom det viser seg at børsnoteringen har forklaringskraft på den endrede politiske oppmerksomheten, innebærer det for det første at staten har mistet kontroll over et selskap det er majoritetseier i. For det andre innebærer det at staten har mistet demokratisk kontroll med det største oljeselskapet på norsk sokkel. Dersom det stemmer, betyr det at den enkeltstående sektoren som har størst betydning for norsk økonomi, er enda mektigere enn det er vanlig å anta. Den andre hypotesen undersøker sammenhengen mellom prosjektenes lønnsomhet og den politiske oppmerksomheten de ble til del. Dersom konsernsjefene måtte gå på grunn av manglende lønnsomhet på Mongstad og Åsgard, men blir sittende fordi Snøhvit fortsetter å være lønnsomt, avdekker det en form for kontinuitet i det statlige eierskapet som har fått lite oppmerksomhet til nå. Hvis forvaltningen av det statlige eierskapet hele tiden har

² Begrepsbruken er hentet fra Gerring (2004:341)

skjedde på bakgrunn av samfunnsøkonomiske vurderinger, bryter det med de rådende oppfatningene om det statlige eierskapet. Det statlige eierskapet oppfattes gjerne som et politikkområde preget av politisk spill og symbolpolitikk. Dersom det viser seg at den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene tvert i mot var styrt av hensynet til den nasjonale økonomien, er det et nytt perspektiv på det statlige eierskapet. Det innebærer at reformene av det statlige eierskapet, med delprivatisering og ”profesjonalisering”, ikke innebærer et brudd, men en videreføring av den tradisjonelle forvaltningen av det statlige eierskapet. Den tredje og siste hypotesen dreier seg om politisk prestisje. En politiker som har engasjert seg sterkt for gjennomføringen av et prosjekt, kan frykte tap av politisk prestisje når prosjektet siden viser seg å være feilslått. Dersom jeg finner støtte for at frykten for tap av prestisje førte til mindre politisk oppmerksomhet rundt overskridelsene på Snøhvit, avdekker det store svakheter ved det norske demokratiet. Politikere som styres av frykten for prestisjetap, er ikke i stand til å utøve demokratisk kontroll med prosesser de har deltatt i. Dersom politisk prestisje viser seg å ha stor forklaringskraft, betyr det at landets politikere ikke tjener landet, men sine egne interesser. Det vil innebære en alvorlig svakhet ved demokratiet som styringsform. Det er et funn som ikke begrenser seg til det statlige eierskapet i Statoil, men som har betydning for forståelsen av all norsk politikk.



Figur 1.1: Tidslinje

Som figur 1.1 viser, ble Statoil børsnotert i 2001. Det betyr at overskridelsene på Mongstad og Åsgard skjedde mens Statoil var et statsaksjeselskap, mens Snøhvit-overskridelsene skjedde i et børsnotert Statoil. Det er en utbredt oppfattelse, både blant forskere og kommentatorer, at forvaltningen av det statlige eierskapet har gjennomgått en gradvis endring i retning av et mer passivt eller reaktivt eierskap. Børsnoteringen

nevnes gjerne som en faktor som har bidratt i denne retningen. Jeg vil derfor undersøke om børsnoteringen er forklaringen på at overskridelsene på Snøhvit fikk så mye mindre politisk oppmerksomhet enn overskridelsene på Mongstad og Åsgard.

En viktig suksessfaktor ved de tre utbyggingene er lønnsomheten. Med en sterkt svingende oljepris er lønnsomhetsberegninger heftet med stor usikkerhet. Oljeprisen var lav og ustabil på slutten av 80-tallet, langt nede mot slutten av 90-tallet og har vært oppadgående og rekordhøy siden årtusenskiftet (regjeringen.no 2007). Det ser altså ut til å være et sammenfall mellom oljeprisutviklingen og konsekvensene av milliardoverskridelsene i Statoils prosjekter. Jeg vil undersøke om det også er en sammenheng.

Mongstad- og Åsgard-utbyggingene skjedde etter initiativ fra Statoil. De presenterte prosjektet for Stortinget, som så vedtok utbyggingene. Snøhvit var annerledes. Statoil hadde planlagt prosjektet gjennom flere tiår, men nølte med å legge det fram for Stortinget. Prosjektet var både dyrt og risikabelt. For politikerne representerte prosjektet ikke bare en stor utbygging på norsk sokkel, men også et viktig distriktpolitisk aspekt: man så for seg at Snøhvit skulle bringe økt sysselsetting, inntekter og optimisme til Finnmark. Både lokalpolitikere, stortingspolitikere og regjeringen engasjerte seg kraftig for å få prosjektet gjennomført. De samme politikerne kan ha fryktet å tape ansikt da overskridelsene og forsinkelsene begynte å komme. Politikerne kan ha fryktet at kritisk oppmerksomhet rundt Snøhvit ville slå tilbake på dem som hadde ivret for å få prosjektet realisert. Undersøkelsene mine vil vise om det er grunn til å anta at frykten for tap av politisk prestisje er bakgrunnen for den manglende politiske oppmerksomheten rundt Snøhvit-overskridelsene.

1.2 Avgrensninger og presiseringer

Snøhvit-utbyggingen er ikke fullført. Svakheter ved de teknologiske løsningene på Melkøya har ført til at prosjektet fortsatt ikke er i full drift. Utskiftning av

kjøleteknologien vil føre til ytterligere overskridelser. StatoilHydro tør ikke anslå noe tidspunkt for ferdigstillelse. Historien om Snøhvit-overskridelsene kan derfor ta nye vendinger. Tatt i betraktning at de bekreftede overskridelsene allerede er 19.3 milliarder kroner, mener jeg likevel at det er grunnlag for å hevde at den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene på Snøhvit skiller seg markant fra den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene på Mongstad og Åsgard.

Mongstad, Åsgard og Snøhvit er ikke de eneste av Statoils prosjekter med overskridelser. Kalundborg-utbyggingen i Danmark ble også langt dyrere enn budsjettet (Bjerke 2004). Det samme gjelder for Norne-feltet (NOU 1999:11). Disse prosjektene er likevel langt mindre enn Mongstad, Åsgard og Snøhvit som alle var blant de største industriprosjektene i norsk historie da de ble vedtatt. Det er også disse prosjektene som har hatt de største overskridelsene i absolutte tall. Norne ble åtte prosent dyrere enn planlagt, mens raffineriet på Kalundborg ble femti prosent dyrere enn budsjettet. For Norne utgjør det 750 millioner kroner, for Kalundborg 1.56 milliarder (Bjerke 2004; NOU 1999:11). Mongstad-utbyggingen ble 95 prosent dyrere enn budsjettet og overskridelsene beløp seg til 8.3 milliarder kroner. Åsgard-prosjektet ble 50 prosent dyrere og kostet 21.3 milliarder mer enn budsjettet. Snøhvit er foreløpig bekreftet å bli 49.5 prosent dyrere enn budsjettet. Overskridelsene er på 19.3 milliarder kroner. Årsaken til at Mongstad, Åsgard og Snøhvit utgjør de tre case i oppgaven er at disse prosjektene er veldig store, og at overskridelsene i absolutte termer derfor langt overgår overskridelsene ved andre Statoil-prosjekter.

Gjennom arbeidet med oppgaven har mange alternative forklaringer dukket opp. Av hensyn til oppgavens omfang har jeg valgt hypotesene ut fra målbarhet³ og mulighet for generalisering. Det resulterte i tre hypoteser om børsnøring, lønnsomhet og politisk prestisje. Blant de andre forklaringene som ble fremhevet i tekster og intervjuer er læring, personkjemi, medieoppmerksomhet og enkeltpersoners markeringsbehov. Jeg kan ikke utelukke at noen av disse forslagene har

³For eksempel: Det er mulig at endringer i den politiske oppmerksomheten fra Mongstad og Åsgard til Snøhvit skyldes erfaringsbasert læring, slik at Stortingets forventinger til Snøhvit var annerledes enn forventningene til Mongstad og Åsgard. Læring er imidlertid vanskelig å operasjonalisere, og ble av den grunn utelatt fra analysen.

forklaringskraft i forhold til hvorfor utfallene ble som de ble i de tre tilfellene av budsjettoverskridelser. Jeg har likevel valgt å ikke undersøke dem nærmere.

Reaksjonene på Snøhvit-overskridelsene representerer en endring i politisk oppmerksomhet overfor Statoil. For å forstå denne endringen er det ikke tilstrekkelig å undersøke Snøhvit, man må også ta for seg forhistorien og se hva det er en endring *fra*. Det innebærer at studien handler vel så mye om årsakene til at Mongstad- og Åsgard-overskridelsene fikk de konsekvensene de fikk, som at Snøhvit-overskridelsene ikke fikk slike konsekvenser.

Oppgaven tar for seg tidsrommet 1984 (Mongstad-utbyggingen ble vedtatt) til mars 2008. Fusjonen mellom Statoil og petroleumsdivisjonen i Norsk Hydro fant sted i 2007. Alle tre prosjektene er imidlertid igangsatt av Statoil, og i oppgaven vil jeg derfor kun omtale Statoil, og ikke StatoilHydro selv om funnene og konklusjonen også kan være relevante for det fusjonerte selskapet.

1.3 Om oppgaven

I det neste kapitlet vil jeg gjøre nærmere rede for teorien som er utgangspunktet for min analyse. Jeg vil definere sentrale begreper og operasjonalisere variablene. I kapittel 3 vil jeg belyse metodevalget mitt; innledende tekstanalyse og semi-strukturert intervju. I kapittel 4 følger en empirisk-historisk gjennomgang av den avhengige variabelen, politisk oppmerksomhet ved budsjettoverskridelser i Statoil. Kapittel 5 inneholder min analyse, før jeg oppsummerer funnene i kapittel 6.

2 Teori

Utgangspunktet for studien er observasjonen at Snøhvit-overskridelsene ikke fikk de samme konsekvensene som overskridelsene på Mongstad- og Åsgard-utbyggingene. Den mest åpenbare forskjellen er at Statoils styre og konsernsjef ble sittende, til tross for milliardoverskridelser og forsinkelser. Det er likevel ikke hele forskjellen, og kanskje heller ikke den viktigste. I forbindelse med Mongstad- og Åsgard-overskridelsene ble det utarbeidet stortingsmeldinger om årsakene til overskridelsene. Riksrevisjonen ble koblet inn og leverte granskningsrapporter om de økonomiske forholdene. Åsgard-overskridelsene medførte i tillegg at statsråd Marit Arnstad nedsatte et utvalg for å kartlegge årsakene til de stadige overskridelsene på norsk sokkel (NOU 1999:11). Til sammenligning har overskridelsene på Snøhvit ikke ført til noen slik aktivitet. Det overordnede spørsmålet blir derfor:

Hvordan kan man forklare at overskridelsene på Snøhvit ikke fikk den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene på Mongstad og Åsgard?

Spørsmålet har dannet utgangspunkt for utarbeidelsen av tre hypoteser om betydningen av børnoteringen, lønnsomhetspotensial og politisk prestisje.

2.1 Spilleregelhypotesen

Det synes å være stor grad av enighet blant forskere og kommentatorer om at forvaltningen av det statlige eierskapet har endret seg i en passiv eller reaktiv retning de siste ti-tjue årene (Ask 2004; Grünfeld og Jakobsen 2006b; Tranøy m fl 2007). Det pekes hovedsakelig på strukturelle endringer. Delprivatisering av flere av de statlige selskapene, og dermed eksponering for utviklingen i det internasjonale næringslivet i retning av en amerikansk modell med fokus på shareholder value, er de viktigste forklaringene som gis. Denne forståelsen av det statlige eierskapet leder til en forventning om at staten har overgitt makten over oljepolitikken til oljeselskapene,

spesielt Statoil(Hydro) som største oljeselskap. Min første hypotese baserer seg på denne litteraturen. Jeg kaller den spilleregelhypotesen:

H1: Børsnoteringen av Statoil i 2001 førte til at overskridelsene ved Snøhvit ikke fikk den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene ved Mongstad-utbyggingen i 1987-88 og Åsgard-utbyggingen i 1998-99.

Statoils økte selvstendighet kommer ikke som et resultat av børsnoteringen alene. Som majoritetseier beholdt staten kontroll over beslutninger om godkjenning av årsregnskap og utdeling av utbytte. I Statoil beholdt staten over to tredjedeler av aksjene, for i tillegg å beholde kontrollen over beslutninger om vedtektsendringer, fusjon eller fisjon, flytting av hovedkontor og andre beslutninger som krever kvalifisert flertall. Denne kontrollen kan imidlertid også sikres gjennom å eie i overkant av en tredjedel av aksjene ettersom det gir såkalt negativ kontroll: Makt til å blokkere beslutninger som krever kvalifisert flertall (Grønlie 2001: 330; St.meld.nr.13 (2006-07):18-19). Aksjelovens bestemmelser om minoritetsvern er den eneste direkte begrensningen på statens eiermakt ved børsnotering (St.meld.nr.13 (2006-07)). Indirekte fører imidlertid børsnotering til flere begrensninger på eiermakten. Tranøy m. fl. (2007:52-54) hevder at det rådende paradigmet i internasjonalt næringsliv innebærer et fokus på kjernevirksomhet og strenge avkastningskrav. For en økende andel av internasjonale investorer er avkastning det eneste målet med eierskapet. De såkalte institusjonelle investorene forvalter stadig mer kapital, ofte på vegne av småsparere. For å tiltrekke seg nye, og holde på eksisterende kunder, er de avhengige av den kortsiktige avkastningen. Børsnoteringen endrer dermed de uformelle spillereglene for statens eierskapsutøvelse.

2.1.1 Formell hindring: Vern av minoritetsaksjonærer

Aksjelovgivningen innebærer et sterkt vern av minoritetsaksjonærer. Generalforsamlingen kan ikke treffe avgjørelser som fører til at enkelte eiere får en

urimelig fordel på bekostning av andre eiere (St.meld.nr.13 (2006-07):18). Selskapet må også, så langt det lar seg gjøre, sørge for at informasjon når aksjonærene og markedet samtidig. Snøhvit-utbyggingen skjedde likevel først etter at plan for utbygging og drift (PUD) var framlagt for og vedtatt i Stortinget. Det kan være mange situasjoner hvor statens interesser avviker fra interessene til de andre aksjonærene. I denne sammenhengen er imidlertid minoritetsvernet trolig av mindre betydning. Alle eiere, statlige som private, har sammenfallende interesser når det gjelder å avverge og begrense budsjettoverskridelser.

2.1.2 Uformell hindring: Shareholder value-prinsippet

Det statlige eierskapet har tradisjonelt vært et (aktivt) strategisk eierskap. Tendenser i det internasjonale næringslivet gjennom de siste ti-tjue årene har ført til at det reaktive finansielle eierskapet framheves som et eierskapsideal. Utviklingen startet i USA hvor framveksten av institusjonelle investorer skjøt fart ettersom enkeltpersoner begynte å spare i fond framfor å opptre enkeltvis i aksjemarkedet. Fondssparing ga større risikospredning og dessuten større makt over selskapene (Lazonick og O'Sullivan 2006:16). Til tross for at institusjonelle investorer har små eierandeler og dermed lite individuell makt, har denne investor-gruppen fått stort gjennomslag for sitt syn på selskapsledelse og eierstyring (corporate governance) (Lazonick og O'Sullivan 2006). Det skyldes et uformelt samarbeid basert på felles normsystem. Institusjonelle investorer er avhengig av hele tiden å levere gode resultater, både for å beholde eksisterende kunder og for å tiltrekke seg nye. Resultatet er at de institusjonelle investorene har sammenfallende syn på at det eneste legitime målet for selskapsdrift er avkastning, og at dette dermed bør være ledelsens primære mål (Fligstein 2002:148). Til sammen forvalter de institusjonelle investorene store mengder kapital, og det er derfor viktig for selskapene å opptre på en måte som tiltrekker seg denne kapitalen. Det innebærer å gjøre (kortsiktig) avkastning til det fremste målet for selskapet. Dette omtales gjerne som shareholder value-prinsippet (Fligstein 2002; Lozonick og O'Sullivan 2006).

Tabell 2.1: Typer av eierskap

	Finansiell	Strategisk
Aktiv		
Reaktiv		

Kilde: Tranøy m fl 2007:39

De institusjonelle investorene er selve utgangspunktet for kategorien reaktive finansielle eiere, boksen nederst til venstre i tabell 2.1. De utarbeider gjerne målsetninger for eierskapet basert på avkastningsforventinger, og selger seg ut av selskapet dersom det ikke innfrir forventingene (Lazonick og O’Sullivan 2006). Den reaktive finansielle eieren er den aktive strategiske eierens rake motsetning. Den strategiske eieren innehar en stor eierandel. Mens den finansielle eieren skaper verdier gjennom å identifisere underprisede selskaper, skaper den strategiske eieren verdier gjennom å tilføre selskapet fortrinn som kompetanse eller markedstilgang (Grünfeld og Jakobsen 2006a:38). Den strategiske eieren involverer seg i spørsmål om selskapets strategi og har gjerne sammensatte mål og en lang tidshorisont for eierskapet (Tranøy m fl 2007). Ved misnøye med selskapet tar en aktiv strategisk eier affære overfor selskapets ledelse, og benytter seg av ”voice”, snarere enn ”exit”. Tabell 2.2 viser en skjematisk framstilling av de to ytterpunktene adferd overfor selskaper de har eierandeler i.

