OLJE, REGIONER, MAKT

EN STUDIE AV SPILLET RUNDT HEIDRUN - SAKEN

KIRSTEN ZACHARIASSEN

HOVEDFAG I OFFENTLIG POLITIKK OG ADMINISTRASJON
INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
UNIVERSITETET I TROMSØ
VÅREN 1992

OLJE, REGIONER, MAKT

EN STUDIE AV SPILLET RUNDT HEIDRUN - SAKEN

KIRSTEN ZACHARIASSEN

HOVEDFAG I OFFENTLIG POLITIKK OG ADMINISTRASJON
INSTITUTT FOR SAMFUNNSVITENSKAP
UNIVERSITETET I TROMSØ
VÅREN 1992

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD

"Fra fisken i havet til jordens muld.
De ting kan ei måles mot havets guld -
den sorte og stinkende olje.
De flytende rikdom i tønner og fat,
skal give oss klæder og herligste mat
istedenfor uer og kolje.

Gud signe vort hav og vår sild i dill.
Gud signe de herrer med store drill
Gud signe den mare så vilde.
La jorden punkteres med boret
til skaft og ned til den underjordiske saft,
og til en utømmelig kilde."
T.Johansen.

Nordland fylkeskommune tok i bruk "fortiden" ved å la seg inspirere av Petter Dass. Det skulle sikre fylket oljeaktivitet. Men det hjalp så lite, ingenting ble tilgodesett Nordland. Siktemålet i denne oppgaven har vært å rette søkelyset mot Nordland fylkeskommunes arbeidsmetode for å oppnå innflytelse i oljepolitiske spørsmål. Som utgangspunkt har jeg valgt Heidrun - saken.

I forbindelse med dette arbeidet må jeg spesielt få takke Kjell - Arne Røvik for inspirerende og god veiledning. Uansett "kvalitet" på produktet, har han funnet noe positivt å trekke fram. Jeg vil også gi en stor klem til min søster, Peggy, som har vært en "pådriver" med nyttige kommentarer og et muntrasjons-råd nar det har "røynet på" som verst. Dessuten må jeg få takke Solveig Flermoen for nyttige kommentarer.

Fylkespolitikere, ansatte og tidligere ansatte i Nordland fylkeskommune fortjener honnør for deres velvilje. Tjenestemenn i Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet og politikere har også medvirket til at oppgaven er ferdig. Også en ansatt i konsulentfirmaet Pegas har vist stor velvilje.

Hjertelig takk til alle som har medvirket til at jeg nå er ferdig med hovedoppgaven.

Tromsø 1.juni 1992 Kirsten Zachariassen

KAPITTEL 1
INNLEDNING

1.1 Tema

På begynnelsen av 70-tallet ble Norge en av verdens oljenasjoner. Rikdommen fra oljen ville gi nasjonen nye utviklingsmuligheter. Da Nord - Norge så hvilke muligheter oljen ga for regionene i Sør - Norge ville de også ha en del av kaka hvis muligheten bød seg. Men dette som så ut til å være en gullgruve er nå blitt til mistrøstighet som roper på forklaringer. Vi har ikke fått det vi forventet og det vi var forespeilet. Og hvorfor ikke? Det skal jeg forsøke å forklare i dette arbeidet.

Tema for oppgaven er Nordland fylkes grad av innflytelse overfor de sentrale myndigheter i oljepolitiske beslutninger, kort sagt, hvilke muligheter man har i fylkeskommunen til å få gjennomslag for sine interesser. Bak dette ligger spørsmålet om hvordan man kan oppnå større regional fordeling av godene. Det har vært, og er store konflikter knyttet til disse spørsmål.

Temaet vil bli illustrert gjennom en analyse av Heidrun - saka. Det dreier seg om forsøk som ble utspilt fra Nordland fylkeskommunes side for å påvirke de sentrale myndigheter til å benytte seg av Helgelandsbasene i forbindelse med ilandføring av gass. Utfallet av saken må sies å være negativt for Nordland fylkeskommune. Denne saken kan illustrere noen av årsakene til at distriktene ofte har problemer med å få gjennomslag i oljepolitiske beslutningsprosesser generelt.

Den generelle ramma omkring dette er norsk oljepolitikk som er et politisk felt med innebygde spenninger mellom de teknisk - økonomiske verdier og de overordnede politiske mål som f.eks. rettferdig regionalfordeling. Da oljepolitikken ble utformet ble den knyttet til generelle politiske krav om større likhet i levestandard, bedre livsstandard, reell likestilling, medbe-

stemmelse, trygghet, solidaritet og utfoldelsesmuligheter for alle. Man måtte hindre at nye klasseskiller, rotløshet og sosiale problemer skulle oppstå som følge av at vi var blitt en oljenasjon. Omstillingene måtte skje uten urimelige belastninger for enkelte grupper og distrikter (Olsen,J.P. 1989).

Disse spenninger kan illustreres gjennom Heidrunsaka, hvor Nordland fylke ville ha basevirksomhet på de allerede utbygde basene i Brønnøysund og Sandnessjøen i tilfelle utbygging på oljefeltet Heidrun. Her ble imidlertid Nordland fylke satt ut av spill i sluttfasen da saken ble forkastet i Stortinget. Dette eksemplet viser klart de innebygde spenninger mellom marked og politikk og vyene om distriktspolitiske mål blir skjøvet til side i det realpolitiske spillet.

1.1.1 Oljeaktivitet i nord. Historien om de bristende forventninger

Året 1962 markerer startpunktet for den utvikling som i løpet av kort tid skulle gjøre oljen til et sentralt element i norsk økonomi og politikk. Phillips Petroleum Company overleverte søknad til den norske stat om å få enerett til å lete etter og utvinne det som fantes av petroleumsressurser på den norske delen av kontinentalsokkelen. I 1966 ble den første boring etter olje og gass igangsatt i Nordsjøen.

I løpet av denne tiden har det blandt annet skjedd en sterk forvaltningsmessig utvikling på denne sektoren ved opprettelse av nye departement og direktorat. Det har ført til en sterkere rutinisering av oljepolitikken.

Rammene som omgir deler av norsk oljepolitikk i dag ble satt på et tidspunkt da oljevirksomheten ikke hadde stor samfunnsmessig økonomisk betydning, men dette har senere endret seg.

I 1979 vedtok flertallet i Stortinget at prøveboring etter olje og gass på den nordnorske sokkel skulle begynne sommeren 1980. Et av hovedargumentene for å flytte leteaktiviteten nordover var de distriktspolitiske hensyn. Nye arbeidsplasser skulle etableres i landsdelen i forbindelse med oljeutbygginga og varer og tjenester ville bli levert fra nordnorske bedrifter. Det ble hevdet at oljevirksomheten ville styrke næringslivet og bosettingen i de nordlige landsdeler. En kartlegging av eventuelle petroleumsressurser ville være viktig å ta i betraktning for samfunnsplanleggingen i Nord - Norge i årene som kom.

Forventningene om hva petroleumsvirksomheten ville dra med seg av positive virkninger var stor på begynnelsen av 80 - tallet. Optimismen var stor. Politikerne i Nord - Norge så mange muligheter for etablering og lokalisering av oljeselskap og andre etableringer innen næringa. Avisene gjenspeilet daglig denne optimismen. Ettersom det var problemer med næringa i landsdelen, håpet de også på leveranser av varer og tjenester til virksomheten. Bedriftene la seg på samme linja, leveranser til oljenæringa skulle også komme fra Nord - Norge. Oljevirksomheten ble sett på som et virkemiddel for bevaring av bosettingen og utvikling av industrien i landsdelen.
Harstad ble utpekt til hovedbase og oljeselskaper opprettet kontor. Syd - Stangnes - basen ble bygget ut for 120 millioner kroner, en base for fremtidig virksomhet. I dag er det knapt noen virksomhet der. Det ble etablert forsyningsbasemønster i disse årene og Nordland fylke fikk tildelt fire baser.

Sentrale myndigheter må ta deler av skylda for de forventninger som fantes i nord - norske kommuner og fylker. Siden store deler av stortingsmeldingene beskriver de positive virkningene ved boring, og de små virkningene i letefasen blir minimalt omtalt, er det naturlig at det var forventningene om de store positive virkninger som satt igjen i folks bevissthet.

Det "forgjettede land" som vi hadde forespeilet oss ble imidlertid langt på vei tapt av syne på slutten av 80 - årene. Mange

forhold bidro til det: Oljeprisene sank og oljeselskapene ville ikke bruke penger på risikofylte prosjekter slik som de utenfor den nord - norske kyststripe. Pessimismen fikk også næring ved at prøveboringen som ble utført ga negative resultater. Det var tørre hull og små gassforekomster som økonomisk sett ikke var drivverdige. Dette skapte en helt annen atmosfære enn det vi nordlendinger hadde tenkt oss bare få år i forveien.

Etterhvert innså oljeselskapene at det var lite å hente. Nedbygginga startet, oljeselskapene har redusert sine staber. Mange bedrifter som satset på oljevirksomheten har gått konkurs eller har gitt opp håpet om å tjene penger på offshore. Likeledes satset mange rederier både penger og mannskap for å konkurrere om oppdrag. Få har lykkes, konkursene har vært mange. Skepsisen og motstanden mot prøveboring i nord kom også etter hvert tydelig til syne. Fiskerne var en av de viktigste interessegruppene som tidligst tok opp spørsmålet til behandling. Miljøvernsinteressene kom etter hvert også inn i bildet. Organisert motstand ble dannet, først fra fiskeriene. "Nei til oljeboring i nord" ble et hett tema og slagord. Disse årene var sånn sett veldig kontroversielle; - balansen mellom å ønske nye arbeidsplasser i offshore og hensyn til fiskeriene klarte man ikke helt å takle på regionalt nivå, så sentrale myndigheter måtte skjære gjennom problemene.

Oljespørsmålet har til dels vært satt til side til spørsmålet om åpning av Haltenbanken ble brakt på banen.

1.1.2 Nordland og Nord - Trøndelag Fylkeskommunes samarbeid

Nordland fylke hadde allerede i 1985 inngått samarbeid med Nord - Trøndelag på konkrete saksområder. Nå ville fylkene samarbeide om analyse av utbyggingsstrategi og lokaliseringsvalg for Haltenbanken sett samlet. Kravene fylkeskommunene satte fram var

at utbygginga på Haltenbanken måtte starte så snart som mulig og at man fra Heidrun - feltet skulle benytte seg av forsyningsbasen i Sandnessjøen og helikopterbasen i Brønnøysund. Gassen skulle ilandføres i Lauvøya hvor gasskraftverk også skulle bygges. Det var flere alternativ til lokalisering av basene og Nordland fylke la ned mye arbeid i å fremme sin sak overfor sentrale politikere og oljeselskap. I sluttrunden, da spørsmålet ble fremmet i Stortinget ble det avvist av flertallet.

1.1.3 Mål for oppstart i Nord - Norge

Hva var bakgrunnen for oppstart av oljevirksomheten i nord? Bakgrunnen for oppstart i nord var at oljevirksomheten skulle bidra til å skape nye arbeidsplasser og at det skulle bli større aktivitet i eksisterende næringsliv.

I Stortingsmelding nr.25 (1973 - 74) ble oljepolitikken for første gang sett på også i distriktspolitisk sammenheng og i sammenheng med den generelle økonomiske politikk såvel som utenriks-, forsvars-, fiskeri-, handels-, forsknings-, sosial- og distriktspolitikk.
På samme måte la sentrale myndigheter opp til en omfattende deltakelse i utformingen av politikken. Aksiomet om politisk styring gjennom folkevalgte organer ble slått fast og folkevalgte organer på kommune- og fylkesnivå skulle delta i politikkutforminga. Det ble ikke stilt spørsmål ved hvordan petroleumsvirksomheten kunne passes inn i det demokratiske, politisk-administrative system, og hva som eventuelt kunne være tilfredsstillende folkevalgt styring.
I meldinga heter det blant annet:

"Etter en samlet regionalpolitisk avveining der næringsøkonomiske, befolkningsmessige og sysselsettingsmessige faktorer er trukket inn, er Regjeringen blitt stående ved at en åpning av områder nord for 62°N for undersøkelser og prøveboring bør starte

i Nord-Norge." (s.21)

Liknende begrunnelser ble gitt i senere Stortingsmeldinger, men nå ble de nasjonale hensyn fokusert mest på.

"Med bakgrunn i behovet for økt økonomisk aktivitet i Nord - Norge vil Regjeringen legge stor vekt på petroleumsvirksomheten utenfor Nord - Norge i tiden som kommer. Det er således mye som taler for at utbyggingen av drivverdige funn utenfor denne landsdelen skal ha prioritet, men innfasingen av aventuelle funn må skje innenfor en nasjonal oljepolitikk." (St. tingsmeld. nr.64,1981 - 82 s.25)

Det kan være vanskelig for de sentrale myndigheter i oljepolitiske spørsmål å få gjennomført de målene de har satt seg. En regional fordeling knytter seg til det store spørsmålet om forholdet mellom markedsbeslutninger og politiske beslutninger. Skal man ta samfunnsmessige hensyn eller skal markedet, hvor det økonomisk maksimale er det essensielle, bestemme.

Etter borestart i 1980 tillegger stortingsmeldingene vekt både på nasjonale og regionale hensyn. Det understrekes at de regionalpolitiske hensyn må underlegges en nasjonal oljepolitikk. Det blir og hevdet at f.eks. utbygging av felt i Nord - Norge kan bli utsatt av nasjonale hensyn. Forslag for å nå de ønskede regionale virkninger blir ikke konkretisert. Kan man tenke seg at de samfunnsøkonomiske spørsmålene, de som gjelder summen av de store ringvirkningene av aktivitetene ligger til grunn for endringen? Man kan anta at petroleumsvirksomheten har ført til en sentralisering der teknisk - økonomiske verdier står i fokus.
Industriforbundet sier i en uttalelse at rene distrikts- og sysselsettingsmessige mål er et for snevert grunnlag for prosjekter innenfor rammen av energi- og industrisamarbeidet. Utgangspunktet må være lønnsom næringsdrift, forretningsmessige prinsipper, langsiktig plan, det å anvende oljeinntektene til ny inntektsskapende virksomhet, langsiktige grunnlagsinvesteringer av generell nytte for næringslivets utvikling og konkurranseevne (Industriforbundet 1984).
Det kan her tilføyes at konjunkturene på oljemarkedet på dette tidspunkt var på tur nedover, og dette kan ha hatt betydning for

distriktspolitiske ønsker.
I økonomiske nedgangstider vil almeninteressenes betydning øke i forhold tli særinteressene. Den nasjonale oljepolitikkens betydning øker i forhold til distriktspolitikken.

Målsettingene for de distriktspolitiske følger oljevirksomheten kunne gi, synes å være i konflikt med hverandre.
Vi kan anta at de sentrale myndigheter er i en forhandlingssituasjon hvor det er tautrekking mellom de forskjellige interessegrupper. Flere påvirkningsfaktorer kan spille inn som f.eks prissituasjonen.

Virksomheten på den nordnorske sokkel har fram til i år, 1992, bestått av prøveboring. I januar d.å. påviste Statoil oljeforekomster på Helgelandskysten. Politikerne i Nordland fylke ønsker at driftsorganisasjonen skal legges til deres fylke, og at oljeaktiviteten bør forankres til basene i Sandnessjøen og Brønnøysund. Også ilandføringen av gass til Hammerfest har fått nordnorske bedrifter til å gå inn i kampen om kontrakter i utbyggingsfasen. Man kan begynne å "skimte lys i tunnellen" når det gjelder det nordnorske oljeeventyret.

1.2 Problemstilling: Betingelser for regional innflytelse i oljepolitikken

Den overordnede problemstillingen i denne oppgaven dreier seg om å identifissere og beskrive betingelser for gjennomslag av distriktspolitiske hensyn i oljepolitikken. Denne generelle problemstillingen skal illustreres gjennom analyse av et case, nemlig den såkalte Heidrun - saken. Empirisk siktes det mot å tegne et bilde av ulike aktørers og gruppers deltakelse i - og innflytelse over utfallet av denne saken. Jeg mener at jeg gjennom fremstilling og analyse av Heidrun - saken kan få avdekket generelle betingelser for regional innflytelse i

sentrale oljepolitiske beslutninger.

Det er viktig å få belyst denne problemstillingen, blandt annet fordi det som før nevnt, finnes klare politiske målsettinger om at oljepolitikken både skal bidra til regional utjamning i Norge generelt, og at oljevirksomheten så langt råd er skal bidra til vekst og utvikling i distriktene gjennom fordeling av virksomheten. Slik sett vil denne oppgaven blandt annet være et spadestikk for å kaste lys over forholdet mellom oljepolitiske idealer og realiteter.

Men problemstillingen er også statsvitenskapelig sett interessant, fordi oljepolitikken er et nytt og meget tungt politikkområde for det norske samfunn. Og, det er svært komplekst: Oljepolitiske beslutninger blir til i et kraftfelt der tekniske, økonomiske og politiske hensyn brynes og brytes mot hverandre, og der det i atskillig mindre grad enn på andre samfunnsområder er klart på forhånd hvilke av disse hensynene som skal telle mest i hvert enkelt tilfelle. Det gjør det interessant og nødvendig med nærstudier av oljepolitiske beslutningsprosesser, som f.eks. Heidrun - saken, for å klarlegge den faktiske innflytelsesfordelingen.

Innflytelse er betinget av visse typer ressurser. En slik ressurs er at man har deltakelsesrett i prosessen. Men deltakelse er selvfølgelig ikke ensbetydende med at man øver innflytelse (Olsen, J.P 1970).
Ekspertinnsikt, slik som oljeekspertise er en sentral ressurs. Også teknokratene influerer oljesaken ved at de former problemene, stiller spørsmålene og preger informasjonen.

Viktig er dessuten deltakelsesformen, tidspunkt, mulig rett til å ta initiativ, deltakelse i nøkkelkomiteer, adgang til å bruke også andre ressurser.

Problemstillingen vil bli belyst gjennom en organisasjonsteoretisk tilnærming. Nøkkelresonnementet er at måten man organiserer beslutningsprosesser på, vil ha konsekvenser for

innholdet i de fattede beslutninger (March & Olsen 1976, Olsen 1978, Egeberg 1984, Christenser og Egeberg 1978). Med dette som teoretisk utgangspunkt, må en analyse pendle mellom å klargjøre de organisatoriske rammer og å vise hvordan aktører faktisk opptrer innenfor disse. Det vil jeg forsøke å gjøre.

1.2.1 Utdyping av problemstilling

En av målsettingene for petroleumsvirksomheten nord for 62°N var at den skulle komme distriktene til gode i form av positive ringvirkninger. I Stortingsmelding nr.25 (1973 -74) ble det hevdet at det skulle bli gitt muligheter til det nordnorske næringsliv slik at man skulle kunne forberede seg på nye oppgaver som petroleumsvirksomheten bød på.

Sett i ettertid vil de fleste være enige om at utfallet ikke har blitt slik en antok. Petroleumsmiljøet har langt på vei "tørket ut". Som nevnt tidligere har både bedrifter og rederier måttet innskrenke staben og enkelte har gått konkurs. Basene på Helgeland har bare vært i bruk ved prøveboringer, ellers har de til dels ligget brakk. På Træna, hvor det ble plassert et oljeverndepot, er det liten aktivitet.

Imidlertid er oljepolitikken et politisk felt med innebygde motsetninger mellom teknisk - økonomiske verdier og overordnede politiske mål. Som eksempel kan rettferdig regionalfordeling nevnes. Stortinget vil, sammen med fylker og kommuner, spesielt interessere seg for territorielle og regionalpolitiske mål for oljevirksomheten. Lokalpolitikerne støtter ofte tanken om at regionale og lokale hensyn må prioriteres selv om det går ut over lønnsomheten. Under debatten omkring Heidrun uttalte fylkesordføreren i Nord - Trøndelag at samfunnet må tåle 15 - 20% ut over det rimeligste alternativet for å sikre ilandføring i Ytre Namdalen framfor Vågsøya og Hitra (Dagens Næringsliv 28.8.1987). Dette er et eksempel på hva som er politisk - økonomisk akseptabelt.

Generelt har fylkene og kommunene vært mest interesserte i oljevirksomheten som vekstimpuls og skaper av arbeidsplasser. I Stortinget stilles kravet om at oljeselskapene i langt større grad må tilpasse seg distriktspolitiske mål. Men prinsippene og målene er lite konkrete og vanskelig å operasjonalisere. Likevel har de bidratt til å skape et normativt klima som har satt rammer for utviklingen i sektoren.

De teknisk - økonomiske aspektene, som skal støttes men ikke styres av offentlige myndigheter, ser først på lønnsomheten. Utgangspunktet må være lønnsom næringsdrift, forretningsmessige prinsipper, langsiktig plan, det å anvende oljeinntektene til ny inntektsskapende virksomhet, langsiktige grunnlagsinvesteringer av generell nytte for næringslivets utvikling og konkurranseevne (Industriforbundet 1984). Økonomiske nedgangstider og prisfall på olje og gass har også ført til at oppmerksomheten i større grad er blitt rettet mot økonomiske mål, med økt kostnadsbevissthet og søking etter enklere og billigere utbygningsløsninger som resultat.

Hva kan forklare at fordelingsresultatet har gitt negativt utslag for Nordland fylke i Heidrunsaken? Det har blitt hevdet at det er et misforhold mellom innsatsen som politikerne og næringslivet i fylket har vist og de resultatene det har ledet til. Er det slik at fylkeskommunen og sentrale myndigheter som beslutningstakere har vektlagt ulike hensyn, og har fylkeskommunen vært den svakeste aktøren i dette forhandlingsspillet?

For å kunne belyse det ovennevnte har jeg utformet to hypoteser som utfyller hverandre, og som vil gi retning til den videre fremstillingen:

Den første kaller jeg den "<u>byrå - økonomiske</u>" hypotesen. Uttrykket henspeiler på få aktørgrupper, nemlig sentrale oljepolitiske forvaltningsorgan som på den ene side Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet ("Byrå") og, på den annen side

oljeselskapene ("Økonomisk"). Antakelsen her er at disse utgjør et oljepolitisk "establishment" som først og fremst vektlegger faglige og økonomiske premisser, og, at disse premissene også faktisk har størst gjennomslag i oljepolitiske beslutningsprosesser. Den "byrå - økonomiske" hypotesen går altså ut på at disse aktørgrupper og deres premisser vil bli tillagt størst vekt. Deres synspunkter fremsettes gjennom store, tunge, formelle organisasjoner som representerer det mest kontinuerlige, rutiniserte element i oljepolitikken. Antakelsen er videre at distriktspolitiske hensyn ikke står særlig sterkt i denne byrå - økonomiske sfære. I alle fall vil slike hensyn klart bli underordnet faglige - økonomiske hensyn, som vil ha karakter av mer objektive fakta. Den byrå - økonomiske sfære vil tendere mot å vitenskapeligjøre og teknifisere oljepolitikken. Det vil si at argumenter vil bli fremstilt som vitenskapelige fakta, og ikke som vurderinger bygget på bestemte verdisyn og ideologier. Det vil i dette perspektivet være vanskelig for Nordland fylke å vinne fram med sine synspunkter og interesser i Heidrun - saken.

Den andre hypotesen kaller jeg konjunktur - hypotesen. Den representerer egentlig en utdyping og en modifisering av den første, fordi den skisserer en betingelse for det byrå - økonomiske segmentets innflytelse i oljepolitiske beslutningsprosesser. Jeg antar at både generelle økonomiske konjunktursvingninger og mer spesifikke internasjonale markedssvigninger for olje og gass kan bidra både til å fremme og hemme byrå - økonomiske argumenters gjennomslagskraft i norsk oljepolitikk generelt. Den generelle sammenhengen er denne: Mens økonomisk vekst og "gode tider" gir mange frihetsgrader til å utføre noe og tenkes å gi større rom for distriktspolitiske argumenter så vil "dårlige tider" med f.eks. lave oljepriser gi større gjennomslag for faglig - økonomiske synspunkter på bekostning av "kostbare" distriktspolitiske hensyn. Folkevalgte organer vil da rette seg mer etter argumentene fra det byrå -økonomiske segmentet.

Dersom petroleumspolitikken vurderes på andre grunnlag enn teknisk - økonomiske premisser, altså som distriktspolitiske virkemiddel, kan man anta at sjansene for å bli hørt vil være

større. Det vil i denne sammenheng være interessant å se på hvor mye fylket har satset av ressurser, hvilke strategier og argumenter de har brukt.

Ut i fra ovennevnte kan man tenke seg en "tillegs - hypotese" som jeg kaller interessehevdings - hypotesen. Hypotesen tar utangspunkt i Nordland Fylkeskommunes administrative og politiske kapasitet som særlig kritisk faktor for hvorvidt man evner å influere de nasjonale oljepolitiske beslutninger. En antakelse er at mulighetene man har for å få gjenomslag sentralt har å gjøre med den politiske og administrative styrke som man besitter lokalt, ikke minst den argumentative kraft. Den argumentative kraft består blandt annet i å overbevise de sentrale myndigheter at de regionale myndigheters vurderinger er de beste og å få gjennomslag i Stortinget. Det blir en stabil situasjonsdefinisjon som det oljepolitiske "establishment" må rette seg etter.

Hvis man tenker seg at de sentrale myndigheter ikke er suveren, men at det gis rom for innspill og forhandlinger så kan man anta at muligheten til påvirkning er til stede. Fra å ha muligheten til å gjøre noe og til å utnytte denne er det imidlertid et langt sprang. Som nevnt ovenfor så er den kritiske faktor hvilke ressurser og kapasitet fylket kan sette inn. Utnyttet man mulighetene nok f.eks. i møter med de sentrale myndigheter og gjennom lobbyvirksomhet?

Men makten er fordelt på flere. Vi kan derfor anta at en del konfliktlinjer vil finnes innad i fylket og dermed har fylkets muligheter til å "tale med en tunge" blitt svekket. Slik blir fylkets muligheter til å få oljepolitiske spørsmål inn i en distriktspolitisk ramme redusert. Konfliktlinjene kan være:

- konkflikt mellom fylkeskommunen og kommuner
- konflikt mellom partiorganisasjonene og innad i disse
- konflikt til fiskeriinteresser og miljøvernsorganisasjoner
- konflikt i næringslivet

Det blir hevdet at aktører i den offentlige beslutningsprosess

inngår allianser med hverandre for å påvirke de beslutninger som fattes. Ved slike allianser oppnås en virkning som ligger utenfor de muligheter aktørene har hver for seg for å påvirke beslutningsprosessen. Slike allianser er derfor viktige innslag i den offentlige beslutningsprosess. Allianser dannes regelmessig av aktører som representerer særinterresser (Hernes.H.1985).

På bakgrunn av ovennevnte er det grunn til å forvente at Nordland fylkeskommunes muligheter til å øve innflytelse på den nasjonale arena vil avhenge av hvem som definerer hvilke type saker og hvilke konflikter som skal gis oppmerksomhet. Årsaken er at oljesektoren har bygd opp sterke administrative apparater med stor faglig tyngde. Når oljepolitikken utformes i et spesialisert og segmentert miljø, er det sannlynlig at politiske motsetninger vil bli dempet ned, og at lønnsomhets- og effektivitetsargumenter vil dominere.

Men forhandlingsprosessen kan få dynamikk gjennom at deltakere utenfor spesialistmiljøene blir aktive, som f.eks. fylkespolitikere, og at det bringes inn nye definisjoner av hva beslutningene gjelder. Her kan man tenke seg at koalisjonsbygging mellom fylker, sentrale myndigheter og interesseorganisasjoner er dannet. Man kan tenke seg at sentrale myndigheter, oljeselskap og en såkalt <u>annen region</u>, i denne sammenheng Møre, har dannet en koalisjon. Nordland fylke, <u>region en</u>, har ikke lykkes i å danne denne koalisjonen med sentrale myndigheter og oljeselskap. Sterk koalisjonsbygging gir med stor sannsynlighet større muligheter til å vinne fram.

Vi kan anta at fordelingsresultatet, hvem som får hva, kan forklares ut fra følgende:

- At det sentrale nivå bestemmer utfallet. Dette avhenger av hvorvidt distriktspolitiske eller nasjonale hensyn står i fokus,

- At konjunktursvigninger og det internasjonale marked vil spille en vesentlig rolle. Økonomiske nedgangstider fremmer generelt sentraliserte løsninger hvor lite blir overført til regionene.

- At trekk ved Nordland fylkes organisering har innflytelse på utfallet og at koalisjonsdanning spiller en vesentlig rolle. Ved slike allianser oppnås en virkning som ligger utenfor de muligheter aktørene har hver for seg til å påvirke beslutningsprosessen.

Man kan også tenke seg at ovennevnte henger sammen. Forventningene til oljevirksomhetens lokalisering og virkninger er ikke sammenfallende på sentralt og regionalt nivå. Også ved konjunktursvigninger på oljemarkedet vil ikke selskapene bygge ut "for enhver pris".

Vi kan forvente organiseringen på sentralt nivå og den manglende kompetanse på regionalt nivå,samt konjunktursvigninger gir små muligheter til innflytelse for Nordland fylke.

Hvor mye spillerom gis det for genuint politiske defineringer på en arena med målsettinger om sterk politisk styring, der faglige og økonomiske premisser står veldig sterkt?
Dette vil blandt annet bli drøftet i 4.og 5. kapittel.

1.3 Datamateriale og metode

For å belyse Nordland fylkeskommunes innflytelse i oljepolitikken har jeg valgt en kvalitativ tilnærmingsmåte.

Den kvalitative metoden vil gjøre det mulig å forstå de politiske beslutningsprosesser. En kvalitativ tilnærmingsmåte gjør det mulig å skaffe et bedre bilde av politiske avgjørelser. Man får en dypere forståelse for det problemkomplekset man studerer, og hvilken totalsammenheng dette står i. Totalsituasjonen kommer fram. Ved bruk av denne undersøkelsesmetoden vil vi få fram data

som kan forklare hvorfor beslutningsutfallet ikke alltid blir som forventet.

