

## HANS HENRIK RAMM

Sikkerhetsforum Årskonferanse 2007

Stavanger 20. juni 2007

### NORSK PETROLEUMSNÆRING – UTVIKLING ELLER AVVIKLING?

Svaret på spørsmålet dreier seg for det meste om våre egne valg. Mange tror at næringen står overfor avvikling fordi verden er i ferd med å slippe opp for ressurser, og at det går enda raskere i Norge, men det har lite med virkeligheten å gjøre.

Ifølge BPs Statistical Review 2007 har verden påviste oljereserver som tilsvarer 40 år av dagens produksjon, og gass for 63 år. Som vanlig tror mange at dette er uttrykk for endelige ressurser, men forholdstallene har vært forbausende stabile siden 80-tallet. Etter som teknologifronten flytter seg kommer vi til å ta i bruk mer krevende og mindre konvensjonelle ressurser, slik som polare områder, dypt vann, oljeskifer, oljesand, gass fanget i kull og gass fanget i hydrater. Kull som sådan er på fremmarsj, og finnes selv bare i påviste konvensjonelle reserver ifølge BP for nesten 300 års produksjon, og i tillegg har vi kjernekraft, fornybare ressurser, jordvarme osv. Verden kommer alltid til å trenge energi, og det er mer enn nok å øse fra.

Ikke alt dette er den tradisjonelle oljeindustriens arbeidsområde, men grensene er flytende og teknologikravene overlappende, og de fleste oljeselskaper regner seg allerede som energiselskaper, og det gjelder også leverandørindustrien.

Den norske petroleumsnæringen kan ikke følge med i utnyttelsen av *alle* disse ressursene, men *nok* av dem til at den vil ha et solid og variert arbeidsgrunnlag så lenge det skal være. Norsk sokkel strekker seg nordover forbi Svalbard, vestover nesten til Grønland, og østover inn i en eller annen del av omstridt område. Her er det nok av muligheter for å finne olje og gass, inklusive ukonvensjonell gass i kull og hydrater som Norge også har plenty av.

Vi kan også følge med for mange fornybare energikilder, vi har kull, thorium og silisium for solceller, og nedstengte offshorebrønner kan kanskje konverteres til produksjon av jordvarme. Og listen slutter sikkert ikke der.

Riktignok er norske *påviste* reserver sett i forhold til produksjon betydelig mindre enn verdens, 8-9 år for olje og 26 år for gass. Det er likevel omtrent nokså likt reservemarginen i verden utenom OPEC og det tidligere Sovjet, dvs at vi ligger meget godt an som aktør i dette løpet, der dynamikken er mye større og fremtidsmulighetene langt mer diversifiserte.

Det er mye mer å finne, men tallene illustrerer hvor viktig det er å holde høyt tempo på leting, åpning av nye områder og forberedelser for å gå løs på ukonvensjonelle ressurser.

Vår viktigste fordel, og det som gjør det mulig å fortsette inn på nye fronter, er likevel ikke ressursgrunnlaget, men kunnskapen som ligger i menneskene, bedriftene og institusjonene i den norske petroleumsklyngen. Den er en av bare tre verdensledende petroleumsklynger, og teknologisk på annenplass. Den er klar til å sette i gang på mer krevende deler av norsk sokkel. Statoil har satt seg som mål å kunne drive "hvor som helst i Arktis" innen 2030. Kunnskapen i denne klyngen kan settes inn for å utnytte alle de fantastiske mulighetene vi har etter hvert som de åpner seg. Vi kan være en energinasjon med verdensledende teknologi så lenge vi ønsker det.

For å sikre denne visjonen må vi holde denne kunnskapsbasen i orden, og dessuten sørge for at den har tilstrekkelig med åpninger til våre egne ressursgrunnlag slik at den kan følge teknologifronten og ligge litt foran der vi har de beste forutsetningene.