Tabell 2.2: Eieradferd ved reaktivt og aktivt eierskap

	Exit	Voice	Loyalty
Reaktivt eierskap	X		
Aktivt eierskap		X	

Etter Hirschman 1979

Den statlige eieren har strategiske eierandeler, men opererer i et marked hvor den finansielle eieren representerer idealeieren. Tranøy m fl (2007) hevder dette bringer det statlige eierskapet inn i en paradoksal kategori: et reaktivt strategisk eierskap. Normene som er utviklet av finansielle eiere anvendes nå overfor staten, en strategisk

eier, som har langt mer potensiell makt enn en finansiell eier. En finansiell eier forholder seg passiv inntil det viser seg om avkastningsmålene er nådd. Da tar eieren beslutningen om å bli eller selge seg ut. En strategisk eier benytter seg tradisjonelt av "voice". Det er ikke politisk flertall for å selge seg ut av selskapene staten i dag har strategiske eierandeler i. "Exit" er derfor ikke et alternativ. Som reaktiv strategisk eier fratras staten dermed sitt eneste redskap overfor selskapene, "voice", når den underlegges idealene som bygger på et finansielt eierskap. Den statlige eieren sitter igjen med "loyalty" som eneste alternativ.

Før børsnoteringen hadde man ingen gode mål på hvor mye statens selskaper var verdt. Etter børsnoteringen verdsettes Statoil kontinuerlig, og endringer i selskapets omgivelser gir utslag på aksjekursen. Når et selskap har én svært dominerende eier, får denne eierens handlinger konsekvenser for aksjekursen. Politiske signaler kan derfor ha stor påvirkning på verdsettelsen av Statoil på børsen. Før børsnoteringen hadde det politiske miljøet "råd" til politisk spill rundt Statoil. Etter børsnoteringen "taper" staten og de andre eierne store verdier dersom politiske utspill fører til nedgang i aksjekursen. Når effekten av politiske utspill kan måles i kroner og øre, blir det vanskeligere å føre politikk som berører Statoil. Prisreducerende adferd rammer de andre aksjonærene, og skaper mistillit i markedet. Selv om slik eieradferd ikke rammes av lovverket, bryter det med normene i næringslivet. I media blir politikere bak slike utspill gjerne kritisert av framstående representanter for næringslivet. Børsnoteringen eksponerer det politiske miljøet direkte for næringslivsnormene, og gjør det i tillegg svært synlig når normene brytes. Politisk debatt rundt Statoil og bruk av voice overfor selskapet mangler legitimitet i næringslivet.

Det er en utbredt oppfatning at andre målsetninger enn avkastning går på bekostning av avkastningen. Selv om staten som eier gjerne har mer sammensatte målsetninger med eierskapet, hindrer hensynet til minoritetsaksjonærene staten i å forfølge disse gjennom sitt eierskap i delprivatiserte selskaper. Muligheten for at staten likevel skal bruke sin eiermakt til å ivareta andre interesser er en av årsakene til at enkelte mener at aksjene i selskaper hvor staten er eier handles med rabatt på børsen (Riisnæs 2003).

Dersom staten skulle vise seg å styre etter andre målsetninger enn avkastning, er det vanlig å anta at det rammer investorer som eier for å oppnå avkastning. Slik eierskapsutøvelse vil derfor skremme bort de fleste private investorer, og redusere kapitaltilgangen for det berørte selskapet. I tillegg kan inngripen overfor et selskap hvor staten er eier føre til investorflukt også fra de andre selskapene staten har eierandeler i. Det vil være uheldig for selskapenes utvikling. Statens legitimitet som eier avhenger derfor av om eierskapet utøves i pakt med eierskapsidealet.

2.2 Lønnsomhetshypotesen

H2: Utsiktene til lønnsomhet i prosjektene var avgjørende for hvordan politikerne reagerte på overskridelsene

Staten har mange roller. For å løse alle de offentlige oppgavene, trengs store inntekter. Gode statsfinanser er en forutsetning for å opprettholde statens tjenestetilbud. Varig reduksjon i statens inntekter vil ramme tjenestetilbudet i offentlig sektor. Store deler av landets befolkning nyter godt av et velutbygd velferdssystem. En (varig) reduksjon i statens inntekter vil derfor føre til stor misnøye med de folkevalgte politikerne. Det er avgjørende for politikerne å opprettholde tilliten i befolkningen for å bli gjenvalgt. Staten vil derfor i mange tilfeller opptre inntektsmaksimerende.

Statoil har siden etableringen i 1972 vært et kommersielt selskap. Hovedmålsetningen til selskapet har vært å tjene penger, i første omgang på norske oljeressurser, senere også internasjonalt. For at et prosjekt i et kommersielt selskap skal være vellykket er lønnsomhet i prosjektet et minimumskrav. Når Statoil presenterer nye prosjekter i Stortinget, skjer det gjennom en Plan for utbygging og drift (PUD). Her tallfester selskapet hvilke lønnsomhetskrav det har til prosjektet. Lønnsomheten er en funksjon av investeringskostnadene og inntjeningspotensialet. I utgangspunktet er det knyttet størst usikkerhet til det siste. Inntjeningen i prosjekter i petroleumsindustrien avhenger

av oljeprisen⁴. Den er utsatt for store svingninger. I de tre utbyggingsprosjektene det her handler om, viste deg seg at det også var knyttet usikkerhet til investeringskostnadene. Lønnsomheten i prosjektene endret seg underveis i prosessen, og kan ha påvirket politikernes syn på prosjektene fra suksess til fiasko.

2.3 Prestisjehypotesen

H3: Politikere som har lagt ned mye politisk prestisje for å få gjennomført et prosjekt, ønsker ikke en granskning når prosjektet feiler, fordi det kan sette dem i et dårlig lys

Staten og næringslivet har felles interesser i å skape inntekter og økonomisk vekst, men enkelte ganger motstridende oppfatninger om hvordan målsetningene skal nåes. Staten går derfor gjerne inn i dialog med selskapene for å realisere målsetningene innenfor rammene av storsamfunnets interesser. Det statlige engasjementet kan føre til en gisselsituasjon for politiske myndigheter dersom prosjekter de har vært involvert i viser seg å være mislykkede. Er det mulig å kritisere et prosjekt de selv har vært pådrivere for uten å miste ansikt?

Rational choice-litteraturen forstår politikere som nyttemaksimerende individer (se for eksempel Keech 1995). Deres fremste mål er å bli gjenvalgt, og handlingene deres må forstås ut fra en slik kontekst. Anvendt på Snøhvit, blir argumentasjonen slik: I første omgang søker politikerne gjenvalg gjennom å være pådrivere for et prosjekt som vil skape arbeidsplasser i distriktene. Når dette prosjektet feiler på viktige punkt, kan det derfor være rasjonelt for de samme politikerne å søke å unngå oppmerksomhet rundt svikten, ettersom slik oppmerksomhet vil kunne slå tilbake. At prosjektet har økte kostnader i forhold til forutsetningen for utbyggingen, endrer jo ikke det faktum at arbeidsplasser er skapt og popularitet vunnet. En slik tilnærming kan lykkes når det

⁴ Gassprisen følger oljeprisen (se for eksempel Holmøy og Nielsen 2008). Oljeprisutviklingen har derfor direkte relevans også for lønnsomhetsutviklingen i gassutvinningsdelen av Åsgard-prosjektet og Snøhvit. Det er årsaken til at jeg i det videre kun omtaler oljeprisutviklingen.

lokale engasjementet for å få arbeidsplasser til regionen, er større enn det folkelige engasjementet rundt overskridelsene.

2.1 Begrepsfesting og operasjonalisering

De tre hypotesene mine leder til tre uavhengige variabler: Børsnotering, lønnsomhet og politikeres rasjonalitet. Den avhengige variabelen er endring i politisk oppmerksomhet ved budsjettoverskridelser i Statoil. Børsnotering fordrer ingen ytterligere operasjonalisering. For å avgjøre om den hadde noen innvirkning på utfallet av overskridelsene på Snøhvit sammenlignet med Mongstad og Åsgard, vil jeg se på argumentasjonen som ble brukt. De formelle konsekvensene av børsnotering er relativt enkle å måle. Vil statlig inngripen redusere de andre eiernes avkastning? I hvilken grad er det brukt som argument? De uformelle konsekvensene av børsnoteringen er vanskeligere å operasjonalisere. Det er vanskelig å måle om noen lar seg påvirke av normer. Det er imidlertid politisk uenighet om staten skal la normene i næringslivet være til hinder for eierskapsutøvelsen. Dersom normene i næringslivet hadde innvirkning på den politiske oppmerksomheten som ble Snøhvit-overskridelsene til del, er det derfor rimelig å anta at det ville kommet til uttrykk gjennom debatt. Analyse av stortingsdebattene og avisartikler vil avsløre om en slik debatt fant sted.

Både ”utsikter til lønnsomhet”, ”rasjonell adferd” og ”endring i politisk oppmerksomhet” krever operasjonalisering. Lønnsomhet er en funksjon av utgiftene og inntektene ved et prosjekt. Da prosjektene ble vedtatt i Stortinget var det med beregninger både om kostnadene ved utbyggingen og inntektsgrunnlaget. Inntektene ved de tre utbyggingene avhang av oljeprisen. I Plan for utbygging og drift (PUD) konkretiserer utbyggeren hvilken oljepris som må til for at prosjektet skal møte kravene til lønnsomhet med de utbyggingskostnadene man planlegger. Når kostnadene øker, synker lønnsomheten, med mindre inntektene også øker. Svingninger i oljeprisene er vanskelige å forutse. Oljeprisen avhenger ikke bare av produksjonen og etterspørselen. Også spådommer om framtidige produksjons- og etterspørselskurver

har effekt på oljeprisen. Det er mye som påvirker framtidsutsiktene på dette markedet. Antallet nye funn, konfliktnivået i oljerike regioner og økonomisk vekstrate er bare noen av faktorene. Det hefter derfor stor usikkerhet til den oljeprisen man opererer med i PUD, som er et estimat for oljeprisen over flere år framover i tid. Ettersom det er vanskelig å forutse svingninger i oljeprisen, preges gjerne markedet av stor optimisme når oljeprisen er oppadgående, og pessimisme når den er nedadgående (Mohn 2008). Høye oljepriser forsvaret høye utbyggingskostnader, og muliggjør utbygging av felt som tidligere ble vurdert som ulønnsomme. Sysselsettingen i næringen går opp, og sektoren ledes inn i en oppadgående spiral. Det er naturlig å tro at dette mønsteret påvirker politikerne. Når oljeprisen oppfattes som høy, vurderer de utsikten til lønnsomheten som god, når den oppfattes som lav, vurderer de den som dårlig. For norske politikere har oljeprisen betydning også utover å vurdere lønnsomheten på norsk sokkel. Oljeprisen bidrar også sterkt til den økonomiske situasjonen i Norge. Lav oljepris har stor og direkte effekt på statsbudsjettet. Oljeprisen påvirker derfor den økonomiske stemningen. Den økonomiske stemningen utgjør en viktig kontekst for hvordan overskridelser i milliardklassen blir oppfattet. ”Utsiktene til lønnsomhet” operasjonaliseres derfor til om oljeprisen ble vurdert som god eller dårlig på det tidspunktet overskridelsene ble kjent og politisk behandlet, og om lønnsomheten ble diskutert i de offentlige dokumentene som eksisterer om overskridelsene.

Hypotesen om politikere som rasjonelle, stemme-maksimerende individer, krever operasjonalisering: hva er stemme-maksimerende adferd ved tilfeller av store budsjettoverskridelser i Statoil? Det avhenger av graden av involvering i planlegging av prosjektene. Er det Statoil som har kommet til Stortinget med prosjektet, eller har Stortinget, eventuelt enkeltpartier, tatt initiativ overfor Statoil? Dersom Statoil, uten politisk initiativ, har presentert prosjektet for Stortinget, vil det være stemme-maksimerende å skape avstand til selskapet gjennom krav om ansvarliggjøring. Dersom initiativet kom fra Stortinget eller regjeringen vil det være stemme-maksimerende å unngå kritisk oppmerksomhet rundt prosjektet og egen rolle. Operasjonaliseringen av prestisjevariabelen innebærer derfor at en må gå tilbake til

tidspunktet hvor prosjektet ble presentert for Stortinget, og kartlegge det politiske engasjementet den gangen. Deretter må en se på reaksjonene ved offentliggjøringen av overskridelsene. Er det samvariasjon mellom politisk initiativ og reaksjonene på overskridelsene?

I presiseringen av den avhengige variabelen tar jeg utgangspunkt i den politiske oppmerksomheten som ble rettet mot overskridelsene på Mongstad og Åsgard. Mongstad-overskridelsene førte til at (i kronologisk rekkefølge):

- Regjeringen informerte Stortinget i en stortingsmelding
- Riksrett ble vurdert
- Styre og konsernsjef måtte gå
- Energikomiteen kom med en melding
- Kontrollkomiteen kom med en melding
- Riksrevisjonen foretok en granskning av de teknisk-økonomiske sidene ved prosjektet

Åsgard-overskridelsene førte til at:

- Regjeringen nedsatte et utvalg som skulle gjennomgå årsakene til kostnadsoverskridelsene på norsk sokkel (Kaasen-utvalget)
- Styre og konsernsjef måtte gå
- Regjeringen informerte Stortinget i en stortingsmelding
- Riksrevisjonen foretok en granskning av de teknisk-økonomiske sidene ved prosjektet

Overskridelsene på Snøhvit førte til at:

- Einar Steensnæs (Krf) stilte i Stortinget for å informere om overskridelsene i 2004

- Thorhild Widvey (H), stilte i Stortinget for å informere om overskridelsene i 2005

Politisk oppmerksomhet betegner med andre ord de politiske reaksjoner og handlinger som forekom i det offentlige rom, og som er dokumentert i offentlige dokumenter. Endring i politisk oppmerksomhet dreier seg derfor om endring i kvantitet og mangfold når det gjelder offentlige dokumenter om overskridelsene.

3 Metode

Målet for oppgaven er å avdekke i hvilken grad tre hypoteser om henholdsvis børssnotering, lønnsomhet og politisk prestisje kan forklare det som framstår som endring i politisk oppmerksomhet fra overskridelsene på Mongstad og Åsgard, til Snøhvit. Hvordan skal man gå fram for å styrke eller svekke sannhetskandidaturet til forklaringsmodellene? Metodevalget avgjøres først og fremst av praktiske hensyn: hvilke datakilder er tilgjengelige? Det finnes mye tekstdata om overskridelsene på Mongstad, Åsgard og Snøhvit. Det dreier seg om medieomtale, stortingsmeldinger, norske offentlige utredninger og referater fra stortingsdebatter. Omfanget av medieomtalen er langt større for overskridelsene på Snøhvit og Åsgard, enn for Mongstad. Det er ikke grunnlag for å tolke dette som at Snøhvit-overskridelsene fikk mer oppmerksomhet enn overskridelsene på Mongstad. Det er snarere en konsekvens av et langt større mediemangfold som følge av framveksten av internett og opphevelsen av kringkastningsmonopolet for tv og radio.

Avisartikler ble brukt i den innledende delen av undersøkelsen, som utgangspunkt for hypotesene, som bakgrunn for intervjuguide, og som et tillegg og korrektiv til intervjuene. Den avhengige variabelen, ”endring i politisk oppmerksomhet” er operasjonalisert som mengde og mangfold av offentlig dokumenter om temaet. Analyse av offentlige dokumenter som stortingsdebatter, stortingsmeldinger og offentlige utredninger sto derfor også sentralt. At jeg i tillegg utførte intervjuer, ga meg mulighet til å diskutere hypotesene mine med mennesker som var direkte involvert i prosessene ved de tre tilfellene av budsjettoverskridelser. Dette førte til omarbeiding og presisering av hypotesene underveis i arbeidet. Gjennom intervjuene innhentet jeg dessuten data som ikke var tilgjengelig i tekstform. Intervjuene ga følgelig den nødvendige dybden for å teste hypotesene. Et viktig element er at tekstdataene i all hovedsak stammer fra de tidspunktene hvor overskridelsene var under offentlig debatt. De involverte kan, på det tidspunktet hvor deres handlinger var i fokus, ha hatt andre agendaer enn å få fram den fulle sannheten. Det er derfor mulig at intervjuer foretatt flere år etter at overskridelsene ble behandlet kan bringe fram nye

opplysninger. Dette gjelder i særdeleshet for Mongstad-saken, som er over tjue år gammel, men også for Åsgard og Snøhvit. Den siste begrunnelsen for å foreta intervjuer i tillegg til tekstanalyse er muligheten for triangulering. Det var en del uoverensstemmelser i tekstdataene, og jeg benyttet intervjuene til å undersøke det nærmere. På samme måte var det visse uoverensstemmelser i framstillingen til informantene, som tekstdataene bidro til å avklare.

3.1 Case-studie som forskningsdesign

Problemstillingen for oppgaven innebærer bruk av case-studie hvor den politiske oppmerksomheten ved budsjettoverskridelser i Statoil er fenomenet som studeres. Fenomenet studeres på tre forskjellige tidspunkter, og disse tidspunktene utgjør studiens case⁵. Tilnærmingen kalles gjerne komparativ case-studie ettersom utgangspunktet for studien er en sammenligning av den politiske oppmerksomheten ved tre tilfeller av budsjettoverskridelser.