En fordel ved bruk av den kvalitative metode er at den gir en større forståelse for hvordan oljepolitikken er utformet. Dette styrker troverdigheten i framstillingen.

En av ulempene er at konklusjonene som blir trukket, vanskelig lar seg generalisere. Siden denne oppgaven er et case - studie hvor funnene ikke vil bli generalisert, vil ikke denne ulempen ha betydning.

Følgende datainnsamlingsmetoder er benyttet:
- Dokumentstudier av Stortingsmeldinger, NOU- rapporter, stortingsproposisjoner, saksdokumenter.

- Fylkesplaner, fylkesmeldinger, dokumenter fra Nordland fylkeskommune, petroleumsrelaterte vedtak i fylkesting, fylkesutvalg og Næringsutvalg.

- Gjennomgang av aviser.

- Intervjuer.

Begrunnelsen for å gjennomgå offentlige plandokumenter slik som stortingsmeldinger, NOU- rapporter, proposisjoner, og saksdokumenter var å finne synspunkter sentrale myndigheter har hatt på petroleumsvirksomheten nord for 62°N, og også å få innblikk i organiseringen av beslutningsprosessen. De viser hvilke oppfatninger det har vært i prosessene som har foregått. De har også gitt innblikk i petroleumspolitikken generelt.

For å få innsikt i fylkets målsettinger for utformingen av petroleumspolitikken har jeg studert fylkesplaner og -dokumenter og sakspapirer. Jeg har også hatt til rådighet petroleumsrelaterte vedtak som er gjort i fylkesting, fylkesutvalg og Næringsutvalg. Vedtakene har gitt meg innsikt i fylkeskommunens engasjement og hvilke målsettinger og konflikter som dominerte

beslutningene.

Avisreportasjer ble benyttet som et supplement for å få et bedre innblikk i hvordan omgivelsene betraktet petroleumsproblematikken i fylket. Dette ville gi saken et annet inntrykk enn saksdokumentene.

Som et supplement til de skriftlige dokumenter har jeg benyttet meg av intervjuer, både skriftlige og muntlige. Jeg har intervjuet fylkesordfører og forvaltningsansatte i Nordland fylke. Dessuten er ansatte i Nord - Norsk Oljeråd, konsulentfirmaer, tjenestemenn i OED, OD og oljeselskaper intervjuet.

I starten av hovedfagsoppgaven ble det utført intervjuer med både sentrale og lokale politikere og ansatte i oljeselskaper. Dette var om petroleumsutviklingen i Nord Norge generelt.

Da problemstillingen for oppgaven var klar foretok jeg en mer strukturert intervjurunde. Her ble lokale og sentrale politikere og ansatte i administrasjonen i Nordland fylke intervjuet. Intervju med medarbeider i konsulentfirmaet Pegas ble også utført.

Hensikten med intervjurunden var prøve å få fram opplysninger om holdninger og endringer som ikke var kommet fram i sakspapirer og offentlige meldinger.

Mye av det som er blitt drøftet gjennom intervjuene er kommet inn i oppgaven.

1.4 Videre disposisjon av oppgaven

I neste kapittel tar vi for oss det teoretiske rammeverket. Dette skal brukes som grunnlag for oppgavens analyse. Det vil

bli presentert fire teoretiske perspektiv som utfallet av offentlig politikk kan forstås i lys av.
Perspektivene vil gi oss en bedre forståelse av den oljepolitiske utformingen.

Første del av 3.kapittel vil gi et deskriptivt, historisk tilbakeblikk av den oljepolitiske utviklingen i Norge. Den regionale oljepolitikk vil i korte trekk bli beskerevet. Hvordan har den plassert seg innenfor en historisk sammenheng?

I den andre delen av kapitlet vil vi se på målsettingene som har vært vedtatt av både sentrale og regionale aktører. Hvilke målsettinger har vært retningsgivende for de vedtak som fattes? Har målsettingene vært klare eller tvetydige? Dette vil jeg prøve å kartlegge i denne delen av kapitlet.

I 4.kapittel vil jeg beskrive første delen av mitt case - studie fram til 1988. Deretter vil jeg analysere dette i lys av de fire teoretiske perspektiver.

5.kapittel er en forlengelse av 4.kapittel. Her vil siste del av mitt case - studie bli framstilt for deretter å bli analysert ut i fra samme teoretiske perspektiv som i 4.kapittel.

6.kapittel, som er avslutningskapitlet, vil inneholde en sammenfatting og oppsummering av tidligere kapitler. Drøfting av presenterte funn vil bli gjort i lys av problemstillinger, hypoteser og forventninger. Til slutt vil en konklusjon bli sammenfattet.

KAPITTEL 2
TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ OLJEPOLITISKE BESLUTNINGSPROSESSER.

2.1 Innledning

I kapittel en ble to hypoteser fremlagt. I den første, den byrå - økonomiske hypotesen, antok vi at trekk ved den sentrale organisering ville ha betydning for utfallet. Det oljepolitiske "establishment" vektlegger først og fremst faglige og økonomiske premisser. Det ble videre antatt at at distriktspolitiske hensyn ikke står særlig sterkt i denne byrå - økonomiske sfære.

Den andre, konjunktur - hypotesen, ble fremstilt som en hypotese hvor man tok utgangspunkt i at konjunktursvingninger påvirker oljepolitiske beslutninger. Det kan tenkes at økonomisk vekst virker desentraliserende, mens en økonomisk krise kan virke sentraliserende. Man kan her tenke seg fall i oljeprisene som en av årsakene.

En "tilleggs - hypotese", som ble kalt interessehevdings-hypotesen, tok utgangspunkt i Nordland fylkeskommunes mulighet til å hevde seg overfor de sentrale aktører ut i fra den tanke at de sentrale myndigheter ikke er suveren. En antakelse var at mulighetene for å hevde seg sentralt hadde å gjøre med den politiske og administrative styrke man besatte lokalt.

For å se på forholdet mellom sentrale og regionale interesser vil jeg i analysen benytte meg av teoretiske modeller utformet blant annet av Johan P.Olsen (1984,1988). Disse kan fange opp og bidra til å belyse forløpet i besluningsprosessen. Disse modellene er:
- Den suverene, men ikke særlig smarte stat, hvor særinteressene blir underordnet almeninteressene. Det er den suverene autoritative sentralmakt som styrer. Her er man avhengig av en relativ klarhet og entydighet når det gjelder problem- og løsningsdefinisjoner.

- Den forhandlende stat, hvor flertallsinteresser sideordnes spesifikke interesser.

- Staten som supermarked, hvor staten er en samfunnsstyrt tjenesteyter. Markedet er domstol, ikke Stortinget. De mest egnede og tilpasningsdyktige tiltak vinner fram, siden styringsevnen blir et spørsmål om kunnskap, om å ha god informasjon og gode analysemodeller.

- Rendyrket anarki, hvor det i beslutningsprosessen er spillerom for påvirkning like til selve avstemmingen som dermed blir uforutsigbar.

Det er vanskelig å beskrive dagens statsstyre ved hjelp av bare en modell. Det trengs flere modeller for å fange inn samspillet mellom ulike styrings- og organisasjonsformer. Ved hjelp av de fire ovennevnte perspektiv, vil jeg forsøke å fange opp trekkene i de oljepolitiske relasjoner mellom Nordland fylkeskommune og det sentrale nivå.

Teorier om organisasjoners virkemåte har vært brukt i studiet av den offentlige politikk og offentlig forvaltning. De har også blitt anvendt i studier av private bedrifter og sammenslutninger (March,J & Olsen,J.P. 1976). I et organisasjonsteoretisk perspektiv forutsettes det at det er sammenheng mellom måten offentlige beslutninger organiseres på og innholdet i offentlige beslutninger.
Ingen organisasjonsform er nøytral, noen hensyn prioriteres og ivaretas mens andre neglisjeres og bekjempes.

Da det offentlige styringsverk består av mange institusjoner, kan man anta at de ikke vil ha samme oppfatninger om hva problemene består i og hva som er de beste løsningene. De vil også ha forskjellig formening om hvor viktige problemene er. For å forstå utfallet av beslutningene må man se på hvilke premisser og grupper som fanges opp og tas hensyn til i de ulike beslutningsprosessene i petroleumsrelaterte spørsmål.

På bakgrunn av dette vil jeg først redegjøre for noen sentrale beslutningsteoretiske begreper. I neste del gir jeg en kort oversikt over Heidrun - saken. Siste del av kapitlet vil bli en presentasjon av forventet funn i lys av de fire perspektiv.

2.2 Sentrale beslutningsteoretiske begreper

Det blir sagt at utfallet av en beslutningsprosess vil være avhengig av hvordan den er organisert (March,J. & Olsen,J.P.1976). Det er vanlig å tenke seg at en beslutningsprosess består av fire "strømmer". Utfallet av prosessen vil være avhengig av hvordan disse strømmene er koplet sammen eller holdt fra hverandre. De fire "strømmene" som Cohen et al. (1972)og March og Olsen (1976) har utformet, kan identifiseres som:

- En strøm av beslutningsmuligheter. En beslutningsmulighet vil si en situasjon hvor systemet forutsettes at det blir truffet en beslutning eller et valg. Det kan være å treffe avgjørelser, budsjetter eller en ansettelse. I en organisasjon med sterke føringer er beslutningsmulighetene fastlagt med faste tidspunkt og arenaer.

- En strøm av problemer. Problemer er noe som opptar folk og som oppstår omkring alle mellommenneskelige forhold. Beslutningsmulighetene gir folk anledning til å lufte sine problem. Problemer er ikke alltid knyttet til løsninger. Av og til kan problemer bli løst gjennom beslutninger. Jo mer formalisert en beslutningsprosess er, jo nærmere vil problemer og løsninger være knyttet til hverandre.

- En strøm av løsninger. En løsning kan være svar på noens problem. Noen ganger vet ikke folk hva som er problemet før noen har presentert en løsning. En profesjonell utdannelse gir f.eks

mange standardløsninger. Profesjonene vil stadig være på jakt etter forhold som kan defineres som problem de har løsningen på. I en organisasjon med sterke føringer er beslutningsmulighetene fastlagt med faste tidspunkt og arenaer.

- En strøm av deltakere. Deltakere er de personer som har adgang til beslutningsprosessen. Foruten å bringe med seg energi og ferdigheter vil også den enkelte deltaker bringe med seg problemer og løsninger.

Organisering betyr rutinemessig og systematisk utvelgelse. Ingen organisasjonsform er i stand til å fange inn alle interessene og foreta en avveining mellom dem. Dette fører til at noen synspunkt vil bli prioritert, noen vil bli bekjempet og noen oversett. Hvilke problemer eller synspunkt som blir ansett for å være relevante, hvordan disse skal defineres og hvilke løsninger som vil bli overveid vil derfor være avhengig av organiseringen. Det betyr at det vil være innebygget makt i en organisasjonsstruktur.
March,J. og Olsen,J.P. (1976) mener at det finnes generelle betingelser for strukturering. Disse er:
- handling og konsekvenser
- kompetansefordeling
- interessefordeling

Handling og konsekvenser sier noe om i hvilken grad en aktørs handling får konsekvenser for andre aktørers handlinger. Hvis det er stor avhengighet mellom faktorene er det også stor sannsynlighet for organisering.

Oljesektoren berører de fleste områder i samfunnet og man kan anta at aktørene som berøres av oljesaker vil forsøke å påvirke saksutfallet. Den oljepolitiske organisering knytter seg til en rekke mål og verdier som f.eks spørsmålet om nasjonal utjevning og lokal medvirkning. Jeg vil derfor anta at Nordland fylkeskommune vil forsøke å påvirke politikken som utøves på sentralt nivå. Arbeidet i fylker og kommuner kan neppe overses, slik at dette kan ses på som et gjensidig avhengighetsforhold.

Kompetansefordeling innebærer at når man finner ulik grad av kompetanse hos aktører, så gis disse eksklusive deltakelsesrettigheter.

Sentrale myndigheter har bygd opp et spesialisert og omfattende forvaltningsapparat til å ivareta de oljepolitiske interesser. Oljeselskapene har også en faglig tyngde som gir dem en fremtredende posisjon på den oljepolitiske beslutningsarena. Da oljepolitikk er et forholdsvis nytt felt i de nordligste fylker, er det grunn til å anta at Nordland fylkeskommunes kompetanse er lav sammenliknet med de sentrale myndigheter. Man kan ut i fra dette anta at Nordland fylkeskommune har små muligheter til å vinne fram på den sentrale arena selv om oljepolitikken blir definert som distriktspolitisk virkemiddel.

Interessefordeling. Når aktører som berøres spesielt av bestemte løsninger får eksklusive deltakerrettigheter, kan dette legitimeres, i motsetning til situasjoner der ulike aktører berøres i tilnærmet like stor grad.

Årsaken til at oljevirksomheten skulle flyttes nordover var de forventet positive ringvirkninger dette ville føre med seg. Ut fra dette synspunkt kan oljepolitikken ses som et distriktspolitisk virkemiddel. Da vil Nordland fylkeskommune, ut fra hensynet til at det er territoriell spredning og som en del av et hierarkisk oppbygd styringssystem, antas å ha en legitim plass på beslutningsarenaen. Siden oljepolitikken berører de mange områder i samfunnet vil det oppstå interessekonflikter mellom forskjellige involverte grupper. Både lokale og sentrale myndigheter vil komme under press fra grupper som står mot hverandre.

Oljepolitiske beslutninger fordrer politiske vedtak, teknisk ekspertise og økonomiske ressurser. Hvilke aktører, problemer og løsninger som organiseres inn på beslutningsarenaen avhenger av beslutnings- og aksesstrukturen (Egeberg,M.1981), der beslutningsstrukturen regulerer deltakerstrømmen og

aksesstrukturen regulerer tilgangen på problemer og løsninger. En løs struktur har svake føringer. Det ikke er klare føringer på hvem som får delta og hva de deltar med. Her må man studere to nøye sammenknyttede prosesser: defineringsprosessen og aktiviseringsprosessen.

Aktiviseringsprosessen hvor deltakere med bestemte posisjoner deltar, er rammet inn av beslutningsstrukturen. Petroleumsspørsmålet er formulert av fagekspertise, og vi kan anta at defineringsprosessen har klare føringer på spørsmålet om deltakelse i beslutningsprosessen.

Defineringsprosessen bestemmer hvilke problemer og løsninger som er relevante for en gitt beslutningssituasjon. Den fastlegger det endelige meningsinnhold og hvilke problemer og løsninger som blir aktivisert i beslutningsprosessen. Hvilke mål er viktigst å oppnå, hvilke hensyn må tas og hvilke oppfatninger er knyttet til petroleumspolitikken.

Politikk har mye å gjøre med det å kunne definere ei sak på ulike måter. Politikken kan bli påvirket av situasjonsbestemte faktorer slik som f.eks økonomi, miljøhensyn etc.

Utformingen av petroleumspolitikken vil bli påvirket av skiftninger i definerings- og aktiviseringsprosessen som følge av de strukturelle variasjonene.

"Strømperspektivet" er en generell modell på organisering av beslutningsprosesser. Jeg vil anvende den sentrale tenkemåten og begrepene fra denne modellen i analysen. Avhengig av hvordan disse prosessene som er tidligere nevnt forløper, kan vi gjenkjenne teoretiske tradisjoner.

2.3 Teoretiske perspektiv på forholdet mellom stat og organisasjoner

Som tidligere nevnt blir det innenfor teori om politisk organisering skissert ulike perspektiver på hvordan forholdet mellom stat og organisasjoner kan organiseres.
Johan P.Olsen (1984, 1988) opererer med idealmodeller som han kaller:

- den suverene, men ikke særlig smarte stat
- den forhandlende stat
- staten som supermarked
- det rendyrkede anarki

Jeg skisserer disse modellene, fordi hver av dem kan gripe ulike aspekter ved forholdet mellom den sentrale staten og gruppeinteresser. I så måte kan den også anvendes for å kaste lys over forholdet mellom staten og de distriktspolitiske interesser i Heidrun - saken.

2.3.1 Den suverene, men ikke særlig smarte stat

Dette referer til den klassiske parlamentariske modell, som de fleste vesteuropeiske land er bygd opp etter.
Beslutningstakerne er begrenset rasjonelle og kjennetegnes ved at offentlige tiltak iverksettes gjennom en byråkratisk oppbygd forvaltning slik som arbeidsdeling og sentralisering (Olsen,J.P.1988). Samfunnet er sterkt styrt gjennom Regjeringen, som er et autorativt sentrum. Et sentralisert samfunn er en av hovedgrunnene til utviklingen av en byråkratisk, offentlig administrasjonsform og regelstyring. Uten et sett med regler som gjelder likt over alt, og som kan anvendes ut fra rasjonelt valgte modeller, kan en sentralisert, offentlig administrasjon vanskelig fungere effektivt. Denne organisasjonsform vil være avhengig av en relativ klarhet og entydighet når det gjelder

problem- og løsningsdefinisjoner.
I en rasjonell hierarkisk organisasjon bør ikke endringer i omgivelsene skje altfor raskt. Relativ stabilitet er en forutsetning for at problemoppfatninger og løsningsalternativer kan nedfelles i regler og standardprogrammer.
Det organisatoriske prinsipp er vertikale relasjoner fra toppen av hierarkiet til bunnen (Jørgensen,T.B.1990).

2.3.2 Den forhandlende stat

En forhandlingsorganisasjon forutsetter relativ klarhet og entydighet når det gjelder problem- og løsningsdefinisjoner.
Makt og innflytelse kan knyttes til mer enn det å treffe formelle vedtak. Det kan knyttes til utredning av løsnings - alternativer og til tilbakeføring og fortolkning av informasjon om virkningene av offentlige tiltak.
Her framstilles ideen om flere konkurrerende, legitime autoritets- og maktsentra som forhandler ut fra gruppestyrke og egeninteresser (Olsen,J.P.1988). Hvis man ser på forvaltningen som en samling enheter med meget adskilte mål og problemoppfatninger som søker å påvirke hverandre like mye som forvaltningseksterne faktorer, så vil det myke opp virkningene av det formelle, administrative system.

Økningen av saksmengden på det offentlige apparat har innvirket til at forhandlingsorganisasjonen er dukket opp (Egeberg,M.1981). Modifikasjoner av hierarkiprinsippet foretas gjennom å åpne adgang til delegasjon av beslutningsmyndighet til underordnede instanser. Dette har skjedd gjennom bruk av ramme- og fullmaktslover.

Aktørene handler strategisk ut fra institusjons-, profesjons-, fagforenings- eller klientinteresser. De deltar i koalisjonsbygging med (og mot) andre offentlige og private

grupper. Det er derfor viktig hvem som deltar i beslutningene på vegne av det offentlige, og hvilke interesseorganisasjoner som er sikret rutinemessig deltakelse i utforminger av den offentlige politikken (Olsen J.P.1988).
Forandringer i organisasjonsmønsteret kommer som et resultat av endrede ressurser, interesser og allianser. Valg og regjeringsskifter har også betydning. Det har og endringer i forholdet mellom profesjoner, organiserte samfunnsgrupper og administrative enheter.

Spesielle og selektive problemer på den offentlige dagsorden fører til at problemene bare kan finne sin løsning ved at de som direkte berøres gis eksklusive deltakerrettigheter. Det fører til at organiserte interesser slik som f.eks. Nordland fylkeskommune kommer i forhandlings- eller konsultasjonsposisjon visavis myndighetene når det gjelder petroleumsutbygging.

2.3.3 Staten som supermarked

I denne modellen snus forestillingen om den samfunnsstyrende stat på hodet (Olsen,J.P.1988). Staten er forstått som en privat, serviceinnstilt butikk hvor markedet er en domstol. De administrative enhetene forutsettes å produsere tjenester på billigste og beste måte. De skal tilpasse seg skiftende omstendigheter, behov og ønsker hos klienter og brukere.
Selv om administrative reformer vil gjenspeile forsøk på å tilpasse seg organisasjonsmønstre i omgivelsene, så er likevel ikke ledernes strategiske atferd en sentral del av modellen. Her skapes dynamikken gjennom omgivelsenes utvelgelse.

Beslutninger vil bli desentralisert til de deler av organisasjonen som har ekspertise og informasjon. Årsaken til dette er at fleksibilitet er avhengig av god informasjon om endringer i omgivelsene og av orgasisasjonens evne til å behandle

denne.

Det organisatoriske prinsipp er den vertikale relasjon fra bunnen i hierarkiet til toppen, altså det motsatte av den suverene stat.

2.3.4 Rendyrket anarki

I situasjoner der det er uklart hva problemene består i, må det bli uklart hvem som spesielt berøres og eventuelt hva slags ekspertise som trengs for å løse problemene. Under slike omstendigheter blir det da vanskelig å regulere adgangen for deltakere, problemer og løsninger til beslutningsmulighetene. De fire strømmene, som er beskrevet tidligere, flyter sammen uten noen form for hindringer. Sammenkoplinger vil skje som et resultat av det tidspunkt beslutningsmuligheter, problem, løsninger og deltakere presenterer seg på arenaen og ut fra betraktninger om hvilke koplinger som er attraktive (Olsen,J.P. 1978).
Avgjørelsene kan tas etter "stemningen", det er spillerom for påvirkning like til selve avstemmingen som dermed blir uforutsigbar.
Slike prosesser kan føre til at vedtak om målsettingen blir tvetydige og ustabile og hvor deltakermønsteret og innflytelsesfordelingene er ustabile eller uklare.

Etter beskrivelsen av perspektivene, vil jeg se på forventa funn. Jeg vil bruke perspektivene til å se på hva som har skjedd i forbindelse med beslutningene som ble tatt i Heidrun - saken. Hadde lokale krefter innflytelse over beslutningene som ble fattet på sentralt hold? Er oljepolitikken så strukturert at bare berørte interesser kommer med uten mulighet for andre å komme med innspill? Før jeg kommer tilbake til dette, vil jeg gi en kort beskrivelse av Heidrun - saken.

2.4 Historisk oversikt over Heidrun

I 1987 inngikk Nordland og Nord - Trønderlag fylkeskommuner et samarbeid om analyse av utbyggingsstrategi og lokaliseringsvalg for Haltenbanken sett samlet. De to fylkeskommunene ønsket ilandføring av gassen fra Heidrun - feltet til Rørvik i Vikna - området, med driftsorganinsasjonen lagt til Stjørdal. De to fylkene mente at denne pakkeløsning ville gi ringvirkninger til begge fylker utenom de utpekte basesteder. Et samarbeidsutvalg fra begge fylkene som besto av fylkesordførere, en representant for opposisjonen og fylkesrådmennene trakk opp linjene i dette arbeidet.

Fylkeskommunene satte fram krav om at utbygging på Haltenbanken måtte starte så snart som mulig og at man fra Heidrun - feltet skulle benytte seg av forsyningsbasen i Sandnessjøen og helikopterbasen i Brønnøysund. Gassen skulle ilandføres i Lauvøya hvor gasskraftverk også skulle bygges.
Fylkeskommunen, som ønsket å få utredet de økonomiske konsekvenser, kontaktet konsulentfirmaet Petroleum Economist Group(Pegas).

Det amerikanske oljeselskapet Conoco hadde fått i oppdrag å bygge ut Heidrun. Når dette kom i drift skulle Statoil overta oppdraget. I utgangspunktet hadde ikke Conoco tenkt å bruke Helgelandsbasene. Men selskapet ble pålagt å utrede dette på grunn av at fylkeskommunen presset på og fikk et vedtak i Olje og energidepartementet om at disse basene skulle med i denne vurderinga. De opererte med store kostnadsforskjeller mellom anbefalte og ikke anbefalte forslag. Conoco hadde i sin vurdering av merkostnader, ved bruk av Brønnøysund og Sandnessjøen som helikopter- og forsyningsbaser til Heidrun, på en systematisk måte lagt ufordelaktige forutsetninger til grunn i disfavør av nettopp Brønnøysund og Sandnessjøen.

Etter beregningene som Pegas hadde gjort, mente fylkesutvalget i Nordland at dette var direkte misvisende, og i sitt brev til

Olje- og energidepartementet begrunner de sitt syn gjennom en utredning som de to fylkeskommuner hadde utarbeidet.
I denne perioden sto Nordland fylkeskomme på for å få mest mulig blest omkring sitt alternativ. Det ble bl.a. en stor pressetur og en god del oppslag i avisene om deres alternativ. I hele denne perioden hadde de informasjonsopplegg og lobbying overfor stortingskomiteen og nordlandsbenken. Komiteer ble invitert nordover.

Før den politiske behandlinga begynte sentralt, prøvde fylkeskommunen å ha best mulig kontakt med operatørselskapene i de forskjellige fasene av konsekvensanalysene. De prøvde å påvirke konsekvenasanalysen til også å omfatte forhold som angikk Nordland, slikt som konsekvensanalysen for utbyggingsstrukturen på Haltenbanken. Det ble også satt fram krav med støtte fra Landsdelsutvalget og Nord - Trøndelag om at Sandnessjøen og Brønnøysund skulle vurderes som baser både når det gjaldt Draugen og for Conoco når det gjaldt Heidrun. Krav ble også satt til Hydro og Statoil når det gjaldt ilandføringsproblematikken av olje og gass. Gjennom samarbeid med Nord - Trøndelag fikk de vurdert inn Brønnøysund og Sandnessjøen som ikke lå inne som alternativ for helikopter og forsyningsbase.

I den videre prosessen som gikk mer over på politisk behandling hadde Nordland en kontaktperson i Industrikomiteen som den mest sentrale. Da spørsmålet om baselokaliseringen utenfor Helgelandskysten var oppe til behandling i Stortinget i desember 1988, ble det avvist av flertallet.

Fra en situasjon hvor Helgelandsbasene ikke var aktuelle i det hele tatt greide man gjennom politiske allianser, lobbyvirksomhet, informasjon og kontinuerlig oppfølging å tvinge seg inn på banen.

Da kravet om bruk av baser på Helgelandskysten ble avvist satte Nordland fylkeskommune fram et krav om kompensasjon og det fikk de gehør for.

Jeg vil i det følgende beskrive de forventa funn i lys av de fire perspektivene. Det vil bli pendlet mellom det sentrale og regionale nivå. Årsaken er at det letter framstillingen av hendelsesforløpet i perspektivene. Det blir enklere å få en forståelse for hvorfor beslutningsutfallet ble ufordelaktig for Nordland fylkeskommune.

2.5 Forventa funn i lys av den suverene, men ikke særlig smarte stat

2.5.1 Forventa funn på sentralt nivå

Den oljepolitiske arena på sentralt hold bærer preg av en systematisk utvelgelse og sammenkopling av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Vi kan derfor anta at de oljepolitiske tiltak vil bli gjennomført gjennom en stabil og kontrollert forvaltning med sentralisering og regelstyring. Beslutninger fattes ved subsumsjon, ved at det generelle underordnes det spesielle.

Det forventes at Regjeringen, som er det øverste ledd i hierarkiet, vil definere målene. Regjeringen vil avgjøre om beslutningene skal treffes av Olje- og energidepartementet, Regjeringen selv eller Stortinget. Det er sannsynlig at målene vil være definert i form av uttalelser og stortingsvedtak på bakgrunn av standardprosedyrer og ekspertuttalelser.

Ut i fra perspektivet kan man anta at Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet stiller sin ekspertise til disposisjon på en lojal måte. Hensynet til pris er avgjørende, og ut fra teknisk - økonomiske vurderinger vil de foreta utredninger over de målsettinger politikerne har fastlagt.
Her vil sannsynligvis også oljeselskaper som er fagekspert på området bli definert inn på beslutningsarenaen. Årsaken er at

det er selskapene som skal operere funnene. Deltakere, problem og løsninger som ikke kan defineres inn i dette mønsteret vil bli avvist. Årsaken er at dette bygger på teknisk - økonomisk ekspertise. I så henseende vil Nordland fylkeskommunes utspill bli subsumert. Deres krav blir ikke tillagt samme vekt som de sentrale utsagn og oljeselskapenes. Hovedpoenget er altså at den suverene stat har full kontroll i oljepolitikken. Ut i fra ovennevnte kan vi forvente at den første hypotesen, den "byrå - økonomiske" hypotesen, har størst forklaringskraft.

2.5.2 Forventa funn på regionalt nivå

Ut i fra dette perspektivet vil Nordland fylkeskommune utforme oljepolitikken ved at aktører med spesiell kompetanse står som de mest sentrale deltakere i prosessen. Konkrete mål og planer foreligger.

Da interessene har vært ivaretatt av ansatte i Kommunal- og Næringsavdelinga vil man forvente at disse vil være sentral i defineringen av midler og utforming av tiltak.

På bakgrunn av ovennevnte kan det forventes at de distriktspolitiske vedtak fattes på grunnlag av den fylkeskommunale administrasjonens analyser som er lagt opp mot sentrale myndigheters mål. Her er det gjort forsøk på å få mest mulig ut av de distriktspolitiske ringvirkningene fra oljesektoren.
Det sentrale resonnement her er at man i fylkeskommunen lojalt innretter seg etter de sentralt fattede vedtak.

I dette perspektivet vil de distriktspolitiske interesser vinne fram på den oljepolitiske arena kun i den grad det passer inn i sentralt opptrukne planer. Vi kan derfor anta Nordland fylke vil bli underordnet den nasjonale politikken. Dette er i samsvar med

den byrå - økonomiske hypotesen. Det blir lite spillerom for utspill og forhandlinger utenom valgperioden og planperioder. Årsaken er at det er stramme føringer på deltakere, problem og løsninger. Dette vil gi seg utslag i at rammene for virksomheten blir utformet av ekspertisen og det politisk - administrative sentrum. Eventuelle konflikter og motsetninger underordnes det hierarkiske kontrollsystem slik at føringen for petroleums-virksomhet og baseproblematikk vil være sentralt fastlagt. Det dårlige fordelingsresultatet kan i dette perspektivet forklares ut i fra at fylket er underordnet de sentrale myndigheters autoritet. Det er altså ikke snakk om noen forhandling mellom staten og fylket om oljepolitikken.

