



KLAUS MOHN

Rektor og professor, Universitetet i Stavanger

Olje for utvikling – eller avvikling?

INNLEIING

Industrialiseringa av verda har ført med seg ein kraftig auke i den økonomiske aktiviteten og markante løft i velferdsnivået verda over. Men utviklinga har og ført med seg ei ubrotten eskalering i utvinning og forbruk av fossile brensel, og ein tilsvarande vekst i utsleppa av CO₂ og andre klimagassar. Resultatet er at klimaendringar og global oppvarming nærmast er umuleg å kome unna, spesielt etter som det store fleirtalet av veljarar og politikarar nærmast er handlingslamma i møtet med ei av dei største utfordringane i vår tid.

Fordi fossile brensel har vore så viktige for industriutvikling og transport, så har ressursrike land hatt store inntekter frå utvinninga av olje og naturgass gjennom dei siste 100-150 åra. Som eit lite, velutvikla land med mykje olje og gass er Noreg eit godt døme på eit land som har lykkast i å realisere store inntekter gjennom konverteringa av naturformue til finansformue, som i sin tur har gitt eit varig løft i potensialet for inntekt, forbruk og velferd (Larsen, 2006; Holden, 2013; Mohn, 2016). Etter som hydrokarbonar ikkje let seg fornye, så er utvinning av olje og gass per definisjon eit forbigåande fenomen. Difor kan det være interessant å spørje seg kor fornuftig det eigentleg er å la utvinning av olje og gass forme grunnlaget for eit land sin langsiktige utviklingsstrategi.

Spørsmålet blir aktualisert av at det gjennomgåande perspektivet på klimapolitikken, der internasjonale premissleverandørar og politikarar synast å konvergere mot eit mål

om å avgrense auken i den globale middeltemperaturen til 1,5-2 grader celsius. Dette føreset i sin tur at utvinning og forbruk av fossile brensel må reduserast nokså markant gjennom dei neste tiåra. I denne situasjonen blir konflikttane skjerpa i debatten om meining og mål i den norske oljepolitikken, og i den norske klimapolitikken. Temaet for denne kommentaren er likevel eit anna. Her vil eg gjerne få dele refleksjonar rundt Noreg sin innsats for å fremje utvinning av olje og gass som ein del av utviklingsstrategien for låginntektland.

Først vil eg greie ut ein del problemstillingar og prinsipp knytt til forvaltning av olje- og gassressursar, med vekt på krav og kriterium som normalt må være oppfylte for at positive verknadar av ressursutvinninga på resten av økonomien skal være noko meir enn forbigåande. Dinest vil eg ta for meg utviklinga i den klimapolitiske konteksten gjennom dei siste åra, og gjere greie for korleis klimapolitikken reiser ulike typar risiko for olje- og gassnæringa, og dermed og for land som er rike på olje- og gassressursar. Med dette som utgangspunkt skal eg drøfte kva for dilemma dette reiser for Noreg sin utviklingspolitikk overfor land som er rike på olje- og gassressursar.

RESSURSFORVALTNING

Forvaltning av naturressursar i form av olje og naturgass handlar grunnleggande sett om å konvertere volum av ressursar i undergrunnen til verdiar av pengar til selskap og samfunn, som sidan kan danne grunnlag for eit høgare



Figur 1: Forvaltning av naturressursar: Fire stadium, fire riskofaktorar

velferdsnivå på varig basis (Jfr. Figur 1). Dette kan kanskje høyrast enkelt ut i prinsippet, men i praksis er det i sanning ei komplisert øving, som føreset varsemd i regulering og rammevilkår, planlegging i utvikling og utbygging, samt edruskap i omgangen med inntektene frå utvinninga (van der Ploeg, 2011; van der Ploeg og Venables, 2011). På eit meir finkorna nivå omfattar forvaltning av olje- og gassressursar ei rekke område utforming av politikken spelar ei avgjerande rolle for utfall, inntektspotensial og risiko.