Det er mange (til dels motstridende) oppfatninger av hva en case-studie er. I en artikkel fra 2004 forsøker John Gerring å systematisere de ulike oppfatningene. Han hevder å ha funnet en definisjon som oppsummerer de mest brukte oppfatningene av case-studier:

”for methodological purposes a case study is best defined as an in depth study of a single unit (a relatively bounded phenomenon) where the scholar’s aim is to elucidate features of a larger class of similar phenomena” (Gerring 2004:341)

Politisk oppmerksomhet ved budsjettoverskridelser i Statoil er fenomenet som studeres, og operasjonaliseringen av variabelen bidrar til å begrense fenomenet i henhold til Gerrings definisjon. Jeg er av den oppfatning at det som framstår som troverdige forklaringer på endring i politisk oppmerksomhet ved budsjettoverskridelser

⁵ Se Gerring 2004 for begrepsdefinisjoner

også kan være troverdig som forklaringer på variasjon i politisk oppmerksomhet overfor all Statoils aktivitet. Budsjettoverskridelsene innebærer store tap for staten, både gjennom eierandelen i Statoil⁶, og gjennom fratrekksordningene for investeringskostnader på norsk sokkel. Staten taper både utbytte og skatteinntekter på budsjettoverskridelser. Eventuelle beregninger av tapene vil basere seg på spekulasjoner, men det er rimelig å anta at det dreier seg om milliarder av kroner. Overskridelser i denne størrelsesordenen påvirker statens interesser svært negativt og tiltrekker seg dessuten stor oppmerksomhet. Dersom den politiske oppmerksomheten rundt en slik sak er lav, fører det til forventninger om lav oppmerksomhet rundt andre deler av Statoils drift og strategi.

Case-studier kan ikke føre til generaliseringer på tvers av populasjoner, slik man kan med basis i et representativt utvalg. Case-studier kan imidlertid danne grunnlag for teoretisk begrunnede generaliseringer, ofte kalt analytisk generalisering (Yin 2003:10). I tillegg til at funnene i oppgaven vil være relevante for å forklare den politiske oppmerksomheten overfor Statoil, mener jeg at de kan være relevante for å forstå andre sammenhenger i norsk politikk. Spillregelhypotesen kan være relevant for å forstå endringer i forvaltningen av det statlige eierskapet i alle de delstatlige selskapene som staten har strategisk eierskap i, åtte til sammen. Dersom det viser seg at Statoil ikke lenger er underlagt demokratisk kontroll, er det et funn som kan overføres til de delstatlige selskapene Norsk Hydro, Yara, Telenor, DnB NOR, SAS, Cermaq og Kongsberg Gruppen. Verdien av de delstatlige selskapene er vurdert til 488 461 milliarder kroner (per 30.06.2006) (St.meld.nr.13 (2006-07):12). Reduksjon i demokratisk kontroll overfor disse selskapene innebærer derfor overføringen av stor makt fra Stortinget til kommersielle selskaper. Lønnsomhetshypotesen på sin side, kan ha relevans for å forstå variasjon i forvaltningen av statens direkte eierskap også i unoterte selskaper. Dersom det statlige eierskapet styres av samfunnsøkonomiske vurderinger, innebærer det en eierskapsforvaltning helt i tråd med næringslivsidealene. Den siste hypotesen, prestisjehypotesen, har også relevans i forhold til andre

⁶ Etter børsnoteringen ble forvaltningen av SDØE flyttet fra Statoil til det nyopprettede Petoro. Petoro eier 30 prosent av Snøhvit. Staten taper derfor penger i Snøhvitprosjektet både gjennom eierandelen i Statoil og gjennom sitt eierskap av helstatlige Petoro, samt gjennom skattefradraget for investeringsutgifter (DN.no 2005)

(del)statlige selskaper. Styrking av denne hypotesen vil i tillegg antyde store svakheter ved demokratiet. Dersom politikerne er mest opptatt av prestisje, forhindrer det demokratisk kontroll og kritisk oppmerksomhet rundt feilslåtte prosjekter på alle samfunnsområder.

Når et av målene med studien er generalisering, krever det at man ikke fordypet seg i det unike ved hver case, men prøver å forklare endringen i politisk oppmerksomhet på en så enkel måte som mulig (King, Keohane og Verba 1994:10). Det oppstår trade-off mellom "thick description" og muligheten for å generalisere, hvor noe av det unike ved hver case må vike for å muliggjøre analytisk forenkling. Arbeidet har vært guidet av flere arbeidshypoteser nettopp for at jeg skal beholde fokus på det generaliserbare framfor det unike. Dette er en framgangsmåte som anbefales av Andersen (1997:130).

3.2 Intervju

Utformingen av tre hypoteser innebar at mye av temaene for intervjuet var klargjort på forhånd. I tillegg ønsket jeg å høre informantenes egne vurderinger av årsaksforholdene for å kunne endre eller justere hypotesene underveis, og dermed besvare problemstillingen på best mulig måte. Disse hensynene førte til at jeg valgte å gjennomføre semistrukturerte intervjuer.

Intervjuene varte i ca en time. Alle intervjuene, med unntak av intervjuet med Astrid Marie Nistad, fant sted på informantens arbeidsplass. Det er trygge omgivelser for informantene og et godt utgangspunkt for en samtale. Jeg møtte Nistad på en lite besøkt kafé i Oslo sentrum. Hun er bosatt i Bergen, men ville møte meg i Oslo i forbindelse med et møte hun hadde i byen. I begynnelsen av intervjuet befant det seg en bekjent av Nistad i lokalet. Vedkommende forlot stedet etter få minutter og hadde derfor liten innvirkning på intervjuet.

3.2.1 Utvalgelse av informanter

Når målet er å avdekke hvordan eller hvorfor enkelte beslutninger fattes, vil populasjonen ofte være liten fordi den ideelle informant er et førstehåndsvitne til fenomenet som studeres (Dahl 1967:59). Det krever en annen utvalgelse enn den representative. Utvalgelse av informanter er i dette tilfellet basert på ”målrettet utvalgelse” (purposive sampling) (Tansey 2007:770). Ut fra den kjennskapen jeg hadde innledningsvis til prosessene rundt Mongstad-, Åsgard- og Snøhvit-utbyggingen utpekte det seg en håndfull meget relevante informanter. De beslutningstakerne som var mest synlige inkluderer statsråder og statssekretærer. Konsernsjefene deltok ikke selv i beslutningsprosessen, men var sterkt involvert i informasjonsutvekslingen med departementet. De kan derfor ha verdifull informasjon om hvordan beslutningsprosessen foregikk. Denne informasjonen kan sammenholdes med informasjonen fra beslutningstakerne og dermed potensielt styrke validiteten til funnene.

Jeg ønsket i utgangspunktet å foreta minst to intervjuer med sentrale personer fra alle tre case. Først kartla jeg den politiske ledelsen i olje- og energidepartementet på de tre aktuelle tidspunktene, siden målet var å avdekke årsakene til endringen i politisk oppmerksomhet fra regjeringens side. Fordi det var ønskelig med et korrektiv til deres versjoner, kontaktet jeg også to tidligere konsernsjefer i Statoil.

Jeg lyktes kun i å få ett intervju om Mongstad-overskridelsene. Det er ikke mange gjenlevende blant dem som deltok i beslutningsprosessen, verken fra politisk eller administrativ ledelse. Statsråd Arne Øien er blant dem som er borte. Jeg valgte derfor å rette en henvendelse til hans statssekretær, Astrid Marie Nistad, og Statoils daværende konsernsjef Arve Johnsen. Arve Johnsen ønsket ikke å stille til intervju, men viste til at hans versjon er gjengitt i boken ”Statoil-år. Gjennombrudd og vekst” fra 1990 (Johnsen 2007 [e-post]).

Jeg gjennomførte to intervjuer om Åsgard-overskridelsene. Jeg henvendte meg til Marit Arnstad som var olje- og energiminister da de første overskridelsene ble kjent, men som gikk ut i svangerskapspermisjon 26. mars 1999. Jeg henvendte meg derfor også til Anne Enger (tidl. Lahnstein) som fungerte som olje- og energiminister i Arnstads fravær, i til sammen fem måneder. For å sikre meg innblikk i kontinuiteten kontaktet jeg også Erlend Grimstad som ble utnevnt til statssekretær i departementet kun måneder etter at de første overskridelsene ble kjent, og som ble der gjennom hele prosessen som førte til at styret og toppledelsen måtte gå. I tillegg henvendte jeg meg til Statoils daværende konsernsjef Harald Norvik. Jeg fikk avtaler med alle, med unntak av Grimstad som var på reise i flere uker, og ikke tilgjengelig verken på telefon eller e-post. Marit Arnstad valgte å trekke seg fra intervjuavtalen bare dager i forveien fordi hun mente at hennes posisjon som nestleder i styret i StatoilHydro var til hinder for å uttale seg om selskapet i en slik sammenheng (Arnstad 2008 [e-post]).

Snøhvit-overskridelsene ble mottatt av to etterfølgende olje- og energiministere som representerte hvert sitt parti i Bondevik II-regjeringen. Jeg fikk intervju med tidligere olje- og energiminister Einar Steensnæs, som mottok meldingene om de første overskridelsene på Snøhvit. I tillegg kontaktet jeg Thorhild Widvey og hennes statssekretær Oluf Ulseth, som opplevde å få bekreftet ytterligere overskridelser i den tiden de var i departementet. Begge sa seg villige til å stille til intervju, men jeg lyktes ikke i å få tak i Widvey for den endelige intervjuavtalen, til tross for gjentatte forsøk.

3.2.2 Intervjuguide

Ethvert semi-strukturert intervju tar utgangspunkt i en intervjuguide. Fordi dette var mine første intervjuer, valgte jeg å utarbeide skriftlige intervjuguider. Guidene varierte fra intervju til intervju, fordi de ulike informantene ville ha ulik informasjon å bidra med basert på deres posisjon i beslutningsprosessen. Alle guidene tok utgangspunkt i arbeidshypoteser, med spilleregelhypotesen, lønnsomhetshypotesen og prestisjehypotesen som de viktigste. Det gjorde intervjudataene lett sammenlignbare til

tross for at fokus for intervjuet varierte noe fra informant til informant. Intervjuguidene inneholdt hovedspørsmål samt mulige oppfølgingsspørsmål. Rubin og Rubin (2005:135) anbefaler at man begrenser seg til å ta opp 3-4 hovedspørsmål i hvert intervju. Det forutsetter at man har mulighet til å gjennomføre flere intervjuer. Ettersom denne studien er basert på elite-intervju, kunne jeg ikke forvente å få anledning til å treffe informantene mer enn en gang. De fleste av informantene har svært travle arbeidssituasjoner og flere måtte nødes til å stille til intervju. Tidsaspektet ved masteroppgaven begrenser også muligheten til å gjennomføre flere intervjuer med samme informant. Jeg måtte derfor benytte anledningen til å stille alle spørsmålene jeg ønsket å få svar på. Hypotesene er imidlertid beslektet, og det førte til at jeg likevel fikk den dybden som er ønskelig i kvalitative intervjuer.

3.3 Validitet og reliabilitet

Det er alltid en fare for at man kun finner det man leter etter, både fordi man er forutinntatt i møte med dataene, og fordi informantene bevisst kan framstille hendelser på en måte som ”blidgjør” forskeren. Årsaken er gjerne sammensatt. For det første er det velkjent at informanter, nærmest som en refleks, prøver å gi de svarene de tror forskeren ønsker seg. Dette er kjent som ja-siing fra kvantitative undersøkelser. Temaet for min studie, statlig eierskapsutøvelse, er politisk følsomt og omstridt. Selv om jeg var nøye på at min kommunikasjon med informantene ikke skulle bære preg av at jeg selv hadde inntatt noe standpunkt i forhold til god eller dårlig eierskapsutøvelse, opplevde jeg at flere av informantene antok at jeg var kritisk til den retningen eierskapsutøvelsen har tatt.

3.3.1 Validitet

Intervjuene omhandlet hendelser som for mange av informantene lå langt tilbake i tid. Det representerer en utfordring i forhold til intervjudataenes validitet. Det er over 20 år

siden Mongstad-overskridelsene ble kjent og behandlet i Stortinget, mens det nærmer seg ti år siden Åsgard-saken. Snøhvit-overskridelsene kom for tre og fire år siden. Jeg måtte derfor stole på informantenes hukommelse under intervjuene. Flere unnskyldte seg med at de ikke husket den nøyaktige rekkefølgen på ting, og at de heller ikke kunne huske akkurat når hendelser inntraff. Det er likevel gjennomgående for de fleste av mine informanter at de hendelsene jeg intervjuet dem om, står som svært viktige i deres yrkesliv. Flere ga uttrykk for at de syntes det var interessant å få henvendelser om hendelser som de anså som sentrale i deres liv (Nistad 2008 [intervju]; Enger 2008 [intervju]). Mange ga også inntrykk for imponerende detaljhukommelse. Så selv om hendelsene til dels lå langt tilbake i tid, har det mindre betydning når temaet for intervjuet er hendelser som oppleves som så viktige av informantene selv. Jeg kan likevel ikke utelukke at hukommelsen har sviktet i enkelte tilfeller. Alle påstander og faktaopplysninger ble derfor sjekket opp mot skriftlige kilder så langt det lot seg gjøre.

Alle dataene må tolkes i lys av kontekst. Hva som er relevant kontekst kan være vanskelig å vurdere. I analyse av stortingsdebattene måtte jeg være oppmerksom på partitilhørighet, og sette debattantenes innlegg i sammenheng med partienes politikk, også tilbake i tid. Flere av debattene jeg analyserte bar preg av at saksområdet var politisk betent, og debattinnleggene måtte derfor tolkes i en kontekst der skyld og ansvar skulle fordeles mellom partiene.

Triangulering ble veldig viktig for å sikre studiens validitet, men ikke bare for å korrigere for svikt i hukommelsen. Håndteringen av overskridelsene på Mongstad og Åsgard er store hendelser i norsk petroleumshistorie. Mye oppmerksomhet er rettet mot spørsmålet om ansvarsforhold. Alle informantene har derfor en egeninteresse av å ”pynte på” historien for å sette seg selv i et godt lys. Ikke alle tekstdataene som finnes om overskridelsene kan brukes til å understøtte eller korrigere intervjudataene. Også tekstenes validitet må vurderes. Dersom en informant har egeninteresse av å forvrengte historien, er det lite nytte i å bruke tekster utarbeidet av vedkommende selv eller dennes parti- eller meningsfeller. Det betyr for eksempel at Stortingsmeldingene har mindre verdi som underbyggende tekster i forhold til intervjuene med

regjeringsmedlemmer. Nistad (2008 [intervju]) fortalte at hun og de andre som deltok i utarbeidelsen av stortingsmeldingen om Mongstad-overskridelsene var svært bevisste på å framstille saken slik at ansvaret kunne fordeles med foregående olje- og energiministere.

3.3.2 Reliabilitet

Case-studier er normalt sterke på validitet, mens reliabiliteten er svak. De ”tykke beskrivelsene” innebærer at dataene kan forstås ut fra kontekst og ikke løsrevet fra den, slik problemet gjerne er med kvantitative data. I kvantitative studier er imidlertid den metodiske framgangsmåten rigid, og dermed enklere å etterprøve. Det er en utfordring i kvalitative studier å redegjøre for datainnsamling og –tolkning på en slik måte at andre kan gjøre det etter en.

Det finnes lydopptak av alle intervjuene. Det styrker både validiteten og reliabiliteten i studien. En tredjepart kan gjennom å lytte til intervjuopptakene få dokumentert hvilke spørsmål som ble stilt, hvordan de ble stilt og i hvilken rekkefølge. Jeg vil imidlertid være forsiktig med å dele denne informasjonen. Samtalene er i utgangspunktet konfidensielle, og jeg forpliktet meg overfor informantene til å innhente samtykke før jeg brukte uttalelser og poenger i oppgaven. Dersom det skulle bli aktuelt å la en tredjepart lytte til samtalene, vil jeg derfor innhente samtykke fra informantene så langt det lar seg gjøre.

Jeg har ikke gjort noe forsøk på å anonymisere informantene mine. Det er få med førstehåndskjennskap til den politiske behandlingen av overskridelsene. Når antall potensielle informanter er lite, er det vanskelig å skjule identiteten deres. Anonymitet er i utgangspunktet ønskelig i intervjusammenheng. For det første kan anonymitet føre til at informantene snakker friere fordi de ikke trenger å stå til rette for uttalelsene overfor omverdenen. Jeg opplevde flere ganger at informantene understreket at de ikke ville knyttes til informasjon som de delte med meg. Anonymitet representerer således

en fordel både for forsker og informant. For det andre beskytter anonymitet informantene for reaksjoner på deres uttalelser i forbindelse med studien. Jeg forsøkte å løse noe av dette problemet ved å avtale med informantene at jeg ville sende dem et sammendrag av intervjuet før jeg benyttet det i min analyse. På den måten fikk informantene mulighet til å korrigere dersom de mente jeg hadde misforstått, eller trekke tilbake uttalelser som de ikke følte seg komfortable med. At informantene ikke er anonyme har imidlertid også en positiv konsekvens: Det øker reliabiliteten til studien.

4 Tre historier: Overskridelsene på Mongstad, Åsgard og Snøhvit

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvordan prosjektene på Mongstad, Åsgard og Snøhvit utviklet seg, og konsekvensene det fikk. I neste kapittel analyserer jeg årsakene til hvorfor utkommene ble så ulike mellom Mongstad og Åsgard på den ene siden, og Snøhvit på den andre. Først vil jeg imidlertid redegjøre for hvordan eierskapet i Statoil har vært gjenstand for en løpende politisk debatt. Det utgjør en viktig kontekst for den politiske behandlingen av kostnadsoverskridelsene.