2.6 Forventa funn i lys av den forhandlende stat

Selv om det finnes klare hierarkiske trekk i den oljepolitiske organiseringa, kan det også tenkes områder hvor det finnes rom for forhandlinger og tautrekking.

2.6.1 Forventa funn på sentralt nivå

Den økende saksmengde innenfor det offentlige apparat generelt har ført til en utstrakt bruk av delegasjon fra formelle politiske organer til forvaltningen gjennom ramme- og fullmaktslover (Egeberg,M.1981). Den forhandlende stat definerer flest mulig problemer som spesielle og selektive. Den oljepolitiske sektor er omgitt av formelle rammer. Ulike grupper vil vurdere petroleumspolitikken ut fra forskjellige kriterier og mål. De vil bruke sine materielle og intellektuelle ressurser

til å ivareta sine interesser og verdier. Vi kan derfor anta at hvilke problemer som blir definert inn på dagsordenen og hvilke løsninger som blir valgt, vil avhenge av hvilke institusjoner og organisasjoner som inngår i organisasjonsformen.

I denne modellen er ikke staten suveren verken til å fastlegge oljepolitikken, eller til å styre den regionale fordelingen. Her finnes flere segmenter og interessekonstellasjoner, slik som oljeselskap, miljøvernsorganisasjoner og fylker. Stortinget representerer også ulike syn på regional fordeling - noen er for et standpunkt og noen er i mot. En antakelse er at det ikke nytter å appellere til felles, nasjonale mål, interesser eller normer.

I interessehevdingshypotesen antok vi at gjennom lobbyvirksomhet overfor de ulike stortingsrepresentanter kan de ulike organisasjoner oppnå å få større innflytelse. Vi kan forvente at Nordland fylkeskommune ikke utnyttet muligheten til lobbying og møter med de sentrale myndigheter godt nok. Vi kan anta at dette er en av årsakene til at Nordland ikke fikk gjennomslag.

Ulike mål skaper en konfliktkilde mellom de ulike aktører i beslutningssituasjonen og i slike prosesser kan man anta at konjunkturene og oljepriser spiller inn på beslutningsfattingen når det gjelder utbygging. Som tidligere nevnt vil lave konjunkturer føre til sentralisering mens høykonjunktur fører til desentralisering. Vi kan i dette perspektivet derfor anta at oljesegmentet på sentralt nivå foretar beslutninger som ikke prioriterer Nordland fylkeskommune.

2.6.2 Forventa funn på regionalt nivå

Det norske demokratiske system innebærer sterk vektlegging på legitimitet. I denne sammenheng vil det derfor være vanskelig å fatte beslutninger på det sentrale nivå uten at Nordland fylkeskommune trekkes med i beslutningsprosesser som angår fylket. Aktiviseringsprosessen vil være preget av at flere aktører kommer inn på banen og kan opptre legitimt. Subsumsjon er ikke det eneste beslutningsprinsipp. Det er m.a.o. ikke opplagt at Nordland fylkeskommunes stemme skal subsumeres inn under "de nasjonale interesser og mål".

I dette perspektivet vil defineringsprosessen, som bestemmer hvilke problemer og løsninger som er relevante for en gitt beslutningssituasjon kunne bli endret etter skiftende koalisjoner. Dette gir Nordland fylkeskommune muligheter til å vinne en viss innflytelse dersom oljevirksomheten utenfor Nord - Norge blir definert som et distriktspolitisk mål. I denne forbindelse kreves det kompetanse og kapasitet fra Nordland fylkeskommunes side. Dette er i samsvar med interessehevdings - hypotesen som tok utgangspunkt i Nordland fylkeskommunes administrative og politiske kapasitet som særlig kritisk faktor for hvorvidt man evner å influere de nasjonle oljepolitiske beslutninger.

Interessefordelingen står sentralt i dette perspektivet. Beslutningsutfall vil bli fastlagt som følge av kompetanse, kapasitet og ikke minst styrke i forhandlingsprosessen.

Som tidligere nevnt kan det tenkes at det finnes to koalisjoner som støter mot hverandre. Møre, myndighetene og oljeselskapene har dannet en koalisjon, mens Nordland fylkeskommune ikke har lykkes i denne koalisjonsdanningen. En empirisk utfordring består her i å identfisere og analysere eventuelle koalisjoner. Med andre ord, finnes det allianser mellom oljebyråkratiet, oljeselskap og interesser i Møre - regionen som står i mot Nord - Trøndelag og Nordland fylkeskommuner. Hvilke aktørgrupper ekskluderes og hvilke integreres?

2.7 Forventa funn i lys av staten som supermarked

2.7.1 Forventa funn på sentralt nivå

Staten er i dette perspektivet en samfunnsstyrt tjenesteyter hvor det forutsettes at de administrative enhetene produserer tjenester på billigste måte, og tilpasser seg skiftende omstendigheter, behov og ønsker hos klienter og brukere (J.P.Olsen 1988). De distriktspolitiske målene blir tilsidesatt. Det er konkurranse mellom de forskjellige organisasjoner. Staten skal sørge for at landet optimaliserer fellesformuen og driver fornuftig ressurspolitikk. Det kan tenkes at Stortinget styrer økonomien mot den høyst oppnåelige velferd. Kvantitet, kvalitet og pris fastlegges gjennom fri konkurranse. Den som kommer med de beste tilbudene vil få gjennomslag. Vi kan tenke oss at det produseres effektive varer og tjenester med lavest mulig kostnader. Oljepolitikken styres i sterk grad av økonomiske konjunkturer, etterspørsel etter olje, pris på olje og hvilke verdier selskapene har. Konjunktur - hypotesen passer inn i dette perspektivet. Her ble det forventet at konjunktursvigninger og intersnajonale markedssvigninger for olje og gass kan bidra både å fremme og hemme byrå- økonomiske argumenters gjennomslagskraft i norsk oljepolitikk generelt. I 1980 - årene falt oljeprisene og vi kan derfor anta at oljeselskapene vil finne den økonomisk billigste løsningen for utbygging. Statoil og Conoco hadde allerede etablert seg i Trondheim og vi kan derfor forvente at Trondheimsregionen vil bli favorisert og at Helgeland vil komme i disfavør.

Siden de sentrale myndigheter i dette perspektivet vil være interessert i å optimalisere fellesformuen kan vi anta at oljeselskapenes premisser blir godkjent av Olje- og energidepartementet. På grunn av den lave oljeprisen kan vi anta at også Regjering og Storting innfrir oljeselskapenes ønsker, fordi "dårlige tider" vil gi større gjennomslag for faglig - økonomiske synspunkt. Dette skjer på bekostning av "kostbare"

distriktspolitiske hensyn. Dermed kan vi forvente at oljeselskapenes premisser blir statens politikk.

2.7.2 Forventa funn på regionalt nivå

Ut i fra antakelsen at konjunktursvigninger, effektivitet og økonomi spiller en stor rolle når det gjelder oljeutbygging kan man forvente at Nordland fylkeskommmune har liten politisk og administrativ innflytelse over regionale fordelinger. Det er markedets makt som teller. Vi kan anta at Nordland fylke prøver å oppnå innflytelse ved å argumentere ut i fra økonomiske aspekter når det gjelder baselokalisering. Fylket vil da trenge profesjonell hjelp utenfra og vi kan forvente at de vil prøve å engasjere de rette instanser til å ta seg av dette problemet.

Vi kan anta at Nordland fylkeskommune er interessert i å komme innenfor den økonomiske akseptable grensen når det gjelder bruken av baselokalitetene for å kunne oppnå positiv respons fra de sentrale aktører.

Som vi har sett var oljeprisene lave på 80 - tallet. I konjunktur - hypotesen antok jeg at konjunktursvigninger kunne bidra til å fremme og hemme byrå - økonomiske argumenters gjennomslagskraft i norsk oljepolitikk. Vi kan forvente at "gode tider" vil gi større gjennomslagskraft mens "dårlige tider" vil hemme distriktspolitiske hensyn.
Vi kan derfor anta at Nordland fylkeskommunes mulighet for gjennomslagskraft er liten fordi faglig - økonomiske synspunkter vil stå sterkere. Vi kan derfor forvente at oljeselskapenes ord veier tyngst og vil ha størst påvirkningskraft siden det er de som skal stå for utbyggingen.

2.8 Forventa funn i lys av rendyrket anarki

Hvis det finnes trekk av rendyrket anarki på den oljepolitiske arena kan man forvente tilfeldig ukoordinerte utspill. Adgangen for deltakere, problemer og løsninger til beslutningsmulighetene vil være åpen, tilfeldighetene råder. Her vil det være sannsynligheter for at andre grupper slik som miljøverninteresser, fiskeriinteresser osv. vil ha mulighet for deltakelse og innflytelse i petroleumsdebatten på grunn av de prinsippielle spørsmål som trekkes inn.

Mål knyttet til økonomisk vekst i den oljepolitiske debatt vil bli utfordret av regionale problemer og miljøproblemer. På dette grunlag vil den oljepolitiske debatt ha et bredt spekter av ulike oppfatninger om målsettinger, problemer og løsninger.

På bakgrunn av det rendyrkede anarkiperspektivet vil det være vanskelig å tenke seg at oljepolitiske beslutninger skal kunne spores tilbake til rasjonelle vurderinger. Beslutningene vil være styrt av de individuelle aktørers valg. Beslutningstakerne begrenses av mange ulike interesser, og de prøver sjelden å finne maksimalt gunstige løsninger.

De er tilfredse dersom de finner handlingsalternativ som flest mulig føler de kan leve med. Her vil egne interesser spilles ut og det vil være vanskelig å forutsi utfallet av beslutningene. Beslutningstakerne vil sannsynigvis forsøke å tilfredsstille normene og skape legitimitet gjennom rituelle besvergelser, som både understreker verdien av, og den faktiske forekomsten av styring og kontroll.

I dette perspektivet er det vanskelig å tenke seg at oljepolitiske beslutninger skal kunne spores tilbake til rasjonelt betingede beslutninger. Her vil beslutningene være styrt av deindividuelle aktørers valg. Organisering vil ikke være

avgjørende for deltakelse fordi hensynet til å ivareta egne interesser kommer foran. På denne bakgrunn vil utfallene av de oljepolitiske beslutningene være vanskelig å forutsi.

2.9 Oppsummering

I dagens samfunn er det blitt vanskeligere å si noe entydig om hvordan offentlig politikk er blitt til. Politiske beslutninger treffes på mange ulike måter. Det kommer an på hvilke motsetningsforhold og identifikasjoner som aktiviseres. Det blir derfor viktig å forstå hvilke prosesser som gjør seg gjeldende i utformingen av offentlig politikk.

Det er i offentlig politikk utviklet en rekke modeller som kan klargjøre de politiske prosesser. Aktørene kan ikke handle som de vil, men må tilpasse seg de rammer, prosedyrer og formelle muligheter som finnes.

Jeg har derfor i dette kapitlet beskrevet J.P.Olsens (1984,88) organisasjonsteoretiske perspektiv som er Den suverene, men ikke særlig smarte stat, hvor særinteressene blir underordnet almeninteressene, Den forhandlende stat, hvor flertallsinteresser sideordnes spesifikke interesser, Staten som supermarked, hvor markedets makt er den avgjørende og Rendyrket anarki, hvor uforutsigbarheten råder i beslutningsprosessen.

Det virker som om oljepolitikken bærer preg av sterk ekspertise og raske endringer i og utenfor forvaltningen. Ut i fra denne antakelsen kan det være vanskelig for distriktspolitiske interesser å hevde seg på den oljepolitiske beslutningsarena. En av årsakene kan tenkes å være endringene i samfunnet, spesielt de økonomiske. I økonomiske nedgangstider vil det være vanskelig å få distriktspolitiske fordelinger, mens oppgangstider vil gi

større gjennomslag.

KAPITTEL 3
TILBAKEBLIKK PÅ FREMVEKSTEN AV OLJEPOLITIKKEN

3.1 Innledning

Norge har hatt en eksplisitt målsetting med oljepolitikken. Den skulle ikke bare være en berikelse til private bedrifter, den skulle inngå i det norske velferdsstatsprosjektet.

Ambisjonene har vært å bygge opp en sterk administrasjon i oljevirksomheten og å realisere den politiske styringsambisjonen. Dette setter krav til kompetanse hos de folkevalgte organer slik at uavhengige og kritiske vurderinger av oljeselskapenes forslag kan foretas.

I St.meld.nr.25,(1973 -74) blir følgende hevdet:
"Folkevalgte organer må ha kontroll med alle viktige sider ved petroleumspolitikken: leting, utvinningstempo, sikkerhet og lokalisering."

På bakgrunn av ovennevnte vil jeg i et historisk tilbakeblikk beskrive fremveksten av den norske oljepolitikken. Hvordan har de politiske styringsambisjoner utviklet seg og hvordan har tanken om en samfunnsstyrt oljevirksomhet vært til stede?

3.2. Norge inn i oljealderen.

Forspillet til Norges oljepolitiske historie knytter seg til det store naturgassfunnet som ble gjort i Groningen, Nederland, i 1959. Fra før kjente oljeselskapenes geologer til mindre petroleumsfunn i Eskdale-området på østkysten av England. Nå ville man finne ut hva som måtte være i området mellom disse

funn. Da det nye mål for leting etter olje ble Nordsjøen, vendte interessen seg også mot den norske kontinentalsokkel.

Året 1962 markerer startpunktet for den utvikling som i løpet av kort tid skulle gjøre oljen til et sentralt element i norsk økonomi og politikk.

I 1966 ble den første boring etter olje og gass igangsatt i Nordsjøen. Ved utgangen av 1969 ble det første drivverdige olje-og gassfunnet gjort av Phillips-gruppen. Ekofisk-funnet varslet en ny epoke i norsk politikk.

Trekk i den internasjonale situasjon tydet på at landet ville bli konfrontert med meget sterke intersnajonale interesser. Hovedansvaret måtte falle på Storting og Regjering.

I perioden 1965 til -73 hadde Norge fire forskjellige regjeringer. Disse skiftene hadde sin bakgrunn i EF-debatten. Denne avspeilet på mange måter sentrum - periferikonflikten i det norske samfunn. Enkelte partier og grupper var motstandere av medlemskap i EF og samtidig aktiviserte de mot oljeutviklingen.

Høsten 1970 la regjeringen Borten fram ei melding for Stortinget (St.meld. nr. 95. 1969-70) om "Undersøkelse etter, og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel."
Det ble gjort forsøk på å trekke opp visse retningslinjer for en fremtidig virksomhet på den norske kontinentalsokkel.
Meldingen konkluderte med at situasjonen raskt kunne endre seg og problematikken måtte ses fra nye synsvinkler.

Rammene som omgir deler av norsk oljepolitikk i dag ble satt på et tidspunkt da oljevirksomheten ikke hadde stor samfunnsøkonomisk betydning. Premissleverandørene var de ansatte i Oljekontoret i Industridepartementet.

Nevnte departement mottok i 1970 søknad fra Phillips-gruppen om tillatelse til prøveproduksjon på Ekofisk-feltet.

Nye funn ble gjort og det ble fra regjeringshold bebudet en tilleggsmelding som kunne bedre grunnlaget for å drøfte retningslinjer
for en framtidig oljepolitikk. Regjeringen Borten la ikke fram ny oljemelding. Den kom ved regjeringsskifte i 1971 med regjeringen Bratteli. I tiltredelseserklæringa ble prinsippene for en norsk oljepolitikk innvarslet. Oljepolitikken skulle baseres på norske og samfunsmessige interesser. Virksomheten skulle legges under sikker statlig ledelse og full statskontroll.

I april 1970 kunne regjeringen Bratteli legge fram melding for Stortinget (St.tingsmelding nr. 76 1970-71) om sitt prinsipielle syn på en norsk oljepolitikk. Der heter det at det skulle utvikles en oljepolitikk med sikte på å utnytte naturressursene på den norske kontinentalsokkel slik at de kom hele samfunnet til gode.

Under behandling av stortingsmeldinga i Stortinget ble aksiomene i norsk petroleumspolitikk nedfelt som gikk på det representative demokrati i petroleumsalderen, noe som innebærer at:

- oljen og gassen eies av den norske stat.
- ressursene skal utnyttes slik at de kommer hele folket til gode.
- organisasjonsmønsteret skal sikre at folkevalgte organer får styring og kontroll over alle trinn i virksomheten.
- utviklingen på sokkelen styres i betydelig grad av de politiske myndigheter.
- nord for 62°N velges et aktivitetsmønster som tilfredsstiller de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.

3.3. Oppbygginga av oljeadministrasjonen.

Siden 1962 har Norge hatt en forvaltningsmessig utvikling på oljesektoren. Hva har årsaken til dette? Oljerelaterte saker lå i startfasen under det gamle Industridepartement. En stor sentral oljeadministrasjon ble senere oppbygd. Dette viser at styringen med oljesektoren ble prioritert høyt og at oljespørsmålet var en viktig sak i norsk politikk.

Som tidligere nevnt ble oljesakene i startfasen behandlet av Industridepartementet. Oljesakene ble på departementsplan sett på som næringsdrift på lik linje med andre næringer.

Til å bistå Industridepartementet i å utarbeide lover og bestemmelser, ble "Kontinentalsokkelutvalget" oppnevnt i 1963. Det hadde til oppgave å utarbeide forslag til et konkret regelverk angående boreaktiviteten. Resultatet ble "Den kongelige resolusjon av 9. april 1965", som med visse endringer har regulert forholdet mellom staten og de private selskapene når det gjelder aktiviteten på sokkelen.

I den første fasen da oljeproblematikken ikke var så omfattende, ble den preget av mer eller mindre midlertidige organisasjonsformer. Perioden fram til 1970 var preget av få deltakere. Politiske myndigheter, og spesielt Stortinget, viste liten interesse for petroleumsspørsmål.
Behandlingen av statlige kontinentalsokkelsaker ble fra begynnelsen av tillagt Bergverksavdelinga i Industridepartementet.

I 1965 ble Statens Oljeråd etablert som et rådgivende og innstillende organ for departementene i oljespørsmål.
Selv mot slutten av 60-årene anbefalte Oljerådet at staten foreløpig ikke skulle engasjere seg i borevirksomhet, fordi sokkelen var lite utforsket og fordi et engasjement ville kreve meget store investeringer (Olsen,J.P.1989). I 1970 var det bare 15 stillinger i sentraladministrasjonen.

3.3.1. Opprettelsen av permanente institusjoner

Som vi så i forrige kapittel var ikke interessen for oljerelaterte spørsmål altfor stor. Sakene ble oppfattet som ordinære og den politske oppmerksomheten var liten. Dersom målene i petroleumspolitikken skulle bli virkeliggjort var et nytt organisasjonsmønster en forutsetning.

Opprettelsen av de permanente institusjonene i 1972 ble forberedt av et offentlig utvalg. Utvalget ble oppnevnt av Regjeringen høsten 1970. Hensikten med opprettelsen av utvalget var at de skulle foreslå hvordan arbeidet med oljesaker i og utenfor departementet burde organiseres.
Utvalget satte et klart skille mellom:
- Politiske saker, som skulle ivaretas av Industridepartementet.
- Forvaltningmessige saker, som ble lagt til Oljedirektoratet . Direktoratet trådte i kraft i april 1973.
- Forretningsmessige saker, som ble lagt til Statoil.

Oljeselskapet som var statlig eid, ble etablert i 1972.

Innstillingen for opprettelsen av oljeselskapet var stort sett blottet for politiske vurderinger og kritiske holdninger. Til tross for at utvalget skulle utrede og fremme forslag om den statlige organiseringen i oljesektoren, drøftet man nesten ikke hvordan den demokratiske styringen og kontrollen med statsoljeselskapet skulle sikres og selskapets inntekter forvaltes (Olsen, Roness og Sætren, 1989).

De kommersielle hensyn har stått sterkt vis-a-vis politiske vurderinger.

Institusjonene er etterhvert bygd kraftig ut. De har gått gjennom flere endringer. Hovedmønsteret, med departement, direktorat og oljeselskap er opprettholdt. Den største endringen var opprettelsen av Olje- og energidepartementet (OED) i 1978.
Departementets oppgave er å tilse at det føres en

forvaltningsmessig og økonomisk kontroll med undersøkelser etter utvinning av petroleum fra norsk kontinentalsokkel.

Opprettelsen av de permanente institusjonene ble vedtatt enstemmig. Tradisjonelle motsetninger i norsk politikk ble ikke aktiviserte. Den politiske oppmerksomheten om oljesakene var nokså beskjeden.

Olsen, Roness og Sætren (1989) sier at det var liten grunn til å tro at Regjering og Storting ikke var klar over at organisasjonsmønsteret ville påvirke makt- og styringsforholdene. Behandlingene og løsningene gjenspeilte en usikker situasjon med sterke krav om nasjonal enighet. For å forhindre en utenlandsk dominans, var en sterk oljesektor svaret. Ekspertene skulle forsvare de nasjonale interessene.

Hvordan det oljepolitiske system fungerer vil avspeile hvordan de økonomiske og materielle ressurser blir fordelt. Hva har denne sterke oljepolitiske styringen hatt å si for distriktspolitisk innflytelse? Hvilke mål hadde de sentrale og regionale aktører for oljevirksomheten utenfor Nord - Norge og på hvilken måte ble distriktspoltiske interesser trukket inn i beslutningene da virksomheten ble trukket nordover?
Dette vil jeg forsøke å belyse i det neste kapitlet.

3.4. Utviklinga i Nord - Norge

Rettferdig politikk i Norge er ofte ensbetydende med rettferdig regionalfordeling. Denne dimensjon står sterkt i norsk politikk og dette er et ganske "særnorsk" fenomen.
I Stortinget skjærer den territorielle dimensjonen gjennom de fleste andre konfliktdimensjoner.
Jeg vil her prøve å undersøke om dette også gjelder for oljerelaterte saker.

Målet for oljevirksomheten var at den skulle komme hele landet til gode. Spørsmålet om petroleumsvirksomhet nord for 62°N, før Stortingsmelding 25, var klar. Man ønsket å starte opp så snart som mulig etter at tekniske problemer var løst. Årsaken var troen på positive distriktspolitiske virkninger.

Da de prinsippielle retningslinjer for oljevirksomheten ble trukket opp av Stortinget i 1971, lå det også til grunn et nordnorsk utkast fra fylkesutvalgene i Finnmark, Troms og Nordland. I denne uttalelsen som var inntatt i Industrikomiteens Instilling (S.nr. 294, 1970-71) heter det blant annet: "Det vil være avgjørende for utviklingen i Nord - Norge å få visshet for mulige petroleumsforekomster. På bakgrunn av det nordnorske problem, bør undersøkelsene med sikte på oljeutvinning sterkt konsentreres om de grunnere områder utenfor Nord - Norge hvor der allerede i dag er tekniske muligheter for eventuell produksjon."

Forventningene til oljefunn førte til at næringslivinteressene startet sine forberedelser. Disse ble forsterket i 1970 da daværnde industriminister Rostoff antydet at det var muligheter for oppstart utenfor Nord - Norge i 1971-72. I april 1971 ble oljeselskapet Norminol opprettet. Like etter startet de boring i Breivika på Andøya.

Stortingets Industrikomite ga også inntrykk av at borestart var forestående. I sin budsjettinnstilling (1972-73) ble det hevdet at:

"De distriktspolitiske problemene i Nord - Norge er en utfordring til å forsere de nødvendige undersøkelser slik at boring med petroleumsutvinning for øye kan komme i gang snarest mulig".

Det ble også nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe til å vurdere lokaliseringskrav og stedsvalg for framtidige hoved-servicebaser nord for 62°N.

At en borevirksomhet ikke var umiddelbart forestående fikk en

forståelse av da daværende statssekretær Arve Johnsen sommeren 1971 uttalte at "det er således mulig at man kanskje i 1974-75 vil være i stand til å kunne begynne forhandlinger om utdeling av blokker i dette området".
Det så ut som om oljevirksomheten lå langt fram i tiden.

Opprettelsen av Norminol var spiren til at andre selskap ble opprettet og de forberedte seg på en snarlig oppstartende virksomhet. Resultatet ble en rekke henvendelser til kommunene og fylkene.

3.4.1 Opprettelsen av forskjellige utvalg

Den politiske og forvaltningsmessige behandling av oljen på det fylkeskommunale plan fikk for alvor fart i tilknytning til opprettelsen av Handelskomiteen for Nord - Norge i 1969.

3.4.1.1 Landsdelskomiteens Oljeutvalg

Landsdelskomiteens Oljeutvalg ble oppnevnt i juli 1971. Utvalgets mandat ble foreløpig formulert slik: "Utvalget forutsettes å klarlegge ulike spørsmål i forbindelse med leting etter og funn av petroleumsforekomster i nordnorske områder. Herunder vurderes hvilke muligheter som kan åpne seg for nordnorsk nærings- og samfunnsliv, hvordan mulighetene skal kunne tas vare på og hvorledes nordnorske interesser skal kunne koordineres."

Oljen fikk ikke her noen sentral plass, men det ble i hvert fall utarbeidet en egen arbeidsrapport om Nord - Norge og oljevirksomheten. Det er "Innstilling om Nord - Norsk Oljeperspektiv"

fra Landsdelens Underutvalg for Oljespørsmål, framlagt mai 1972. Der heter det blant annet: "De forestående undersøkelser etter petroleum på kontinentalsokkelen utenfor Nord - Norge representerer en av de mest aktuelle muligheter en har for å skape ny virksomhet og nye arbeidsplasser i landsdelen." og videre: "På bakgrunn av den befolkningsmessige og næringsmessige utvikling i Nord - Norge og i tråd med Landsdelskomiteens alminnelige målsetting, bør oljeaktiviteten i Nord - Norge, både når det gjelder undersøkelser og eventuell utnyttelse legges opp med sikte på størst mulig distriktspolitisk effekt og et sterkt nordnorsk engasjement i den forestående virksomhet."

3.4.1.2 Nord - Norsk Samarbeidsorgan for Oljevirksomhet

I mars 1972 ble Nord -Norsk Samarbeidsorgan for Oljevirksomhet dannet på felles initiativ fra Landsdelskomiteens Oljeutvalg og Studieselskapet for Nord - Norsk Næringsliv. Det hadde til formål å koordinere servicevirksomhet mellom firmaer og kommuner i forbindelse med undersøkelse etter og utvinning av petroleumsforekomster i områder som hørte til Nord - Norge. Fylkene Nordland, Troms og Finnmark var også representert.

Optimismen i nord var stor, og de sentrale myndigheter underbygget denne gjennom sine uttalelser. I Stortingsmelding 25 (1973 - 74) la Regjeringa vekt på at undersøkelser og prøveboring burde starte utenfor Nord - Norge. I samme meldinga ble det også lagt vekt på at det ble opprettet en virksomhet som kunne bli konkurransedyktig i forhold til den virksomhet som allerede var etablert i Sør - Norge. Det skulle bli gitt muligheter til nordnorsk næringsliv slik at de skulle kunne forberede seg på nye oppgaver som petroleumsvirksomheten bød på.

På 70-tallet var det motstand i deler av befolkningen mot oljeutbygging. Næringslivet var for utbygging. De ønsket opptrapping av virksomheten på grunn av egeninteresse. De lokale myndigheter fikk et økt press for å drøfte oljeproblematikken.

Mange interessegrupper stilte krav og forventninger til de nordnorske politiske og administrative organ. Usikkerheten rådde i disse organ siden oljevirksomheten var et nytt område å forholde seg til.

Et spørsmål som dukket opp var hvem som skulle ta seg av den økende saksmengden i petroleumsvirksomheten. Det ble enighet om at det skulle etableres et organ som skulle være felles for de nodligste fylkene. Årsaken til opprettelsen av dette organet var at landsdelen ville ha større mulighet til å takle problemene ut fra egne premisser.

3.4.2 Opprettelsen av Nord - Norsk Oljeråd.

I juli 1972 la Landsdelskomiteen for Nord - Norge fram en innstilling hvor de anbefalte opprettelse av et Nord - Norsk Oljeråd. Dette ble opprettet i august samme år.

Årsaken til opprettelsen var at fylkesutvalgene i Nord- Norge mente at den eksisterende struktur innenfor fylkesforvaltningen ikke var god nok til å ivareta behovet for behandling av oljerelatert saker. For å redusere usikkerheten og ivareta informasjonsbehovet for politiske og administrative beslutningsorganer på fylkesnivå ble det bestemt å opprette et oljepolitisk organ for hele landsdelen.
Rådet skulle være et rådgivende organ for offentlige myndigheter lokalt og sentralt, samt for private interesser innen olje-bransjen. Det skulle også være bindeledd mellom lokale, offent-

lige og private oljeinteresser og sentrale myndigheter. Dessuten kunne det, om nødvendig, ta initiativ i saker av oljepolitisk karakter.

Rådet gikk inn under Landsdelsutvalget i 1988.

3.4.3 Organisert motstand i nord

På begynnelsen av 70 tallet begynte organisasjoner som fiskeri og miljøvern å stille spørsmål ved oljevirksomheten. Denne problematikken ble tatt opp både på det sentrale og lokale plan. Tiltakende styringsproblem førte til behov for legitimering av de petroleumsrelaterte beslutningsprosesser. Det ga seg utslag i at nye aktører kom "inn i bildet".