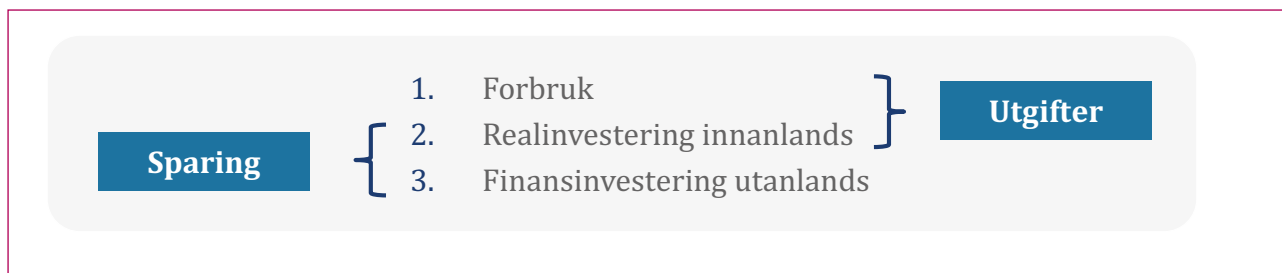
Aller først kjem undersøking og leiting, denne særskilte investeringsaktiviteten som ingen ressursbaserte næringer kjem utanom. For utan påviste førekomstar av olje og gass er det ingenting å utvikle, og ingenting å utvinne. Reguleringa av leiteaktivitet vil avhenge av ei rekke forhold knytt til forventa ressurspotensial og kapasitet for utbygging. I tillegg kjem uvisse i ei rekke dimensjonar for dei ulike delane av verdikjeda. Viktige spørsmål blir dermed kva for tempo ein skal legge til grunn for leiteaktiviteten, kva for takt ein ønsker å legge opp til for utvinninga, kva for område ein skal opne først, kva for kriterium ein skal nytte for å kvalifisere aktørar for leiting, kva for indikatorar ein skal nytte for å rangere selskapa, kva for prosess ein skal ta i bruk for å fordele utvalde område blant kvalifiserte aktørar, og ikkje minst korleis ein skal sikre effektiv deling av informasjon mellom dei involverte selskapa.

Dinest kjem utbyggingsfasen for påviste olje- og gassfelt. Avgjerda om utbygging er naturleg nok kritisk for realiseringa av ressursinntekter. Samstundes vil utbygginga av eit oljefelt typisk involvere investeringar på fleire titals milliardar kroner, med ei avgjerd som for praktiske formål ikkje let seg gjere om. Saman med selskapa må ressurseigaren difor sjå til at prosjektrisikoen er redusert til eit minimum før utbygginga kan settast i verk. Her skal styresmaktene ta stilling til kompliserte prosjektplanar, som mellom anna omfattar utbyggingsløyser, produksjonskapasitet, tilgang

til infrastruktur, transport og marknadsføring, økonomi og lønsemd, helse, miljø og sikkerheit. I tillegg kjem konsekvensutgreiingar av ringverknadar og eksterne verknadar, krav til lokalt innhald, samt skattemessige vilkår og kontraktformer som kan sikre at ressursrenta blir fanga for fellesskapen, samstundes som insentiva blir godt balansert mellom staten som ressurseigar og oljeselskapet som investor.

Så snart utbyggingsfasen er over vil sjølve utvinninga kunne starte, ved at oljen blir lasta og skipa til passande anlegg for prosessering eller raffinering, via skip eller oljeleidningar. For olje er sjølve utvinningsfasen rimeleg enkel. For råoljen treng i realiteten berre løftast frå undergrunnen til ein oljetankar, og vips, så er ein på ein godt fungerande og likvid verdsmarknad for råolje. For naturgass er prosessen meir komplisert, etter som ein her må legge fullstendige planar for heile verdikjeda frå brønn til marknad allereie før ein kan ta ei avgjerd om utbygging. Denne verdikjeda omfattar transport, prosessering, distribusjon og marknadsføring. Den eine hovudvarianten omfattar enkel foredling og distribusjon til sluttbrukar via røytransport. Den andre varianten omfattar meir omfattande prosessering ved at gassen blir nedkjølt til væskeform, for deretter å bli transportert på spesialskip over lengre distansar for vidare distribusjon via røyrlidningar i sluttbrukarmarknaden.