4.1 Statoil i den politiske debatten

Da Statoil ble etablert i 1972 var det som statsaksjeselskap. Arbeiderpartiet så foretaksformen som et middel for å sikre oljeselskapet stor forretningsmessig frihet. Stortinget derimot, med Høyre i spissen, fryktet et egenrådig selskap med nære bånd til Arbeiderpartiet og etterlyste sterkere parlamentarisk kontroll (Grønlie 2001:314). Da overskridelsene på Mongstad ble kjent, førte det til et politisk traume for Arbeiderpartiet. Konsernsjef Arve Johnsen var arbeiderpartimann med sterk støtte i partiet og regjeringen. For Høyre ble Mongstad-overskridelsene en anledning til å understreke de uheldige konsekvensene av de tette båndene mellom Statoil og Arbeiderpartiet. Etter hvert som Statoil forvaltet en stadig større oljeformue, ønsket også Arbeiderpartiet å sikre større politisk kontroll med selskapet. Det oppsto dermed tre hovedstandpunkter:

”Statoil ville helst ikke ha noen særregler, eller et absolutt minimum av slike. Stortingsopposisjonen med Høyre i spissen ville ha sterke innskrenkninger i selskapets frihet. Regjeringen og Arbeiderpartiet inntok en mellomposisjon”
(Grønlie 2001:314)

Resultatet ble følgende kompromiss: Statoil skulle legge fram særlig viktige saker for generalforsamlingen, det vil si statsråden i Olje- og energidepartementet. I tillegg

skulle regjeringen og Statoil i samarbeid utarbeide en årlig melding til Stortinget om selskapets prosjekter, samt saker av ”prinsipiell eller politisk karakter” (Grønlie 2001:314). Ordningen inngikk i selskapets vedtekter som paragraf 10. Som statsaksjeselskap ble selskapet styrt og forvaltet etter aksjelovgivningen, med paragraf 10 som et tillegg. Ved børsnoteringen falt paragraf 10 bort. Staten beholdt to tredjedeler av aksjene, og sikret seg derfor kvalifisert flertall i generalforsamlingen. På den måten beholdt staten kontroll over avgjørelser som endringer i selskapets vedtekter, fusjoner og fisjoner og flytting av hovedkontorfunksjoner.

Årsakene til børsnoteringen er sammensatte, og er heller ikke tema for denne oppgaven. Mitt fokus er snarere konsekvensene av børsnoteringen. Det er tilstrekkelig å fastslå at delprivatiseringen hadde bred støtte:

”Tilhengerne av en mindre stat slutter opp fordi statsengasjementet blir mindre og fordi delprivatiseringen kan sees som første skritt mot en mer omfattende privatisering. For tilhengerne av fortsatt bredt statsengasjement er delprivatisering spiselig fordi den oppfattes som et virkemiddel for å styrke de tidligere ”rene” statsselskapene og som langt mindre vidtgående enn full privatisering” (Grønlie 2001:324)

Det var Statoils ledelse som tok initiativet til en diskusjon omkring eierskapsspørsmålet. Etter klarsignal fra styret, gjorde konsernsjef Harald Norvik dette til hovedtema under sin tale ved Sandefjordkonferansen i januar 1999 (Lerøen 2002). Overskridelsene på Åsgard kom dermed midt i en debatt om framtida til det statlige eierskapet i Statoil. Det fikk flere til å analysere hvordan den politiske behandlingen hadde vært dersom Statoil allerede hadde vært børsnotert. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5. Først vil jeg redegjøre for planleggingen og gjennomføringen av Mongstad, Åsgard og Snøhvit, og vise hvor ulik den politiske behandlingen ble.

4.2 Mongstad

- Prosjektet var anslått å koste 8.7 milliarder kroner
- Overskridelsene ble på 8.3 milliarder kroner
- Overskridelsene representerer 49 prosent av prosjektets totale kostnader
- Prosjektet ble 95 prosent dyrere enn anslått

Arve Johnsen ble Statoils første konsernsjef da han ble utnevnt i 1972. Han var siviløkonom og jurist og kom fra stillingen som statssekretær for Arbeiderpartiet i Industridepartementet (Ask 2006). Utvidelsen av raffineriet på Mongstad hadde vært planlagt siden 1980, og var opprinnelig et samarbeidsprosjekt mellom Statoil og Norsk Hydro. Stortingsvedtaket om utbygging fra 1984 var sterkt anbefalt av Willoch-regjeringen, med Olje- og energiminister Kåre Kristiansen (Krf) i spissen. Stortinget var enstemmig i sitt vedtak (Kindingstad 2002:223). Departementet utredet markeds- og lønnsomhetsanslagene, men ikke investeringsanslaget. Årsaken var at Mongstad-utbyggingen ikke innebar utviklingen av ny teknologi. Departementet mente derfor at det var relativt enkelt å beregne kostnadene på prosjektet (Helland 1988) Etter at utbyggingen ble vedtatt i Stortinget, solgte Hydro sin andel til Statoil fordi de mente prosjektet var preget av usikkerhet om lønnsomheten og at kostnadsanslagene var for lave (Kindingstad 2002:223-233). Utvidelsen av raffineriet innebar en kapasitetsøkning fra fire til 6.5 millioner tonn per år (Johnsen 1990:285-286). Utbyggingen var beregnet til å koste 4.2 milliarder kroner (Riksrevisjonen 2000-01:10). Det tilsvarer 8.7 milliarder i 2006-kroner. Begrunnelsen for utvidelsen var muligheten for økt inntjening og risikospredning dersom Statoil kunne selge mer av oljen i form av foredlede petroleumsprodukter som bensin (Johnsen 1990:285). Etter Stortingsvedtaket begynte forprosjekteringen som snart avslørte et investeringsestimert som lå høyere enn utgangspunktet for stortingsvedtaket. Gjennom bearbeidelser av prosjektet, ble de ekstra utgiftene redusert til mindre enn 10 prosent av de totale kostnadene (Johnsen 1990:286-287). Da byggearbeidene kom i gang våren 1986, ble det klart at planleggingen hadde vært mangelfull. Tegningene var ufullstendige og stemte heller ikke overens med anlegget som allerede lå på Mongstad (Kindingstad

2002:237). Likevel skriver Arve Johnsen (1990:287): ”Tids- og kostnadsrammene var presset, men ikke vesentlig mer enn vi var vant med fra andre store prosjekter”. I praksis vil det si Statpipe og første del av Gullfaks (Østerbø 1989).

Mongstad-saken var preget av sviktende kommunikasjon. Først i begynnelsen av 1987 forsto ledelsen at prosjektet ikke gikk etter planen. ”I løpet av sommeren og høsten 1987 ble det klarlagt at raffineriutbyggingen ville bli vesentlig dyrere enn antatt” (Johnsen 1990:288). Styret i Statoil, ved styreformann Inge Johansen, orienterte Olje- og energiminister Arne Øien (Ap) om økte kostnader i juni 1987. Øien ba om nærmere informasjon om omfanget og årsakene til overskridelsene. Overskridelsene ble offentlig kjent i september. Opposisjonen reagerte sterkt på overskridelsene og krevde dessuten en forklaring fra statsråden på hvorfor de ikke var blitt informert tidligere (NTBTekst 1988). Statoil orienterte Olje – og energidepartementet i en rapport i oktober samme år, og Øien videreformidlet denne informasjonen til Stortinget. Staten eide 100 prosent i Statoil, og pressen fokuserte på at det var skattebetalernes penger det var snakk om. Overskridelsene ga opphav til uttrykket ”en mong”, og avisoppslagene dreide seg om hvilke velferdsoppgaver som kunne vært løst for det samme beløpet (Nielsen 1988; Dagens Næringsliv 1988). Opposisjonen kritiserte statsråden for manglende handlekraft. Øien svarte på kritikken i en stortingsmelding (Mongstadmeldingen) som ble utgitt 13. november (St.meld.nr.16 (1987-88)). Den inneholdt sterk kritikk av Statoils toppledelse og styre, men ingen signaler om handling fra departementets side (St.meld.nr.16 (1987-88)). Det var ikke tilstrekkelig til å stilne opposisjonens kritikk. Det ble spekulert i mistillit mot statsråden, og Riksrett ble vurdert (Nistad 2008 [intervju]; Olsen 1987). 20. november 1987 ble styret likevel oppløst. Tre av styremedlemmene, Vidkunn Hveding, Fredrik Thoresen og Toril V. Lundestad, formidlet departementet at de trakk seg fra sine verv. Det førte til at resten av styret også stilte sine plasser til disposisjon (Aaserud 1987). Det avsatte styret besto, foruten de allerede nevnte medlemmene, av styreleder Inge Johansen, Guttorm Hansen og Thor Andreassen (NTBTekst 1987). Departementet besluttet å avsette Arve Johnsen samme dag, men lyktes ikke i å få tak i ham (Nistad 2008

[intervju]). Isteden ble det Johnsen som meddelte Øien at han trakk seg fra sin stilling to dager senere (Dahl, Norland og Olsen 1987).

4.3 Åsgard

- Prosjektet var anslått å koste 43.5 milliarder kroner
- Overskridelsene ble på 21.3 milliarder
- Overskridelsene representerte 33 prosent av prosjektets totale kostnad på 64.8 milliarder
- Prosjektet ble 50 prosent dyrere enn anslått

I januar 1988 overtok Harald Norvik som konsernsjef i Statoil etter Arve Johnsen. Han var utdannet siviløkonom og hadde tidligere vært Arbeiderpartiets statssekretær i Olje – og energidepartementet. Han kom fra stillingen som direktør i Aker-gruppen (Ask 2006). Norvik dannet seg tidlig en oppfatning om eierskapsstrukturen. Ved å offentliggjøre sitt syn på Sandefjordkonferansen i januar 1999, startet han debatten som endte med delprivatisering av Statoil (Lerøen 2002).

Utbyggingen av Åsgard ble vedtatt i Stortinget i 1996, mens Jens Stoltenberg var olje- og energiminister. I likhet med Mongstad-utbyggingen ble også denne utbyggingen vedtatt nær enstemmig i Stortinget. Prosjektet hadde lenge vært påtenkt i Statoil, og ambisjonene var høye. Åsgard skulle bli et av verdens største olje- og gassfelt til havs (Lerøen 2002:85-86). I tillegg til utbyggingen av feltet inkluderte Åsgard-utbyggingen byggingen av ”verdens største produksjonsskip, verdens største flytende plattform for produksjon av gass, en ny generasjon undervannsbrønner i et krevende reservoar, en rørledning til Kårstø og et stort gassbehandlingsanlegg” (Lerøen 2002:86). Prosjektet innebar utvikling av ny teknologi parallelt med utbyggingen av Åsgard (Lerøen 2002:86). En slik framgangsmåte innebærer økonomisk risiko, og selskapet opererte med en usikkerhetsmargin på 20 prosent i sine kostnadsestimater (Dagbladet 1999; Norvik 2008 [intervju]). Risikoen lot seg rettferdiggjøre gjennom muligheter for stor

gevinst. De store olje – og gassforekomstene ville gi store inntekter og utviklingen av ny teknologi skulle brukes ved utbyggingen av andre felt (Norvik 2008 [intervju]).

Åsgard ble det første store prosjektet på norsk sokkel etter NORSOK-programmet. Kostnadene på sokkelen hadde lenge vært høye, og truet investeringsnivået. I et forsøk på å snu utviklingen, hadde myndighetene inngått samarbeid med de største aktørene på sokkelen for å finne måter å redusere kostnadsnivået på. Det resulterte i NORSOK-prinsippene som skulle redusere kostnadene med opptil 50 prosent (Hellestøl 1998). I stedet for at operatøren skulle detaljstyre hele utbyggingsprosessen, skulle større deler av ansvaret ligge hos leverandørindustrien. Blant annet ville hovedleverandøren få ansvaret for å utvikle de tekniske løsningene for prosjektene (Engen og Olsen 1997). Selv om Åsgard ble over 21 milliarder dyrere enn budsjettet, synes det å være enighet om at prosjektet ville blitt enda dyrere uten NORSOK (Evensen 2000; Olkvam og Ånestad 1999).

Da de første Åsgard-overskridelsene ble kjent høsten 1998, nedsatte olje- og energiminister Marit Arnstad (Sp) et utvalg som skulle se på årsakene til de mange overskridelsene på norsk sokkel. Med utgangspunkt i 13 prosjekter som alle hadde betydelige overskridelser, konkluderte Kaasen-utvalget med at mye av årsaken lå i mangelfull forståelse av prosjektenes kompleksitet og den økonomiske risiko som fulgte med. ”Planleggingen var preget av overdreven optimisme og urealistiske ambisjoner” (Ask 2004:35). Utvikling av ny teknologi og prisøkning som følge av høyt aktivitetsnivå var også blant årsakene.

I midten av mars ble det kjent at det kom ytterligere overskridelser på Åsgard. Arnstad måtte igjen orientere Stortinget, og hun forsikret at departementet fulgte nøye med på prosjektet. Som følge av den uavklarte situasjonen på Åsgard, valgte hun dessuten å utsette Statoils generalsforsamling (Ask 1999c)

23. mars 1999 gikk olje – og energiminister Marit Arnstad ut i svangerskapspermisjon. Kulturminister og leder av Senterpartiet, Anne Enger Lahnstein, fungerte som olje- og

energiminister i hennes fravær. Hun ble med den femte olje- og energiministeren til å følge opp Åsgard (Ask 1999a). Stortinget var høsten 1998 blitt informert om overskridelsene på prosjektet. Få dager etter stortingsbehandlingen fikk imidlertid departementet muntlig beskjed om at det kunne komme nye overskridelser, og Marit Arnstad hadde etterlyst en nærmere redegjørelse (Lahnstein 2001:386). Det ble Anne Enger Lahnstein som mottok redegjørelsen. I memoarboken "Grønn dame, rød klut" (2001:387) beskriver hun hvordan hun oppfattet at redegjørelsen hadde en underliggende tone av at Statoil ikke tok overskridelsene tilstrekkelig alvorlig. Lahnstein ba om mer informasjon, og fikk det, samtidig som Stortinget ble holdt løpende informert. Det ble etter hvert klart at overskridelsene ville bli betydelige, men Statoil kunne på dette tidspunktet ikke fastslå noe endelig beløp. Styret fastholdt sin tillit til konsernsjef Harald Norvik. 23. april 1999 ble det kjent at Lahnstein ikke ville gjenoppnevne styret (Lahnstein 2001:387; Olsen 1999). I praksis vil det si at hun avsatte styret i Statoil. Umiddelbart etter at Lahnsteins avgjørelse ble kjent, offentliggjorde Norvik at han trakk seg fra stillingen som konsernsjef i Statoil. Styret som ble avsatt besto av styreleder Kjell O. Kran, Yngve Hågensen, Tormod Hermansen, Ellen Mo, Gunn Wærsted, Helge Midttun og Mauritz Sahlin (Olsen 1999). Samme ettermiddag som avsettelsen av styret ble offentliggjort i en kort pressekonferanse, ble Ole Lund tilsatt som ny styreleder (Lahnstein 2001:392). Norvik fortsatte til 23. september samme år, da Olav Fjell ble hans etterfølger. Overskridelsene på Åsgard endte på 21.3 milliarder kroner og utgjorde 50 prosent av de anslåtte kostnadene ved prosjektet (Riksrevisjonen 2001:2).

4.4 Snøhvit

- Prosjektet var anslått å koste 39 milliarder kroner
- Overskridelsene var ved utgangen av 2005 på 19.3 milliarder
- Overskridelsene representerer 33 prosent av prosjektets totale kostnader på 58.3 milliarder (så langt)
- Prosjektet er så langt 49.5 prosent dyrere enn anslått

Snøhvit hadde vært under planlegging i hele 17 år da Stortinget vedtok utbyggingen i mars 2002. Bare Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti stemte mot forslaget (Løvås 2005). Prosjektet innebar utvinning av gass fra Snøhvit-feltet samt byggingen av Europas første store anlegg for LNG (liquified natural gas) på Melkøya utenfor Hammerfest. I det politiske miljøet hadde utbyggingen lenge vært debattert, og den ble en viktig valgkampsak, spesielt for Arbeiderpartiet, før Stortingsvalget i 2001. Utsiktene til hundrevis av arbeidsplasser i en svært lønnsom industri gjorde prosjektet til god distriktspolitikk, og prosjektet hadde bred støtte i Finnmark (Fjellheim 2002; Løvås 2005). Også for Statoil inngikk Snøhvit i en større sammenheng. Selskapet så muligheter til å posisjonere seg for deltakelse på store utbygginger på russisk side i Barentshavet. Snøhvit var imidlertid et kostbart prosjekt, og det tilfredsstilte i utgangspunktet ikke Statoils lønnsomhetskrav. Etter forhandlinger med EU om de konkurransemessige konsekvensene, bidro Arbeiderparti-regjeringen, ved finansminister og finnmarkingen Karl-Erik Schjøtt-Pedersen, til lønnsomheten ved å gi til sammen en milliard kroner i skattelettelser. Prosjektet møtte dermed lønnsomhetskravene og ble lagt fram for et fornøyd flertall i Stortinget (Løvås 2005). Allerede samme høst, kun seks måneder senere, og før utbyggingen var kommet i gang, rapporterte Statoil at prosjektet ville bli tre milliarder kroner dyrere enn planlagt (Ask 2002a).