I Stortingsmelding 25 (1973-74) ble de samfunnsmessige sider av oljepolitikken fokusert på, ikke bare de tekniske aspektene. Politikken ble mer problematisert enn tidligere og de fleste samfunnsgrupper deltok i debatten. Flere partier i Stortinget viste en mer restriktiv holdning til petroleumspolitikken. I senere Stortingsmeldinger ble disse problem satt i fokus. I Stortingsmelding 57 (1978 - 79) heter det blant annet:

"De berørte departementer har ansett det for riktig å gi støtte til fiskerinæringen fordi oljevirksomheten på enkelte områder vil være til sjenanse for næringen, og man har vurdert hvilke ordninger som kan være aktuelle" (St.meld.57,1978-79,s.16).

Vi ser også i fylkesplanen for Nordland, 1979, og fram til i dag at sikkerhetshensynet ble sterkt vektlagt. På grunn av de klimatiske forhold og av hensyn til fiskeriene og fiskeressursene ble det stilt strenge krav til oljeselskapene vedrørende sikkerhet og beredskap.

3.5 Dreininger i de oljepolitiske mål

Etter borestart i 1980 ble de nasjonale mål mer fremtredende. En av årsakene kan være den sterke politiseringen som foregikk. Flere departement, organisasjoner og institusjoner ble engasjert i de ulike delene av virksomheten og flere sider skulle nå bli vurdert. De administrative organer måtte ta hensyn til flere sektorer.

De distriktspolitiske hensyn måtte underordnes den nasjonale oljepolitikken. Utbygging i Nord - Norge kunne utsettes på grunn av nasjonale hensyn. Dette ble gitt uttrykk for i St.meld.nr.64 (1981-82):

"Det er således mye som taler for at utbyggingen av drivverdige funn utenfor denne landsdelen skal ha prioritet, men innfasingen av eventuelle funn må skje innenfor en nasjonal oljepolitikk" (s.25).

I 80-årene var konjunkturene på oljemarkedet på tur nedover. Dette førte til at de sentrale myndigheter vurderte utbyggingen i nord og kom fram til at dette ble for dyrt. Det økonomiske aspektet var kommet sterkt inn i bildet.

I NOU 1980:25 heter det blant annet:

"Kommuner bør imidlertid generelt være forsiktige med å foreta grunnlagsinvesteringer som er spesielt rettet mot å stå godt rustet i kampen om nye oljearbeidsplasser" (s.17).

Som vi har sett ble det økt politisk aksept i løpet av 1980-årene for at petroleumsvirksomheten i større grad burde drives ut fra "petroleumspolitiske, operasjonelle og forretningsmessige premisser". Ideelle interesser og næringsøkonomiske særinteresser var fortsatt viktige og tilstede, men de hadde mer "funnet sin plass" i systemet. (Olsen,J.P. 1989)

Sektorspesialistene og sektorinterne hensyn har fått en mer

dominerende rolle i oljepolitikken. I første fase skyldtes lukkingen at mange potensielle deltakere var uinteresserte. Nå har lukkingen skjedd på grunn av sektorens betydning og makt. Det var krav om at forventningene til petroleumssektoren måtte reduseres og at de økonomiske resultat veie tyngst.

3.6 Oppsummering

Året 1962 markerer startpunktet for den utvikling som skulle gjøre oljen til et sentralt element i norsk økonomi og politikk.

Fra dette tidspunkt har det vært store organisatoriske endringer på den oljepolitiske beslutningsarena som er preget at et tungt administrativ apparat. Utviklingen har gått fra få aktører til et mangfold. De mest fremtredende aktørene er Olje- og energidepartementet, som utreder de politiske sakene, Oljedirektoratet som er den forvaltningsmessige instans og Statoil som tar seg av den forretningsmessige siden. Disse aktørene er legitime i den oljepolitiske beslutningsprosess. Men flere grupper blir aktivisert inn på banen, både tilhengere og motstandere av oljevirksomheten.

Hvordan dette har virket inn på den norske styringsform er et spørsmål om organisering.

Målene for virksomheten har vært at den skulle komme hele landsdelen til gode. På 80 - tallet kom det dreininger i målene fra sentralt hold. Det ble nå klart at de distriktspolitiske hensyn måtte underordnes en nasjonal politikk. En av årsakene kan være at oljeeventyret utenfor den nordnorske kyst ikke ble det "eventyret" de hadde forespeilet seg på et tidligere tidspunkt. Forekomstene utenfor kysten var små og oljeprisen begynte å falle. Oljeselskapene ville ikke bygge ut "for enhver pris".

I hvilken grad har de sentrale og lokale folkevalgte hatt innflytelse på den oljepolitiske arena? Dette vil bli forsøkt forklart i analysen i de neste to kapitlene.

KAPITTEL 4
NY OPTIMISME I NORD: HEIDRUN

4.1 Innledning

I det foregående har jeg beskrevet hvordan de politske styrings-ambisjonene har utviklet seg fra oljevirksomheten startet i Norge og til i 1988. Jeg går nå over til å presentere og analysere mitt case, Heidrun - saken. Først vil jeg gi en oversikt over de sentrale aktører som var involvert i Heidrun - prosessen. Så vil jeg gå inn på hvordan Nordland fylkeskommune jobbet da de penset seg inn på den oljepolitiske arena da spørsmålet om baselokaliseringen startet. Som nevnt i kapittel to kan organi-seringen tenkes å ha innflytelse på utfallet av oljepolitikken. Dette kan begrunnes med at dersom vi finner en stram beslutnings- og aksess - struktur på det sentrale plan, vil det sannsynligvis være vanskelig for Nordland fylkeskommune å komme på banen. Årsaken er at det er sterke føringer på hvilke deltakere, problemer og løsninger som koples til. Dersom vi finner en løs struktur, vil sannsynligheten for å bli koplet til beslutnings-prosessen være større.

Neste steg vil være å analysere materialet i lys av de fire perspektivene som er beskrevet i kapittel to. Her vil vi se mulighetene Nordland fylkeskommune hadde til å vinne fram med sine krav.

Første fase,som blir beskrevet i dette kapitlet, strekker seg fra 1985 til og med 1987. Andre fase, som behandles i kapittel fem, foregikk året 1988.

4.2 Sentrale aktører i Heidrun - saken

Når man ser etter de sentrale aktører i oljepolitiske beslutningsprosesser, så må man først rette blikket mot statens engasjement.
Årsaken er selvfølgelig at det er statsherredømme over kontinentalsokkelen og folkevalgte organer har ansvaret for at ressursene utnyttes forsvarlig.

I "vår" prosess var de sentrale aktører blant andre Regjeringen, som kan delegere myndighet til Olje- og energidepartementet og i stor grad også til andre. Regjeringen avgjør også hvilke avgjørelser som skal treffes av Regjeringen selv, av nevnte departementet og av underordnede organer som f.eks. Oljedirektoratet.

Etter 1972-forskriftene gitt i medhold av kontinentalsokkelloven, er det bare tildeling av utvinningstillatelse og bestemmelse om ilandføring som formelt må treffes av Regjeringen. Ellers er myndigheten etter reglene lagt til departementet, dvs. Olje-og energidepartementet. (Frihagen,A. 1982)

Olje- og energidepartementet (OED) er koordinator og forslagsstiller til den offentlige styring av petroleumsvirksomheten. I utgangspunktet har de hatt en sterk politisk posisjon. OED's rolle var å forhandle mellom sentrale og regionale aktører, samt oljeselskapene. Reglene om høring vil, i utgangspunktet, kunne gi de regionale myndigheter et praktisk utgangspunkt for påvirkning og innflytelse[1].

Det konstitusjonelle ansvar for arbeidsmiljø-, sikkerhets- og beredskapsspørsmål på kontinentalsokkelen er lagt til Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD). KAD er det sentrale sikkerhetsdepartement både med hensyn til arbeidsmiljølovens praktisering

---

[1]Med høring menes redegjørelsen for saken som myndighetene sender over til berørte parter, slik at berørte parter kan gi sine kommentarer.

på land, der det daglige tilsyn og kontroll utføres gjennom Arbeidstilsynet. og virksomheten på kontinentalsokkelen, der Oljedirektoratet er kontroll og tilsynsmyndighet.

Stortinget er den endelige beslutningsarena. Det sluttbehandler saker som er blitt forelagt av Regjeringen. Det er imidlertid ingen formelle regler som sier at oljesaker skal legges fram for Stortinget til avgjørelse. Utviklingen mot mer omfattende fremleggelse for Stortinget har kommet gradvis i takt med den økte økonomiske og politiske betydning oljeutvinningen har fått for Norge.

Den formelle organiseringen er ikke blitt endret etter petroleumsvirksomhetens inntog. Petroleumssaker blir behandlet av Energi- og industrikomiteen. Her utformes kompromissene. Spesielt Energi- og industrikomiteen har spilt en viktig rolle som kompromissmaker. Komiteen forbereder stortingsmeldinger og proposisjoner angående oljevirksomhet. Etter behandling av sakene i komiteen, sendes sakene ut til Stortinget for videre drøftelse.

Oljeselskapene har tradisjonelt hatt nokså stor innflytelse i oljepolitikken. Selskapene legger premissene for beslutningene som skal treffes. Her kommer det an på om det er distriktspolitiske eller økonomiske aspekter som vektlegges. Sentrale aktører i prosessen omkring Heidrun - saken var oljeselskapene Conoco og Statoil.

Conoco har vært i Norge siden 1972. Hovedkontoret, som er i Stavanger, ble overflyttet fra Oslo i 1973. Selskapet har 383 ansatte fordelt på kontorer i Stavanger og Oslo. De har myndighetskontakt med personer som har med tildeling av blokker, OED og politikere generelt. Distriktskontoret i Trondheim ble opprettet i forbindelse med Heidrunutbyggingen.

Statoil er forvalter av statlige eierinteresser, og spiller en sentral rolle som leverandør av premisser for norsk petroleumspolitikk.

Årsaken er at selskapet har dobbelt mandat, både som kommersielt selskap og forvaltningsorgan. Selskapet har derfor en nøkkelrolle i forberedelsene til store offentlige beslutninger. På grunn av at Statoil er et stort oljeselskap, kan vi tenke oss at selskapet samtidig har egeninteresser som kan komme i konflikt med de nasjonale mål.

Nordland fylkeskommunes rolle har vært å forsvare fylkets interesser når det gjelder petroleumsaktiviteten. Kommunal- og Næringsavdelinga har vært et sentralt organ med hensyn til å utforme fylkeskommunens oljepolitiske strategi. Kommunalavdelinga ble politisk styrt av Plan & Ressursstyre, som er kommunalavdelingas hovedutvalg. Kommunalsjefen var administrativ leder med politikerne som overordnede.

Fylkesutvalget, som er det overordnede politiske samordningsorgan, ble brukt i større saker. Utvalget har politisk helhetsansvar.

"Tunge" oljepolitiske saker ble behandlet i Fylkestinget. Å få sakene behandlet her, ville gi sakene et mer legitimt preg overfor de sentrale aktører.

Med hensyn til Heidrun - problematikken, ble det opprettet et samarbeidsutvalg mellom Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommune som besto av fylkesordførere, en representant for opposisjonen og fylkesrådmennene. Årsaken til samarbeidet var at de mente de sto sterkere politisk overfor de sentrale myndigheter.

Vi skal nå, i lys av denne presentasjon av sentrale aktører, se nærmere på samarbeidet mellom Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner. Deretter vil prosessens forløp bli gjennomgått. Som tidligere nevnt vil saksgangen/analysen bli delt inn to tidsepoker, årene 1985 til og med 1987 og året 1988.

4.3 Nordland fylkeskommunes strategi overfor de sentrale myndigheter

4.3.1 Bakgrunnen til samarbeidet mellom Nordland og Nord - Trøndelag fylker

Årsaken til at jeg vil se på samarbeidet mellom Nordland og Nord-Trøndelag fylkeskommuner, er å undersøke om deres innflytelse overfor sentrale myndigheter ble større ved koalisjonsdannelse.

Samarbeidet mellom Nordland og Nord - Trøndelag startet 1.januar 1975. Bakgrunnen var Stortingsmelding nr.33, 1973 - 74 som var et tillegg til Stortingsmelding nr.108, 1972 - 73. Denne omhandlet utbyggingsprogrammet for Nord - Norge. I tilleggs-meldinga ble Namdalen tatt med under virkeområdet for utbyggings-program for Nord - Norge. Årsaken var at Namdalen hadde samme behov for nærings- utviklingsprogram som Nordland hadde på grunn av vanskeligheter når det gjaldt næringslivet i enkelte kommuner i fylkene.

I 1985 ble det fra Nordland fylkeskommune tatt initiativ til samarbeid mellom Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner angående petroleumsrelaterte spørsmål. Her ble det opprettet et samarbeidsutvalg fra Nordland og Nord -Trøndelag fylkeskommuner, bestående av fylkesordførere, fylkesrådmenn og to fylkesutvalgs-medlemmer.

Deltakende parter mente at de ville inneha større politisk tyngde overfor det sentrale politiske nivå, slik at mulighetene til å påvirke de beslutninger som ble fattet på sentralt nivå ble større. Hernes,H (1985) sier at ved opprettelse av slike allianser oppnås en virkning som ligger utenfor de muligheter aktørene hver for seg har for å påvirke beslutningsprosessen. Han mener at slike allianser derfor er viktige innslag i den offentlige beslutningsprosess. Den politiske opposisjon og sektororienterte politikere deltar gjerne i slike allianser. Det gir politisk gevinst å arbeide for positive og mot negative

beslutninger.

4.4 Perioden 1985 - 1987: En tilsynelatende forhandlingstid

4.4.1 Oljepolitisk samarbeid mellom Nordland og Nord - Trøndelag fylker

I juli 1986 ble en nærmere konkretisering av samarbeid på petroleumssektoren drøftet på møte mellom representanter fra administrasjonen i de to fylker. Årsaken til dette var at det våren 1985 var funnet drivverdige funn på Heidrunfeltet, og debatten om utbygginga på Haltenbanken hadde startet. Møtet konkluderte med at skissen til samarbeid på dette felt burde legges fram til drøftelse i det overnevnte samarbeidsutvalg med sikte på å komme fram til en felles uttalelse som utgangspunkt for behandling i de respektive fylkesutvalg. Saken ble lagt fram for samarbeidsutvalget i oktober, som drøftet seg fram til en uttalelse hvor det blandt annet heter:

" - Både ut fra feltets geografiske beliggenhet og ut fra distriktspolitiske betraktninger er det enighet om å arbeide for en utbyggingsløsning for Haltenbanken som reelt skyver petroleumsvirksomheten nordover. Dette gjelder både ilandføring, base- og driftsorganisasjoner og eventuell fordeling av petroleum på land.

- Ilandføring fra Haltenbanken skal skje til Ytre Namdal i Nord - Trøndelag.

- Driftsorganisasjon for felt(er) på Haltenbanken lokaliseres til Stjørdal.

- Basene i Brønnøysund og Sandnessjøen skal utvikles til permanente baser rettet mot utbyggings- og driftsfasen på Haltenbanken" (Sak nr.221/86).

Fylkesutvalgene i Nordland og Nord - Trøndelag fylker gjorde vedtak på dette. Det rådde ikke politisk uro rundt spørsmålet. Kritiske røster var Venstre og Sosialistisk Venstreparti. Dette grunnet i deres miljøpolitiske syn.

Årsaken til den store interessen fra Nordlands side var, som tidligere nevnt , at debatten om utbyggingen av Heidrunfeltet hadde startet. Fylket følte at de ville ha større gjennomslagskraft når de nå sto samlet sammen med Nord - Trøndelag.

Hovedmålet for oljevirksomheten på kontinentalsokkelen er at virksomheten skal komme hele samfunnet til gode. Det skal skje under samfunnsmessig styring og kontroll, drives i et moderat tempo og utøves innenfor et akseptabelt risikonivå. I fylkesplanen for Nordland 1979, ble det hevdet at disse mål også burde gjelde for virksomheten utenfor Nord - Norge. Eventuelle petroleumsfunn utenfor landsdelen skulle komme denne til gode ved at deler av produksjonen ble ilandført og videreforedlet her. Målet var et størst mulig bidrag til fylkets økonomiske vekst og dermed økt sysselsetting.
Kravene fylket stilte var i samsvar med målene Nordland og Nord - Trøndelag hadde blitt enige om tidligere.

4.4.2 Involverte parter i Heidrunutbyggingen

I denne fasen var involverte parter oljeselskapene Conoco, som skulle starte utbygginga, Statoil, som skulle overta driften etter at oljeutbygginga var kommet i gang, Olje- og energidepartementet og fylkene. I Nordland fylke var det Kommunal- og næringsavdelinga som jobbet med saken. Som vi tidligere har vist er imidlertid de tunge oljefaglige organ på statlig nivå.

Oljeselskapene Shell og Statoil hadde gjennomført konsekvensutredninger som Olje- og energidepartementet tidligere hadde gjennomgått. Utredningsprogrammet for oljefeltet Draugen var utarbeidet av Shell, og utredningsprogrammet for et samordnet transportsystem for Haltenbanken var utarbeidet av Statoil.

Utredningsprogrammene ble sendt ut til høring i de berørte fylker. I henhold til nye forskrifter av juli 1985 til petroleumsloven, ble det satt krav om at konsekvensanalyser skulle gjennomføres før åpning av nye felt.

Som vi tidligere har vært inne på, var det viktig for Nordland fylkeskommune å komme på banen. Fylket slet med stor arbeidsløshet, og dersom fylket kunne få sin del av kaka blandt annet ved at basene i Brønnøysund og Sandnessjøen ble tatt i bruk, så ville fylket få både arbeidsplasser og inntekter.

4.4.3 Nordland fylkes uttalelser i utredningsprogram

I første runde gjorde fylket forsøk på å henvise til de distriktspolitiske virkninger som staten tidligere hadde lovet i forbindelse med utbygging. I november 1986 fikk Nordland fylke brev fra Olje- og energidepartementet angående konsekvensutredninger på Haltenbanken hvor det blandt annet heter:

"Utredningsprogrammet er ment som et virkemiddel til å oppnå enighet mellom rettighetshavere, myndighetene og berørte interesser på et tidlig tidspunkt i prosessen om hva som er de vesentlige problemstillingene og hvordan disse best kan belyses og vurderes.

Olje- og energidepartementet vil be høringsinstansene vurdere utredingsprogrammmet og i sine uttalelser gi uttrykk for hvilke undersøkelser instansene anser som særlig viktige"(OED nov.-86).

Da dette programmet i hovedsak bygget på felles problemstillinger for Shells utredningsprogram for oljefeltet Draugen og Statoils utredningsprogram for et samordnet transportsystem for Haltenbanken, ga fylkeskommunen en felles uttalelse til oljeselskapene. Programmene inneholdt de fleste tema innen miljøforhold og sikkerhetsdata, tema som Nordland fylke tidligere dette året hadde påpekt nødvendigheten av å bli vurdert.
Her fremhevet Nordland fylkeskommune nødvendigheten av samarbeid

med de sentrale aktører, i dette tilfellet Olje- og energidepartementet:

"Uten nærmere beskrivelser av planene for gjennomføringen av de ulike deltema, er det vanskelig å fastslå om analysene vil tilfredsstille det omfang en må kreve i en sak av slike dimensjoner en utbygging av Haltenbanken vil være. For å få gitt slike vurderinger underveis i arbeidet, må det derfor legges opp til en organisering av det videre utredningsarbeid som sikrer god, løpende kontakt med det regionale nivå. Regionale og distriktspolitiske interesser er sterkt koplet til den videre petroleumsvirksomhet på Haltenbanken og hvilke avgjørelser som tas i den forbindelse. Det må derfor være full åpenhet rundt beslutningsgrunnlaget" (NFK des.-86).

Lokaliseringen av de landbaserte organisasjonene knyttet til prosjektene Draugen og Heidrun, hadde vært behandlet i samråd med Kommunal- og arbeidsdepartementet. Olje- og energi- og Kommunaldepartementet sto bak anbefalingen som la opp til at driftsorganisasjonen for Heidrunfeltet ble anbefalt til Stjørdal, og baser til Kristiansund.

4.4.4 oppsummering

I den første fasen var det forhandling på sentralt hold hovedsakelig med Olje- og energidepartementet i forbindelse med uttalelser på konsekvensutredninger. Fra Nordland fylkeskommune ble distriktspolitiske virkninger med hensyn til utbyggingen sterkt vektlagt overfor Olje- og energidepartementet. Fylket ville ikke bare ha ulempene ved oljesøl, men også fordeler, som var bruk av basene på Helgeland. Det ble hevdet fra Nordland fylkes side at oljeselskapene fullt ut måtte være klar over de sterke distriktspolitiske hensyn som ville bli en del av beslutningsgrunnlaget for valg av steder til de ulike orgasisasjonskontor og baser.

På dette tidspunkt var Nordland fylke blitt overkjørt av oljeselskapene. Dette kan begrunnes med at oljeselskapene i sine

utredninger ikke hadde tatt med Sandnessjøen og Brønnøysund som alternativer til lokalisering av baser.

Strategien oljeselskapene la opp til kan synes å være et forsøk på å få Olje-og energidepartementet med på sin side, med andre ord dannelse av en sterk allianse mellom dem. Vi kan på bakgrunn av den tidligere nevnte organisering med stor sannsynlighet anta at det er de teknisk/ økonomiske premisser som står sentralt, og ikke de distriktspolitiske målsettinger som det ble snakket så varmt om tidligere.

Som vi har sett så prøvde Nordland fylkeskommune å få gjennomslag sentralt for sine oljepolitiske krav ved å alliere seg med Nord - Trøndelag fylkeskommune. De mente at sammen ville de stå sterkere. Men de ble motarbeidet av oljeselskapene som ikke hadde tatt basene i Sandnessjøen og Brønnøusund med blandt sine forslag til lokalisering av baser. Dette gir grunnlag for å anta at det teknisk/økonomiske aspektet står sterkest i denne perioden.

4.5 Året 1987 Strategisk utspill fra fylkeskommunen

Som nevnt ovenfor følte Nordland fylke seg overkjørt av sentrale aktører når det gjaldt lokaliseringsspørsmålet. Spørsmålet var hvilken strategi fylket skulle bruke for å få gehør for sine krav. Jeg har vist at den faglige tyngde ligger på det sentrale nivå, men det jeg blant annet skal vise er hvordan de kan legitimere sin politikk.

4.5.1 Nordlands utspill overfor sentrale aktører

I januar 1987 hadde Plan- og ressursstyre møte hvor konsekvens-utredningen på Haltenbanken ble diskutert. Her ble det vedtatt det samme kravet som blandt annet Nærings- og sysselsettings-styret i fylkeskommunen hadde tillagt stor vekt, nemlig at:

"Forutsetningen om at oljeselskapene som hovedregel skal plassere sine utbyggings- og driftsorganisjoner samt ulike baseenheter i de distrikt hvor utbygging skal finne sted, må danne grunnlaget i analysene av de ulike lokaliseringsalternativ. De felles krav som fylkesutvalgene i Nordland og Nord-Trøndelag har vedtatt med hensyn til lokaliseringsvalg av de ulike organisasjoner og baser må fullt ut inngå som del av de forestående konsekvens-utredninger" (sak nr.6/87).

Det rådde med andre ord stor enighet i fylket når det gjaldt lokaliseringsspørsmålet. Hovedproblemet deres var å få de sentrale myndigheter og oljeselskapene til å tilgodese deres krav. Fylket var også opptatt av miljøspørsmålet, og mente at en grundig analyse av dette spørsmål ville være en nøkkel i arbeidet med sikkerhet og beredskap langs kysten.

4.5.2 Nordland fylkes reaksjoner på Conocos utredningsprogram

I denne perioden kom operatørselskapet Cococo med sitt ut-redningsprogram. Her var heller ikke basene i Nordland tatt i betraktning. Årsaken kan tenkes å være at samarbeidspartneren, Statoil, som skulle overta driftsansvaret allerede var etablert i Trondheim. Selskapene slapp dermed å investere i nye kontorer.

I april sendte fylkeskommunen sin uttalelse til Olje- og energi-departementet angående Conocos utredning. Her krevde de at basene ble innarbeidet som et alternativ på lik linje med de andre.

"Det skal minnes om at fylkesutvalgene i Nordland og Nord - Trøndelag enstemmig har tilrådd at basene i Brønnøysund og

Sandnessjøen skal utvikles til permanente baser rettet mot utbyggnings- og driftsfasen på Haltenbanken.

Det er derfor et fortsatt ufravikelig krav at denne løsning må innarbeides i utredningsprogrammene for såvel Draugen - som Heidrunfeltet" (sak nr.61/87).

Det ble også sagt at Haltenbankens geografiske beliggenhet i kombinasjon med distriktspolitiske betraktninger legitimerte et slikt krav. Isolerte økonomiske betraktninger måtte i utgangspunktet ikke hindre en utredning av nevnte alternativ. Fylket ville heller ikke akseptere at de distriktsmessige ringvirkningene for fylket kun skulle bli i form av negativ karakter, i form av mindre og eventuelt større oljeutslipp, som på grunn av dominerende vind- og strømforhold i verste fall kunne nå nord til Lofoten.

Fylket minte også om at Petroleumslovens paragraf tre klart slår fast at forvaltningen av petroleumsforekomstene skal ivareta distriktspolitiske interesser. Fylket ville heller ikke, som de tidligere hadde nevnt, godta at konsulentbistand til utredninger i hovedsak ble hentet fra miljøer i Sør - Norge, men at innkjøpte konsulenttjenester også måtte kanaliseres til Nordland og Midt - Norge. Statoil hadde tidligere, på høsten 1986, skrevet at de ville stå fritt i valg av konsulent.

Nærings- og sysselsettingsstyre fattet også enstemmig vedtak hvor de ba Conoco Norway Inc. om å foreta de nødvendige konsekvensutredninger slik at en modell for Heidrun med driftsorganisasjon i Stjørdal og med basevirksomhet i Nordland ble vurdert på lik linje med andre alternativer.

Dette vedtaket ble sendt med uttalelsen som fylkesrådmannen hadde skrevet til Olje- og energidepartementet vedrørende utkastet til konsekvensanalysen.

De fleste politiske partier var for utbyggingen på Halten. Sosialistisk venstreparti og Venstre var mer på defensiven på grunn av miljøspørsmål. På dette tidspunkt ble følgende forslag

fremmet i fylkesutvalget på vegne av partigruppene, og enstemmig vedtatt:

"Fylkesutvalget ber Conoco Norway Inc. om å foreta de nødvendige konsekvensutredninger slik at en modell for Heidrun med drifts-organisasjon i Stjørdal og med basevirksomhet i Brønnøysund og Sandnessjøen blir vurdert på linje med andre alternativer.

Subsidiært at basene i Sandnessjøen og Brønnøysund kan kombineres med en driftsorgaisasjon et annet sted, -dog slik at innkjøps-delen av driftsorganisasjonen legges til Nordland"(sak nr.74/87).

Saken ble vedtatt av Nærings- og sysselsettingsstyret som også fulgte opp saken.

4.5.3 Nordland fylkes informasjonskampanje angående utbygging

På dette tidspunkt innså fylket at for å få forståelse for sine synspunkter, måtte saken fremmes offentlig. Fylket ville på denne måten kunne øve mer press på de sentrale myndigheter. Det ble på våren satt i gang en informasjonskampanje overfor sentrale myndigheter og oljeselskaper for å oppnå de ønskede beslutninger.
Den "oljefaglige" og tekniske siden ble tillagt Kommunal og næringavdelingen mens det informasjonsfaglige og den faktiske gjennomføringen av den siden skulle forestås informasjonstjenes-ten.

Det ble etter nærmere drøftelser med såvel samarbeidsutvalget som med faggrupper i Nord - Trøndelag fylkeskommune, enighet om å iverksette følgende tiltak overfor sentrale myndigheter og oljeselskapene:
- utgivelse av en brosjyre om områdets egenhet
- arrangere en pressetur til området for fylkenes aviser, NRK's distriktskontor,fagpresse og rikspresse
- drive fortsatt aktiv oppsøkende virksomhet overfor såvel departementene som oljeselskap og sentrale beslutningstakere

Sentralt i profileringen av dette arbeidet var det "grenseløse samarbeidet" mellom Nord - Trøndelag og Nordland. Likeledes ble "nærhet til de aktuelle oljefelt, naturgitte forutsetninger og erfaring fra letefasen med basefunksjonene" trukket fram.

Fylkene mente at storsamfunnet hadde et ansvar for å benytte og videreutvikle den allerede utbygde infrastruktur i tilknytning til den framtidige oljevirksomheten. Dette ville være det viktigste distriktspolitiske virkemiddelet
"i resten av dette århundre for å konsolidere bosettingen i et næringsfattig område av kystnorge" (Utt. Nordlands fylkesutvalg,okt.1987).

Brosjyren ble distribuert til Regjeringen, alle stortings-representantene,departement, oljeselskaper med flere. Den ble også benyttet i sammenheng med Nord - Trøndelags deltakelse på Petro -87, en fagmesse for bransjen som ble arrangert i Kristiansund i august dette året.

Ut i fra denne kampanjen oppnådde fylket forståelse for saken både på sentralt politisk og administrativt hold. Saken fikk også behørig omtale i presse og kringkasting, såvel lokalt som regionalt og på riksplan.

I dagspressen "Nordlys" kan følgende siteres:
"De har samordet sine interesse, og inngått et grenseløst samarbeid! De vil kjempe for å få mest mulig igjen i arbeidsplasser, og for de investeringene som er gjort. De har latt lokal - egoistiske hensyn fare. Derfor setter de sin lit til Stortinget når politikerne til våren skal ta en bestemmelse som får avgjørende innvirkning for framtida for mange lokalsamfunn.

Det er Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner som nå arbeider aktivt for å få mest mulig igjen av den framtidige oljeaktiviteten på Haltenbanken" ("Nordlys" august -87).