Om ein skal lukkast med god og sunn forvaltning av ressursar skal ein og forstå og handtere ei rekke ulike riskofaktorar. Desse kan delast i fire hovudgrupper, der den første er knytt til uvisse i undergrunnen, som omfattar uvisse omkring volum og kvalitet på det aktuelle reservoaret, samt uvisse rundt alle forhold knytt til boreaktivitet og løfting av olje- og gassvoluma. Den andre hovudrisikoen er knytt til utbygginga av feltet, og omfattar uvisse rundt teknologiske løysingar, utbyggingsplanar, gjennomførings-tid og ikkje minst kostnadane ved utbygginga. Den tredje



Figur 2: Disponering av kontantstraumar frå ressursutvinning

risikofaktoren omfattar alle typar marknadsrisiko, der uvisse rundt olje- og gassprisane står i høgsetet. Men marknadsrisiko vil og omfatte tilgang og prising av alle typar innsatsfaktorar, som til dømes arbeidskraft og kapital. Til slutt kjem politisk risiko, som i første omgang vil dreie seg om uvisse rundt regulering og rammevilkår i vertslandet, der risikoen for skatteauke og nasjonalisering naturleg nok blir omfatta med spesiell merksemd for oljeselskapa. Men som me skal sjå kan politikk på internasjonalt nivå og spele ei rolle for verdien av olje- og gassprosjekt, om dei indirekte påverkar etterspurnad og prisdanning i olje- og gassmarknaden.

I god tid før ressursinntektene begynner å fløyne, skal ein helst ha teke stilling til disponeringa av kontantstraumane. God forvaltning av ressursinntekter føreset ei avveging mellom sparing og forbruk som kan maksimere velferdsnivået i eit langsiktig perspektiv (jfr. Figur 2; Venables, 2016). I neste omgang må ein ta stilling til om sparinga skal skje innanlands, eller om akkumulerte ressursinntekter skal investerast internasjonale verdipapir. For styresmakter med lang planleggingshorisont og god tilgang til internasjonale kapitalmarknadar vil det ofte være fornuftig å investere ressursinntektene utanlands, og basere det løpande forbruke på forventningar til langsiktig avkastning. For land med store investeringsbehov innanlands, svake institusjonar og avgrensa tilgang til internasjonal kapital kan det være betre å investere ressursinntektene innanlands, på eit vis som kan styrke potensialet for produktivitet, verdiskaping og velferd på lengre sikt. Aktuelle mål for slike investeringar kan være infrastruktur, utdanning og helse.