I juni 2004 vedgikk Statoils ledelse at de tidligere anslagene for overskridelsene ved Snøhvit-utbyggingen hadde vært for beskjedne, og signaliserte ytterligere overskridelser ved prosjektet. I løpet av høsten 2004 og første halvår av 2005 måtte både Olje- og energiminister Einar Steensnæs (Krf) og hans etterfølger Thorhild Widvey (H) til Stortinget og orientere om kostnadsutviklingen på Snøhvit. I mellomtiden var Olav Fjell blitt avsatt etter at det ble kjent at Statoil hadde vært involvert i korrupsjon i Iran. Etter at fungerende konsernsjef Erling Øverland hadde ”ryddet i skapene” før Helge Lund overtok, var det forventet at prosjektet endelig skulle være på skinner (Ask 2005; Løvås 2005). I en børsmelding 16. september 2005 måtte selskapet likevel opplyse at prosjektet ville koste 7 milliarder i tillegg til de

allerede vedgåtte overskridelsene (statoil.com 2005). Prosjektet ville i tillegg bli ca et år forsinket i forhold til de opprinnelige planene. Etter denne siste oppjusteringen var samlede overskridelser 19.3 milliarder kroner og ennå var prosjektet langt fra ferdigstilt (Løvås 2005).

Oppstarten ved LNG-anlegget høsten 2007 gikk heller ikke som planlagt. I løpet av to måneder hadde anlegget på Melkøya sluppet ut nesten like mye som de hadde tillatelse til i løpet av et år, og Statoil måtte søke om nye utslippstillatelser (Gustavsen 2008; Lindeberg 2008). Det oppsto raskt problemer med kjøleanlegget, og hele LNG-anlegget måtte stenges i to måneder. Ved gjenoppstart i januar 2008 var målet å oppnå seksti prosent produksjon. Full produksjon kan tidligst komme i gang i løpet av 2009, men forutsetter ombygging av store deler av anlegget med de kostnader det innebærer (Løvås 2008).

5 Analyse

Hvordan kan man forklare at overskridelsene ved Snøhvit ikke fikk den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene ved Mongstad og Åsgard?

Tabell 5.1 Oversikt over avhengig variabel

	Mongstad	Åsgard	Snøhvit
Overskridelser i milliarder	8.3	21.3	19.3
Styret avsatt/gikk av	X	X	
Konsernsjef gikk av	X	X	
Stortingsmelding NOU	X	X	
Rapport fra riksrevisjonen	X	X	
Trussel om riksrett	X		

Tabell 5.1 gir en oversikt over omfanget av overskridelsene og den politiske oppmerksomheten de ble til del. Ved å sammenholde informasjonen fra kapittel 4 og tekst- og intervjudataene med de tre hypotesene, vil jeg undersøke hypotesenes forklaringskraft.

5.1 Spilleregulhypotesen

H1: Børsnoteringen av Statoil i 2001 førte til at overskridelsene ved Snøhvit ikke fikk den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene ved Mongstad-utbyggingen i 1987-88 og Åsgard-utbyggingen i 1998-99.

Internasjonalt næringsliv forfekter i dag et eierskapsideal som er på kollisjonskurs med det strategiske eierskapet staten har i en rekke selskaper, deriblant Statoil. På 80-tallet var Statoil ikke bare et kommersielt selskap, det var også et styringsverktøy for staten i

petroleumpolitikken (Grønlie 2001:317). Utover 90-tallet endret synet på statens eierskap seg gradvis, parallelt med framveksten av institusjonelle investorer. I henhold til det nye eierskaps- og næringslivsidealet kunne ikke Statoil lenger være et næringspolitisk redskap. Etter at Norge ratifiserte EØS-avtalen i 1992, ble slik politikk dessuten forbudt ved lov (Andersen 2001:347). Det nye idealet var at staten skulle opptre som tilrettelegger og regulator der det var nødvendig, for å få de private markedskreftene til å fungere. Den ideelle eieren fokuserte kun på avkastningsmål, og benyttet seg av "exit" dersom målsetningene ikke ble nådd.

Det statlige eierskapet var en historisk etterlevning som passet dårlig med det nye idealet (Tranøy 2006; Tranøy m fl 2007). Ikke bare var direkte statlig eierskap ofte begrunnet ut fra bredere hensyn enn avkastning. "Exit" var i tillegg et uaktuelt virkemiddel ettersom det var politisk enighet om å videreføre det direkte statlige eierskapet. Det viktigste virkemiddelet til strategiske eiere, "voice", mistet legitimitet, men det strategiske eierskapet besto. Lojalitet ("loyalty") synes å være det eneste legitime handlingsalternativet for en strategisk eier.

Endringen i næringslivs- og eierskapsidealet har skjedd parallelt med overskridelsene på Mongstad, Åsgard og Snøhvit. Politikere fra alle partier argumenterte for bruk av "voice" overfor Statoil etter Mongstad-overskridelsene i 1988 (Stortinget 1988). Anne Enger Lahnsteins beslutning om å benytte "voice" gjennom å la være å gjenoppnevne styret høstet støtte fra resten av det politiske miljøet (Dalland, Haukli og Ruud 1999). Stadige overskridelser på Snøhvit har ikke ført til initiativ til "voice" fra regjeringshold. Heller ikke i stortingsdebattene framkommer det krav om "voice" (Stortinget 2004a; Stortinget 2004b). Det er kun i kommentarer og kronikker i media at enkelte har undret seg over fraværet av "voice" (Gustavsens 2008; Wyller 2005). For å undersøke om fraværet av "voice" har blitt kommentert av noen politikere, valgte jeg å gjennomføre et søk i atekst (atekst.no 2008). Søk på "energipolitisk" og "Snøhvit" ga treff på tre artikler hvor opposisjonspartienes energipolitiske talspersoner kommenterte overskridelsene på Snøhvit. Ingen krevde handling fra regjeringen, bare statsrådets

redegjørelse for bakgrunnen for overskridelsene (Natland 2003; NTBtekst 2004; Rugland 2002).

Det er to måter å teste spilleregelhypotesen på. For det første kan man spørre seg om utfallet ville blitt annerledes dersom Statoil hadde vært børsnotert da overskridelsene på Mongstad og Åsgard fant sted. For det andre kan man undersøke om overskridelsene på Snøhvit ville fått større konsekvenser for Statoil dersom selskapet ikke var blitt børsnotert i 2001. Dersom svaret på spørsmålene er ja, styrker det spilleregelhypotesen.

Siden Statoil ble opprettet har det vært debatt om organiseringen av eierskapet. Arbeiderpartiet ønsket å gi selskapet stor grad av forretningsmessig frihet, mens Høyre fryktet Statoils nære bånd til Arbeiderpartiet og ville holde selskapet under tett parlamentarisk kontroll. I forbindelse med overskridelsene på Mongstad uttalte statsminister Kåre Willoch at ”så lenge vi i Norge har 100 prosent statseide selskaper, vil ulykkene rulle på oss” (Erlandsen og Woldsdal 1987a). Han mente overskridelsene ikke ville skjedd i et privat selskap. Tidligere olje- og energiminister Kåre Kristiansen tok også til orde for delprivatisering av Statoil (Bakke, Carlsen og Erlandsen 1987). Det var imidlertid ingen som hevdet at konsekvensene ville blitt annerledes under et annet styringsregime.

Da Harald Norvik tiltrådte som konsernsjef i Statoil i januar 1988, var han overbevist om at Statoil måtte delprivatiseres for å kunne utvikle seg internasjonalt (Norvik 2008 [intervju]). Først etter elleve år som konsernsjef, på Sandefjordkonferansen i januar 1999, offentliggjorde han sitt synspunkt (Lerøen 2002). Han startet med det en debatt om eierforholdene i selskapet. Da omfanget av Åsgard-overskridelsene ble kjent, skjedde det derfor midt i en debatt om det statlige eierskapet i Statoil. Debatten om eierskapet ble trukket inn i diskusjonen rundt overskridelsene. Politisk redaktør i VG, Olav Versto, støttet statsrådets reaksjon og mente at styret ville blitt avsatt tidligere dersom Statoil på denne tiden hadde vært et børsnotert selskap (Versto 1999). Yngve Hågensen og Jens Stoltenberg var imidlertid av motsatt oppfatning: De trodde ikke

styret ville blitt avsatt dersom Statoil på dette tidspunktet hadde vært på børs (Ask 2004:60; Lerøen 2002:89). De får ikke støtte av mine informanter. Harald Norvik (2008 [intervju]) mener presset på olje- og energiminister Anne Enger Lahnstein ville vært veldig stort også dersom Statoil hadde vært børsnotert, delvis på grunn av størrelsen på overskridelsene, og delvis på grunn av usikkerhet rundt utviklingen i oljeprisen. Han har vanskelig for å tro at Åsgard-overskridelsene ikke ville fått konsekvenser for styret, og dermed konsernsjefen, om selskapet hadde vært børsnotert. Denne oppfatningen deler Anne Enger (2008 [intervju]).

Ville den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene på Snøhvit vært større dersom Statoil ikke hadde blitt børsnotert i 2001? Gjennom børsnoteringen ble staten direkte eksponert for næringslivsnormene hvor "voice" ikke lenger har legitimitet. Kan mangel på handlingsalternativer forklare den lave politiske oppmerksomheten rundt Snøhvit-overskridelsene? Etter at Statoil ble børsnotert har det ved flere anledninger framkommet krav om bruk av "voice" overfor selskapet (se for eksempel Kvaale 2007 og Skard 2007). Kravene kommer hovedsakelig fra partiene på venstresiden i norsk politikk. Ingen av disse partiene fremmet krav om "voice" i de offentlige debattene etter at Snøhvit-overskridelsene ble kjent.

Einar Steensnæs (Krf) var olje- og energiminister da de første overskridelsene på Snøhvit ble kjent. I 2004 ble Steensnæs erstattet av Thorhild Widvey (H), og Oluf Ulset ble ny statssekretær i departementet. Steensnæs (2008 [intervju]) og Ulset (2008 [intervju]) mener begge at den politiske oppmerksomheten var størst i den perioden hvor Steensnæs var minister. Steensnæs (2008 [intervju]) minnes likevel at han var overrasket over at kritikken ikke var sterkere, sett i lys av erfaringene fra Mongstad og Åsgard. Han avviser imidlertid at børsnoteringen av Statoil kan forklare den reduserte politiske oppmerksomheten. Han mener det ikke er noe i veien for å benytte "voice" så lenge man holder seg innenfor gjeldende lover og regler (Steensnæs 2008 [intervju]).

Oluf Ulset (2008 [intervju]) er noe mer tilbakeholden. Høyre er det partiet som sterkest argumenterer for et såkalt "profesjonelt eierskap" hvor idealet er den reaktive

finansielle eieren. Partiet advarer mot utstrakt bruk av "voice" i det statlige eierskapet fordi de mener det reduserer statens tillit i markedet og dermed prisingen av aksjene i alle selskaper hvor staten er deleier (Hansen 2006). I løpet av den resterende stortingsperioden bekreftet Statoil ytterligere 13 milliarder i overskridelser på Snøhvit. Ulset (2008 [intervju]) mener uoppfylte avkastningskrav er den eneste situasjonen hvor det vil være legitimt å benytte eiermakt⁷. Overskridelser reduserer den avkastningen selskapet har forespeilet sine eiere. I henhold til Ulsets argumentasjon ville det derfor være legitimt for staten å benytte seg av "voice" i Snøhvit-saken.

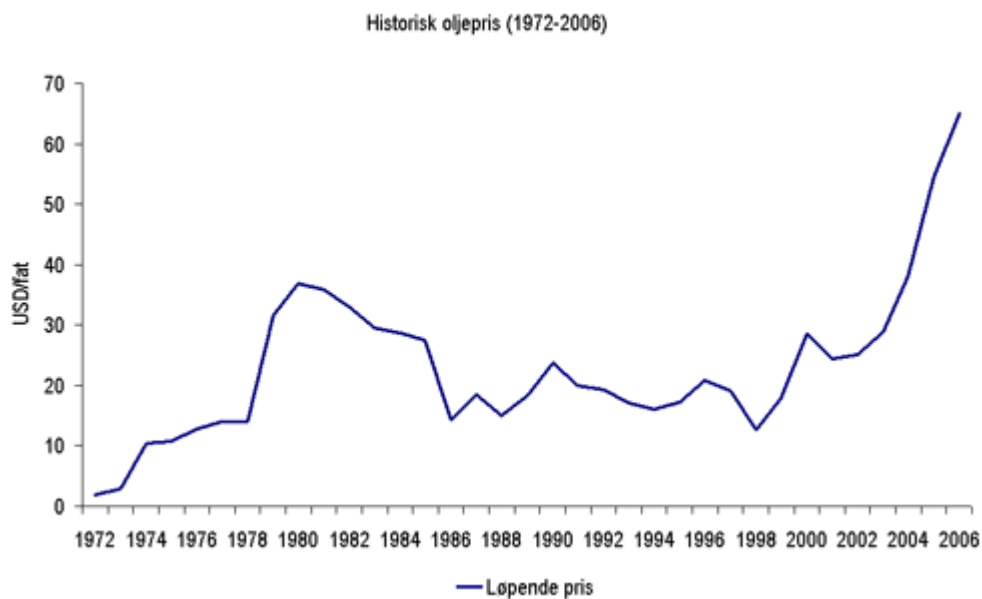
Overskridelsene på Mongstad førte til krav om privatisering fra opposisjonen. Det ble hevdet at overskridelsene ikke kunne skjedd i et privat selskap. I datamaterialet er det likevel ingen som hevder at overskridelsene ville fått annet utfall dersom selskapet hadde vært delprivatisert. Datamaterialet spriker når det gjelder hvorvidt Åsgard ville fått andre konsekvenser dersom Statoil på denne tiden hadde vært børsnotert. Jens Stoltenberg og Yngve Hågensen mener børsnoteringen ville ført til et annet utfall. Det mener også Olav Versto, men de er uenige i på hvilken måte utfallet ville blitt annerledes. Mine informanter, Harald Norvik og Anne Enger, mener børsnotering ikke ville gitt noe annet utfall. Når det gjelder Snøhvit avviser både Steensnæs og Ulseth børsnoteringen som forklaringsmodell. De argumenterer, på hvert sitt vis, for at børsnoteringen ikke er til hindring for statlig inngripen i denne sammenhengen. Det synes ikke å være grunn til å tro at overskridelsene på Snøhvit ville fått større politisk oppmerksomhet dersom Statoil fortsatt hadde vært et statsaksjeselskap.

5.2 Lønnsomhetshypotesen

H2: Utsiktene til lønnsomhet i prosjektene var avgjørende for hvordan politikerne reagerte på overskridelsene

⁷ Slik jeg forstår argumentet er det kun inntektene staten oppnår som eier som er relevante i denne sammenhengen. At staten også taper skatteinntekter som følge av overskridelser angår kun staten og ikke de andre eierne, og vil derfor ikke være en legitim grunn til å benytte eiermakt

Oljeprisen har vært utsatt for store svingninger i det aktuelle tidsrommet. Av figur 5.1 kan vi lese at oljeprisen var nedadgående da overskridelsene på Mongstad ble kjent og politisk behandlet. Oljeprisen var langt nede også da Åsgard-overskridelsene ble kjent, mens den har hatt en sterkt oppadgående tendens de siste årene (figuren viser oljeprisen fra 1972 til 2006). Er det et tilfeldig sammenfall eller er oljeprisutviklingen årsaken til at overskridelsene på Mongstad og Åsgard fikk så mye større konsekvenser enn overskridelsene på Snøhvit? Ved å se på case for case, vil jeg undersøke sammenhengen mellom lønnsomhet og politisk oppmerksomhet. Dersom det framgår av intervjudataene og de offentlige dokumentene at lønnsomhetsvurderinger sto sentralt i den politiske behandlingen av overskridelsene, styrker det hypotesen.



Figur 5.1 Historisk oljepris 1972-2006

Kilde: regjeringen.no (2007)

5.2.1 Mongstad

Mongstad-utbyggingen dreide seg ikke om oljeutvinning, men foredling. Mongstad hadde derfor ikke det samme lønnsomhetspotensialet som Åsgard og Snøhvit. Raffineriutvidelsen var ledd i en forretningsstrategi der Statoil ville spre risiko ved å

tilby foredlede petroleumsprodukter i tillegg til råolje (Erlandsen og Woldsdal 1987b). Lønnsomheten ble først og fremst vurdert ut fra hvorvidt det ville lønne seg for Statoil å foredle oljen selv, eller leie kapasitet på andre (utenlandske) raffinerier (Johnsen 1990:285). I Stortingets granskning av overskridelsene ble det klart at det ville vært billigere for Statoil å leie raffinerikapasitet. Stortingsrepresentantene uttrykte dessuten stor tvil om driften på Mongstad noen gang ville dekke inn utbyggingskostnadene (Alsaker 1988). Fra 1984 (Mongstad-utbyggingen ble vedtatt i Stortinget) til 1988, sank oljeprisen, og markedet for foredlede petroleumsprodukter ble dårligere enn forutsatt i Plan for utbygging og drift (Alsaker 1988; se tabell 5.1). I løpet av 1986 ble Norges inntekter redusert med 10 prosent. Den økonomiske situasjonen ledet til devaluering av krona og stigende renter. Det ble ikke lenger snakket om oljeeventyr; norsk sokkel framsto som et tapsprosjekt (Claes 2006 [forelesning]).

I forhold til Statoils størrelse er overskridelsene på Mongstad de største selskapet har opplevd. Likevel fryktet regjeringen ikke for selskapets framtid (Nistad 2008 [intervju]). Heller ikke i Stortingsdebatten om overskridelsene ble det uttrykt bekymring for Statoils framtid som selskap (Stortinget 1988). Det var ingen selskaper som signaliserte at de var interessert i å kjøpe opp Statoil. Inntrykket var heller at de andre oljeselskapene var glade for at det ikke var deres prosjekt (Nistad 2008 [intervju]). Fordi det var tvil om utbyggingen noen gang ville bli lønnsom, ble det i 1987 utredet om det ville lønne seg å stanse prosjektet. På dette tidspunktet var ikke de totale kostnadene ved utbyggingen kjent, men regjeringen antok at det ville komme ytterligere overskridelser (St.meld.nr.16 (1987-88)). Til tross for tvil rundt lønnsomheten i prosjektet, anbefalte regjeringen å fullføre utbyggingen, og Stortinget stilte seg bak regjeringens anbefaling.