Ved forskjellige anledninger inviterte fylket olje- og energiminister Øyen, kommunalminister Engseth, Stortingets industri- og energikomite, begge fylkenes stortingsrepresentanter, aktuelle departementer og oljeselskap.
Her fikk fylket lagt fram sine synspunkter og ikke minst krav,som

de tidligere hadde vedtatt.

Som nevnt måtte oljeselskapet Conoco, etter påtrykk fra Olje- og energidepartementet, stille Helgelandsbasene på lik linje med andre alternativ. Conoco inviterte alle berørte parter til møte i oktober dette året. Deres økonomiske beregninger når det gjaldt bruk av Helgelandsbasene viste at dette alternativet ville være ulønnsomt, noe Nordland fylkeskommune fant tvilsomt.

De engasjerte konsulentfirmaet Pegas for å gjøre de økonomiske utredninger for fylket. Fylkeskommunen innså at det ville være viktig å få gjort egne beregninger før den endelige slutt-innspurten omkring baselokaliseringen startet.

4.5.4 Næringslivets engasjement

At næringslivet var sterkt engasjert av dette spørsmålet kan illustreres gjennom olje- og gasskonferansen, som ble arrangert i Namsos høsten -87. Initiativtakerne til denne var Namdal næringsforum i samarbeid med LO's distriktskontor i Nord - Trøndelag og Nord - Trøndelag industriforening. Deltakerne kom fra næringslivet og offentilge kontorer i Nord- Trøndelag og Nordland fylker. Hensikten med konferansen var å få etablert et bredere samarbeid med Nordland fylke i målet om å få ilandføring av gass til Ytre Namdal, samt bruk av baser i Sandnessjøen/Brønnøysund. Konferansen ville også minne om at det helt siden oljevirksomheten tok til i Norge har vært en over-ordnet politisk målsetting at oljevirksomheten skulle komme hele landet til gode. De involverte kommuner jobbet også hardt for å få gjennomslag for fylkets standpunkt.

Denne konferansen hadde klart dokumentert at fagbevegelsen, næringslivet og politikerne på kommune- og fylkesplan i de to fylker sto sammen i kravet om ilandføring i Ytre Namdal. Det ble

hevdet at en ilandføring her ville styrke bosetting og sysselsetting i både Nordland og Nord - Trøndelag.

4.5.5 Sentrale aktørers utspill

I dette avsnittet vil jeg se på de forskjellige høringsinstansers uttalelser når det gjelder baselokaliteten. Etterpå vil Conocos konklusjon nar det gjelder lokaliseringsspørsmålet bli beskrevet.

I mai mottok Nordland fylkeskommune kopi sendt til Conoco fra Olje- og energidepartementet. Departementet skrev at programmet så ut til å inneholde de mest vesentlige problemstillingene, samt ivareta intensjonene i de veiledende retningslinjer som de hadde utarbeidet for konsekvensutredninger ved utbygging og drift av petroleumsforekomster. Det ble hevdet at denne oppfatningen ble delt av de høringsinstanser som hadde vært forespurt. Departementet forutsatte at operatøren samordnet arbeidet med sitt utredningsprogram med de pågående undersøkelser i sammenheng med de planlagte utbyggingene på Haltenbanken.
Forskjellige høringsinstanser hadde uttalt seg, og her var de viktigste enkeltmerknader tatt med. Miljøverndepartementet mente at det var en del uklare punkter og ønsket det ble utarbeidet et konsekvenskart i tillegg til den skriftlige presentasjonen.

Norges Fiskarlag var enig med operatøren i vurderingen av de eksisterende datagrunnlaget for Haltenbanken - området. Når det gjaldt basevirksomheten hadde ikke fiskarlaget store innvendinger. Årsaken var at dette gjaldt landbasert virksomhet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet ba Conoco utrede bruk av basene på Helgelandskysten, i tillegg til de områder som var nevnt i utkastet til utredningsprogrammet.

Videre ba Olje- og energidepartementet Conoco forberede en felles presentasjon for samtlige høringsinstanser en måned før den endelig konsekvensutredninge forelå. Dette ble gjort,og møtet ble holdt i oktober, der selskapet la fram sine beregninger.

I konsekvensutredningen konkluderte operatøren med at det ville være gunstigst å lokalisere både driftsoranisasjonen og forsynings- og helikopterbase til Trondheimsregionen, da de mente at dette ga lave kostnader for prosjektet. Grunnen til at Brønnøysund/Sandnessjøen ble vraket, var at alternativet ville kreve en betydelig ekstra ressursinnsats, og behov for ekstrabemanning ville medføre økte lønnskostnader og også økte kontorkostnader. Fysisk spredning av forsyningsbase og helikopterbase ville gi et behov for høyere bemanning, altså derfor økte utgifter. I samsvar med tidligere antakelser, bærer dette preg av at det økonomiske står meget sentralt i deres debatt omkring baselokaliseringa. Kostnadssiden ble altså i dette tilfellet tillagt størst vekt.

Da baseproblematikken tidligere var på banen, ønsket Nordland fylke at det kun skulle være en base. Denne skulle legges til Sandnessjøen. Olje- og energidepartementet avgjorde at det skulle være to baser, og dette ble nå et konkurranse - handicap. Årsaken var at oljeselskapene mente at det økte de økonomiske utgiftene, og at det var upraktisk å skulle benytte to baser.

Oljeselskapet Conoco måtte vurdere Helgelandsbasene på lik linje med de andre alternativene de hadde satt opp. En forklaringsfaktor synes å være trykket fra Nordland og Nord-Trøndelag fylkeskommuner. Kommunaldepartementet gikk nå også inn for at nevnte baser skulle vurderes ut i fra samme kriteria som de andre alternativ. Dette kan ha sin forklaring i at at Olje- og energidepartementet ga Conoco påtrykk til å vurdere alternativet med Helgelandsbasene.

4.6 Den oljepolitiske beslutningsprosess i lys av de fire perspektiv

Tidligere i kapitlet har jeg beskrevet forhandlingen omkring baselokalitetene i Heidrun - spørsmålet fram til 1988. Hvordan kan dette forstås og forklares? Kan vi forstå det som et resultat av planlagte prosesser og rasjonelle beslutninger, forhandlinger eller som teknisk/økonomiske løsninger? Hvilken modell eller modeller karakteriserer best denne fasen? Dette vil bli analysert ut i fra de fire tidligere skisserte perspektiv, som definerer måten forholdet mellom stat og grupper kan organiseres på.

4.6.1 Sentrale og lokale strategier i perioden 1986 -1988

Jeg vil først gi en kort oppsummering av de fire forskjellige perspektiv, for deretter å analysere prosessen som foregikk i tidsrommet 1985 - 88. I analysen vil jeg pendle mellom det sentrale og lokale nivå.

4.6.2 Den suverene, men ikke særlig smarte stat

Som beskrevet i kapittel to, så kjennetegnes denne modell ved at beslutningstakerne er begrenset rasjonelle, og ved at offentlige tiltak iverksettes gjennom en byråkratisk oppbygd forvaltning slik som arbeidsdeling. Denne organisasjonsformen er avhengig av en relativ klarhet og entydighet når det gjelder problem- og løsningsdefinisjoner. Relativ stabilitet er en forutsetning for at problemoppfatninger og løsningsalternativer kan nedfelles i regler og standardprogrammmer.

4.6.2.1 Sentralt nivå

Antakelsene som ble fremmet i lys av den suverene men ikke særlig smarte stat, var for det første at den oljepolitiske arena bærer preg av en systematisk utvelgelse og sammenkopling av deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Oljepolitiske tiltak vil bli gjennomført med hjelp av en stabil og kontrollert forvaltning med sentralisering og regelstyring. Det ble deretter antatt at Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet stiller sin ekspertise til rådighet på en lojal måte. Her vil sannsynligvis også oljeselskapene som er fagekspert på området bli definert inn på beslutningsarenaen.

4.6.2.2 Det sentrale nivå i lys av den suverene, men ikke særlig smarte stat

Olsen,J.P.(1988) sier at politiske ledere, som andre beslutningstakere, er begrenset rasjonelle. Fordi de har begrenset tid, energi, innsikt og kapasitet til å motta og tolke informasjon, vil de være avhengige av eksperter og av dem som kjenner sakene. Når vi ser på de sentrale aktørers arbeidsmåte, ligger den opp til ovennevnte utsagn. De politiske lederne delegerte ansvaret til Olje- og energidepartementet pga. at petroleumspolitikken krever ekspertise.

Den faglige tyngde lå på det sentrale nivå. Olje- og energidepartementet hadde trukket opp retningslinjer for konsekvensutredninger og de mente at Conocos utredningsprogram ivaretok OED's retningslinjer. Olje- og energidepartementet fikk inn opplysninger fra involverte parter. Nordland fylkes synspunkt fikk ikke gjennomslag. Dette er som forventet ut i fra antakelsene som er beskrevet i kapittel 2. Årsaken er at det bare er den suverne stat som teller. Staten legger opp til en beslutningsprosedyre som skal følges. I dette perspektivet er staten

et autorativt sentrum som de andre parter må innordne seg etter. Både Olje- og energidepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet sto bak anbefalingen til oljeselskapene som la opp til at driftsorganisasjonen for Heidrunfeltet ble anbefalt til Stjørdal, og baser til Kristiansund. Sett i fra sentrale aktørers øyne, hadde ikke Nordland den ekspertise og faglige tyngde som skulle til.

I sluttfasen av denne perioden slo de sentrale myndigheter om. Oljeselskapet Conoco fikk påtrykk fra Olje- og energidepartementet om å vurdere Helgelandsbasene på lik linje med selskapets andre alternativ. Hva kan årsaken til denne endringen fra departementets side være? En forklaringsfaktor kan være trykket fra Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner. Dette stemmer ikke overens med perspektivet den suverene, men ikke særlig smarte stat. Som vi tidligere har sett, så var staten en instans som hadde kontroll med særinteressene. Særinteressene ble underlagt statens interesser. Ovennevnte må derfor analyseres ut i fra andre perspektiv som jeg kommer tilbake til senere.

4.6.2.3 Regionalt nivå

Antakelsen som ble framsatt ut i fra dette perspektivet var at Nordland Fylkeskommune ville utforme oljepolitikken ut i fra mål - middel tenking, ved at aktører med spesiell kompetanse står som legitime deltakere i prosessen. Vi kan anta at de ansatte i Kommunal- og næringsavdelinga som har ivaretatt de oljepolitiske interessene, vil være sentrale i defineringen av midler og utforming av tiltak.

Ut i fra antakelsen om at distriktspolitiske interesser vanskelig vinner fram på den oljepolitiske arena, vil Nordland fylke bli underordnet den nasjonale politikken. Det gis lite spillerom på

grunn av stramme føringer på deltakere, problem og løsninger. Fylket blir ikke invitert inn i en reell forhandlingssituasjon.

Ut i fra ovennevnte antakelser, vil jeg ut i fra perspektivet, den suverene, men ikke særlig smarte stat, se på den reelle situasjonen slik den forløp i den første fasen.

4.6.2.4 Nordland fylke i lys av den suverene, men ikke særlig smarte stat.

Som vi har sett av analysen ovenfor er det staten som legger opp til en beslutningsprosedyre som skal følges. Ut i fra perspektivet har fylkeskommunen knapt noen plass. Staten er et autoratívt organ som de andre må innordne seg under. Vi så i første fase av denne perioden at Nordland fylkeskommune måtte underordne seg statens ønsker når det gjaldt baselokaliseringen. Fylkeskommunens ønsker ble overkjørt. Selv om de argumenterte med de distriktspolitiske aspekter som det tidligere ble pratet så varmt om fra det sentrale hold, hadde det ikke noe innvirkning på de sentrale aktørers beslutning. Helgelandsbasene ble ennå ikke tatt i betraktning sammen med de andre alternativ som oljeselskapene hadde foreslått og som Olje- og energidepartementet hadde godkjent.

Nordland fylkeskommune ville ikke innordne seg på statens premisser, men ønsket å få større påvirkningskraft når det gjaldt lokaliseringsspørsmålet. De ville oppnå det optimale når det gjaldt utbyggingen. De inngikk i samarbeid med Nord -Trøndelag fylkeskommune og utnevnte et eget samarbeidsutvalg med representanter fra begge fylkene som framsatte krav overfor de sentrale myndigheter. For å få forklart dette må vi gå over til neste perspektiv som er den forhandlende stat.

4.6.2.5 Oppsummering

Ut i fra perspektivet Den suverene, men ikke særlig smarte stat kan vi sammenfattet si at de sentrale myndigheter satt inne med en autoritet som særinteressene måtte innordne seg etter. Dette er i samsvar med den "byrå - økonomiske" hypotesen. Vi så at Nordland fylkeskommmune ikke ville innordne seg, men inngikk samarbeid med Nord - Trøndelag fylkeskommune for å få større gjennomslagskraft overfor de sentrale myndigheter.
Vi kan med stor sannsynlighet fastslå at Nordland fylkeskommune ikke hadde stor nok tyngde overfor de sentrale myndigheter. Fylket ble underordnet den nasjonale politikken som vi forventet i kapittel to. Fylket hadde ikke den spesielle kompetanse til å bli invitert inn i en reell forhandlingssituasjon.
Som det ble hevdet tidligere i kapitlet, hadde ikke de sentrale politikerne de kunnskaper som skulle til når det gjalde oljespørsmålet. De delegerte ansvaret til Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet som stilte sin ekspertise til disposisjon for Regjering og Storting. Årsaken er at oljepolitikken krever fagkyndige folk. Dette er i tråd med de forventa funn på sentralt nivå. Vi kan også fastslå at oljeselskapene ble invitert inn på banen pga. deres ekspertise på ommrådet.

Som nevnt tidligere, kan vi ikke analysere en politisk beslutningsprosess kun ut i fra en modell. Vi vil med stor sannsynlighet trenge andre modeller for å forklare hendelsesforløpet. Ulike modeller får fram ulike sider ved prosessen. Det er derfor viktig med flere modeller fordi bildet blir mer nyansert. Vi skal derfor gå over til modellen den forhandlende stat for å se om det finnes trekk av denne i den første perioden.

4.6.3 Den forhandlende stat

Som beskrevet i kapittel to, så er kjennetegnet på den forhandlende stat at det er flere konkurrerende, legitime autoritets- og maktsentra som forhandler ut fra gruppestyrke og egeninteresser.

Aktørene handler strategisk ut fra institusjons-, profesjons-, fagforenings- eller klientinteresser. De deltar i koalisjonsbygging med (og mot) andre offentlige og private grupper. I dette perspektivet er det viktig hvem som deltar i beslutningene på vegne av det offentlige, og hvilke interesseorganisasjoner som er sikret rutinemessig deltakelse i utforminger av den offentlige politikken. Man kan stille spørsmål om i hvilken grad beslutninger er påvirket av forskjellige interessegrupper.

4.6.3.1 Sentralt nivå

En av antakelsene som ble fremmet i lys av den forhandlende stat var bl.a. at det ikke nyttet å appellere til felles nasjonale mål, interesser eller normer. Årsaken var at staten ikke var suveren til å fastlegge oljepolitikken eller til å styre den regionale fordelingen.

4.6.3.2 Sentralt nivå i lys av den forhandlende stat

I dette perspektivet kan ikke de sentrale myndigheter ta beslutninger på egen hånd. De må få respons fra de berørte interesser, som i dette tilfellet blandt annet var Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner, oljeselskapene og også Kommunaldepartementet.

Her kommer høringsordningen inn, hvor alle berørte parter kan komme med sine innvendinger og krav overfor de forslag som er satt fram fra de sentrale myndigheter.

Men enkelte grupper kan øve større innflytelse overfor myndighetene. Dette er belyst ved den rolle tunge oljepolitiske organ og ekspertise spiller ut oljepolitikken overfor myndighetene. Som vi har sett så øver de sterk innflytelse overfor de sentrale aktører. Årsaken er deres sterke økonomiske status. Ved å sette seg i mot utbygging, vil staten kunne tape store summer. Dersom landets økonomi er inne i en krise og oljeprisene lave, vil staten med stor sannsynlighet være varsom med å gå imot oljeselskapenes preferanser. Som tidligere nevnt så anmodet Olje- og energidepartementet oljeselskapet Conoco om å trekke inn Helgelandsbasene som et alternativ til andre forslag de hadde kommet med. Her kan man se at Nordland fylkes krav vektlegges. Man kan se her at andre interessekonstellasjoner slik som Nordland fylke fikk gjennomslag.

I kapittel to ble det utifra forventa funn antatt at alle forhandler ut i fra gruppestyrke og egeninteresse. På grunnlag av at de fleste interessegrupper hadde forskjellige mål og krav når det gjaldt utbyggingen, ble det antatt at staten definerte oljepolitikken (utbygging og lokalisering av baser) som spesielle og selektive. Dette er i samsvar med forhandlingsperspektivet. Dette kan blant annet illustreres med at da oljeselskapet Conoco ikke hadde tatt med Helgelandsbasene i sine beregninger ble de pålagt fra sentralt hold å sette disse opp på lik linje med andre alternativ.

På regionalt nivå var det forventet at Nordland fylkeskommune hadde forhandlet, men tapt. I startfase -86 som jeg har beskrevet, er ikke dette helt i overensstemmelse med antakelser. Nordlands krav ble oppfulgt av Olje- og energidepartementet, ved at de ga Conoco pålegg om å trekke Helgelandsbasene inn i deres alternativ. Ut i fra perspektivet <u>den forhandlende stat</u> er dette i overensstemmelse med at ulike interesser har innflytelse over sentrale beslutninger.

Ser vi på at oljeselskapet satte alternativet om bruk av Helgelandsbasene i et ugunstig lys, ved å fordyre det i forhold til de andre alternativ, kan vi fastslå at det økonomiske aspektet spilte en stor rolle.

4.6.3.3 Regionalt nivå

Det vil være vanskelig å fatte beslutninger på det sentrale nivå uten at Nordland fylkeskommune blir trukket inn i beslutningsprosesser som angår fylket. Hvis oljevirksomheten utenfor Nord - Norge ble definert som et distriktspolitisk mål, ble det antatt at Nordland fylkeskommune hadde muligheter til å vinne en viss innflytelse overfor de sentrale myndigheter.

4.6.3.4 Nordland Fylkeskommune i lys av den forhandlende stat

Som tidligere nevnt, rådde det stor enighet innad i fylket når det gjaldt spørsmålet om å få lokalisert basene til Helgelandskysten. Årsaken var, som kjent, problemet med stor arbeidsløshet. Fylkeskommunen hadde alliert seg med Nord - Trøndelag fylkeskommune, og de hadde forhandlet seg fram til felles standpunkter og krav. Grunnen var sammenfallende interesser, og hensikten var å øke den reelle innflytelse overfor sentrale myndigheter ved å sette fram felles, klare distriktspolitiske mål. Basenen var allerede etablert og dette ville automatisk føre til økt aktivitet i denne regionen. J.P.Olsen (1989) sier at forhandlingsperspektivet forutsetter at handlingssituasjonene er oversiktlige og stabile nok til at de forskjellige gruppene kan identifisere hvem som har sammenfallende og motstridende interesser, og at de kan bruke sine ressurser til

koalisjonsbygging for å oppnå et for seg selv mest mulig gunstig resultat.

Som vi har sett, var det lite uenighet omkring spørsmålet om basevirksomhet på Helgelandskysten. Selv ikke fiskerinæringa hadde store innvendinger mot basevirksomheten. Begrunnelsen var at dette var en virksomhet som var landbasert. Årsaken til enigheten var "hvem - får - hva" i denne situasjonen. Det var med andre ord bedre å få basevirksomheten til Nordland enn til Møre.

Det eneste spørsmålet det rådde en del uenighet om var miljøvern-spørsmålet. Her var det Sosialistisk Venstreparti og Venstre som mente at konsekvensutredningene burde vært bedre. Gjennom forhandlinger ble alle parter enige at det skulle være et krav til de sentrale myndigheter at fullstendige utredninger skulle legges fram. De ville ikke bare ha ulempene med oljesøl, men også fordeler , som var bruk av Helgelandsbasene. Konfliktene ble løst gjennom tautrekking og forhandlinger mellom de ulike representantene.

Vi har sett at i dette perspektivet trekkes særinteresser inn i reelle forhandlinger. Alle har en plass ved forhandlingsbordet. Dette kan belyses i brev fra Olje og energidepartementet angående konsekvensutredninger på Haltenbanken, datert 7.november 1986, hvor det heter at:

"Utredningsprogrammet er ment som et virkemiddel til å oppnå enighet mellom rettighetshavere, myndighetene og berørte interesser på et tidlig tidspunkt i prosessen om hva som er de vesentlige problemstillingene og hvordan disse best kan belyses og vurderes.

Olje- og energidepartementet vil be høringsinstansene vurdere utredningsprogrammet og i sine uttalelser gi uttrykk for hvilke undersøkelser instansene anser som særlig viktige."

Som tidligere nevnt fikk ikke fylket gehør for sine krav, utbyggingsoperatøren hadde ikke tilrådd Helgelandsbasene i sine konsekvensutredninger. Lønnsomhets- og effektivitetsargumenter dominerte, og deltakerne vurderte petroleumspolitikken ut i fra forskjellige kriterier. Som vi har sett, satte Nordland fylke

problematikken ut i offentlighetens lys for på denne måten å øve mer press på sentrale forvaltningsorganer. Det kan virke som om dette utspillet hjalp Nordland fylke å komme i forhandlingsposisjon vis a vis de sentrale myndigheter. J.P.Olsen (1988) sier at offentlig debatt og medieaktivitet kan gi innflytelse. Den kan forberede politisk handling og skape legitimitet for tiltak. Oljeselskapet Conoco måtte ta Helgelandsbasene med i deres konsekvensutredning som et alternativ til de andre lokaliseringsstedene.

Som jeg har beskrevet tidligere fikk Nordland fylke, i slutten av denne perioden, konsulentfirmaet Pegas til å overprøve kostnadsoverslaget operatørselskapet Conoco hadde beregnet over bruk av Helgelandsbasene. Man kan se dette som et strategisk rasjonelt utspill fra Nordlands side for fortsatt å kunne være i forhandlingsposisjon med de sentrale myndigheter. Her kommer det økonomiske aspekt inn i bildet og jeg vil derfor gå over til å se på neste perspektiv, som er staten som supermarked.

4.6.3.5 Oppsummering

Ut i fra perspektivet Den forhandlende stat kan vi fastslå at staten ikke tok beslutninger på egen hånd. Vi kan se at særinteressene ble trukket inn i forhandlingene. Dette er i samsvar med "interessehevdings" - hypotesen. I kapittel to ble det antatt at alle forhandler ut fra gruppestyrke og særinteresser. På grunn av de forskjellige interessegrupper når det gjaldt utbygginger, ble det antatt at staten definerte oljepolitikken som spesiell og selektiv. Dette er i samsvar med forhandlingsperspektivet. Det kan illusteres med pålegget staten ga Conoco når det gjaldt å ta Helgelandsbasene med i oljeselskapets beregninger.

På regionalt hold var det elementer av forhandlingsperspektivet. Alle grupper var med i forhandlingen. Der det rådde uenighet ble sakene tatt opp og konfliktene ble løst gjennnom tautrekking og forhandlinger. Et eksempel er miljøvernsspørsmålet. Gjennom forhandlinger ble alle parter enige om at det skulle være et krav at sentrale myndigheter skulle legge fram fullstendige utredninger når det gjaldt fare for oljeutslipp og hva som evt. kunne gjøres.

Forhandlingsperspektivet kan ikke forklare alt siden oljepolitikken er veldig kompleks. Jeg vil i neste avsnitt analysere ut i fra perspektivet staten som supermarked for å se om Heidrunproblematikken kan ha elementer av den.

4.6.4 Staten som supermarked

Som vi har sett kjennetegnes denne modellen av et vertikalt organisasjonsprinsipp. Staten er forstått som en privat, serviceinnstilt butikk hvor markedet er en domstol. De administrative enhetene forutsettes å produsere tjenester på billigste og beste måte. De skal tilpasse seg skiftende omstendigheter, som f.eks. konjunktursvigninger, behov og ønsker hos klienter og brukere.

Folkevalgte organer står i et avhengighetsforhold til oljenæringen, og det kan være vanskelig å skape fredelig sameksistens mellom to så ulike miljøer som det politiske og det forretningsmessige/tekniske.

Problemet øker når staten går fra passive roller som grunneier og skatteoppkrever til å regulere virksomheten og bli en aktiv deltaker i petroleumsnæringen, slik det har vært i Norge.

4.6.4.1 Sentralt nivå

I dette perspektivet forventer vi at oljeselskapenes premisser blir statens politikk. Pris, kvantitet og kvalitet vil bli fastlagt gjennom fri konkurranse. Aktører som kommer med de beste tilbudene, vil få gjennomslag. Oljepolitikken styres av økonomiske konjunkturer, etterspørsel etter olje, pris på olje og hvilke verdier selskapene har.

4.6.4.2 Det sentrale nivå i lys av staten som supermarked

Som tidligere beskrevet, er forestillingen om den samfunnsstyrende stat snudd på hodet. Her er det markedet som bestemmer utfallet. Konjunktursvingninger og priser er svært relevante og distriktspolitiske interesser blir her satt på sidelinja. Som vi har sett, sendte oljeselskapene sine alternativer til Olje- og energidepartementet. Analysene ble sendt til høring til de berørte parter. Til tross for Nordland fylkes protester mot at oljeselskapene hadde utelatt deres baser i utredningen, ble det fra sentralt hold ikke gjort noe med det i startfasen. Det viser at samfunnsspørsmål defineres teknisk/økonomisk. Det økonomiske dominerte utredningene. Det genuint politiske, hvor basisen er verdiprioriteringer på skjønnsmessig og subjektivt plan, ble erstattet av en teknokratisk og økonomisk tendens til å lete etter riktige løsninger. Dette kan illustreres ved følgende utsagn fra en ansatt i OED:

"Oljeselskapene legger oljepolitikken i landet, mens Olje- og energidepartementet styrer konsesjonspolitikken"(Intervju,OED).

Med bakgrunn i ovennevnte, kan vi med stor sannsynlighet anta at sentrale myndigheter er prisgitt oljeselskapene og deres syn på lønnsomhet når det gjelder utbyggingen.

Ut i fra forventningene jeg stilte i kapittel to, så ser vi at oljeselskapenes premisser blir statens politikk. Det teknisk/-

økonomiske aspektet står sterkt. Ettersom konjunktursvigninger spiller en stor rolle, vil oljeselskapene og sentrale myndigheter jobbe ut i fra det mest lønnsomme, og ikke ut i fra distriktspolitiske interesser.
Men, vi kan se at midt i denne fasen pålegger de sentrale myndigheter oljeselskapet Conoco til å ta med Helgelandbasene som et alternativ til de resterende, noe som ikke er i samsvar med dette perspektivet. Dette er etter press fra de lokale myndigheter.

4.6.4.3 Regionalt nivå

Tidligere antok jeg at konjunktursvigninger, effektivitet og økonomi spiller en stor rolle når det gjelder oljeutbygging.
Ut i fra ovennevnte kan man forvente at Nordland fylkeskommune har liten politisk og administrativ innflytelse over regionale fordelinger. Markedets makt teller.

4.6.4.4 Nordland fylke i lys av staten som supermarked

Da Nordland fylke ikke nådde fram overfor sentrale myndigheter og oljeselskapene, innså de at de trengte profesjonell hjelp utenfra for å kunne bli en legitim deltaker i forhandlingsprosessen. Som vist i dette perspektivet, forutsettes de administrative enhetene å produsere tjenester på billigste måte.

I siste fase av perioden 1985 - 88 finner vi trekk av staten som supermarked. Nordland fylke hadde innsett at det ikke hjalp å appellere til distriktspolitiske mål og interesser så lenge det kostnadseffektive var overordnet alt annet. Nordland fylke fikk

derfor Pegas til å påta seg konsulentoppdraget som omfattet baselokalisering, lokalisering av driftsorganisasjoner og sosio/økonomiske forhold. Pegas skulle først analysere oljeselskapenes utredninger og søknader, for deretter selv å sette opp sitt eget regnestykke. Konsulentfirmaet ville da trekke sammenlikninger mellom disse to beregningene. Styringsevnen til Nordland fylke overfor de sentrale myndigheter ble et spørsmål om å ha kunnskap og gode analysemodeller.

Så langt i prosessen er det ikke flere trekk av staten som supermarked men vi kan fastslå at det økonomiske spiller en stor rolle i denne prosessen.

4.6.4.5 Oppsummering

Så langt i prossessen kan det fastslås at antakelsen som ble stilt i kapittel to hvor det ble forventet at oljeselskapenes premisser blir statens politikk er riktig. I økonomiske nedgangstider er det økonomiske aspektet det sterkeste. De regionale målsettingene blir subsumert bort. Dette er i samsvar med "konjunkturhypotesen". Dette innså Nordland fylke og for å ta opp konkurransen med oljeselskapene ansatte de konsulentfirmaet Pegas til å utarbeide overslag av de økonomiske kostnadene når det gjaldt bruk av basene på Helgeland. Kostnadsanalysen skulle deretter sammenligne egne beregninger med oljeselskapenes. Dette er et klart trekk av staten som supermarked.

I neste kapittel vil jeg se om det er anarkiske trekk i prosessen som jeg tidligere har beskrevet. Perspektivet som vil bli benyttet i analysen er rendyrket anarki.

4.6.5 Rendyrket anarki

I modellen rendyrket anarki vil det forekomme uklarheter i hva problemer består i. Det blir dermed uklart hvem som spesielt berøres og eventuelt hva slags ekspertise som trengs for å løse problemene. Adgang til beslutningsarenaen vil være åpen, og man vil finne en usegmentert struktur. Utfallet blir uforutsigbart.