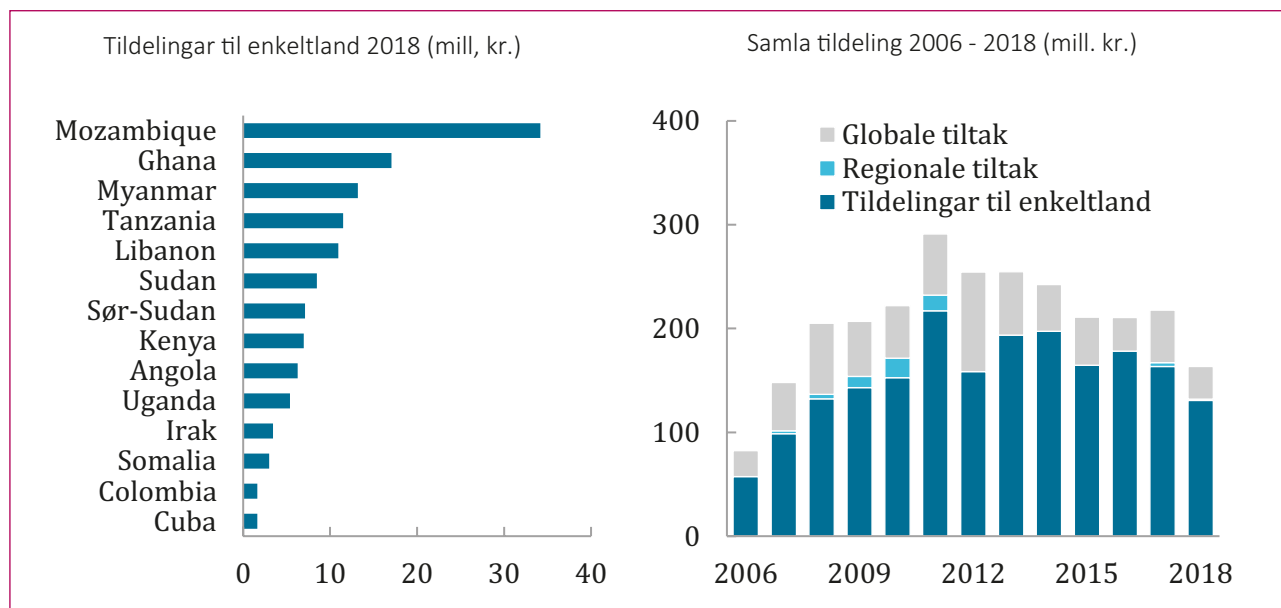
Ein treng ikkje å tenke seg lenge om for å forstå at dette er kompliserte prosessar som føreset høg kompetanse, om olje og gass, om insentiv og forretningsdrift, og ikkje minst om regulering, rammevilkår og utforming av passande politikk, overfor olje- og gassnæringa, overfor tilstøytande næringar, for handteringa av olje- og gassinntektene og for

å sikre stabilitet på makroøkonomisk nivå. I tillegg kjem forståing av internasjonale marknadar for olje og gass, for olje- og gasselskapa og ikkje minst god forståing av den internasjonale marknaden for kapital. Denne kapasiteten manglar naturleg nok i mange ressursrike land verda over. Land med svake institusjonar og mangelfull kapasitet i statsforvaltninga er difor kritisk avhengige av støtte utanfrå i realiseringa av ressursverdiane knytt til olje og naturgass. For prospekt og prosjekt av høg kvalitet vil tilgangen til kapital normalt sett ikkje være eit hovudproblem. Men for andre enn velutvikla land med gode institusjonar vil avgrensa kapasitet og kompetanse på mange andre område ofte redusere potensialet for suksess, og i tillegg auke risikoen rundt forvaltninga av ressursrikdommen.

HJELPA ER NÆR; OLJE FOR UTVIKLING

Om ein lykkast med ei langsiktig, nøktern og fornuftig forvaltning av naturressursar, så kan førekomstar av olje og gass i prinsippet legge grunnlag for eit permanent løft i den økonomiske aktiviteten, med varige verknadar på velferdsnivået på lang sikt. Eksempla er likevel mange på at dette slett ikkje er noko som skjer med naudsyn. Dette er bakgrunnen for at norske styresmakter har utvikla eit eige program i regi av NORAD under overskrifta 'Olje for utvikling' (Ofu).¹ Formålet, slik det står skrive på Ofu sine nettsider, er å nytte norske erfaringar til å hjelpe samarbeidsland i forvaltninga av olje- og gassressursar på eit vis som legg til rette for berekraftig (!) økonomisk vekst og velferd. Programmet blei etablert i 2005, blir koordinert av eit eige sekretariat i NORAD, og omfattar i dag eit samarbeid med 14 land (jfr. Figur 3), med eit samla årleg budsjett på 300 millionar kroner. Sidan oppstarten for 15 år sidan er det delt ut 2,7 milliardar kroner under programmet

¹ Framstillinga trekk her på informasjon frå NORAD sine nettsider (<https://norad.no/tema/okonomisk-utvikling-og-offentlig-forvaltning/olje-for-utvikling/>).



Figur 3: Tildelingar under Ofu-programmet

Kjelde: The oil for development programme. Annual report 2018. NORAD.