5.2.2 Åsgard

Åsgard-prosjektet dreide seg om utbyggingen av et nytt oljefelt og infrastruktur på norsk sokkel. Da utbyggingen ble vedtatt i Stortinget i 1996 var oljeprisen

oppadgående etter flere år med relativt stabil pris. Oljeprisene falt i 1998, parallelt med at overskridelsene på prosjektet ble kjent (se figur 5.1). I Plan for utbygging og drift oppga Statoil at prosjektet måtte møte en oljepris på \$14 for å tilfredsstille selskapets lønnsomhetskrav. Da styret ble avsatt og Harald Norvik forlot Statoil, var oljeprisen under \$12 (Norvik 2008 [intervju]). Enger (2008 [intervju]) påpeker at den økonomiske situasjonen i landet var usikker, med lav oljepris og høy rente. Kostnadsutviklingen på norsk sokkel og iverksettingen av NORSOK-prinsippene er andre faktorer som inngår i konteksten. Kostnadsnivået på sokkelen var høyt og stigende, og mange prosjekter hadde store kostnadsoverskridelser. Situasjonen vakte bekymring hos myndighetene som fryktet nedgang i investeringene på sokkelen, noe som ville føre til sterkt reduserte skatteinntekter. I samarbeid med næringen ble det derfor utviklet en rekke prinsipper som skulle redusere kostnadsnivået (Hellestøl 1998). Åsgard var det første store prosjektet som ble igangsatt etter NORSOK-prinsippene. Det politiske fokuset på kostnadsnivået var derfor spesielt stort på det tidspunktet hvor overskridelsene på Åsgard ble kjent.

Åsgard-utbyggingen krevde en oljepris på \$14 for å møte Statoils lønnsomhetskrav. Prosjektet var likevel fortsatt lønnsomt da oljeprisen var på sitt laveste (Hålien 1999; NTBtekst 1999). Enger (2008 [intervju]) sier hun var optimistisk med tanke på den langsiktige lønnsomheten i prosjektet. Lønnsomheten ble ikke satt under tvil i noen av de offentlige dokumentene om overskridelsene, og Norvik (2008 [intervju]) hevder at det heller ikke i Statoil eksisterte noen tvil om at prosjektet ville bli lønnsomt.

5.2.3 Snøhvit

Oljeprisen var høy og stigende da Snøhvit-utbyggingen ble vedtatt i Stortinget i 2002. I årene som fulgte steg oljeprisen til stadig nye rekordnivåer. Den høye oljeprisen økte lønnsomheten i hele petroleumsbransjen. Statens inntekter økte voldsomt og overskuddet på statsbudsjettet økte i takt med stigningen i oljeprisen. Høy oljepris økte dessuten etterspørselen etter alternative energikilder, deriblant naturgass som har en

lavere pris enn olje. Store energikonsumenter som USA og Kina har de senere årene bygget infrastruktur for å kunne erstatte olje med gass (Evju 2006). De store investeringene i infrastruktur innebærer at en kan belage seg på at etterspørselen etter gass vil holde seg stabil også dersom oljeprisene skulle falle. Den stigende oljeprisen har derfor bidratt til økt lønnsomhet på Snøhvit både på kort og lang sikt.

På tross av overskridelser på nærmere 20 milliarder kroner, er Snøhvit fortsatt et lønnsomt prosjekt. Da Einar Steensnæs mottok meldingene om de første overskridelsene i 2002, var oljeprisen noe høyere enn da prosjektet ble vedtatt i Stortinget noen måneder i forkant. Steensnæs (2008 [intervju]) var på dette tidspunktet ikke i tvil om at prosjektet ville bli lønnsomt, selv om lønnsomheten i utgangspunktet var marginal. Prosjektet møtte, som beskrevet i forrige kapittel, ikke Statoils egne lønnsomhetskrav før Stoltenberg-regjeringen hadde gitt en milliard kroner i skattereduksjon. Heller ikke Oluf Ulset (2008 [intervju]) tvilte på lønnsomheten i prosjektet. Han var statssekretær i Olje- og energidepartementet da de til nå siste overskridelsene ble bekreftet. Fra kommunikasjonen med Statoil husker han at det ble påpekt at økte gasspriser reddet lønnsomheten på Snøhvit (Ulset 2008 [intervju]).

5.2.4 Lønnsomhetshypotesen oppsummert

Oljeprisen var nedadgående på tidspunktet for Mongstad- og Åsgard-overskridelsene, og oppadgående da Snøhvit-overskridelsene ble kjent. Den nasjonale økonomien var i sterk nedgang da Mongstad-overskridelsene ble politisk behandlet, moderat nedgang under behandlingen av Åsgard-overskridelsene, og i sterk oppgang da Snøhvit-overskridelsene ble kjent. Oljeprisutviklingen og den nasjonale økonomiske situasjonen sammenfaller altså med intensiteten av den politiske oppmerksomheten. Lønnsomhetsutsiktene sto sentralt i den politiske behandlingen av Mongstad-overskridelsene. Det ble utredet om prosjektet skulle stanses ettersom man ikke med sikkerhet kunne si at prosjektkostnadene noen gang ville tjenes inn igjen ved raffineriet. I stortingsdebatten ble utbyggingen omtalt som et feilslått industriprosjekt

hvor ”gode penger er blitt kastet etter dårlige” (Koppernæs 1988). I den politiske behandlingen av Åsgard framkommer det ingen tvil om lønnsomheten. Verken Norvik (2008 [intervju]) eller Enger (2008 [intervju]) mener lønnsomheten i prosjektet er relevant for å forstå mengden politisk oppmerksomhet. Når det gjelder Snøhvit derimot, peker begge informantene mot oljeprisutviklingen når de skal forklare fraværet av politisk oppmerksomhet (Steensnæs 2008 [intervju]; Ulset 2008 [intervju]). Lønnsomhetsperspektivene ser derfor ut til å ha hatt innvirkning på mengden politisk oppmerksomhet i Mongstad- og Snøhvit-saken. Sammenhengen mellom lønnsomhetsperspektivet og politisk oppmerksomhet er mindre tydelig i Åsgard-saken. Lønnsomheten i prosjektet blir ikke trukket fram som noen faktor i de offentlige dokumentene, og ingen av informantene ser på det som en sentral faktor for å forstå den politiske oppmerksomheten. Sammenhengen mellom oljeprisutviklingen og den politiske oppmerksomheten ser derfor ikke ut til å følge det mønsteret som først antatt. Politikernes vurdering av framtidig lønnsomhet følger ikke fortegnet til stigningstallet til oljeprisen når det gjelder behandlingen av Åsgard-overskridelsene. Enger (2008 [intervju]) trodde Åsgard ville bli lønnsomt da hun kastet styret. At overskridelsene kom på et tidspunkt da fokuset på kostnadsutviklingen på sokkelen var spesielt stort blir av Norvik (2008 [intervju]) vurdert å være langt viktigere for å forstå den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene.

Lønnsomhetsvurderinger ser ut til å være en viktig faktor for å forklare ulikheter i politisk oppmerksomhet selv om hypotesen ved første øyekast ser ut til å ha mindre forklaringskraft i Åsgard-saken. NORSOK-prinsippene dannet en viktig kontekst for Åsgard-overskridelsene. Disse prinsippene var et resultat av bekymring for fallende lønnsomhet på norsk sokkel som følge av høye investeringskostnader og store overskridelser. Overskridelsene ble ikke vurdert som en trussel mot lønnsomheten i Åsgard-utbyggingen. Overskridelsene kan likevel ha blitt tolket i en kontekst der alle store investeringskostnader representerte en trussel mot lønnsomheten på sokkelen. Det politiske miljøet fryktet at de store kostnadene på norsk sokkel skulle skremme oljeselskapene fra nye investeringer, og dermed ramme norsk økonomi ettersom skatteinntektene fra sokkelen ville bli redusert. Mens lønnsomhetsvurderinger ser ut til

å ha hatt en direkte effekt på den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene på Mongstad- og Snøhvit, hadde lønnsomhetsvurderinger derfor kun indirekte effekt på den politiske oppmerksomheten rundt Åsgard-overskridelsene.

5.3 Prestisjehypotesen

H3: Politikere som har lagt ned mye politisk prestisje for å få gjennomført et prosjekt, ønsker ikke en granskning når prosjektet feiler, fordi det kan sette dem i et dårlig lys

For å teste hypotesen vil jeg ta for meg hvert enkelt case og vurdere om politisk engasjement var sentralt for realiseringen av prosjektet. Dersom jeg finner at prosjektet ble realisert etter politisk engasjement, vil jeg se hvordan pådriverne for prosjektet opptrådte da det ble kjent at det ble langt dyrere enn budsjettet. Dersom politikerne som ivret for utbygging skygger unna i debatten om overskridelsene, styrker det hypotesen. Dersom disse politikerne isteden bidrar til økt politisk oppmerksomhet rundt overskridelsene, svekker det hypotesen. På denne måten vil jeg avdekke om politikerne lot seg styre av frykten for tap av politisk prestisje i behandlingen av overskridelsene.

5.3.1 Før stortingsvedtaket

Mongstad-utbyggingen var svært ønsket av politikere fra alle partier. Stortingsrepresentanter fra vestlandsfylkene engasjerte seg for utbyggingen gjennom blant annet å skrive brev til Statoilledelsen hvor de fremmet ønske om rask igangsettelse (Opseth 1988; Wikholm 1988). På Stortinget ga de samme politikerne uttrykk for stor utålmodighet med regjeringen (Svabø 1983; Tretvoll 1983). Willoch-regjeringens kvalitetssikring av markeds- og lønnsomhetsberegningene ble betegnet som trenering av opposisjonspolitikere (Foss 1988). Statoil maktet å gjøre utbyggingen til et nasjonalt anliggende under slagordet ”norsk olje raffinert på norsk

jord”, og fikk på den måten hele det politiske miljøet bak seg (Foss 1988). Utbyggingen ble enstemmig vedtatt etter sterk anbefaling fra daværende olje- og energiminister Kåre Kristiansen (Krf) og resten av Willoch-regjeringen (Bohlin 1988; Aftenposten Aften 1987).

Det var lite politisk engasjement rundt Åsgard-utbyggingen før den ble vedtatt i Stortinget i 1996. Det lokalpolitiske presset på Storting og regjering uteble. En viktig årsak er at det først sent i planleggingsprosessen ble avgjort hvor Åsgardgassen skulle føres i land (NTBtekst 1996). Politikere fra Hordaland og Rogaland engasjerte seg i lokaliseringsskampen mellom Kolsnes og Kårstø, men Åsgard-prosjektet som helhet var gjenstand for lite politisk oppmerksomhet.

Snøhvit-utbyggingen var kontroversiell fordi det ville bli det første prosjektet for petroleumsutvinning i Barentshavet. Miljøorganisasjonene advarte mot olje- og gassutvinning i et økologisk sårbart område, og pekte på at det harde klimaet medførte økt risiko i forhold til oljeutvinning andre steder på sokkelen (Andersson 2002). For Statoil var Snøhvit, og investeringene i Hammerfest, det første trinnet i en større utbyggingsplan for Barentshavet (Løvås 2005). I neste trinn ventet det investeringer også i andre deler av Finnmark. I det politiske miljøet gikk skillelinjene mellom partiene som vektla arbeidsplasser i en fraflyttingsregion, og partiene som satte hensynet til miljøet høyest. Samtidig dreide debatten om Snøhvit seg om framtida for oljeutvinning på norsk sokkel. Det ble stadig lenger mellom de store funnene, og oljeselskapene presset på for å få myndighetene til å åpne nye områder for oljeleting. Havområdene ved Lofoten og Barentshavet hadde så langt vært vernet for oljeleting, men nå var vernet under press (Jakobsen 2003). Det politiske miljøet fryktet at oljeselskapene ville forlate norsk sokkel til fordel for andre utvinningsområder, med de konsekvenser det ville få for norsk økonomi. Det overordnede dilemmaet handlet om økonomi eller miljø. Med Statoils løfte om nullutslipp så det ut som om dilemmaet hadde funnet en løsning.

Høyre og Arbeiderpartiet ivret for utbygging. Snøhvit, og de påfølgende prosjektene, representerte nytt håp for en region preget av fraflytting og lite privat næringsliv. Utsiktene til hundrevis av arbeidsplasser gjorde prosjektet til god Arbeiderpartipolitikk. I Finnmark var entusiasmen stor, og Snøhvit ble en viktig valgkampsak for Arbeiderpartiet før Stortingsvalget i 2001 (Løvås 2005). Høyre hadde en mer prinsipiell tilnærming. Partiet fokuserte på viktigheten av å opprettholde aktiviteten på norsk sokkel og ønsket å åpne nye områder for oljeleting (Onarheim 2003). Statoil var imidlertid tilbakeholdne. Snøhvit møtte ikke avkastningskravene til selskapene i lisensen. Arbeiderpartiregjeringen lette derfor etter løsninger som ville gjøre Snøhvit realiserbart. Partiet knyttet betydelig politisk prestisje til prosjektet ved å sende finansminister Karl-Erik Schjøtt-Pedersen til Brussel for å forhandle om et eget skatteregime for Snøhvit. Det endte med at prosjektet fikk en milliard kroner i skattelettelse (Løvås 2005). Stortingsvalget i 2001 ga en samlingsregjering med Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. I mars 2002 ble Snøhvit-utbyggingen vedtatt mot stemmene til representantene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti (Ask 2002b; Løvås 2005).

5.3.2 Prestisjehypotesen oppsummert

Politikere fra alle partier støttet utbyggingen av raffineriet på Mongstad. Prosjektet ble enstemmig vedtatt i Stortinget etter iherdig innsats både fra Statoil og Hordalandsbenken på Stortinget. Lokale politikere kritiserte den borgerlige regjeringen for å forsinke utbyggingen med unødvendige utredninger. Da olje- og energiminister Kåre Kristiansen presenterte planene for Stortinget, var han svært overbevisende. Aldri hadde et prosjekt vært bedre forberedt, hevdet han (Bohlin 1988). De borgerlige partiene og stortingsrepresentantene fra Hordaland hadde dermed lagt enorm politisk prestisje i prosjektet.

Da overskridelsene ble kjent, var Høyre og Kristelig Folkeparti igjen i opposisjon. Partienes rolle i Stortingsvedtaket om Mongstad-utbyggingen, hindret dem ikke i å

kreve prosjektet gransket. I det nasjonaløkonomiske klimaet på denne tiden, ville det vært vanskelig å hindre stor offentlig oppmerksomhet og kritikk mot overskridelsene på Mongstad. Norsk økonomi gikk dårlig, oljeprisene var lave og optimistene få. Ved å kreve granskning og rette kritikken mot den sittende regjering, unngikk Høyre å bli et hovedmål for kritikk.

Det var problematisk for Arbeiderpartiregjeringen at en av deres egne satt med ansvaret. Arve Johnsens nøytrale respekt i partiet og blant regjeringsmedlemmene, og mange kvadde seg for å ta grep overfor Statoil (Nistad 2008 [intervju]). Høyre var den største kritikeren av regjeringens håndtering av utbyggingen. Partiet var skeptisk til Statoil og de nære båndene mellom selskapet og Arbeiderpartiet. Dette var en anledning til å skape fokus på de uheldige konsekvensene av den tette relasjonen. Høyres representanter holdt fast ved at Mongstad-raffineriet kunne vært bygget på opprinnelig budsjett, og at overskridelsene derfor skyldtes forhold som den borgerlige regjeringen ikke kunne holdes ansvarlige for (Foss 1988). Regjeringen, på sin side, hevdet at forarbeidet var for dårlig, og at prosjektet hadde alvorlige mangler allerede fra starten av. Nistad (2008 [intervju]) forteller om det politiske spillet som fant sted i forbindelse med utarbeidelsen av stortingkomiteenes uttalelse. Ved hjelp av kontaktnettet i Stortinget klarte regjeringen å dempe kritikken mot Arbeiderpartiet ved å påpeke hvordan den borgerlige regjeringen hadde anbefalt prosjektet på det sterkeste. Stortingsmeldingen som ble utarbeidet hadde det samme formålet: å fordele skyld.

Åsgard-utbyggingen ble ikke båret fram av ivrige politikere. Det politiske engasjementet begrenset seg til lokaliseringsdebatten mellom Kolsnes og Kårstø. Da overskridelsene ble kjent, besto derfor frontene av Statoil og et samlet politisk miljø. Anne Enger Lahnsteins beslutning om å kaste styret fikk bred støtte i det politiske miljøet.

Snøhvit ble et viktig prosjekt i det politiske miljøet. Prosjektet bidro til en klargjøring av partienes ståsted på en ny skillelinje i det politiske landskapet; valget mellom økonomi eller miljø. De to største partiene i norsk politikk på den tiden, Høyre og

Arbeiderpartiet, var klare i sine anbefalinger av prosjektet. Snøhvit betydde arbeidsplasser i Finnmark og investeringer som på sikt ville gi store skatteinntekter til staten. Det største partiet på venstresiden og det største partiet på høyresiden var begge aktive pådrivere for prosjektet, og sto sammen i Stortingsvedtaket om utbyggingen av Snøhvit. Det var likevel Arbeiderpartiet som hadde lagt mest prestisje i Snøhvit ved å muliggjøre prosjektet gjennom store skattelettelser. De første overskridelsene kom allerede et halvt år etter Stortingsvedtaket. Siden kom det nye overskridelser med jevne mellomrom gjennom hele regjeringsperioden til samlingsregjeringen.