4.6.5.1 De oljepolitiske beslutningsarenaer i lys av rendyrket anarki

I den første fasen av Heidrunsaken finner vi ikke vesentlige trekk av rendyrket anarki. Målene var klart formulert, og det er vanskelig å finne grunnlag for å si at det er tilfeldigheter som råder når det gjelder problemer og løsninger.
Dette organisasjonsperspektivet er lite egnet til å forklare den foreløpige prosessen av de oljepolitiske beslutninger.

Ser vi på de funn jeg forventet å finne ut i fra perspektivet rendyrket anarki, finner vi ikke samsvar mellom forventningene og den reelle situasjonen, slik den utspant seg i den første perioden (1986 - 88). Vanligvis motstridende interesser, som f.eks. ulike fiskeriorganisasjoner, hadde ikke store innvendinger. Årsaken lå i at dette gjaldt landbasert virksomhet. Argumentet om flere arbeidsplasser, i ei tid hvor arbeidsløsheten var stigende, gjorde at utbyggingen ble sett i et positivt lys.

Dette perspektivet er så langt i prosessen ikke velegnet til å forklare beslutningsutfallet.

4.7 Oppsummering

Så langt i prosessen omkring Heidrunsaken har jeg forsøkt å avdekke faktorer som kan ha hatt innvirkning på utfallet av beslutninger som er blitt fattet. Jeg har benyttet meg av fire perspektiv, den suverene, men ikke særlig smarte stat, den forhandlende stat, staten som supermarked og rendyrket anarki. Jeg har pekt på at det oljepolitiske beslutningsnivå delegerte beslutningsmyndighet til Olje- og energidepartementet, Oljedirektoratet og oljeselskapene, som stemmer overens med forventet funn. Dette segmentet la premissene for behandlingen av oljesakene på et tidlig stadium i prosessen. Dette viser tydelige elementer av den suverene men ikke særlig smarte stat. Nordland fylke hadde foreløpig knapt noen plass. De hadde ikke den faglige tyngde og kapasitet som skulle til. Dette er i tråd med forventningene som ble framsatt i kapittel to.

Som vi har sett så var fylket interessert i å komme i forhandlingsposisjon med de sentrale myndigheter. Med sine strategiske utspill oppnådde de å komme i dialog med de sentrale myndigheter. Dette er ikke i samsvar med hva vi forventet.

Men Nordland fylkes optimisme varte ikke lenge. Conocos økonomiske beregninger var i disfavør til Nordland. Fylket innså at de trengte hjelp og benyttet seg derfor av Pegas' ekspertise. Vi ser nå at det økonomiske aspektet står sterkt. Ut i fra analysen finner vi at staten som supermarked har stor betydning i denne delen av prosessen.

Sammenfattet kan man si at så langt i prosessen er funnene for det meste i overensstemmelse med forventningene som ble stilt i kapittel to. I startfasen måtte Nordland fylke underordne seg statens premisser. Dette er i overenstemmelse med perspektivet den suverene, men ikke særlig smarte stat hvor særinteressene blir underordnet statens interesser.

Midt i fasen ser vi at perspektivet den forhandlende stat er velegnet til å forklare prosessen siden Nordland fikk gjennomslag

for sine krav, nemlig at Helgelandsbasene skulle vurderes på lik linje med andre alternativ. Vi kan forklare det med alliansedanning mellom Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner. Denne alliansen øvde sterkt press overfor de sentrale myndigheter. Ved alliansedanning oppnås en virkning som ligger utenfor de muligheter aktørene hver for seg har for å påvirke beslutningsprosessen. En annen faktor var Nordland fylkes strategi når det gjaldt å få saken fram i offentlighetens lys. Vi kan si at staten følte seg presset til å gi fylket oppmmerksomhet i form av å gi etter for fylkets krav.

Sist i prosessen ser vi at perspektivet staten som supermarked tar over. Pga. konjunktursvigninger og lave oljepriser ville oljeselskapene maksimere inntektene ved å benytte seg av billigste alternativ. Som forventet ble oljeselskapenes premisser statens politikk. Nordland fylke svarte tilbake ved å få oljeselskapenes beregninger overprøvd at konsulentselskapet Pegas. De skulle også beregne utgiftene ved bruk av Helgelandsbasene. Som tidligere nevnt så var det forventet at den som kom med de beste tilbudene ville få gjenomslag.

I denne delen av prosessen har målene vært klare og grunnlaget for å si at det er tilfeldigheter som råder er vanskelig å finne. Vi kan derfor si at det så langt ikke har har vært trekk av rendyrket anarki.

I neste kapittel vil vi se om det er noen endringer i dette mønsteret når det gjelder beslutninger fattet på det sentrale nivå.

KAPITTEL 5
ÅRET 1988 - KAMPEN OM DEN VINNENDE VIRKELIGHETSDEFINISJON

5.1 Innledning

I det foregående ble perioden 1985 - 1988 analysert. Funnene stemte i forholdsvis stor grad overens med forventningene som ble stilt i kapittel to. Vi fant at ulike tidspunkt av perioden hadde trekk av forskjellige perspektiv. I første fase var det den suverene, men ikke særlig smarte stat vi fant hovedtrekk av. I midtfasen klarte Nordland fylke å tilegne seg en slags forhandlingsrett overfor de sentrale myndigheter. Dette er i samsvar med den forhandlende stat. I siste fase så vi at staten som supermarked var det dominerende perspektiv. Dette pga. konjunktursvigninger og lave oljepriser. Vi fant ut at oljeselskapene la føringene for oljepolitikken, og nå ville Nordland fylke prøve å følge opp ved å la konsulentfirmaet Pegas sette opp kostnadsberegninger når det gjaldt bruk av Helgelandsbasene.

Første steg i dette kapitlet vil være å se på Nordland fylkes videre strategi overfor de sentrale myndigheter. Spørsmålet vi stiller er hvorvidt fylket klarte å være i forhandlingsposisjon overfor de sentrale myndigheter.
Deretter vil berørte parters utspill i sluttfasen bli beskrevet. Jeg vil se på hva som skjedde i denne perioden og hvordan man jobbet i Nordland fylkeskommune før saken skulle opp til behandling i Stortinget.

Neste steg er å analysere funnene i lys av de fire perspektiv som jeg har beskrevet tidligere. Til slutt kommer en oppsummering av funnene og konklusjon.

5.2 Nordland fylkes strategi overfor sentrale myndigheter i 1988

De distriktspolitiske interessers muligheter for innflytelse vil blandt annet avhenge av i hvor sterk grad de teknisk/økonomiske premisser har lagt føringen på den politiske beslutningsprosessen. På dette grunnlag kan vi anta at dette var grunnen til at Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner innså at de trengte konsulentbistand for å gjennomføre en analyse/motmelding til de konsekvensanalysene som var lagt fram av operatørselskapet. Som tidligere nevnt, var det Kommunal- og næringsavdelingen som jobbet med saken. Oppfatningen var at man i dette spørsmålet trengte utenforstående til å gjøre jobben. Rapporten ville dermed virke mer legitim ovefor sentrale aktører.

Siktemålet med arbeidet var å bygge opp en faglig argumentasjon foran Stortingsbehandlingen av disse utbyggingssakene, da man mente at fylkenes interesser i svært liten grad var tilgodesett. Det ble reist tvil fra fylkeskommunens side om de forutsetninger som analysene bygget på var nøytrale. Man hevdet at selskapenes egne særinteresser ble satt foran en mer samfunnsmessig rettferdig fordeling av utbyggingsaktiviteten. Viktige analyse - elementer og stridsspørsmål var de merkostnader som var angitt for lokalisering av basefunksjonene til Helgeland.

Nordland fylke engasjerte konsulentfirmaet Pegas/3B Engineering, som skulle ha ansvaret for utredning av basespørsmålet, og Nord - Trøndelag fylke fikk Nord - Trøndelag Consult til å gjøre utredningen. Dette firmaet skulle også være prosjektleder. Deres oppdrag var å utrede de tekniske løsninger i forbindelse med ilandføringen. Siktemålet var å få meldingen ferdig medio februar -88.

Oljeselskapet Conoco benyttet seg av konsulenthjelp fra Stavanger, og denne konsulenthjelpen la i stor grad premissene for analysen. Pegas hadde relativt tidlig i prosessen vært i

kontakt med nevnte selskap med forespørsel om å gjøre samme jobben. Dette ble avvist fordi Conoco mente at konsulenten fra Stavanger gjorde samme arbeid for Draugen - feltet. Dermed hadde konsulenten et så omfattende materiale at det ville være mer rasjonelt å få det gjort fra Stavanger. Et intervjuobjekt mener at dersom ikke Conocos konklusjoner har vært styrt ved at konsulentbistanden la føringene for premissene, så ble det i hvert fall gitt en del instrukser. Informanten uttrykker seg slik:

"Men jeg skal ikke si at det har Conoco gjort, men det er litt for systematiske vurderinger til ugunst for Helgelands- alternativet som gjør at man sitter med en følelse i bakhodet."
(Intervju NFK)

Nordland fylkeskommune hadde hatt problemer med å få tilgang til Conocos bakgrunnsmateriale. De ville gjerne se hvordan operatørselskapet var kommet fram til sine beregninger. Fylkeskommunen måtte gå veien om departementet for å få ut bakgrunnstall. Dette førte til en del forsinkelser for fylkeskommunens abeid.

Pegas fikk god tilgang til bakgrunnsinformasjon. De fikk benytte seg av Conocos kontorer, og brukte deres arkiv og dokumenter. Pegas trakk også inn Conocos konsulent for å få forklart hvordan beregningene var utført og hvordan de hadde kommet fram til kostnadsforskjellene.

Hva kunne så være årsaken til denne holdningsendringen fra Conocos side? En tolkning kan være at de følte at Pegas'rapport ikke ville ha noen innflytelse på beslutningstakerne i Stortinget ved behandling av saken. Årsaken kan være at staten på mange måter er avhengig av oljeselskapenes interesse for utbyggingsprosjekter, slik at utbygging og funn kan opereres forretningsmessig og økonomisk. Beslutningene vil derfor på bakgrunn av forretningsmessige og økonomiske hensyn gjerne fattes i en lukket prosess.

Pegas kom fram til langt lavere kostnader enn oljeselskapene. De reduserte merutgiftene med adskillige millioner kroner for

hele driftsperioden. Konsulentfirmaet fant ut at driftskostnadene for feltet ble marginale, og de fikk gjennomslag for sitt forslag. Conoco måtte skrive en tilleggsmelding. Fylkeskommunen gikk ut offentlig og påsto at Conocos beregninger var gale.

Fylket jobbet hardt med denne saken. Den var oppe i fylkesutvalget flere ganger i denne perioden vi her snakker om.

I mai (1988) ble det fra Olje- og energidepartementet fremmet en Stortingsproposisjon,(St.prp.nr.112, 1987-88), "Tidligproduksjon på Heidrunfeltet", som betyr at rettighetshaverne antyder en rimelig produksjonsperiode for å sikre økonomien i prosjektet og for å kunne samle injeksjons- og produksjonserfaring fra reservoaret. Proposisjonen ble lagt fram for Stortinget og godkjent. I denne sier departementet at de foreliggende lokaliseringsplanene for prosjektene ville bli vurdert innen større regional sammenheng og ut fra ønsket om å legge til rette for et effektivt og fremtidsrettet lokaliseringsmønster. Departementet ville gå nøye gjennom andre aktuelle lokaliseringmodeller, herunder bruken av eksisterende baser i Sandnessjøen/Brønnøysund for Heidrunprosjektene. Departementet benyttet seg av eget konsulentfirma, Interpro A/S, til å gå gjennom de konsekvensanalyser som var blitt laget for å vurdere de forutsetninger som analysene bygget på.

På bakgrunn av proposisjonen hadde fylkesutvalget møte. De mente at kostnadsforskjellene var urimelig store. Utvalget hadde foretatt en kritisk gjennomgang av utregninger. Kriterier og forutsetninger som var lagt til grunn, bekreftet, etter deres egne utsagn, deres mistanke om forutintatte konklusjoner. Fylkesutvalget mente at Conoco i sin vurdering av merkostnader, ved bruk av Brønnøysund og Sandnessjøen som helikopter- og forsyningsbaser til Heidrun, på en systematisk måte hadde lagt ufordelaktige forutsetninger til grunn i disfavør av nettopp disse basene.

Det <u>sosio - økonomiske</u> aspektet ble også vurdert. Nå kvesset

man til argumentasjonen, og så regionen i sin helhet. Her slo fylkesutvalget fast at dersom den foreslåtte nedtrappingen ble gjennomført på Ranaverket i Mo, så ville de samfunnsmessige negative konsekvensene bli meget store. Ettersom hele Helgeland hadde hatt en negativ befolknings- og sysselsettnigsutvikling de senere årene, så ville fylket trenge sårt til nyetableringer. Disse etableringene burde komme som følge av oljevirksomheten.

Dette er blandt annet klart uttrykt i Fylkesutvalgets vedtak i juni 1988:

- "Fylkesutvalget i Nordland viser til den grundige utredningen om utbygging og drift av Haltenbanken som Nord - Trøndelag og Nordland fylkeskommuner i fellesskap har utarbeidet. Utredningen viser at det kan reises en rekke vektige innvendinger mot operatørselskapenes kostnadsanalyser vedrørende valg av iland-føringssted og baselokaliteter. Beregningsgrunnlaget er ensidig lagt opp i disfavør av de nordligste alternativer.

- Fylkesutvalget vil på denne bakgrunn hevde at 260 mill. kroner er mer korrekt størrelse for de bedriftsøkonomiske merkostnader ved valg av Brønnøysund og Sandsessjøen som helikopter- og forsyningsbase for Heidrun enn Conocos overslag på 860 mill. kroner. En rekke av Conoco's forutsetninger er direkte mis-visende"

- Selv med en viss kostnadsforskjell på alternativene i disfavør av Brønnøysund og Sandnessjøen, må distriktspolitiske hensyn i en sak med såvidt store regionale effekter medføre en spredning av etableringene" (juni -88).

Det ble foreslått at kravet ble fremmmet overfor sentrale myndigheter.

På dette tidspunkt ble det drevet strategisk lobbyvirksomhet av involverte parter i Nordland Fylkeskommune. Informasjons-materiale ble sendt til til sentrale forvaltningsorgan og oljeselskap. Møter ble holdt med representanter fra Nord - Norge og statsråder. I sluttrunden ble det drevet en hel del lobbyvirksomhet overfor Stortingskomiteen og Nordlandsbenken. De fleste politikerne, de som hadde jobbet administrativt med saken og ordførerne fra de berørte kommunene var i Stortinget. De mer "topptunge" fra fylkeskommunen møtte ikke opp. Delegasjonen følte at de hadde fått gehør for sine synspunkter.

Møre hadde da drevet mer aktiv lobbyvirksomhet over lengre tid. De hadde hatt sine egne folk i det sentrale miljøet siden høstsesjonen startet.

Det blir hevdet fra en ansatt i Næringsavdelinga at lobbyvirksomheten fra de lokale politikerne startet for sent.

"Det er i det hele tatt et problem som spesielt denne Heidrunsaken har avslørt. Det systemet som fylkeskommunen har, blir et sånt vedtaksystem; altså målet blir vedtaket. Når du har greid å få fram en sak og Fylkestinget har pratet vel og lenge og de har fattet et vedtak, da er liksom jobben gjort. Men det er jo bare grunnlaget, du har jo bare utformet politikken. Det er jo da jobben begynner. Det jeg kaller strategisk arbeid mot sentrale myndigheter, det sviktet fullstendig" (Intervju,ansatt i Kommunal- og næringsavdelinga, Nordland fylkeskommune).

5.3 Mot klimaks: Spillet i sluttrunden.

Jeg vil i det følgende se på de forskjellig aktørers utspill i november - desember, 1988, like før lokaliseringsspørsmålet skulle behandles av Stortinget. Vi nærmer oss altså klimaks i denne saken. Hvorfor førte ikke Nordland fylkeskommunes argumentasjon fram på den sentrale beslutningsarena?

I november kom Stortingsproposisjon nr.1. Tillegg nr.2 (1988 - 89), hvor Regjeringen foreslo at driftsorganisasjonen for Heidrunfeltet skulle legges til Stjørdal og forsynings- og helikopterbasen til Kristiansund. Premissene til innstillingen var lagt av oljeselskapene. Denne innstillingen var helt i tråd med anbefalingene fra operatøselskapene Conoco og Statoil, selskapene som skulle overta driftsansvaret, selv om disse primært hadde sett driftsorganisasjonen lokalisert til Trondheim. Statoil var da allerede etablert her og Conoco etablerte seg her i mars 1988. Selskapene forventet store besparelser ved samlokalisering.

Olje- og energidepartementet ga også sin godkjennelse til rettighetshavernes anbefalte lokaliseringsløsninger for drifts-

og basefunksjoner for Draugen- og Heidrunfeltet.
Foruten operatørenes lokaliseringsplaner, hadde departementet gjennomgått andre studier som omhandlet lokaliseringsspørsmål knyttet til Heidrun. Flere av disse studiene var gjennomført i perioden etter framleggelsen av utbyggingsplanene for prosjektene.
Departementet hadde i tillegg foretatt egne studier. Formålet med disse var om mulig å verifisere resultater fra tidligere studier og å få vurdert andre problemstillinger enn de selskapene hadde definert. Ut i fra ovennevnte ga Olje- og energidepartementet rettighetshavernes anbefalte lokaliseringsløsninger for drifts- og basefunksjonen sin godkjennelse. En av årsakene kan være at oljeselskapene sto som sterke pådrivere for å få gjennomslag for sine mål. Både oljeselskapenes og sentrale myndigheters mål har vært påvirket av blandt annet økonomiske konjunkturer og den politiske situasjonen. Det har vært nevnt tidligere at økonomisk vekst vil virke desentraliserende, mens økonomisk krise vil fremme sentralisering.

Proposisjonen hadde også sammenfattet de berørte parters høringsuttalelser angående Conocos valg av lokaliseringssted. Miljøverndepartementet mente at driftsorganisasjonen var såpass stor at en spredning ville redusere presset på lokalsamfunnet og lokale utbyggingsoppgaver.
"Ut fra regionale betraktninger vil departementet gå inn for alternativet Trondheim/Helgeland. En lokalisering til Helgeland vil bety at også Nordland får del i de positive virkningene av oljeaktivitetene" (St.prop.nr.1. Tillegg nr.2 1988-89. s.25).

Kommunal- og arbeidsdepartementet, som hadde samarbeidet med Olje- og energidepartementet, hadde samme oppfatning som dette.

Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner hadde som kjent samme oppfatning når det gjaldt lokaliseringsspørsmålet. De mente at petroleumsvirksomheten måtte skyves nordover, og således i større grad bli et distriktspolitisk virkemiddel.
"Det er nødvendig at man frigjør seg fra oljeselskapenes rene bedriftsøkonomiske begrunnelser for sine lokaliseringsønsker"

(St.prp.nr.1. Tillegg nr.2. s.25).

Etter at ansatte i Kommunal- og næringsavdelingen, som behandlet saken, hadde lest denne meldingen skrev de en vurdering av denne til Stortingets Industri- og energikomite. Her skrev de at det var dokumentert at forskjellen mellom de ulike alternative lokaliseringssteder for basevirksomheten var marginal i forhold til de totale driftskostnadene for feltet. De mente at Olje- og energidepartementet også satte faglige begrunnede påvisninger av feil i operatørens økonomiske beregninger til side.

5.3.1 OED's "svar " på Nordlands økonomiske beregninger

Olje- og energidepartementet hadde også like før Stortings-proposisjon nr.1. Tillegg nr.2 (1988-89), som ble publisert i november, 1988 latt utarbeide en rapport som vurderte de ulike beregninger opp mot hverandre, samt en som dokumenterte samordningsgevinster ved å lokalisere basene for Heidrun og Draugen til samme sted. De ansatte i Næringsavdelingen konstanterte at departementet ikke hadde vært i kontakt for å skaffe tilveie underlagsmaterialer for den felles rapport som ble utarbeidet av Nordland og Nord - Trøndelag. Dette bidro til å svekke inntrykket av rapportens seriøsitet. Det ble hevdet fra departementets side at de ikke hadde fått materialet tilsendt, men fylket visste at dette var overlevert personlig to ganger og oversendt et par ganger pr. post. De som jobbet med saken i Nordland fylke følte seg manipulert med, og de følte at man fra departementets side ikke var interessert i å justere sine oppfatninger.

5.3.2 Om brev som ikke kommer fram

Ordføreren i Brønnøy kommune hadde en radiodebatt på høsten i 1988 med olje- og energiministeren Øyen. I denne debatten fremkom det nærmest sensasjonelle opplysninger. Da programlederen presenterte de nye beregningene angående de reduserte kostnadsforskjellene som fylket hadde gjort, påsto statsråden at han ikke hadde sett de tallene. De som jobbet med saken i Nordland fylke, mente det viste at interessen for Nordlands synspunkt hadde vært minimal. Sett i ettertid, kan det hevdes at fylket burde ha fulgt opp dette og bedt departementet forklare hvordan noe slikt kunne ha skjedd i en så stor sak som denne. Spørsmål vi må stille er hvordan informasjonsstrømmen fra administrasjon til politisk ledelse i departementet var. Ovennevnte tyder på at det er tilfeldighetene som råder med hensyn til hvilke saker som blir sendt videre.

I november og desember 1988 skrev fylkesordføreren flere brev til Regjeringen hvor han refrerte vedtak som både fylkesutvalget og fylkestinget hadde fattet. Fylkestinget, som hadde hatt møte like før saken skulle opp i Stortinget, diskuterte det sosialøkonomiske aspektet. Fylkestinget sa blandt annet:

"Det at vi i dag har en bosetting og et næringsliv som iallefall foreløpig har tatt hele landet i bruk, skyldes at vår politiske tradisjon bevisst har lagt vekt på andre verdier og et helhetssyn som ikke aksepterer bedriftsøkonomiske kriterier som det eneste vurderingsgrunnlag.

Vi ber Stortinget holde i hevd denne tradisjonen.

Dette vil også ha en særskilt symbolbetydning i dag i form av et håndslag i en vanskelig tid for landsdelen" (uttalelse fylkestinget, 15.des).

En AP - politiker fra Nordland, Ragna,B.Jørgensen, som satt i Energi- og industrikomiteen, var en god støttespiller for fylket. I sluttrunden hadde fylket fortløpende kontakt med henne. Hun gikk sterkt inn for å få basene lagt til Helgeland. Hun mente at Conocos beregninger var desidert høyest på grunn av forutsetninger som systematisk favoriserte Kristiansund. Hun

skrev innlegg til gruppa i Energi- og industrikomiteen like før saken skulle opp i Stortinget. Her hevdet hun blandt annet at Regjeringen ikke tok hensyn til de øvrige funn på Haltenbanken, og at disse også senere ville trenge landbasert virksomhet. Hun mente at dersom øvrige felt på Haltenbanken, Midgard og Tyrihans, ble samordnet med Brønnøysund/Sandnessjøen, og Njord samordnet med Kistiansund - basene, så ville det ha blitt oppnådd en dobbel samordningseffekt over tid. En del av gruppa var enig med henne i dette.

5.3.3 Stortingets behandling av lokaliseringsspørsmålet

Da saken var til behandling i Stortinget i desember, ble Helgelandsbasene avvist av et flertall. I et intervju med en ansatt i Nordland fylkeskommune, ble det hevdet at rett før saken skulle opp, var det gruppemøte i AP's Stortingsgruppe. Flertallet i gruppa var positiv til å gå inn for en lokalisering til Brønnøysund/Sandnessjøen, men Øyen stilte et internt kabinettspørsmål, hvor han sa at han ikke kunne ta ansvar for en slik beslutning. Dette gjorde at gruppa bøyde av.
Nordland fylke fikk en kompensasjon på 75 mill. kroner på grunn av at basene ikke ble benyttet.

I ettertid kan vi se at få arbeidsplasser hittil er blitt skapt for denne summen.

Hva var årsaken til at Nordland fylke ikke fikk gjennomslag i sluttfasen? Veide oljeselskapenes ord tyngre enn fylkets i denne fasen? Med andre ord, sto det teknisk/økonomiske sterkere enn det sosio - økomomiske? Disse spørsmål vil jeg prøve å få klarlagt i det følgende.

5.4 Den oljepolitiske beslutningsprosess i lys av de fire perspektiv

I forrige kapittel benyttet jeg meg av J.P.Olsens (1984, 88) fire perspektiv, den suverene, men ikke særlig smarte stat, den forhandlende stat, staten som supermarked og rendyrket anarki. De samme perspektiv vil jeg benytte meg av her som rammer for analysen.

Som vi så stemte funnene for det meste overens med forventningene som vi satte opp i 2.kapittel. Nordland fylke måtte i startfasen underordne seg statens premisser. Midt i fasen fikk fylket gjennomslag for sine krav. Oljeselskapet Conoco måtte vurdere Helgelandsbasene på lik linje med deres andre alternativ. Den siste del av denne perioden bar preg av perspektivet staten som supermarked fordi oljeselskapenes økonomiske vurderinger ble statens politikk. Men fylket svarte tilbake ved å benytte seg av konsulentfirmaet Pegas.

Jeg vil nå analysere den siste fasen, altså året 1988 og se hvilke perspektiv som best fanger inn virkeligheten her. Vil den bære preg av alle perspektiv, eller vil enkelte av perspektivene gi større forklaringskraft enn andre?

5.4.1 Det sentrale nivå i lys av den suverene, men ikke særlig smarte stat

Som jeg har beskrevet tidligere kjennetegnes dette perspektivet ved at staten oppfattes som autorativt sentrum som andre grupper må innordne seg etter. I forrige kapittel så vi at Nordland fylke til en viss grad ble underordnet den nasjonale politikken.

Ettersom det i oljepolitiske spørsmål trengs faglig ekspertise, ble utredningsarbeidet, som vi har sett, delegert til Olje- og energidepartementet.

I forrige fase så vi at oljeselskapenes økonomiske vurderinger falt ugunstigt ut for Nordland fylke når det gjaldt baselokaliseringen.

I denne fasen satte Olje- og energidepartementet i gang egne studier for å verifisere reslutater fra tidligere studier og for å få vurdert andre problemstillinger enn de selskapene hadde definert. OED ga rettighetsinnehavernes anbefalte lokaliseringsløsninger sin godkjennelse. Vi ser her at Nordland fylkes anbefalinger ikke veide tungt nok. De ble subsumert og underordnet av Olje- og energidepartementet. Vi kan i dette tilfellet låne et utsagn av G.Hernes:

"Den som kan bestemme hva som vedkommer saken og hva som er utenforliggende - hva spillet skal stå om - vil langt på vei ha bestemt spillets utfall" (G.Hernes 1982).

I dette tilfellet så vi at Olje- og energidepartementet tidligere hadde gått inn for oljeselskapenes anbefalinger. Nordland fylkes krav ble ikke vurdert på lik linje med oljeselskapenes. Dette er et funn som best fanges opp av ideen om <u>den suverene, men ikke særlig smarte stat</u>, altså det perspektivet der staten har kontroll med særinteressene.

Da saken var oppe til Stortingsbehandling ble Nordland fylkes krav nedprioritert av et flertall. Stortinget fulgte Olje- og energidepartementet retningslinjer i denne saken. Vi ser at fylket ble underordnet den nasjonale politikken og det er i samsvar med forventningene som ble stilt i 2.kapittel.

Nordland fylke fikk en kompensasjon pga. at Helgelandsbasene ikke ble benyttet. Dette er ikke hva man kunne forvente ut fra ideen om den suverene, men ikke særlig smarte stat. Det heller mer i retning av forhandlingsperspektivet. Dette perspektivet vil bli diskutert senere i oppgaven.

5.4.2 Nordland fylkes strategi i lys av den suverene, men ikke særlig smarte stat

Som vi så i forrige kapittel hadde Nordland fylkeskommune knapt noen plass ved forhandlingsbordet. De måtte innordne seg etter statens ønsker.

Nordland fylke ville ikke underlegge seg statens premisser. De engasjerte derfor konsulentfirmaet Pegas til å gjøre de økonomiske utredningene for fylket.

Ut i fra Tilleggsproposisjon nr.1. Tillegg nr.2, som ble skrevet i november 1988, ser vi at de sentrale myndigheter ikke vektlegger dette regnestykket troverdighet.
Olje- og energidepartementets beregninger ble antatt å være de riktige. Fylkeskommunen ble overkjørt. Dette er i samsvar med perspektivet hvor staten har kontroll med særinteressene. Men Nordland fylke ville ennå ikke tro at de hadde tapt i denne saken. De ville ikke innordne seg på statens premisser men prøvde fortsatt å få gjennomslag for sine synspunkter.

5.4.3 Oppsummering

Vi kan sammenfattet si at analysen ut fra perspektivet den suverene, men ikke særlig smarte stat viste at de sentrale myndigheter satt inne med en autoritet som de regionale myndigheter måtte innordne seg etter. Dette indikerer støtte til vår "byrå - økonomiske" hypotese. Men dette ble ikke akseptert av Nordland fylke. De hadde som kjent engasjert Pegas til å foreta

de økonomiske vurderingene, som var langt lavere enn det oljeselskapene hadde kommet fram til. Men Pegas' utredning ble ikke tillagt stor troverdighet av de sentrale aktører. Olje- og energidepartementet mente at Conocos beregninger var mer troverdige. Nordland fylke ble subsumert bort av de sentrale myndigheter. Dette er derfor i overensstemmelse med forventningene ut fra den suverene, men ikke særlig smarte stat.

Under beslutningene i Stortinget i desember 1988 fikk Nordland fylke, som nevnt tidligere, kompensasjon på grunn av at basene ikke ble brukt. Dette viser at Nordland fylke har hatt en viss innflytelse overfor de sentrale myndigheter. Dette vil bli diskutert i neste kapittel som er den forhandlende stat.