Ofu-programmet er motivert av observasjonen av at mange ressursrike land ikkje har lykkast i å konvertere olje- og gassressursar til velferd for folk flest. Vidare legg NORAD til grunn at Noreg har lykkast i å realisere ressursverdiar på eit vis som fremmar berekraftig økonomisk vekst og velferd for heile folkesetnaden:

«Programmet bygger på en helhetlig organisering og rammeverk for petroleumssektoren og inkluderer ressurs-, finans-, sikkerhets- og miljøforvaltning, i tillegg til støtte til sivilt samfunn, media og parlament. Programmets operative målsetting er: «økonomisk, sosialt og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland, som ivaretar hensynet til kommende generasjoner.»»

Samarbeid under programmet har som mål å styrke lovverk og andre rammevilkår, sikre kapasitet i forvaltninga og legge til rette for ei open og ansvarleg innretting av ressursforvaltninga. Med eit langsiktig mål om å redusere fatigdom gjer ein råd og støtte til styresmaktene i land som er rike på naturressursar men fattige på institusjonar og annan kapasitet, slik at sannsynet kan aukast for forsvarleg forvaltning av petroleumsressursane – i økonomisk, sosial og miljømessig forstand. I styring, organisering og prioriteringar under Ofu-programmet trekk ein på kompetanse og ressursar frå Utanriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet. I gjennomføringa av

aktivitetar og prosjekt blir ansvar delegert til institusjonar som Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, Miljødirektoratet, Kystverket, Oljeskattekontoret og Statistisk sentralbyrå. I tillegg spelar utanriksstasjonane gjerne ei rolle i koordinering og gjennomføring av avtalane med samarbeidslanda.

Altruisme er sikkert eit hovudmål for Ofu-programmet. Innrettinga av programmet etterlet likevel inntrykk av at fleire motiv kan være innblanda. Figur 3 gir oversyn over tildelingar under Ofu-programmet. Utvalet av land har betydeleg overlapp med dei internasjonale forretningsinteressene til statens eige oljeselskap Equinor, som har eller har hatt forretningsinteresser i meir enn 1/3 av Ofu sine samarbeidsland. Her er det nærliggande å tenke seg at innsats overfor enkeltland under Ofu-programmet kan skape generell politisk godvilje, som norske forretningsinteresser sidan kan nytte seg av for å utvikle prosjekt og posisjonar i det aktuelle landet.

At Noreg vil dele erfaringar og støtte opp om ei forsvarleg forvaltning av naturressursar i land med låge inntekter, svake institusjonar og/eller låg kapasitet i statsforvaltninga kan i utgangspunktet sjå ut som ein god idé. Her er det likevel skjær i sjøen, og desse har blitt fleire dei siste åra. Det viktigaste er kanskje klimautfordringa, som reiser prinsipielle og praktiske utfordringar for utvinning og forbruk av fossile brensel i alle land i verda, og ikkje berre for land med låge inntekter. Men før me kastar oss inn i ei

drøfting av det store biletet, så kan det være på sin plass med ei kort utgreiing av kva den globale oppvarminga og den politiske responsen gjer med utsikter og uvisse rundt olje- og gassnæringa.

KLIMARISIKO: IMPLIKASJONAR FOR OLJE- OG GASSUTVINNING

Industrialiseringa av verda har gått hand i hand med ei kraftig auke i utvinning og forbruk av fossile brensel, som igjen har ført med seg ei eskalering i menneskeskapte utslepp av CO₂ og andre klimagassar. Konsentrasjonen av klimagassar i atmosfæren er difor på sitt høgaste i historisk tid. Resultatet er at middeltemperaturen i verda er på veg opp og at klimaet i verda er i endring.