Snøhvit ble vedtatt utbyggt under samlingsregjeringen, og overskridelsene kom under den samme regjeringen. Likevel førte overskridelsene til lite annet enn lavmælte Stortingsdebatter. Opposisjonen klarte ikke å samle seg rundt en kritikk av regjeringens håndtering av Snøhvit. Tonen i stortingsdebattene (Stortinget 2004a; Stortinget 2004b) var stort sett mild og forsonende. Fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ble det i all hovedsak takket for at Stortinget ble raskt orientert og henvist til at Statoil tok selvkritikk. Arbeiderpartiet og Senterpartiet minnet om at norsk leverandørindustri hadde tapt anbudet mot utenlandske verft om kontrakter på Snøhvit, og kritiserte regjeringen for dens manglende engasjement overfor EU. Representantene for partiene påpekte at utenlandskontraktene var blitt langt dyrere enn forutsatt, og hevdet at prisen ville vært lavere dersom norsk industri hadde fått kontraktene. Sosialistisk Venstrepartis representanter var de skarpeste kritikerne. SV benyttet debattene til å markere sitt standpunkt mot utbyggingen, og kritiserte både regjeringspartiet Høyre og opposisjonspartiet Arbeiderpartiet for deres politikk på området. SVs utspill dreide debatten over mot et bredt politisk forsvar av vedtaket om utbygging av oljeressursene i nord. Det politiske miljøet som hadde stemt for Snøhvit-utbyggingen, sto også sammen om å forsvare utbyggingen da overskridelsene ble kjent. Kritikken fra småpartiene monnet lite mot de store partienes sterke forsvar av egen politikk.

6 Oppsummering og konklusjon

Mongstad ble 95 prosent dyrere enn anslått. Åsgard ble 50 prosent dyrere enn anslått. Snøhvit er foreløpig 49.5 prosent dyrere enn anslått. Budsjettene ble overskredet med henholdsvis 8.3 milliarder, 21.3 milliarder og 19.3 milliarder kroner. Mongstad- og Åsgard-overskridelsene førte til avgangen til Statoils to første konsernsjefer, Arve Johnsen og Harald Norvik. I tillegg ble styret skiftet ut. Snøhvit har ikke fått konsekvenser for verken styre eller konsernsjef. Mongstad- og Åsgard-overskridelsene fikk massiv oppmerksomhet i Stortinget. Regjeringen utarbeidet Stortingsmeldinger om årsaksforholdene og riksrevisjonen gransket de teknisk-økonomiske sidene ved prosjektet. Mongstad-overskridelsene førte til trusler om riksrett mot statsråden. Åsgard-overskridelsene førte til nedsettelsen av et offentlig utvalg som skulle se på årsakene til de mange kostnadsoverskridelsene på norsk sokkel. Snøhvit-overskridelsene har fått politisk oppmerksomhet når statsråden har vært der for å orientere om nye overskridelser, ellers har den politiske oppmerksomheten vært nærmest fraværende. Dette er bakgrunnen for spørsmålet jeg reiser i denne oppgaven:

Hvordan kan man forklare at overskridelsene på Snøhvit ikke fikk den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene på Mongstad og Åsgard?

Jeg har forsøkt å svare på spørsmålet ved hjelp av tre hypoteser: spilleregelhypotesen, lønnsomhetshypotesen og prestisjehypotesen.

H1: Børsnoteringen av Statoil i 2001 førte til at overskridelsene ved Snøhvit ikke fikk den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene ved Mongstad-utbyggingen fikk i 1987-88 og Åsgard-utbyggingen fikk i 1998-99.

H2: Utsiktene til lønnsomhet i prosjektene var avgjørende for hvordan politikerne reagerte på overskridelsene

H3: Politikere både i posisjon og opposisjon hadde nedlagt så mye politisk prestisje i prosjektet at de ikke ønsket en granskning som kunne sette dem i et dårlig lys

Hvilken eller hvilke hypotese(r) har størst forklaringskraft?

6.1 Oppsummering

Spilleregelhypotesen tar utgangspunkt i en endring i de formelle båndene mellom det politiske miljøet og Statoil. Mens Statoil var et heleid statlig selskap da overskridelsene på Mongstad og Åsgard fant sted, var selskapet børsnotert da det kom overskridelser på Snøhvit. Det er mulig å tenke seg at politikerne ikke lenger "har råd" til å skape negativ oppmerksomhet rundt Statoils prosjekter. Verdien av et børsnotert selskap blir kontinuerlig vurdert og fastsatt. Politiske utspill om eierskapsutøvelsen i Statoil, kan derfor påvirke verdien av selskapet på en umiddelbart synlig måte. Det er imidlertid enighet om å opprettholde et stort statlig eierskap i Statoil. Aksjekursen som sådan er derfor ikke viktig for staten. Nye normer i næringslivet har likevel ført til at bruken av "voice" har mistet legitimitet. Den finansielle eieren med små eierandeler representerer eierskapsidealet. Den finansielle eierens mål med eierskapet er avkastning. Dersom selskapet ikke når de avkastningsmålene eieren har satt, vil en finansiell eier benytte seg av "exit", altså selge seg ut av selskapet. Når "exit" ikke er et alternativ for staten, og "voice" har mistet legitimitet, gjenstår kun et alternativ: lojalitet. Er det begrensede handlingsrommet etter børsnoteringen årsaken til at overskridelsene på Snøhvit ikke har fått den samme politiske oppmerksomheten som overskridelsene på Mongstad og Åsgard? Dataene mine tyder ikke på det. Det er politisk uenighet rundt bruken av "voice" i det statlige eierskapet. Venstresiden i norsk politikk har ved flere anledninger fremmet krav om "voice" etter børsnoteringen av Statoil (Kvaale 2007; Skard 2007). Det framkommer ingen slike krav i etterkant av overskridelsene på Snøhvit. Ingen av informantene mine mente at børsnoteringen er sentral for å forstå endringen i den politiske oppmerksomheten.

Lønnsomhetshypotesen synes å være av stor relevans for å forstå hvorfor Mongstad- og Snøhvit-overskridelsene fikk så ulik politisk oppmerksomhet. Informantene mine vektla nettopp lønnsomhetsvurderingene på spørsmål om deres egen forklaring av endringene. Mongstad-overskridelsene var så store at det politiske miljøet fryktet at prosjektet aldri ville bli lønnsomt. Overskridelsene på Snøhvit skjedde parallelt med en voldsom stigning i oljeprisen, slik at lønnsomheten i prosjektet økte til tross for milliardoverskridelser. Oljeprisen var lav da Åsgard-overskridelsene ble kjent og politisk behandlet. I likhet med Mongstad-overskridelsene, kom Åsgard-overskridelsene på et tidspunkt der den nasjonale økonomien var dårlig, blant annet som følge av en lav oljepris. Likevel synes den politiske oppmerksomheten rundt Åsgard-overskridelsene ikke å handle om lønnsomhet. De offentlige dokumentene om overskridelsene vurderer ikke lønnsomheten. I stortingsdebattene er lønnsomheten heller ikke noe tema. Både Enger (2008 [intervju]) og Norvik (2008 [intervju]) medgår at oljeprisutviklingen var uheldig i forhold til lønnsomheten i prosjektet, men understreker at de ikke var i tvil om at prosjektet på sikt ville bli lønnsomt. Norvik (2008 [intervju]) framhever isteden betydningen av NORSOK-programmet for å forstå hvilken kontekst overskridelsene kom i. Det hadde i lengre tid vært politisk bekymring rundt kostnadsnivået og de stadige overskridelsene på norsk sokkel, og NORSOK-prinsippene ble utarbeidet i et forsøk på å snu tendensen. Åsgard var det første store prosjektet som ble bygget etter de nye prinsippene. På nasjonalt nivå fryktet man at det høye kostnadsnivået ville føre til færre investeringer på norsk sokkel, og dermed reduserte skatteinntekter. Åsgard-overskridelsene skjedde derfor i et klima med svært stor bevissthet rundt kostnadsnivået på sokkelen. Enhver overskridelse på denne tiden ville inngått i en sammenheng der økte kostnader truet lønnsomheten og dermed investeringsviljen på norsk sokkel, med svakere nasjonaløkonomi som resultat. Indirekte er derfor lønnsomhetshypotesen relevant også for å forstå den store politiske oppmerksomheten rundt Åsgard-overskridelsene.

I henhold til prestisjehypotesen vil politikere søke å unngå negativ oppmerksomhet rundt prosjekter de har vært pådrivere for. Både Mongstad og Snøhvit ble vedtatt etter stort politisk engasjement, både fra lokalpolitikere og i Stortinget. Mens Mongstad var

under planlegging, utøvde lokalpolitikere fra Hordaland press mot Statoil for å få prosjektet realisert. Da prosjektet var overlevert regjeringen for vurdering, ble opposisjonspolitikere raskt utålmodige og hevdet regjeringens kvalitetssikring av prosjektet var utidig trenering. Før stortingsvedtaket uttalte olje- og energiminister Kåre Kristiansen at prosjektet var det best forberedte i landets historie. Jeg vil likevel hevde at engasjementet var størst rundt Snøhvit. Det politiske engasjementet var helt avgjørende for at Snøhvit ble realisert. Prosjektet var kostbart, og møtte ikke Statoils egne lønnsomhetskrav. For å få realisert prosjektet, ga Arbeiderpartiregjeringen en milliard kroner i skattelettelse. Tiltaket fikk støtte fra resten av det politiske miljøet som støttet Snøhvit-utbyggingen. Det vil si alle partier med unntak av Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Hele det politiske miljøet hadde nedlagt politisk prestisje i Mongstadsaken. På dette punktet er Snøhvit- og Mongstadsaken ganske like. Det politiske engasjementet i forkant av stortingsvedtaket om utvidelsen av raffineriet på Mongstad, hindret ikke stor oppmerksomhet da overskridelsene ble kjent. I mellomtiden hadde den borgerlige regjeringen tapt valget, og blitt erstattet av en arbeiderpartiregjering. Arbeiderpartiets nøling overfor Statoil ga næring til høyresidens, med Høyre i spissen, skepsis til båndene mellom Statoil og Arbeiderpartiet. Høyre så muligheten for å rette et kritisk fokus på denne forbindelsen og samtidig unngå at hele ansvaret for Mongstad ble påført dem. Ved å kritisere Arbeiderpartiet for ikke å gripe inn overfor Statoil, tok Høyre fokus bort fra den borgerlige regjeringens lovprisninger av prosjektet overfor Stortinget. I Arbeiderpartiregjeringen fryktet man riksrett, og løsningen ble å minne om den borgerlige regjeringens kvalitetssikring av Mongstad-prosjektet.

Snøhvit-overskridelsene fikk som kjent et annet utfall. Etter å ha gitt skattelettelse til Snøhvit, tapte Arbeiderpartiet valget og ble erstattet av en samlingsregjering fra borgerlig side. Da overskridelsene ble kjent satt derfor det partiet som er mest skeptisk til bruk av "voice", Høyre, i regjering, mens det partiet som hadde lagt mest politisk prestisje i å få Snøhvit realisert, Arbeiderpartiet, var i opposisjon. Bare småpartiene

Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde noe å vinne på å skape kritisk oppmerksomhet rundt Snøhvit.

Jeg har ikke gjort noe forsøk på å undersøke alle faktorer som kan ha hatt betydning for den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene på Mongstad, Åsgard og Snøhvit. Strukturelle faktorer som læring og medieoppmerksomhet, og situasjonsbetingede faktorer som personkjemi og enkeltpersoners markeringsbehov, kan også ha spilt inn. Steennæs (2008 [intervju]) lanserte i tillegg en hypotese om fragmenterte ansvarsforhold: Utskiftninger både i Statoils toppledelse og i departementet kan ha hatt betydning for den politiske oppmerksomheten rundt Snøhvit-overskridelsene. Tilsvarende kan kontinuitet i Mongstad-saken og til en viss grad i Åsgard-saken ha hatt innvirkning på den politiske oppmerksomheten rundt disse overskridelsene. Videre forskning vil kunne avdekke disse faktorenes forklaringskraft.

6.2 Konklusjon

Forskere og kommentatorer peker til stadighet på at det statlige eierskapet har blitt passivt. Det pekes på forskjellen på forvaltningen av eierskapet før og nå, og en utvikling fra en aktiv til en passiv eierskapspolitikk. Børsnoteringen av en rekke statlige selskaper trekkes fram som en viktig forklaring på utviklingen (se for eksempel Tranøy m.fl 2007). Det er imidlertid lite som tyder på at overskridelsene på Mongstad og Åsgard kunne skjedd uten stor politisk oppmerksomhet og krav om handling fra statsrådets side *selv om* Statoil hadde vært børsnotert langt tidligere. Mange har undret seg over at overskridelsene på Snøhvit ikke har ført til større politisk oppmerksomhet, Einar Steensnæs og Oluf Ulseth inkludert. Selv om børsnotering innebærer begrensninger på statens eiermakt i form av minoritetsvern, er det ingenting ved verken aksjelovgivningen eller normene i næringslivet som hindrer staten i å gripe inn når milliardene triller.

Store deler av det politiske miljøet hadde nedlagt betydelig politisk prestisje i forkant av utbyggingene på Mongstad og Snøhvit. I Åsgard-saken var det lite politisk engasjement i forkant av vedtaket om utbygging, og dermed lite politisk prestisje på spill da overskridelsene ble kjent. Mongstad-utbyggingen ble vedtatt i Stortinget etter varme anbefalinger fra den borgerlige regjeringen. Snøhvit-utbyggingen kunne først realiseres etter at Arbeiderpartiregjeringen hadde gitt store skattelettelser. Da overskridelsene på Mongstad ble kjent, var kritikken fra opposisjonen, spesielt Høyre, sterk. At den borgerlige regjeringen hadde gått god for Statoils regnestykker, hindret ikke partiet i å kreve overskridelsene gransket. Verken Høyre eller Arbeiderpartiet var villige til å påta seg skylden for overskridelsene, og det utviklet seg et politisk spill der skylden skulle fordeles. Selv om erfaringene fra Åsgard og Snøhvit er i tråd med forventningene, bidrar analysen til en svekkelse av hypotesen. Erfaringene fra Mongstad viser at frykten for tap av politisk prestisje har liten forklaringskraft.

Erfaringene fra Mongstad og Snøhvit styrket lønnsomhetshypotesen. I forbindelse med den politiske behandlingen av overskridelsene på Mongstad, ble det vurdert å stanse hele prosjektet. Ingen kunne si om prosjektet noen gang ville bli lønnsomt. Overskridelsene på Snøhvit kom parallelt med en sterk stigning i olje- og gassprisen. Rekordhøye gasspriser bedret lønnsomheten på Snøhvit, til tross for overskridelsene. For Åsgard var sammenhengen en litt annen. Det var aldri tvil om at Åsgard-prosjektet ville bli lønnsomt. Det politiske miljøet var imidlertid svært bekymret for lønnsomheten på norsk sokkel. De stadige kostnadsoverskridelsene på sokkelen truet investeringsnivået. Resultatet ville bli sterkt reduserte skatteinntekter og dårligere statsfinanser. Politikerne fryktet følgene av et redusert statsbudsjett, med nedskjæringer i tjenestetilbudet til befolkningen. Ved å gå tilbake til Mongstad og Snøhvit, finner vi den samme logikken også der. Mongstad-overskridelsene skjedde på et tidspunkt hvor mange fryktet at oljevirkomheten ville vise seg som et rent tapsprosjekt for den norske staten. Snøhvit-overskridelsene kom i en period hvor investeringstakten på norsk sokkel økte, og lønnsomheten var bedre enn noensinne. Analysen gir derfor grunn til å revidere lønnsomhetshypotesen:

H2: Utsiktene til lønnsomhet på norsk sokkel var avgjørende for hvordan politikerne reagerte på overskridelsene

Analysen viser at i den politiske behandlingen av overskridelser i Statoil, er politikerne først og fremst opptatt av lønnsomhet. Det som i utgangspunktet synes som en endring i politisk oppmerksomhet, er isteden et uttrykk for stor kontinuitet i forvaltningen av det statlige eierskapet i Statoil. Lønnsomhetsvurderinger hadde stor effekt på utfallet av den politiske behandlingen av overskridelsene på Mongstad og Åsgard. Børsnoteringen av Statoil i 2001, med innføringen av nytt styringsregime, har ikke endret dette. Når det gjelder overskridelser på norsk sokkel er samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske interesser sammenfallende. Hensynet til hva som gagnar A/S Norge forklarer variasjonen i den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene på Mongstad, Åsgard og Snøhvit.