5.4.4 Det sentrale nivå i lys av den forhandlende stat

I dette perspektivet kan ikke, som vi vet, de sentrale myndigheter ta beslutninger på egen hånd. Sentrale myndigheter fastlegger ikke rammene, men det er mulig for innspill fra særinteressene.
Beslutningen blir et resultat av deltakernes ressurser, intereser og allianser.

I dette perspektivet vet vi at ulike grupper vurderer petroleumspolitikken ut fra forskjellige kriterier og mål. Det nytter ikke å appelere til felles, nasjonale mål, interesser eller normer. (Olsen,J.P.1989) Oljeselskapet argumenterte med for store kostnader overfor de sentrale myndigheter, og fikk gjennomslag. Det er i samsvar med forhandlingsperspektivet ved at de appelerer til særinteresser og ikke til fellesinteresser.

Et annet aspekt er at Coonco, som er etablert blandt annet i Oslo, har hatt stor mulighet til å påvirke ansatte i både Olje- og energidepartementet og Stortingsmiljøet. Særlig har Energi-

og industrikomiteen hatt mange møter med oljeselskapene. Det har vært mulig å danne koalisjoner med grupper innen det sentrale miljø. Dette er typisk fremgangsmåte for å få gjennomslag for sine synspunkt. Med at oljeselskapene besitter en større ekspertise enn Nordland fylkeskommune vil selskapenes ord veie tyngre enn fylkeskommunens.

Da saken var til behandling i Stortinget stemte flertallet for Regjeringens forslag selv om en stor del av Stortinget var for å lokalisere basene til Helgeland. Representantene appellerte til nasjonale mål, som var å flytte oljeproduksjonen nordover. Men, i samsvar medforventningene i dette perspektivet nyttet det ikke å appelere til felles nasjonale mål, interesser eller normer.

Senterpartiets daværende leder, Johan J.Jakobsen, sa i sitt innlegg under behandlingen av saken i Stortinget følgende:

"Siden den første oljemeldingen ble behandlet i Stortinget, har det vært offisiell norsk oljepolitikk at oljevirksomheten skulle utnyttes aktivt som et ledd i vår distriktspolitikk. De positive ringvirkningene av oljeaktivitetene skulle gradvis komme hele landet til gode, etter hvert som drivverdige funn ble gjort og sikkerheten ble tilfredsstillende" (Sak nr.3, 19 des.1988, s.2101).

En annen representant, Åshild Hauan, uttrykte følgende:

"Nordland opplever etter mitt syn at også dette toget går. Det blir ikke noe nytt stoppested for oss, til tross for vår langstrakte kyst. Dette føler vi som bittert. Og da blir det meningsløst, sjøl om flertallet har merket seg at Stortinget sjøl har underbygd forventningene til at også Nordland skal få direkte del i oljevirksomheten, gjennom positive merknader fra ulike komite- og stortingsbehandlinger tidligere." (Sak nr.3, 19 des.1988, s.2101)

Energi- og industrikomiteen gikk inn for at en kompensasjon skulle gis til Nordland. Pengene var øremerket omstilling og nye tiltak på Ytre Helgeland. Dette fikk de gehør for. Vi ser her at selv om Nordland fylke tapte saken om baselokaliseringen, fikk de en del likevel. Dette kan tolkes som om at Nordland fylke gjennom forhandlinger ikke ble helt overkjørt av de sentrale myndigheter.

Det viser seg at de sentrale myndigheter tar større hensyn til det økonomiske aspektet i denne saken. Dette vil bli diskutert under perspektivet staten som supermarked.

Før jeg går videre til neste perspektiv vil jeg nå analysere Nordland fylkes strategi ut i fra perspektivet den forhandlende stat.

5.4.5 Nordland fylke i lys av den forhandlende stat

Vi husker at en antakelse i dette perspektivet er at det vil være vanskelig på sentralt nivå å fatte beslutninger uten at Nordland fylke trekkes med i beslutningsprosessen.
Det er ikke opplagt at Nordland fylkes stemme skal subsumeres inn under det som staten suverent avgjør.

I forrige kapittel kom vi fram til at Nordland fylke kom i forhandlingsposisjon gjennom strategiske handlinger. Conocos økonomiske beregninger var i disfavør til Helgelandsbasene. For fortsatt å være i forhandlingsposisjon engasjerte Nordland fylke konsulentselskapet Pegas til å foreta de økonomiske beregninger som skulle brukes overfor de sentrale myndigheter i sluttrunden. Årsaken var at for å vinne fram i oljepolitiske spørsmål ble det krevd både kompetanse og kapasitet fra Nordland fylkes side. Dette er i samsvar med forhandlingsperspektivet hvor de ulike grupper vil bruke sine materielle og intellektuelle ressurser til å ivareta sine interesser og verdier. Vi kan si at Nordland fylkeskommune gikk bort fra de felles nasjonale målene som de hadde argumentert med tidligere, og over til spesifikke mål.

I sluttrunden ble det drevet lobbyvirksomhet overfor Nordlandsbenken i Stortinget. Fylket benyttet seg av sin representant i Energi- og industrikomiteen, noe som ble gjort for å påvirke aktørene som skulle behandle saken. Lobbyvirksomheten kan bidra

til å redusere de folkevalgtes innflyelse. Dette kjennetegner forhandlingsstaten, der man prøver å påvirke når besluninger skal fattes.

Hva var årsaken til at Nordlands krav ikke fikk gjennomslag? Enkelte i Nordland fylkes administrative apparatet, som arbeidet med saken, mener at politikerne i fylket arbeidet for dårlig når det gjaldt å markedsføre Heidrunsaken sentralt. En informant sier det slik:

"Det jeg kaller strategisk arbeid mot sentrale myndigheter sviktet fullstendig. Skal du ha innflytelse må du være beviss hvordan en skal få dette til. Man kan ikke regne med å gjøre et vedtak og så er det noen snille personer i Stortinget som finner ut at " i Nordland er de lure altså, vi gir dem 50 mill.kr." Du må jobbe politisk, mot partiapparatet, mot de formelle strukturene" (Intervju, ansatt i Kommmunal og næringsavdelinga, NLFK).

I dette perspektivet er det kritisk hvilke ressurser man setter inn for å utnytte mulighetene. Politiske aktører må forhandle og påvirke hele veien og ikke bare i sluttfasen. Vi har sett at andre aktører startet lobbyvirksomhenen på et langt tidligere stadium i prosessen. Dette medvirket nok til at utfallet ble at Nordland mistet baselokaliteten. Dette indikerer støtte til "interessehevdings - hypotesen". Men i perioder hvor oljeselskapenes interesse for utbygging er relativ laber, slik som den var på 80-tallet på grunn av lave oljepriser, vil de oljeselskapene som viser interesse stå sterkt. Årsaken er at politiske myndigheter har få valgmuligheter i perioder hvor få selskaper konkurrerer om plass på sokkelen.

En annen faktor er at Nordland og Nord - Trøndelag fylker ikke klarte å danne koalisjon med oljebyråkratiet og oljeselskapene. Vi har tidligere sett at oljeselskapene ikke hadde tatt Helgelandsbasene med i sine beregninger. Da de ble pålagt av Olje- og energidepartementet å gjøre dette, var selskapenes beregninger i disfavør til Nordland. Å komme i koalisjonsposisjon med noen som har motstridende interesser er umulig. Olje- og energidepartementet måtte følge oljeselskapenes utspill siden "det er selskapene som legger oljepolitikken". (Intervju OED) Dette kan belyses i St.tingsprop.nr.1. Tillegg nr.2 (1988-89) hvor det

hevdes at:

"Inngrep i operatørens styring av prosjekter kan medføre betydelige konsekvenser."

Regjeringen har ikke tatt hensyn til egne vektlegginger i denne lokaliseringssaken, men til selskapenes ønsker.

Vi kan si at Nordland ble ekskludert av oljebyråkratiet.

Det økonomiske aspektet spiller en stor rolle i oljepolitikken. Nordland fylke innså dette og la seg på ei strategisk linje hvor de handlet ut i fra det økonomiske aspektet. Utad viste de at distriktspolitiske målsettinger ikke lenger var hovedmålet. Hvor stor innflytelse dette har hatt på utfallet i Heidrunsaken vil bli analysert ut i fra perspektivet staten som supermarked.

5.4.6 Oppsummering

Sett ut i fra perspektivet den forhandlende stat, kan vi fastslå at Nordland ikke hadde stor innflytelse over utfallet i baselokaliseringssaken. Flertallet i Stortinget stemte mot forslaget. Nordland fylke appelerte til nasjonale mål, som var å flytte oljevirksomheten nordover. Men, som forventet i dette perspektivet nyttet det ikke å appelere til felles mål eller normer. I dette perspektivet er det særinteressene som er viktig.

Årsaken til at forslaget ble nedstemt var at flertallet var enig i Regjeringens beslutning om at det ville fordyre prosjektet å bruke Helgelandsbasene. Dette var i samsvar med oljeselskapenes forslag. Vi ser at det økonomiske aspektet veide tungt. Det viser seg også ut i fra uttalelser av representanter i forhandlingen. Noen mente at det økonomiske skulle veie tyngst, mens andre mente at det sosio - økonomiske aspektet burde stå i fokus.

En årsak til at Nordland fylke tapte er at de ikke klarte å danne koalisjon med de sentrale myndigheter. P.g.a deres forskjellige syn på spørsmålet var det vanskelig å komme i allianseposisjon. I dette perspektivet er alliansedannelse viktig for å ha innflytelse. Ved en sterk alliansebygging kan man komme i beslutningsposisjon. Dette manglet Nordland fylke.

Nordland fylke hadde en viss påvirkning på de sentrale aktører. Da det ble kjent at de tapte baselokaliseringsspørsmålet, fikk fylket økonomisk kompensasjon som skulle brukes til tiltak på Ytre Helgeland. Ut i fra at beslutningen i lokaliseringsspørsmålet ble tatt på et økonomisk grunnlag, vil jeg nå analysere saken ut i fra perspektivet staten som supermarked.

5.4.7 Det sentrale nivå i lys av staten som supermarked

Den samfunnsstyrende stat snus på hode i denne modellen. De administrative enhetene som produserere tjenester på billigste og beste måte får gjennomslag. Overlevelse, økonomisering, fleksibilitet og effektivitet er de sentrale verdier (Olsen,J.P.1988).

I mai 1988 kom Olje- og energidepartementet med en Stortingsproposisjon, (St.prop.nr.112,1987-88) hvor de sier at lokaliseringsplanene ville måtte bli vurdert innen større regional sammenheng og ut fra ønsket om å ville legge til rette for et effektivt og fremtidsrettet lokaliseringsmønster. De ville vurdere alle lokaliseringsmodeller. Departementet benyttet seg av eget konsulentfirma Interpro A/S for å vurdere forutsetningene analysene bygget på. Konsulentfirmaet kom fram til at oljeselskapenes beregninger var de rette.

I november dette året kom Stortingsproposisjon nr.1 tilleg nr.2

(1988-89). Regjeringen foreslo at forsynings- og helikopterbasen skulle legges til Kristiansund. Dette er i tråd med hva oljeselskapene og Olje- og energidepartementet la opp til. Vi ser at det er det økonomiske aspektet som står sterkest og ikke det distriktspolitiske. Dette er i samsvar med perspektivet staten som supermarked hvor det hevdes at økonomisering og effektivitet er de sentrale verdier, og at de ulike statsetater forutsettes å produsere tjenester på billigste måte.

Da saken var til behandling i Stortinget gikk de fleste argumenter av de som var i favør av baselokalisering til Kristiansund på det økonomiske aspektet. Et eksempel på dette er Olje- og energiminister Øyens uttalelser:

"Regjeringen har imidlertid ut fra hensynet til økonomien i prosjektet og den betydelige usikkerhet som preger oljevirksomheten, ikke funnet det forsvarlig å påføre prosjektet de betydelige meromkostninger som bruk av basene på Helgeland vil medføre" (Sak nr.3, 19 des.1988, s.2099).

Og videre:

"Jeg synes det kan være verdt å merke seg at Regjeringen her har foreslått en lokaliseringsmodell som er svært lik det etableringsmønster selskapene selv har valgt, både i Stavanger og Bergen" (Sak nr.3, 19 des.1988, s.2099).

Vi kan ut i fra ovennevnte si at i den grad petroleumspolitikken utformes i et spesialisert og segmentert miljø, vil politiske motsetninger bli dempet ned, og lønnsomhets- og effektivitetsargumenter vil dominere.

Det er blitt hevdet at de fleste i Arbeiderpartiets stortingsgruppe ønsket å stemme for forslaget Helgeland i baselokaliseringsspørsmålet. Et par uker før saken skulle opp til behandling stilte Øyen et internt kabinettspørsmål. Han ville fratre sin stilling hvis dette alternativet ble stemt for. Han fryktet en ny Mongstadskandale hvor der var store økonoiske overskridelser. Gruppa bøyde derfor av. Under Stortingsdebatten ble han kritisert for dette. En av kritikerne, Dag Jostein Fjærvoll sa følgende:

"Toppen av det hele synes å være at den sittende olje-og energi-minister setter sin prestisje inn på å tvinge gjennom en lokalisering av all basevirksomhet i Kristiansund. Iallfall har Regjeringen greid å skremme sine partifeller fra de berørte fylker, slik at den ene etter den andre faller av lasset. Fellesopplegget for de to fylkene er falt sammen og vi aner snerten av pisken i bakgrunnen. Statsråden oppnår nok i dag dessverre å få tilslutning til sitt mål. men at det vil være skraper i lakken i tiden framover, synes uungåelig. Regjeringen og Arbeiderpartiet aksepterer med andre ord at norsk oljeindustri i årene framover skal være basert på ren og skjær bedrifts-økonomi" (Sak nr.3, 19 des 1988, s.2098).

Øyens utspill kan også ses på som et anarkisk utspill hvor tilfeldighetene råder. Dette vil jeg komme tilbake til under perspektivet rendyrket anarki.

Jeg vil nå analysere Nordland fylkes utspill under perspektivet staten som supermarked.

5.4.8 Nordland fylke i lys av staten som supermarked

For å prøve å oppnå innflytelse overfor de sentrale myndigheter ble konsulentfirmaet Pegas engasjert. De kom fram til langt lavere kostnader enn oljeselskapene. Dette er i samsvar med perspektivet staten som supermarked hvor det forutsettes at tjenestene skal utføres på billigste måte.

I sluttrunden inviterte Nordland fylkeskommune Energi- og industrikomiteen samt Kommunalkomiteen til møterunde. Bare halparten av Energi- og industrikomiteen kom. De viktigste personene, sett med Nordland fylkes øyne, møtte ikke opp. De var på besøk på Møre og Kristiansund. Et intervjuobjekt sa: "Det viste egentlig at de ga blaffen i å få denne funksjonen til Nordland. De hadde tatt et standpunkt, slik følte vil det" (Intervju, ansatt i Kommunal- og næringsavdelinga NLFK).
Ut i fra ovennevnte utsagn kan vi si at Nordland fylke har liten politisk og administrativ innflytelse over regionale

fordelinger. Dette er i samsvar med forventningene som ble trukket opp i 2.kapittel. De som innehar ekspertise vinner fram. Det er vanskelig for sentrale myndigheter å overse oljeselskapenes ønsker. Oljeselskapene kan nekte utbygging ved å hevde at statens ønsker fordyrer prosjektet. Vi minner om at økonomisering og effektivitet er de sentrale verdier i dette perspektivet.

Selv om Nordland fylkes beregninger var lavere enn oljeselskapenes vant de ikke fram. Dette viser at oljeselskapenes ord veier tyngst i oljepolitiske spørsmål.
Dette kan illusterers gjennom utsagn i debatten i Stortinget. Stortingsrepresentant, Helga Haugen, sa følgende:

"Det kan saktens diskuteres om tallmaterialet for samordningsgevinst i Kristiansund og merkostnader ved å legge basene til Brønnøysund og Sandnessjøen er korrekt - det har vi prøvd før her i huset - men det er klart at når departementet og oljeselskapene først har bestemt seg for et sted, så går også tallene i deres favør" (St.tingssak nr.3, des.1988 s.2107).

I en tid med lave oljepriser, som det var i denne perioden, vil de sentrale myndigheter være avhengig av oljeselskapenes ønsker. Som vi tidligere har nevnt vil lave oljepriser føre til at de økonomiske vurderinger står sterkt. Færre oljeselskap er interessert i utbygging og konkurransen blir mindre. Dermed vil de politiske myndigheter stå svakere ved at det har færre valgmuligheter. De regionale krav kommer på sidelinja av oljeselskapenes. Dette er i samsvar med <u>supermarkedsstatsperspektivet</u>.

Vi minner om at like før saken skulle til behandling i Stortinget var olje- og energiministeren i en radiodebatt sammen med en av ordførerne i Nordland fylke. Da programlederen presenterte Nordland fylkes økonomiske beregninger med de reduserte kostnadsforskjellene, påsto Øyen at han ikke hadde sett disse tidligere. Beregningene hadde vært presentert Olje- og energidepartementet og andre berørte parter ved flere anledninger. Kan årsaken være at tilfeldighetene råder når det gjelder å overlevere dokumenter og informasjon? Dette vil bli

diskutert i perspektivet rendyrket anarki.

5.4.9 Oppsummering

Siden staten i dette perspektivet blir sett som en samfunnsstyrt tjenesteyter ble det forventet i 2.kapittel at oljeselskapenes premisser ble statens politikk. Ut i fra analysen stemmer dette. Vi så at Olje- og energidepartementet ga sin godkjennelse til rettighetshavernes anbefalte lokaliseringsløsinger. Regjering og Storting fulgte opp dette. Årsaken var dårlig oljepris og konjunktursvigninger i landet. Dette indikerer at "konjunktur" - hypotesen har gyldighet. Pga. av ovennevnte hadde Nordland fylkeskommune liten administrativ og politisk innflytelse over der regionale fordelinger. Selv om de hadde kommet fram til langt lavere kostnader når det gjaldt bruken av Helgelandsbasene var ikke dette overbevisende nok for de sentrale kretser. Dette er i tråd med antakelsene som ble framstilt tidligere.

Da olje- og energiministeren under en radiodebatt ble framlagt Nordland fylkes økonomiske beregninger når det gjaldt bruk av basene på Helgeland, påsto han at han ikke hadde sett regnestykket tidligere. Fylkeskommunen hadde sendt rapporten tidligere til OED. Tilfeldigheter som her ble utvist er ikke i samsvar med dette perspektivet.

Under sluttbehandlingen stilte olje- og energiministeren et internt kabinettspørsmål til Regjeringen hvor han sa at det ble hans avgang hvis de stemte mot hans forslag. Et slikt tilfeldig utspill er ikke i tråd med perspektivet staten som supermarked. Det vil bli diskutert i neste kapittel som er rendyrket anarki.

5.4.10 Det sentrale nivå i lys av rendyrket anarki

Det finnes få trekk fra perspektivet rendyrket anarki på sentralt nivå. Tilfeldige og ukoordinerte utspill var det lite av.

Et par utspill skilte seg ut, og de kan forklares ut i fra perspektivet rendyrket anarki. Som jeg har vært inne på tidligere deltok Øyen i en radiodebatt med en av ordførerne i Nordland fylke. Programlederen presenterte Nordland fylkes økonomiske beregninger i baselokaliseringsspørsmålet. Disse hadde vært sendt Olje- og energidepartementet og også blitt presentert ved forskjellige anledninger. Øyen påsto at han ikke kjente til rapporten. Dette kan tyde på at det er tilfeldighetene som råder når det gjelder å sende informasjon fra et nivå til et annet i Olje- og energidepartementet.

En annen faktor som også bærer preg av samme perspektiv er olje- og energiministerens utspill overfor Stortingsgruppa like før baselokaliseringsspørsmålet skulle til behandling i Stortinget. Han stilte et internt kabinettspørsmål hvor han sa at ikke tok ansvaret hvis basene ble lokalisert til Helgeland. Gruppa bøyde da av og stemte for Kristiansund. Petter Thomassen som gikk inn for alternativet Helgeland sa:

"Ja så redd var han for at det skulle skje noe positivt i nord at han rett og slett måtte gardere seg mot det gjennom å utbasunere et kabinettspørsmål ukevis før saken skulle avgjøres. Det må vel si å representere noe helt nytt i distriktspolitikken.." (Sak nr.3,des.1988 s.2100).

Vi kan ellers si at beslutninger som ble fattet kan spores tilbake til rasjonelle beslutninger som var styrt fra sentralt hold.

5.4.11 Nordland fylke i lys av rendyrket anarki

I denne perioden finner vi ikke store trekk av rendyrket anarki. Fylket jobbet strategisk for å få gjennomslag hos de sentrale myndigheter og målene var klart formulerte. Det var ingen trekk av tilfeldigheter. Ingen kom med uforutsette utspill.

I dette perspektivet finner vi også deltakere som har oppmerksomheten rettet mot flere saker samtidig. Dette kan føre til uforutsette utfall. Et eksempel på dette er fylkesordførerens uteblivelse i riksdelegat, hvor deler av både Kommunal- og Energi- og industrikomiteen var tilstede. Han prioriterte andre møter, men i dette tilfellet burde han vært tilstede pga. den sterke symbolverdien hans rolle som fylkesordfører har. Spesielt i en sak hvor man prøver å få gehør for sine krav.

Dette perspektivet er lite egnet til å forklare Nordland fylkes utspill overfor de sentrale aktører.

5.5 Konklusjon. Innvirkningsfaktorer på beslutningen av baselokaliseringsspørsmålet

I siste periode av baselokaliseringsspørsmålet har jeg, som i forrige kapittel forsøkt å avdekke faktorer som kan ha hatt innvirkning på utfallet av beslutningen som ble fattet i Stortinget. Jeg har benyttet meg av samme perspektiv som tidligere, den suverene, men ikke særlig smarte stat, den forhandlende stat, staten som supermarked, og rendyrket anarki.

Beslutningsarenaen har båret preg av å være stramt strukturert,

ved at Stortinget har stått som den øverste beslutingsinstans.

Vi så at Nordlands økonomiske beregninger ikke ble godkjent. Nordland ble subsumert bort av Olje- og energidepartementet. Dette er i samsvar med perspektivet den suverene, men ikke særlig smarte stat.

Da saken var til behandling i Stortinget ble Nordland fylkes krav nedprioritert av et flertall. Fylket ble underordnet den nasjonale politikken. Dette er i samsvar med forventningene som ble stilt i 2.kapittel.

Det ble besluttet å gi Nordland fylke en økonomisk kompensasjon som skulle benyttes til tiltak på Ytre Helgeland. Dette viser at Nordland har hatt en viss innflytelse overfor de sentrale myndigheter. Dette kan tolkes som at Nordland fylkeskommune har vært i forhandlinger med de sentrale myndigheter.

Det perspektivet som har dominert denne perioden er staten som supermarked. Det ble forventet at oljepolitikken styres gjennom økonomiske konjunkturer,etterspørsel etter olje og oljepris. Dette er i samsvar med funnen som ble gjort. Siden det var lave oljepriser og konjunktursvigninger, ble de økonomiske aspektene satt først. De regionale kravene ble satt til side. Gjennom hele forhandlingsrunden i Stortinget var besparelser alt som ble vurdert når det gjaldt baselokaliseringsspørsmålet. Her kom Nordlands vurderinger dårligst ut, selv om de hadde kommet fram til lavere omkostninger enn oljeselskapene. Oljeselskapenes krav ble statens politikk som vi forventet i 2.kapittel.

En konklusjon er altså at alle de fire modellene bidrar med forklaringer i ulike faser og i forhold til ulike aspekter ved beslutningsprosessen. Vitenskapsteoretisk er dette interessant, fordi det sier noe om virkelighetens kompleksitet og viktigheten av å være modell - rik som samfunnsforsker.

KAPITTEL 6

REGIONAL INNFLYTELSE I OLJEPOLITIKKEN - MULIGHETER OG BEGRENSNINGER

6.1 Innledning

Dette arbeidet er bygget på noen observasjoner, nemlig at det ser ut som regionale politikere har vanskelig for å øve innflytelse i oljepolitiske spørsmål og at oljeselskapene styrer oljepolitikken.

Siktemålet med oppgaven har vært å gi en beskrivelse av Nordland fylkeskommunes arbeidsmetode for å oppnå innflytelse i oljepolitiske spørsmål. Det empiriske utgangspunktet er Heidrun - saken. Hvor stor innflytelse fylkeskommunen har hatt overfor de sentrale myndigheter har vært et sentralt spørsmål i dette arbeidet.

Hovedproblemstillingen dreide seg om å identifisere og beskrive betingelser for gjennomslag av distriktspolitiske hensyn i oljepolitikken.
Oljepolitiske beslutninger blir til i et kraftfelt der tekniske, økonomiske og politiske hensyn brynes mot hverandre. Siden det i mindre grad enn på andre samfunnsområder er klart på forhånd hvilke av disse hensynene som skal telle mest i hvert enkelt tilfelle, ville det være interessant å se på hvem det er som styrer oljepolitikken.

Det har vært hevdet i stortingsmeldinger at oljevirksomheten skulle komme hele landet til gode. Forventningene har vært store i den nordlige landsdel. I Nordland fylke var det stor optimisme da utbygging på Haltenbanken kom på banen. Det hadde tidligere blitt bygd baselokaliteter på Helgeland. Nordland fylke mente at nå var deres tur kommet til å få ta del i oljeeventyret ved at basene ble benyttet. Men den gang ei. Basene ble lokalisert

til Kristiansund.

I kapitlene 4 og 5 har jeg sett på hvilken organisasjonsmodell som har hatt størst forklaringskraft i baseproblematikken på Helgeland. På bakgrunn av organisasjonsteori har jeg analysert beslutingsprosessen vedrørende ilandføring av gass på Helgeland.

Analysen tok utgangspunkt i to hypoteser og en underhypotese. De ble satt opp på grunnlag av dette.

Den første som er kalt den "byrå - økonomiske" hypotesen ga en antakelse om at det sentrale politiske "establishment" først og fremst ville vektlegge faglige og økonomiske premisser. Dette kunne virke i motsatt retning av de politiske målsettinger om en "rettferdig regional fordeling" av oljevirksomhetens goder. Dette vanskeliggjorde muligheten for Nordland fylkeskommune å vinne fram på den sentrale arena.

I den andre, som ble kalt "konjunktur - hypotesen" ble det antatt at "establishmentets" og Nordland fylkeskommunes mulighet til gjennomslag var påvirket av noen situasjonelle faktorer, slike som konjunkturer og oljepriser. Dårlige økonomiske tider og dårlige oljepriser ville tendere til å gi økonomene forrang, mens Nordland fylkeskommune ville komme tilsvarende dårligere ut. Folkevalgte organer sentralt ville rette seg mer etter argumentene fra det byrå - økonomiske segmentet.

En underhypotese antydet at hvis petroleumspolitikken ble vurdert på andre grunnlag enn de teknisk/økonomiske premisser, og hvis de sentrale myndigheter ikke var suverene, ville Nordland fylkeskommunes sjanser for å bli hørt være større. Mulighetene for å få gjennomslag sentralt hadde å gjøre med den administrative styrke man besatte lokalt, ikke minst den argumentative kraft.

Vi antok at fordelingsresultatet kunne forklares ut fra følgende:
- At det sentrale nivå bestemte utfallet. Dette ville avhenge

av hvorvidt distriktspolitiske eller nasjonale hensyn sto i fokus.

- At konjunktursvigninger og det internasjonale marked ville spille en vesentlig rolle. Økonomiske nedgangstider fremmer generelt sentraliserte løsninger hvor lite blir overført til regionene.

- At trekk ved Nordland fylkes organisering hadde innflytelse på utfallet, og at koalisjonsdanning spilte en vesentlig rolle. Ved slike allianser oppnås en virkning som ligger utenfor de muligheter aktørene hver for seg har for å påvirke beslutningsprosessen.

Vi tenkte oss også at ovennevnte forklaringer hang sammen. Vi forventet ikke å finne sammenfallende interesser på regionalt og sentralt nivå når det gjaldt lokalisering og virkninger av oljepolitikken. Ved konjunktursvigninger på oljemarkedet ville ikke selskapene bygge ut "for enhver pris".

Ved å benytte J.P.Olsens (1984,1988) teoretiske perspektiv på problemområdet har jeg forsøkt å finne ulike faktorer som har spilt inn på beslutningsutfallet i Heidrun - saken. Perspektivene har vært supplerende ved at de sammen har forklart hvordan de oljepolitiske beslutninger blir utformet.

I dette kapitlet vil jeg først gi en kort oppsummering av hovedfunnene. Deretter vil generelle betingelser for å øve innflytelse bli beskrevet.

6.2 Teoretisk fundament i tilbakeblikk

I oppgaven har jeg benyttet med av fire teoretiske modeller for

å forklare hendelsesforløpet i Heidrun - saken, - den suverene men ikke særlig smarte stat, den forhandlende stat, staten som supermarked, og rendyrket anarki (J.P.Olsen, 1984,1988).

I den suverene men ikke særlig smarte stat er de generelle interessene underordnet det spesielle. Det regionale nivå må underordne seg det sentrale nivå. Her er det lite spillerom for initiativ og forhandlinger. Den forhandlende stat knytter an til ideen om at staten ikke er suveren. Flere segmenter og interessekonstellasjoner bringes inn på arenaen. Det er her avgjørende hvor sterk den regionale administrative og politiske kompetanse er for å ha mulighet til å øve innflytelse. Staten som supermarked har en forståelse av staten som en privat, serviceinnstilt butikk. Markedet er domstol, ikke Stortinget. Det høyeste målet er å produsere tjenester med lavest mulig kostnader. Rendyrket anarki knytter an til teorien om at det i beslutningsprosessen er spillerom for påvirkning like til selve avstemmingen som dermed blir uforutsigbar.