Det er viktig å være oppmerksom på at det er stor gjensidig avhengighet mellom disse to kravene. Kunnskapsutviklingen er avhengig av at vi rykker raskt nok fremover til nye områder, men samtidig må vi ha teknologi som ikke bare gjør dette mulig, men også sikkert for mennesker, verdier og miljø. HMS er altså avgjørende for visjonen.

For noen handler det siste bare om å overkomme politiske hindringer slik at man kan få fattet beslutninger om åpning, men det reflekterer et konservativt syn på HMS.

Etter dette syn er bedrifter rent profitmaksimerende og tar ikke mer hensyn til HMS enn det som lønner seg, men likevel har de perfekt kunnskap til å gjøre akkurat det. Offentlige tilsyn trenger derfor ikke blande seg inn i den delen der selskapene har egeninteresse, men må gå sterkt inn for å ivareta samfunnsmessige hensyn, dvs. hindre at bedriftene påfører samfunnet negative eksternaliteter.

Spørsmålet er om det klassiske synet har rett i at det går en slik skarp grense mellom hva bedriftene gjør selv og hva tilsynene må sørge for.

Det er riktig at mye HMS "tar vare på seg selv" fordi det gir kommersielle fordeler. Moderne bedrifter trenger ikke hjelp til å forstå at friske og fornøyde ansatte betyr økt verdiskapning, og at ulykker skaper avbrudd og tap. Dessuten er ny teknologi alltid bedre enn gammel, uansett.

Likevel er det ikke vanskelig å finne eksempler på at selv store oljeselskaper har løpt på store tap som følge av ulykker o. l. når de burde ha visst bedre. PTILs prosjekt om brønnintegritet tyder på et for høyt risikonivå i forhold til problemer og ulykker som vil kunne ha minst like store konsekvenser for verdiskapning som for HMS isolert sett. Det er gode argumenter for at pålegg om automatisering av boreoperasjoner har økt også den kommersielle effektiviteten.

På den annen side vet vi også at oljeselskapene er opptatt av å gå lenger enn selv det som er pålagt av myndighetene. Det følger av egenskaper ved sektoren som gjør selskapene sterkt interessert i sitt omdømme, bl. a. for ligge å godt an i forhold til myndighetenes beslutninger.

Det er altså både mulig at selskapene gjør *for lite* av det som lønner seg bedriftsøkonomisk, men likevel også *mer* enn dette. Også tilsynene bryter den tradisjonelle grenseoppgangen begge veier. Dels gir de bidrag som øker også den bedriftsøkonomiske lønnsomheten, dels lar de ofte bedriftene ta ledelsen i å tilpasse praksis til politiske krav.

Det er altså ingen klar grense.

Det er derfor gammeldags å se på tilsynene bare som nødvendige plageånder som *kun* ivaretar ikke-kommersielle hensyn, men også å se på dem bare som politi som ikke *skal* bry seg om verdiskapning.

Dette er overraskende ut fra nyklassisk økonomisk teori som fortsatt er hovedstrømmen innenfor samfunnsøkonomien og grunnlaget for konvensjonell administrativ tenkning. Her forutsettes all kunnskap i prinsippet likt tilgjengelig og likt anvendt av alle, med bare midlertidige tilpasningsavvik, og aktører forutsettes å være 100% rasjonelle og rent profittorienterte. Det er disse forutsetningene som skaper den markerte grensen.

Men det er ikke overraskende innenfor rammen av moderne innovasjons- og klyngeteori, som tvert imot fokuserer på kunnskap, og derfor også atferdsrasjonalitet, som en høyst ujevnt fordelt produksjonsfaktor. Klyngeteori sier at bedrifter i klynger både konkurrerer og samarbeider. Det mest typiske samarbeidet er vertikalt mellom kunder og leverandører som rendyrker hver sin kjernekompetanse. Men det foregår også mange typer horisontalt samarbeid, f. eks. ved at felles stabsfunksjoner eller utviklingsoppgaver skilles ut eller ivaretas av enkeltelskaper på vegne av alle.