7 Kilder

Aftenposten Aften (1987) ”Andres meninger: Politikernes utilstrekkelighet” 2. oktober

Alsaker, Svein (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7

Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

Andersen, Svein S. (2001) ”Politisk styring eller markedstilpassing av olje-Norge?”, kap. 11 i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal

Andersson, Atle (2002) ”Frykter vill vest i Arktis” i *Bergens Tidende* 14. august

Arnstad, Marit (2008) *E-post uten emne til forfatter*

Ask, Alf Ole (1999a) ”Fikk nok av røde tall” i *Dagens Næringsliv* 24. april

Ask, Alf Ole (1999b) ”Fulgte ikke opp Åsgard-sprekk” i *Dagens Næringsliv* 6. desember

Ask, Alf Ole (1999c) ”Het vår for Statoil-sjefen” i *Dagens Næringsliv* 6. april

Ask, Alf Ole (2004) *Hvem skal eie Norge?* Stavanger: Wigestrands forlag

Ask, Alf Ole (2006) *Mennene som skapte oljegiganten*, URL: <http://www.e24.no/selskap/STL/article1580010.ece?service=print> [Lesedato: 10.12.2007]

Ask, Alf Ole (2002) ”Snøhvit-sprekk på 3 milliarder” i *Aftenposten morgen* 20. september, s. 23

Ask, Alf Ole (2005) ”Snøhvit ute av styring” i *Aftenposten morgen* 17. september, s. 17

Atekst (2008) Søk på ”snøhvit” og minoritetsaksjonær” og ”snøhvit og ”mindretallsaksjonær”, URL: <https://web.retriever-info.com/services/archive.html> [Søkedato 28. mai]

Austvik, Ole Gunnar (2007) ”Staten som petroleumsentreprenør” i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 48 (2) s. 197-226. Oslo: Universitetsforlaget

Bakke, Arve M., Carsten Carlsen og Hans Chr. Erlandsen (1987) ”Politikerne skjerper tonen i Mongstadsaken” i *Aftenposten Morgen* 1. oktober

Bjerke, Espen (2004) *Utbyggingsskandalene i Statoil*. URL: http://www.dn.no/forsiden/energi/article255832.ece?jgo=c1_re&WT.svl=article_title [Lesedato 24.02.2008]

Bohlin, Kjell (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7

Claes, Dag Harald (2006) *Forelesning*, STV 4282B Internasjonal energipolitikk, Universitetet i Oslo, 21. mars

Dagbladet (1999) "Derfor ble de sparket" 24. april, s. 11

Dagens Næringsliv (1988) "Skandaler bak lukkede dører" 2. november, s. 13

Dahl, Flemming, Cecilie Norland og Kurt Johnny Olsen (1987) "Johnsenepoken er over" i *Aftenposten Morgen* 23. november

Dahl, Ottar (1967) *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget

Dalland, Eline, Brynjar Haukli og Nina Ruud (1999) "Sparket av Anne" i *Verdens Gang* 24. april

DN.no (2005) "Staten betaler Snøhvit-regningen". URL: <http://www.dn.no/forsiden/energi/article597020.ece> [Lesedato 19.05.2008]

Engen, Ole Andreas og Odd Einar Olsen (1997) "Et teknologisk system i endring. Fra norsk stil til internasjonale ambisjoner", kap. 5 i Olsen, Odd Einar og Francis Sejersted (red.) *Oljevirkomheten som teknologitvinklingsprosjekt*. Oslo: Gyldendal

Enger, Anne (2008) *Intervju med forf.* 4. februar

Erlandsen, Hans Chr. og Morten Woldsdal (1987a) "Arve Johnsen: Intet å skjule" i *Aftenposten Morgen* 30. september

Erlandsen, Hans Chr. og Morten Woldsdal (1987b) "INNSYN: Mongstad – fra visjon til mareritt" i *Aftenposten morgen* 29. september

Evensen, Knut (2000) "Statoil-sjefen forsvarer Åsgard" i *Aftenposten Morgen* 14. april

Evju, Ingrid (2006) *Hjemmeoppgave*, STV 4282B Internasjonal energipolitikk, Universitetet i Oslo, vårsemesteret

E24.no (2008) "Milliardsprekk for Lund". URL: <http://e24.no/boers-og-finans/article2277675.ece> [Lesedato 26.02.2008]

- Fjellheim, Skjalg (2002) "Seks milliarder ... og hva så?" i *Dagbladet* 16. desember
- Fligstein, Neil (2002) "The Rise of Shareholder Value Conception of the Firm and the Merger Movement in the 1980s" kap. 7 i *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Society*. Princeton: Princeton University Press
- Foss, Per Kristian (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7
- Gerring, John (2004) What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review* 98 (2), s. 341-354
- Grünfeld, Leo A. og Erik W. Jakobsen (2006a) *Hvem eier Norge? Eierskap og verdiskapning i et grenseløst næringsliv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Grünfeld, Leo A. og Erik W. Jakobsen (2006b) "Statens eierskap" i *Aftenposten Morgen* 31. oktober
- Grønlie, Tore (2001) "Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift", kapittel 10 i Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal
- Gulbrandsen, Trygve (2004) *Temaer og problemstillinger for videre forskning om eierskap i Norge*. Rapport 2004:8, Institutt for samfunnsforskning
- Gustavsen, John (2008) "Gjest Gustavsen" i *Nationen* 24. januar
- Hansen, Torbjørn (2006) "Ingen er tjent med aktivt eierskap" i *Dagens Næringsliv* 9. juni
- Helland, Kjell (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7
- Hellestøl, Yngve (1998) "Oljeutbyggingen 15 mrd. dyrere" i *Aftenposten Morgen* 20. april
- Hirschman, Albert O (1979) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press
- Holmøy, Erling og Vibeke Oestreich Nielsen (2008) *Velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov*. URL: <http://www.ssb.no/emner/08/05/10/oa/200804/holmoy.pdf> [Lesedato 28.09.2008]
- Hålien, Einar (1999) "Tallblind på begge øynene" i *Bergens Tidende* 30. april
- Jakobsen, Ottar (2003) "Oljekamp i nord og kraftslag i Sauda" i *Dagbladet* 14. april

- Johnsen, Arve (1990) *Statoil-år. Gjennombrudd og vekst*. Oslo: Gyldendal norsk forlag
- Keech, William R. (1995) *Economic politics: The Cost of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kindingstad, Torbjørn (2002) *Norges oljehistorie*. Stavanger: Wigestrånd
- King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press
- Koppernæs, Inger (1988)) *Referat fra møte i Stortinget 1. mars 1988, sak nr. 4-7*
- Kvaale, Vegard Kristiansen (2007) ”Folket feller Andersen” i *Dagbladet* 12. august
- Lahnstein, Anne Enger (2001) *Grønn dame, rød klut*. Oslo: Aschehoug
- Lazonick, William og O’Sullivan, Mary (2000) “Maximizing Shareholder Value: a New Ideology for Corporate Governance” i *Economy and Society* 29 (1) s 13-35
- Lerøen, Bjørn Olav (2002) *Dråper av svart gull*. Stavanger: Statoil
- Lindeberg, Anne (2008) ”Ser ikke enden på Snøhvit-problemene” i *Dagens Næringsliv* 27. februar
- Løvås, Jostein (2005) “Koste hva det koste vil” i *Dagens Næringsliv* 3. desember, s. 24
- Løvås, Jostein (2008) ”Snøhvit i dyp krise” i *Dagens Næringsliv* 10. januar
- Mohn, Klaus (2008) ”Oljepris, petroleumsvirksomhet og norsk økonomi” i *Samfunnsøkonomen* 62 (1)
- Natland, Jarle (2003) ”Ap bekymret for Snøhvit-leveringen” i *Stavanger Aftenblad* 4. oktober
- Nielsen, Rolf Erik (1988) ”Mongstadkroner fra Oslo til Månen” i *Aftenposten Aften* 10. februar
- Nistad, Astrid Marie (2008) *Intervju med forf.* 7. februar
- Norvik, Harald (2008) *Intervju med forf.* 10.januar
- NOU (1999:11) *Analyse av investeringsutviklingen på kontinentalsokkelen*. Oslo
- NTBtekst* (2004) ”Ap krever Snøhvit-orientering etter milliardsprek” 1. desember

- NTBtekst* (1988) ”Mongstad bygges ut, ikke mistillit mot Øien” 19. februar
- NTBtekst* (1999) ”Sitter trygt med 17 milliarder i overskridelse” 7. april
- NTBtekst* (1987) ”Statoil-styret som går” 20. november
- NTBtekst* (1996) ”Valget mellom Kårstø og Kollsnes like om hjørnet” 11. januar
- Olsen, Einar (1999) *Lahnstein sparket Statoil-styret*. URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/1999/04/23/163553.html> [Lesedato: 16.11.2007]
- Olsen, Kurt Johnny (1987) ”Politisk krise på Mongstad” i *Aftenposten Morgen* 18. november
- Olkvam, Nina og Morten Ånestad (1999) ”Norviks milliardoverskridelser” i *Dagens Næringsliv* 6. april
- Onarheim, Leif Frode (2003) ”Miljø og olje i nord” i *Dagens Næringsliv* 9. juli
- Opseth, Kjell (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7
- Regjeringen.no* (2007) ”Historisk oljepris 1972-2006”. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Olje_og_gass/Oljemarkedet-og-Norge.html?id=461038 [Oppdatert 19. oktober]
- Riisnæs, Ida Grieg (2003) ”Doble signaler fra Reiten” i *Dagens Næringsliv* 30. mai
- Riksrevisjonen (2000-01) *Riksrevisjonens undersøkelse av kostnadsoverskridelsene i feltutbyggingene Åsgard, Visund og Jotun*. Dokument 3:8. Oslo
- Rubin, Herbert J. og Rubin, Irene S. (2005) *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. London: Sage Publications
- Rugland, Ingvild (2002) ”Frykter ny Mongstad-skandale” i *Dagens Næringsliv* 10. oktober, s. 11
- Skard, Kristian (2007) ”Lover å gripe inn” i *Dagens Næringsliv* 17. mars
- Statoil.com* (2005) ”Økte kostnader og utsatt oppstart på Snøhvit”. URL: <http://www.statoilhydro.com/no/NewsAndMedia/News/2005/Pages/StatoilIncreasedCostsandDelayedStartForSnøhvit.aspx> [Lesedato 15. oktober 2007]
- Steensnæs, Einar (2008) *Intervju med forf.* 28. februar
- St. meld. nr. 13 (2006-07) *Et aktivt og langsiktig eierskap*. Oslo

St. meld. nr. 16 (1987-88) *Kostnadsoverskridelsene ved utbyggingen av raffineriet og råoljeterminalen på Mongstad*. Oslo

Stortinget (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7

Stortinget (2004a) *Referat fra møte i Stortinget* 14. juni 2004, sak nr. 6

Stortinget (2004b) *Referat fra møte i Stortinget* 9. desember 2004, sak nr. 5

Svabø, Terje (1983) ”Stortingets spørretime: Fredsfag inn i skolen” i *Aftenposten Morgen* 1. desember

Tansey, Oisín (2007) “Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling” *Political Science and Politics* 40 (4)

Tranøy, Bent Sofus, Bård Jordfall og Espen Løken (2007) *Krevende eierskap. Statlig eierskap mellom finansiell styring og industrielle ambisjoner*. Oslo: Fafo (Fafo-rapport 2007:20, Fafos Rådsprogram 2006-2008)

Tranøy, Bent Sofus (2006) *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug

Tretvoll, Bjørn H. (1983) ”Strid om Mongstad” i *Aftenposten Morgen* 17. september

Ulseth, Oluf (2008) *Intervju med forf.* 24. januar

Versto, Olav (1999) *Hodene ruller i Statoil*. URL: <http://www.vg.no/pub/skrivervennlig.hbs?artid=4604207> [Lesedato: 16.11.2007]

Wikholm, Marit (1988) *Referat fra møte i Stortinget* 1. mars 1988, sak nr. 4-7

Wyller, Thomas Chr.(2005) ”Statoils ansvar og politiske krav” i *Aftenposten Morgen* 30. september

Yin, Robert K. (2002) *Case Study Research*. London: Sage Publications

Østerbø, Kjell (1989a) “Mongstad bare en av mange olje-skandaler” i *Dagens Næringsliv* 27. februar

Aaserud, Kjell (1987) ”Statoilstyret raknet” i *Aftenposten morgen* 21. november

Vedlegg

Intervjuguide Anne Enger

- Kan du fortelle litt om din tid som olje- og energiminister?
- Hva var din oppfatning av Åsgard-saken da du overtok ministerposten?
- Hvem i embedsverket var mest involvert i Åsgard-saken?
- Hva var årsaken til at du valgte å la være å gjenoppnevne styret?
- Hva tenkte du om oljeprisutviklingen i forhold til Åsgard?
- Har du noen formening om NORSOK-prisnippenes betydning for kostnadsnivået på Åsgard?
- Oppgaven min baserer seg på en sammenligning av overskridelsene på Mongstad og Åsgard. Mener/mente du det er en relevant sammenligning?
- Jens Stoltenberg og Yngve Hågensen mener utfallet ville vært annerledes dersom Statoil hadde vært børsnotert. Deler du den oppfatningen?
- Hvilke reaksjoner fikk du på avgjørelsen din om å la være å gjenoppnevne styret?
- Hvordan opplevde du mediedekningen av Åsgardoverskridelsene?

Intervjuguide Astrid Marie Nistad

- Du var veldig lite synlig i media i din periode som statssekretær. Hvilken rolle hadde du?
- Hva er din vurdering av årsakene til overskridelsene på Mongstad?
- Hva er din vurdering av ansvarsfordelingen?
- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom Statoil og Stortinget, formelt og uformelt?
- Hvordan var forholdet mellom Arve Johnsen og Arne Øien/andre sentrale arbeiderpartifolk?
- Mongstadmeldingen er krass i kritikken av styret og konsernsjefen i Statoil. Hva var årsaken til at verken styret eller Johnsen ble avsatt?
- Hva mener du var årsaken til den store politiske oppmerksomheten?
- Hvilke lønnsomhetsvurderinger ble gjort?
- Frykta dere for framtida til Statoil?
- Ble trusselen om Riksrett oppfattet som reell?
- Hvordan foregikk de politiske prosessene rundt Stortingsmeldingen, trusler om Riksrett, Riksrevisjonens undersøkelser med mer?
- Hvordan opplevde du mediedekningen av Mongstad-saken?
- Har du noen tanker om hvorfor Mongstad og Åsgard fikk så store konsekvenser, mens Snøhvit ikke har fått det?

Intervjuguide Harald Norvik

- Hva er din vurdering av årsakene til overskridelsene?
- Har du en kommentar til at Anne Enger Lahnstein mente styret ikke tok situasjonen tilstrekkelig alvorlig?
- Når skjønnte du at overskridelsene kunne få betydning for din stilling som konsernsjef?
- Styreleder Kjell O. Kran har uttalt at han mener styret ville blitt sittende dersom de hadde avsatt deg. Deler du den oppfatningen?
- Hva er, etter din mening, årsaken til at styret ikke ble gjenutnevnt?
- Hva mener du var årsaken til den store politiske oppmerksomheten?
- Hvilke reaksjoner fikk du etter at du relanserte privatiseringsdebatten på Sandefjordkonferansen?
- Jens Stoltenberg og Yngve Hågensen mener utfallet ville vært annerledes dersom Statoil hadde vært børsnotert. Deler du den oppfatningen?
- Hvilken betydning hadde NORSOK-prinsippene?
- Hvordan opplevde du medias dekning av budsjettoverskridelsene?
- Har du noen tanker om hvorfor Mongstad og Åsgard fikk så store konsekvenser, mens Snøhvit ikke har fått det?

Intervjuguide Einar Steensnæs

- Hva mener du er årsakene til overskridelsene på Snøhvit?
- Statoil hevder de var tilbakeholdne og opplevde politisk press for å legge fram Snøhvit for Stortinget. Deler du denne oppfatningen?
- Hvordan opplevde du informasjonsflyten mellom Statoil og departementet?
- Tvilte du noen gang på lønnsomheten i prosjektet?
- Hvilken betydning hadde det for Snøhvit at oljeprisen steg?
- Statoil har hatt store overskridelser på tidligere prosjekter også, med Mongstad og Åsgard som de viktigste. I hvilken grad opplevde du at tidligere overskridelser utgjorde et bakteppe i Snøhvit-saken?
- Forskere ved Universitetet i Stavanger skriver i en artikkel at overskridelser nærmest er et nødvendig onde ved store utbygginger på norsk sokkel. Deler du den oppfatningen?
- Hypotetisk spørsmål: Tror du Olav Fjell ville blitt sittende som konsernsjef gjennom alle overskridelsene på Snøhvit?
- Tror du den politiske behandlingen ville vært annerledes dersom Statoil ikke hadde vært børsnotert?
- Hva tenker du om den politiske oppmerksomheten rundt Snøhvit sammenlignet med Mongstad og Åsgard?
- Hva tenker du om Snøhvit nå?

Intervjuguide Oluf Ulseth

- Hvor stod Snøhvit-saken da du ble statssekretær i Olje- og energidepartementet?
- Hvordan opplevde du den politiske oppmerksomheten rundt overskridelsene?
- Statoil bekrefta kostnadsoverskridelser på 13 milliarder i løpet av den tida du var i departementet. Hvordan var reaksjonene i departementet?
- Forskere ved Universitetet i Stavanger skriver i en artikkel at overskridelser nærmest er et nødvendig onde ved store utbygginger på norsk sokkel. Deler du den oppfatningen?
- Statoil hevder de var tilbakeholdne og opplevde politisk press for å legge fram Snøhvit for Stortinget. Kommentar?
- Tror du den politiske oppmerksomheten ville vært annerledes dersom Statoil ikke hadde vært børsnotert?
- Hva mener du er årsaken til den forsiktige tonen både hos statsråden og i Stortinget?
- Hvordan opplevde du den økonomiske stemningen på denne tiden?
- Hvilken betydning hadde det at oljeprisen steg?
- Hva tenker du om den politiske oppmerksomheten rundt Snøhvit sammenlignet med Mongstad og Åsgard?