Disse idealtypiske modellene hjelper oss å få innsikt i hvilken rolle Nordland fylkeskommune har spilt i den oljepolitiske beslutningsprosess.

6.3 Hovedfunn

6.3.1 Staten som supermarked: Den beste modellen til fortolkning av Heidrun - saken

Vi kan si at alle fire perspektiv har forklaringskraft i ulike deler av prosessen i Heidrun - saken. Sammenfattende kan vi si at staten som supermarked er den modellen som har størst forklaringskraft. Når beslutningen tolkes ut i fra denne modellen, fremstår de mer logisk konsistente enn når vi forsøker å

tolke de ut fra de andre modellene. Vi skal nå se på hva vi bygger på dette.

6.3.2 En sammenfattende analytisk beskrivelse av forløpet i Heidrun - saken

Jeg vil prøve å få fram noen faktorer som kan forklare hvorfor Nordland fylkeskommune kom dårlig ut i baselokaliseringsspørsmålet.

Petroleumsloven fra 1985 ga de lokale myndigheter formell tilgang på den sentrale oljepolitiske arena. Loven ga de lokale myndigheter mulighet til å gi uttrykk for sitt syn før åpning av nye områder for boring og utvinning av olje og gass.

Siden det er Stortinget som har siste ord i oljepolitiske spørsmål og Nordland fylkeskommune allerede hadde baselokaliteter, skulle fylkeskommunen ha en reell mulighet til å øve innflytelse på den oljepolitiske beslutningsarena. Men, kompetanse, som omfatter myndighet til å treffe vedtak, binde seg selv eller andre, rettigheter, osv., og kapasitet, som omfatter de ferdigheter, evner eller ressurser en aktør har, er viktige begreper i oljepolitisk sammenheng (G.Hernes, 1982). Begrepet makt blir av G.Hernes, (1982), betegnet som en ressurs til å realisere visse interesser ved hjelp av kompetanse og kapasitet.

Den "byrå - økonomiske" hypotesen passer inn i startfasen av Heidrun - saken, fordi prosessen rundt Hedrun - saken var stramt styrt. Sentrale myndigheter definerte hvem som skulle få delta og hvilken kompetanse som kom med i beslutningsprosessen.

Nordland fylkeskommune falt utenfor. Dette illusterer perspektivet den suverene men ikke særlig smarte stat fordi de generelle interessene ble underlagt de spesielle som var statens.

Her har politikerne definert hvilke ekspertise og hvilke profesjoner som er relevante til behandling av oljepolitiske saker, og beslutningsmyndigheten er lagt til disse. Slik har organiseringen av den oljepolitiske beslutningsarena gitt grunnlaget for at den spesialiserte og segmenterte struktur har lagt føringen på de oljepolitiske beslutningsprosesser.

Dette passer inn i den byrå - økonomiske hypotesen hvor det vitenskapelige og tekniske er prioritert. Her er det ikke plass til distriktspolitiske interesser. Mye tyder på at den sentrale oljeadministrasjonen har neglisjert fylkeskommunens argumenter for å få basevirksomheten til fylket. Det tyder på at oljeadministrasjonen selekterer krav ut fra de handlingsrutiner og programmer som eksisterer på dette området. Oppgaven har vist at det ikke nytter å spille på de sosio - økonomiske nedgangstider i fylket. Nordland fylkeskommune kom derfor i en avmaktssituasjon overfor ekspertisen.

Vi har sett at Regjeringen delegerte myndighet til Olje- og energidepartementet som er koordinator og forslagsstiller til den offentlige styring av petroleumsvirksomheten. Departementets rolle var å forhandle mellom sentrale og retionale aktører, samt oljeselskapene. Vi minnes at reglene om høring i oljepolitiske spørsmål kunne gi de regionale myndigheter et praktisk utgangspunkt for påvirkning og innflytelse.

Stortinget som er den endelige beslutningsarena sluttbehandler saker som er blitt forelagt av Regjeringen. Her prøvde jeg å kartlegge om Nordland fylkeskommune hadde hatt noen innflytelse. Innflytelsen var liten på grunn av oljeselskapenes sterke posisjon.

Vi kan anta at oljeadministrasjonen har neglisjert fylkeskom-

munens argumenter for å få basevirksomheten til fylket. Det tyder på at oljeadministrasjonen selekterer krav ut fra de handlingsrutiner og programmer som eksisterer på dette området. Oppgaven har vist at det ikke nytter å spille på de sosio - økonomiske nedgangstider i fylket.

Hvilken innflytelse hadde oljeselskapene i denne prosessen? De oljeselskapene som var aktuelle var Conoco, som skulle stå for utbyggingen, og Statoil. Statoil skulle overta driftsansvaret etter utbyggingen. Vi så at oljeselskapene hadde stor innflytelse. De har ekspertinnsikt og er økonomisk mektig. Dette gir enorme muligheter til å påvirke (Wyller,T.C.1973).

6.3.3 Situasjonelle faktorer som påvirkningskraft i oljepolitiske beslutninger?

Ved hjelp av andre hypotesen, som ble kalt "konjunktur - hypotesen", rettet vi søkelyset mot både generelle økonomiske konjunktursvigninger og mer spesifikke internasjonale markedssvigninger for olje og gass. Denne hypotesen var en utdyping og en modifisering av den første, fordi den skisserte en betingelse for det "byrå - økonomiske" segmentets innflytelse i oljepolitiske beslutningsprosesser.

Dersom den oljebyråkratiske ekspertise står mot distriktspolitisk målsetting, vet vi hvem som taper. Distriktspolitiske argumenter har sjanse til å vinne fram hvis de faller sammen med de oljepolitiske. Hvis de brynes mot hverandre taper distriktene.
Dette kan illusterers fra analysen. Som vi minnes måtte Conoco ta med Helgelandsbasene som alternativ i baselokaliseringsspørsmålet. Men beregningene var i disfavør til Nordland fylkeskommune. Selv om fylkeskommunen fikk konsulentfirmaet Pegas 3B Engineering A/S til å foreta de økonomiske beregninger av prosjektet, og som kom fram til langt lavere kostnader hadde ikke dette noen innvirkning på beslutningsutfallet. Olje- og

energidepartementet foretok egne beregninger om mente at oljeselskapets beregninger var de mest troverdige. Regjeringen gikk inn for dette forslaget, med små endringer.

De generelle økonomiske svigninger påvirket utfallet. Det vi har sett er at situasjonsfaktorer har spilt en vesentlig rolle. Den rollen den har spilt er at ren økonomisk lønnsomhet er blitt det viktigste argument i oljepolitikken. Det er oljeselskapenes argumenter som teller. Dette fører til at de sentrale politikerne "glemmer" de lokalpolitiske hensyn. Vi se en situasjonsfaktor som går i disfavør av Nordland fylkeskommune og i favør til oljeselskapene. Den svake posisjonen Nordland fylkeskommmune hadde i utgangspunktet ble forsterket av en utenforliggende faktor, nemlig lave oljepriser.

Nordland fylkeskommune kom med andre ord i en avmaktssituasjon overfor de teknisk - økonomiske interesser.

Vi minner om at oljeprisene falt på 80-tallet og dette virket inn på oljeselskapenes manglende vilje til å bygge ut. Dette måtte de folkevalgte organer innordne seg etter. Dette kommer fram da saken var til behandling i Stortinget. Vi minnes at olje- og energiministeren stilte et internt kabinettspørsmål til gruppa hvor han oppfordret deltakerne til å stemme på Regjeringens ønsker. Han fryktet en ny Mongstad - skandale. Gruppa bøyde av. Dette bærer preg av det anarkiske perspektiv. Ekspertenes forslag ble Stortingets beslutninger. Hva var årsaken til dette? De økonomiske hensyn ble satt framfor de distriktspolitiske. Gjennom en samhandlingsprosess vil det bli truffet avgjørelser basert på hva som i ulike perioder blir oppfattet som "rimelige" forventninger og avveininger. I økonomisk vanskelige tider vil økonomiske betraktninger stå sterkt. I perioder med høye råoljepriser og optimistiske fremtidsutsikter vil andre hensyn stå sterkere.
K.Dæhlin, (1986), sier at styringsmulighetene begrenses imidlertid ved at ikke alle viktige faktorer i like stor grad <u>kan</u> styres av <u>en</u> aktør. Eksempler på dette er geologisk prospektivitet,

teknologi, pris og marked. Slike forhold er det andre enn den norske stat som kan styre eller kontrollere.

I vårt tilfelle var det det sektorspesialistene som la grunnlaget for beslutningen. Det er et faktum at det er operatøren som legger premissene for beslutningene som skal treffes. Disse beslutningene er enten så omfattende, eller gir seg selv som følge av tidligere og langtrekkende vedtak, at det krever en enorm ressursinnsats å utvikle alternativer til operatørens løsninger (Berrefjord,O.og Heum,P.1983). Denne ressursinnsatsen var det vanskelig for Nordland fylkeskommune å leve opp til.

G.Hernes, (1980), hevder at mens økonomisk vekst og romslighet virker desentaliserende, kan en økonomisk krise med sterke reduksjoner i frihetsgradene fremme sentralisering. Dette ser vi i 80 - årene hvor oljesektoren er blitt mer lukket. Lukkingen har skjedd med utgangspunkt i sektorens betydning og makt, og i en kriseforståelse med krav om at forventningene til petroleums-sektoren må reduseres. De økonomiske resultater må veie tyngst og ikke de distriktspolitiske mål.

6.3.4 Muligheter til fylkeskommunal innflytelse

Hvordan var mulighetene for regional innflytelse overfor de sentrale aktører?

Den oljepolitiske organiseringen ga tilsynelatende inntrykk av muligheter for deltakelse og innflytelse i utformingen av baselokaliseringsspørsmålet. Regionale aktører ble formelt organisert inn i beslutningsprosessen gjennom høringsrunder. Dette fikk preg av den forhandlende stat fordi særinteressene ble innlemmet. Men påvirkningskraften fra de lokale aktører var liten.

En "tillleggshypotese", som vi kalte interessehevdings - hypotesen, bygget på antakelsen om at Nordland fylkeskommunes administrative og politiske kapasitet ville være en særlig kritisk faktor for hvorvidt man evnet å influere de nasjonale oljepolitiske beslutninger.
Hvis fylket hadde politisk og administrativ styrke og ikke minst argumentativ kraft, ville mulighetene for gjennomslag være større.
Den argumentative kraft ble styrket ved at det rådde enighet om baselokaliseringsspørsmålet i fylket. Det var ikke mange interne konflikter som kunne svekke fylkets arbeid overfor de sentrale aktører. Selv fiskeriinteressene, som vanligvis var på den offensive linje, gikk inn for å få basene til Helgeland. Argumentet var at dette var landbasert virksomhet. Enigheten er et argument for å forvente at de sto sterkt overfor de sentrale aktører. Hvis det var interne konflikter kunne vi forvente at de kom dårligere ut.

Innenfor beslutningsteorien er antakelsen at trekk ved blandt annet deltakerne i en beslutningssituasjon kan ha betydning for beslutningsutfallet på sentralt nivå (March,J.og Olsen,J.P. 1976). På dette grunnlag vil resultatet av en beslutningssituasjon være avhengig av kjennetegn ved de som deltar. Vi undersøkte hvem som hadde deltatt i den regionale prosessen og hvordan arbeidet rundt Heidrun - saken var organisert. Det sentrale beslutningsutfallet kunne kanskje føres tilbake til organiseringen.

Oppgavene i forbindelse med Heidrun - saken lokalt, ble lagt til Kommunal- og næringsavdelinga. Ansatte her skaffet opplysninger relatert til Helgelandsbasene. Ved hjelp av konsulentfirmaet Pegas 3B Engineering A/S fremstilte de de økonomisk forsvarlige løsninger som skulle brukes overfor de sentrale myndigheter. Dette skulle bidra til å øke slagkraften i den økonomiske argumentasjonen. Sakene ble politisk behandlet i fylkesutvalget og i sluttrunden i fylkestinget.

Vi minnes at årsaken til at Nordland fylkeskommune inngikk samarbeid med Nord - Trøndelag fylkeskommune var for å oppnå større innflytelse overfor de sentrale myndigheter. H.Hernes, (1985), hevder at ved alliansebygging oppnås en virkning som ligger utenfor de muligheter aktørene har hver for seg for å påvirke beslutningsprosessen. Slike allianser er derfor viktige innslag i den offentlige beslutningsprosess. Allianser dannes regelmessig av aktører som representerer særinterresser. Men Nordland og Nord - Trøndelag fylkeskommuner oppnådde ikke å danne allianse med sektorspesialistene. Årsaken var at de ikke hadde sammenfallende interesser. De forsøkte, men tapte. Vi antok at Møre, sentrale myndigheter og oljeselskapene hadde dannet en koalisjon. Møre hadde samme målsetting som oljeselskapene. Derfor slapp de å kjempe for en plass i alliansen. De kom automatisk med i den. Årsaken var at de hadde samme målsetting som oljeselskapene. Møre slapp å bryne seg mot de sentrale aktører.

Nordland fylkeskommunes strategi for å oppnå innflytelse kan illusteres gjennom den informasjonskampanjen de la opp til overfor sentrale myndigheter og oljeselskap våren 1987. De hadde innsett at for å forståelse for sine synspunkter, måtte saken fremmes offentlig. Offentlig debatt kan <u>erstatte</u> politisk handling. Den kan virke som en form for terapi for den enkelte som får gitt uttrykk for meninger og frustrasjoner. Men offentlig debatt og medieaktivitet kan også gi innflytelse. Den kan forberede politisk handling og skape legitimitet for tiltak (Olsen, J.P.1988).

Fylket klarte å presse gjennom sitt syn om at Helgelandsbasene måtte ses på som et alternativ. Men vi har sett at alternativet falt til ugunst for Nordland fylke. Vi kan si at den offentlige oppmerksomheten med rikspresse og NRK, gjorde at de sentrale aktører følte seg presset til å ta med Helgelandsbasene.

Oppgaven har også illustert at <u>tidspunkt</u> for deltakelse er viktig. Vi minnes at Nordland fylkeskommune ikke klarte å

influere de sentrale aktører gjennom lobbyvirksomhet. Nordland hadde rettet lobbyvirksomheten både mot administrative og forkevalgte organer, dette for å øve større press mot Stortinget under beslutningen. Det blir hevdet at fylket startet lobbyvirksomheten for sent. Andre interesser hadde vært på banen i lengere tid. Dette funnet kan hente støtte fra andre undersøkelser: Et flertall av de ansatte i OED har sagt at oljeselskaper og storforetak samhandler direkte med myndighetene på eget saksområde, og at denne praksisen er etablert på en bevisst og planlagt måte (Lægreid.P.1988). Oljeselskapene har mange møter med Olje- og energikomiteen. Dette betyr økt oppmerksomhet og press mot Stortinget.

Vi kan si at interessehevdingshypotesen har hatt liten innvirkning på beslutningsutfallet. Dette er på grunn av det tunge oljesegmentet hvor det tekniske og økonomiske hensyn står i fokus. Det er rimelig å tenke seg at dette er representativt for andre typer oljesaker.

6.4 Oljevirksomhet og regionalpolitikk: Ild og vann?

Norge er kanskje det land i verden der hensynet til en rettferdig og rimelig regional/territoriell fordeling av goder og byrder vies størst oppmerksomhet. Dette hensynet nedfeller seg bl.a. i måten politiske - administrative institusjoner utformes på - og i representasjonsordninger til rene politiske organ, (f.eks. den folkevise representasjon til Stortinget).

Det har tradisjonelt vært - og er - svært legitimt i Norge å hevde regionale hensyn og til å profilere seg som politiker ut fra at man er dyktig mth. å "karre til sitt distrikt" alt fra flyplasser til biblioteker.

Da oljevirksomheten skjøt fart i Norge utover på 70-tallet, var det derfor "helt naturlig" at også fordelingen av oljevirksomhetens goder ble underlagt et prinsipp om rettferdig regional fordeling. Slik sett ble oljefeltet forsøkt innfaset i den etablerte politiske orden i kongeriket. Dette danner bakteppet for min hovedoppgave.

Mye tyder på at oljevirksomhet preges av en sterk indre logikk som ikke så lett lar seg underlegge de norske ambisjoner om en rettferdig regional fordeling av virksomheten. Også på dette området har derfor oljevirksomheten vært en ny erfaring for det norske samfunnet.

En hovedkonklusjon i mitt arbeid er at Nordland fylke, på tross av stor innsats og ressursbruk, egentlig fikk minimalt gjennomslag for sine krav. Det byrå - økonomiske systemet, dvs. koalisjonen av sentrale oljepolitiske myndigheter og oljeselskapene, representerer en svært sterk "legering" som først og fremst tar tekniske og økonomiske hensyn, og som i atskillig mindre grad er opptatt av hva som er regionalpolitisk akseptabelt. Slik sett har kanskje oljevirksomheten tilført den norske politiske orden en ny dimensjon, ved at man også har fått en slags stilltiende aksept fra sentrale myndigheter om at de regionale hensyn må være underordnet de teknisk - økonomiske hensyn.

På 80-tallet var likevel ikke dette opplagt, og mange kommuner, fylkeskommuner og regionalpolitikere forholdt seg til oljevirksomheten som man har forholdt seg til andre goder fra velferdsstaten, - som noe man kan kjempe om den regionale fordelingen av. Det så man helt tydelig på begynnelsen av 80-tallet, da f.eks. svært mange kommuner og fylkeskommuner forberedte seg på oljevirksomheten ved å lage egne oljepolitiske handlingsprogrammer, og hvor fylkene forsøkte å bygge opp egne oljeadminsistrajoner som bl.a. fungere som kravstrukturer i forhold til sentrale myndigheter og oljeselskapene.

Lærdommen fra denne satsingen kan nå avleses. Man har fått

svært, svært lite igjen. I Harstad står f.eks. den enorme syd - Stangnesbasen stort sett ubrukt. I Hammerfest håper man fortsatt, men også der har forventningene fått en alvorlig knekk. I Nordland, et fylke der man har rykte på seg for å være særlig dyktig til å utløse og komme seirende ut av lokaliseringskamper, har man måttet strekke våpen og resignere.

Man kan stille spørsmålet om Nordland fylke var særlig udyktige med sin strategi i Heidrun - saken, - om man ville fått mer igjen om man hadde bygget opp en større oljeadministrasjon, ansatt flere kompetente folk og vært tidligere ute (Jfr. interessehevdingshypotesen). Det kan man spekulere i. Jeg tror ikke man ville fått gjennomslag selv om innsatsen hadde vært mangedoblet. Det har nettopp å gjøre med styrken på det byrå - økonomiske systemet.

Helt avslutningsvis kan man leke med spørsmålet om hvorvidt nedtoningen av de regionale hensyn i oljepolitikken også kan bidra til å sette nye standarder på andre politikk - områder. Kan det f.eks. tenkes at vi får en smitte - effekt, slik at det blir mer legitimt å la f.eks. økonomiske og markedsmessige hensyn få forrang på områder der hensynet til rettferdig regional fordeling tradisjonelt har stått sterkt? Det ligger utenfor denne oppgavens ramme å forsøke å besvare dette spørsmålet. Men det utgjør likevel en interessant forskningsutfordring.

LITTERATURLISTE

Baldersheim, H: Sentralisering og desentralisering. I: Lokalmakt og Sentralstyring. (red):Baldersheim,H. Offerdal,A. og Strand,T. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Tromsø, 1979.

Berrefjord,O.og Heum, P: Oljepolitikken og leveransespørsmålet. FAFO - Tiden Norsk Forlag. Bergen, 1983.

Berrefjord,O: Storindustri - Statsmakt - Lokalsamfunn. Rafnes-saken i tilbakeblikk. Arbeidsnotat nr.55. Bergen, 1976.

Blichner,L.C. og Olsen,J.P: Spørsmål i Stortinget. Sikkerhetsventil i petroleumspolitikken. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Stavanger - Tromsø. 1986.

Bratbak,B. og Olsen,J.P: Departement og opinion: Tilbakeføring av informasjon om virkningene av offentlige tiltak. I: Meninger og makt. (red): Olsen,J.P. Universitetsforlaget. Bergen, 1980.

Bratbak,B. og
Olsen,J.P: Politisk styring av petroleumsvirksomheten.
Forskningsnytt, nr.5-6/1983. Årgang 28.
Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd, 1983.

Bratbak,B.og
Sangolt,L: Styringens kunnskapsgrunnlag.
Om læring og planlegging i norsk oljepolitikk.
Stensil, 1985.

Christensen,T.og
Egeberg,M: Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltning. I: forvaltningen i samfunnet.
(red.): Skare,L.H.
TANO, 1987.

Cyert,R.M. og
March,J.G: A Behavioral Theory of the Firm.
New Jersey: Prentice Hall
1963.

Dæhlin, Knut: Myndighetenes ambisjoner og styring av norsk oljevirksomhet.
Nordisk Institutt for Sjørett.
Oslo, 1986.

Egeberg, M. Stat og organisasjoner.
Universitetsforlaget.
Bergen, 1981.

Egeberg,M. Olsen,J.P.
og Sætren,H: Organisasjonssamfunnet og den Segmenterte Stat. I: Politisk Organisering. (red):Olsen, J.P. Universitetsforlaget A/S. Bergen - Oslo - Stavanger - Tromsø. 1987.

Fivesdal,E. Jørgensen,T.B
og Jensen,P.E.D. Interesseorganisationer og dentraladministation. Nyt fra Samfundvidenskaberne. København, 1979.

Frihagen, A: Olje og fiske. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Tromsø. 1982.

Hellevik, O. Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Universitetsforlaget. Oslo - Bergen - Tromsø. 1977.

Hernes, G: Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Tromsø. 1980.

Hernes, G: Makt og Avmakt. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Tromsø. 1982.

Hernes,H: Samfunnsstyring og sektorstyring.
Universitetsforlaget.
Oslo - Bergen - Stavanger - Tromsø.
1985

Holme,I.M. og
Solvang,B.K Metodevalg og metodebruk.
Tano A/S.
1986.

Jacobsen, K.D: Teknisk hjelp og politisk struktur.
Universitetsforlaget.
Oslo, 1964.

Jørgensen,T.B Den heterogene stat og
administrationspolitik.
Nordisk Administrativt Tidsskrift
3/1990, 71.årgang

Lægereid, P: Oljebyråkratiet.
Om statsadministrasjonen i ein olje-
alder.
TANO A.S., 1988.

Lægereid, P: Personaldemokrati og Brukarstyring i
Sentraladministrasjonen.
I: Politikkens Forvaltning. (red.):
Bleiklie m/flere.
Universitetsforlaget A/S.
Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø.
1985.

Lægereid, P: Personalressurser og Identifikasjoner.
I: Petroleum og Politikk. (red.)
Olsen,J.P.
TANO A.S., 1989

Lægereid,P.,Olsen,J.P. og Stenberg,A.M: Næringsorganisering og partsrepresentasjon. I: Petroleum og politikk.(red): Olsen,J.P. TANO 1989.

Mac Donald,D: Samfunnets administrative verktøy. I: Forvaltningen i samfunnet. (red: Skare,L.H.) TANO, 1987.

March,J. og Olsen,J.P: Ambiguity and choise in organizations. Universitetsforlaget. Bergen - Oslo - Tromsø. 1976.

Mathisen, G: Oljeadministrasjonen, forutsetninger og konsekvenser. Hovedoppgave på Institutt for Statsvitenskap. Universitetet i Oslo, 1976.

Mydske,P.K: Markedsstyring eller byråkratisk kontroll i regionalpolitikken. I: Teori for handling.(red):Veggeland,N. Universitetsforlaget. Oslo - Bergen - Tromsø, 1982.

Myrland, K: Olje i nord. En studie av Nord-Norsk Oljeråd. Institutt for Samfunnsvitenskap. Universitetet i Tromsø, 1977.

Naustdalslid, J: Oljesaka i statlege komitear og utval. I Norsk Oljepolitikk (red): Bruun Wyller,K. og Wyller T.C. Gyldendal Norsk Forlag A/S, 1975

Næring i Nord: Petro-Spesial
1985 - 15.årg.

Olsen, J.P: En ny dimensjon i norsk politikk?
I: Petroleum og politikk.
(red):Olsen,J.P.
TANO A/S, 1989.

Olsen, J.P: Målformulering og konfliktløsning.
I: Petroleum og politikk
(red):Olsen,J.P.
TANO A/S, 1989.

Olsen, J.P: Politisk organisering.
Universitetsforlaget.
Bergen- Oslo- Stavanger- Tromsø.
1987.

Olsen, J.P: Representativitet og politisk deltakelse. I: Fra Valg til Vedtak.
(red.): Underdal,A.
Aschehoug, 1984.

Olsen, J.P. Styring av petroleumsvirksomheten - noen politisk - administrative aspekter.
Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap.
Universitetet i Bergen, 1984.

Olsen,J.P., Roness,P.G. og Sætren,H: Styring gjennom institusjonsutforming.
I: Petroleum og Politikk. (red):
Olsen, J.P.
TANO 1989.

Olsen,J.P. Statsstyre og institusjonsutforming. Universitetsforlaget A/S 1988.

Reutz,M: Oljepolitikk eller distriktspolitikk. En undersøkelse av mål og konflikter for oljevirksomheten utafor Nord-Norge. Tromsø, 1982.

Rokkan, S: Numerical Democracy, an Corporate Pluralism. I: Political Opposition in Westerns Democracies. (red.): Dahl,R.A. 1966.

Rommetvedt, H: Petroleumsvirksomheten nord for 62° N.BR. Stensil, 1975.

Sagdal,B. Oljepolitikk i Nord. Strategisk styring og politisk taktikk. NDH - rapport. Nordland distriktshøyskole. 1984:16.

Sejersted, F: Politikk som interessekamp eller styringsproblem. I:Deltakerdemokratiet. (red.):Bergh,T. Universitetsforlaget. Oslo, 1983.

Skare, L.H: Noen Administrative vurderinger og perspektiver. I: Forvaltningen i Samfunnet. (red.): Skare, L.H. TANO, 1987.

Strand, T: Staten og kommunane standardisering, hjelp og sjølvhjelp. I: politisk organisering. (red.): Olsen,J.P. Universitetsforlaget . Bergen- Oslo- Stavanger -Tromsø. 1987.

Strand, T: Utkant og sentrum i det norske styringsverket. Universitetsforlaget A/S. Bergen-Oslo-Stavanger-Tromsø 1985.

Svardal, G: Stortinget, Regjeringen og Statsadministrasjonen. I: forvaltningen i samfunnet. (red.):Skare,L.H. TANO 1987.

Wyller, T.C. Norge - en oljestat? I: Norge som oljestat. (red.): Wyller, T.C. Gyldendal Norsk Forlag A/S. 1973.

Wyller, T.C: Refleksjoner over " politisk innflytelse". Stensil, 1988.

Wyller, T.C: Oljen og vårt politiske system. I: Norsk Oljepolitikk. (red): Bruun Wyller, K. og Wyller, T.C. Gyldendal Norsk Forlag A/S, 1975

Østerud,Ø: Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging som politikk og ideologi. Gyldendal Norsk Forlag, 1978.

Aarsæther,N: Næringsutbygging og Kommunal Organisasjon.
Institutt for Samfunnsvitenskap.
Universitetet i Tromsø,1978.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

St.meld.nr.:

95, 1969-70: Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.

76, 1970-71: Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.v.

25, 1973-74: Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.

91, 1975-76: Petroleumsundersøkelser nord for 62 grader nord.

57, 1978-79: Petroleumsundersøkelser nord for 62 grader nord.

46, 1979-80: Petroleumsundersøkelser nord for 62 grader nord.

62, 1980-81: Letevirksomheten utenfor Nord-og Midt-Norge.

64, 1981-82: Om petroleumsvirksomheten i Nord-og Midt-Norge.

40, 1982-83: Om perspektivene ved petroleumsvirksomheten de nærmeste årene.

73, 1983-84: Om organisering av statens deltakelse i petroleumsvirksomheten.

80, 1983-84: Om utvidelse av leteområdene på kontinentalsokkelen.

32, 1984-85: Om petroleumsvirksomhetens framtid.

79, 1984-85: Om lete-og basevirksomhet m.v.

83, 1985-86: Regjeringens langtidsprogram for 1986-1989

21, 1986-87 Statens samlede engasjement i Petroleumsvirksomheten i 1987.

17, 1988-89 Tidligproduksjon på Heidrunfeltet

St.prp.nr.:

112, 1987-88 Tidligproduksjon på Heidrunfeltet

1, Tillegg nr.2.

1988-89 Utbygging av Draugenfeltet og lokalisering av drifts- og basefunksjoner for feltene Draugen og Heidrun

Innstillinger:

Innst.S.nr.259

1986-87 Innstilling fra energi- og industrikomuteen om operatøransvaret for Heidrunfeltet

Innst.S.nr.77

1988-89 Innstilling frå energi- oh industrikomiteen om tidlegproduksjon på Heidrunfeltet

Nasjonalbudsjettet for 1987

OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU:

1980:1 Varer og tjenester til oljevirksomheten.

1980:25 Muligheter og konsekvenser ved petroleumsfunn nord for 62° N.

1980:39 Lokaliseringsmønster for oljetilknyttet virksomhet sør for 62o^{N}.

1982:3 Maktutredningen - Sluttrapport.

1983:16 Organiseringen av statens deltakelse i petroleums virksomheten.

1985:20 Forberedelser for petroleumsfunn i nord.

LOV av 22.mars 1985: Om Petroleumsvirksomhet
Grøndahl & Søn

Fylkesplaner for Nordland 1979 -1991.

REFERERTE FYLKESKOMMUNALE SAKER

Fylkeskommunale saker nr.:

221/86

6/87

61/87

74/87