Klyngeteori skiller heller ikke mellom bedrifter og andre institusjoner i forhold til kunnskapsutveksling. Både forskningsinstitusjoner og myndighetsorganer inngår som spesialiserte kompetansesentra som deltar i og nyttiggjør seg kunnskapsutvekslingen. Selvsagt gjelder dette også tilsyn som OD, PTIL og SFT.

Tilsynene er derfor akkurat like avhengige av at kunnskapsnivået og dynamikken i klyngen holder seg på topp, som alle andre klyngeaktører. Det innebærer at det også er viktig for HMS at vi fortsetter å utvikle, og unngår å avvikle. All erfaring tilsier også at HMS-problemene vokser i virksomheter og næringer i stagnasjon.

Det betyr også at tilsynene er avhengige av at de typiske klyngemekanismene fungerer best mulig. Disse handler om samarbeid, konkurranse, og kunnskapsflyt mellom mange enkeltaktører som hver for seg rendyrker sin kjernekompetanse.

Fusjonen mellom Statoil og Hydro er et alvorlig tilbakeslag for disse klyngemekanismene, ved at den så sterkt begrenser konkurransen og mangfoldet. Det vil trolig også få ringvirkninger nedover i næringskjeden.

En sterk klynge kjennetegnes av konkurranse mellom flere vertikale næringskjeder. Det krever også konkurranse mellom kundene. Regjeringen har sagt at den forventer at StatoilHydro opprettholder konkurransen på leverandørsiden. Det må da innebære at selskapet skal opprettholde like intime og langvarige partnerskap med flere konkurrerende leverandører. Det er lettere sagt enn gjort. I praksis er det umulig å holde samme åpenhet og nærhet til flere partnere samtidig. Ingen leverandør vil åpne seg på samme måte når konkurrenten venter på forværelset.

Dette er ett eksempel på at bortfall av mangfold skaper en svekkelse som ikke kan kompenseres uten at det skapes nytt mangfold. Et annet er at fusjonen av letemiljøene i de to selskapene gradvis vil

medføre økende homogenitet i geologisk tolkning og derfor med stor sikkerhet medføre at det utvikles færre nye letemodeller og gjøres færre funn. Et tredje er at myndighetene bare vil stå overfor ett sett av strategiske anbefalinger og virkelighetsfortolkninger, dvs at de får redusert handlerom.

Det fremgår da også av ODs, PTILs og Petoros innspill til stortingsproposisjonen at alle disse er svært oppmerksom på disse utfordringene, men selv det å styrke disse er bare nødvendige, men ikke tilstrekkelige tiltak. Jeg venter derfor at også disse fortsetter å arbeide for økt mangfold i aktørbildet også blant de tyngste aktørene på sokkelen.

Jeg vil ta opp ytterligere ett tema som handler om klyngens effektivitet, og som derfor også er viktig for tilsynene. Det handler om hvordan vi *setter pris på* den delen av HMS-utfordringene som er eksterne kostnader som påføres samfunnet. Det er den virkelige kostnaden for samfunnet som skal internaliseres til aktørene gjennom pålegg eller avgifter - hverken mer eller mindre.

Et eksempel på at det hersker uklarhet om hva riktige kostnader er og om de faktiske kostnader er for høye eller for lave er regelverk og praksis knyttet til rigger som skal brukes i Norge i forhold til i UK.

Her hevder PTIL med styrke at eventuelle ikke-effektive kostnader ikke kan skyldes selve regelverket, men i tilfelle den praksis som utvikles i samspill med aktørene. Det kan godt tenkes at det er riktig, og understreker PTILs rolle som medspiller i en klynge. Det kan godt tenkes selvforsterkende mekanismer som fører til at alliansen mellom HMS-interessene i alle deler av klyngen legger premisser som oppfattes som kostnadsdrivende av ledelsen i selskapene, som så skylder på Tilsynet. Men det er ikke grunn til å slå seg til ro med dette.

Jeg kan ikke vite om den standard man sammen legger seg på er kostnadseffektiv eller ikke. Det jeg er redd for, er at ingen andre vet det heller. I så fall er det ikke så rart, for det norske samfunnet har aldri utviklet gode mekanismer for å fastsette hva som er riktig samfunnsmessig premie for å unngå risiko. Det er vel nok å henvise til den dagsaktuelle debatten om CO2-kutt hjemme og ute. Alt for mye styres av politiske prosesser som får karakter av symboler og overbud.

Slike politiske prosesser påvirker ikke bare tilsynene. Også kommersielle aktører er opptatt av å være politisk korrekte. For begge kan man se tildels betydelige variasjoner i hvor sterkt de blir påvirket. Hva som skjer i felten kan derfor mer eller mindre bli en funksjon av styrken i politiske signaler og motstandskraften i både bedrifter og tilsyn. Dette behøver ikke ha noen sammenheng med faktisk samfunnsøkonomisk nytte. På noen områder kan dette spill-systemet føre til at det blir gjort for mye, på andre områder for lite.

Faktisk tror jeg det er tilfellet for oljevernberedskapen. Jeg undrer meg over hvorfor vi aksepterer at kystberedskapen skal være underlagt et så åpenbart mer sidrumpet operativt system enn det som gjelder for all annen petroleumsvirksomhet. Hvor mye bedre kunne ikke dette vært utført med fullt operativt ansvar innenfor den teknologisk verdensledende petroleumsklyngen under samme form for integrert tilsynskontroll som vi har der?

I disse dager utgir forfatteren Lars Fr. H. Svendsen boken "Frykt". Hans tese er at vi aldri har vært reddere, selv om vi aldri har vært tryggere. Årsaken er at frykt er et blitt et viktig politisk våpen

Etter den kalde krigen har høyresiden i verden spesialisert seg på terrorisme og venstresiden på klima som de store favoritt-truslene. Etter hvert har man lyktes i å skremme så mange at *alle* politiske retninger kappes i å finne på nye tiltak på *begge* områder. Uansett hva man mener om realiteten i de underliggende truslene er det opplagt at resultatet blir suboptimalt når beslutninger tas på denne måten, og like opplagt at andre og kanskje minst like alvorlige risiki kan forsvinne i all støyen.

Innenfor vår sektor kan dette slå begge veier: Presset ovenfra kan bli for sterkt på noen områder og for svakt på andre.

Selv om dette presset, eller mangel på det, virker på alle klyngeaktører, må ansvaret for å filtrere og modulere det, dvs prissette risiko og skade, hvile på tilsynene. Hvis man ikke gjør det bevisst, vil det likevel bli satt en eller annen implisitt pris. Tilsynene kan ikke slå seg ro med denne implisitte prissettingen selv om den fremkommer i samspill med industrien, eller for den saks skyld bestemmes helt ut av industrien - uansett om prisen settes for høyt eller for lavt. Tilsynene må rett og slett være klyngens kompetanseorganer for riktig prissetting av eksternaliteter og moderator for impulsene fra tabloidsamfunnet.

Jeg er ikke overbevist om at tilsynene er gode nok eller bevisste nok i forhold til dette. Jeg er generelt skeptisk til surrogatprinsipper som best tilgjengelig teknologi, nullutslipp osv. Det er slett ikke sikkert at disse treffer noen optimalitet.

Mitt oppdrag var å drøfte utvikling eller avvikling. Jeg tror alle, også tilsynene, ønsker at svaret skal bli "utvikling". Det er f. eks. åpenbart fra PTILs egne presentasjoner at det ønskes å bli sett på som medspiller til verdiskapning. Det innebærer at oppgaven er å sette riktige grenser, ikke de strengest mulige. Det betyr også å medvirke til at grenser kan flyttes på forsvarlig vis.

Jeg tror ikke det er så mye uenighet om dette, men det kan nok diskuteres hvordan industrien ser på tilsynenes rolle og praksis, og om tilsynene selv har formelle, kompetansemessige og organisatoriske forutsetninger for å omfavne en rolle som klyngeinstitusjoner med eksplisitt ansvar på begge sider av den klassiske skillelinjen. Derfor tror jeg at vi trenger mer diskusjon og økt bevissthet om tilsynene som klyngeinstitusjoner.