Klimaendringane reiser risiko av fleire slag (Skancke mfl. 2018). Den mest openberre risikoen er knytt til klimaendringane i seg sjølv, som ofte blir kalla *fysisk risiko*. Høgare temperaturar vil forstyrre mønsteret for økonomisk aktivitet og busetnad i verda, med øydeleggande verknad for område som allereie er varme og tørre, medan konsekvensane blir mindre alvorlege i tempererte sonar av verda. Samstundes vil auka nedbør og hyppigare ekstremvær auke risikoen for øydelegging av infrastruktur, og dermed potensielt sette store økonomiske verdiar på spel. I tillegg kjem trugsmål mot artsmangfald og økosystem, der utfallet vil henge nøye saman med omfanget av temperatúrauke og faktiske endringar i klimaet over tid. For sjølve utvinningsaktiviteten i olje- og gassverksemda er den fysiske risikoen til å leve med. Installasjonar og infrastruktur er stort sett utvikla for å tole både nedbør og ekstremvær. Om havnivået skulle stige markant, så vil dette likevel ha skadepotensial for baseverksemd for offshoreaktivitet, og ikkje minst for kystnære anlegg for prosessering og raffinering.

Den mest alvorlege relaterte risikoen for utvinninga av olje og gass er uansett ikkje knytt til klimaendringane i seg sjølv, men til menneska sin respons på klimautfordringa. Denne risikoen er ofte referert til som *overgangsrisiko*, etter som han omfattar det meste som kan knytast til overgangen frå eit samfunn med høg utvinning og forbruk av fossile brensel til eit lågutslepp-samfunn (Mohn 2018a, b). Slik politikarane no let til å innrette klimapolitikken, så er tiltaka samla om å dempe etterspurnaden etter fossile brensel. Etter at det globale kvotesystemet frå 20 år tilbake etter kvart stranda, er hovudinstrumentet no avgifter som er knytt til utslepp av CO₂. Slike avgifter vil løfte prisen på fossile brensel til forbrukarane, medan prisen for dei som utvinner slike brensel vil bli lågare enn han elles ville blitt.

Den viktigaste klimarelaterte risikoen for ressursrike land og selskap som driv med utvinning av fossile brensel er dermed knytt til ambisjonsnivå og gjennomslag for klimapolitikken, med dei verknadar dette vil ha på etterspurnad og prisdanning for fossile brensel. Om klimapolitikken lykkast i å redusere etterspurnaden etter olje og gass, så vil alle som driv med utvinning av olje og gass få lågare inntekter enn dei elles ville fått, heilt enkelt fordi ein må selje til lågare prisar. I tillegg til lågare løpande inntekter vil lågare prisar og tendere til tidlegare stenging av produserande felt, der kostnadane har ein klar tendens til å auke mot slutten av feltlevetida. Enno viktigare er det at investeringar i olje- og gassutvinning og vil dempast, fordi utsikter til lågare olje- og gassprisar vil bety at færre felt vil møte krava til lønsam utbygging. Påviste olje- og gassressursar som blir skrinlagt på langvarig basis som følgje av utsikter til strammare klimapolitikk blir gjerne referert til som *stranded assets*.

I ein mellombels overgangsfase mot eit samfunn utan CO₂-utslepp vil det naturleg nok være rom for både olje og gass i energiforsyninga verda over. Spørsmålet blir då kven som vil få høve til å levere desse voluma til marknaden. Med ein effektiv klimapolitikk som dempar etterspurnad og prisar, vil marginane kome under press for oljeselskap og ressursrike land. Dei som ikkje lykkast i å levere fossile brensel til konkurransedyktige prisar er dermed dei som først vil bukke under når forventningane festar seg rundt utsikter til ein strammare klimapolitikk. Utvinningsaktivitet med høge kostnadar og høg risiko vil dermed være mest sårbar. Om systemet med karbonprising blir effektivt, så vil det heller ikkje spele stor rolle om ein har høge eller låge utslepp i sjølve utvinninga, etter som dette ikkje vil representere meir enn ein marginal faktor i kostnadsbiletet ved olje- og gassutvinninga. I ei verd med ambisiøs klimapolitikk blir det dermed etter alt å døme dei mest kostnadseffektive produsentane som vil få lengst levetid.

Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil med naudsyn måtte føre med seg ein stagnasjon og tilbakegang for olje- og gassnæringa på verdsbasis. Etter som nettopp dette er hovudpoenget med klimapolitikken, så er det vanskeleg å tenke seg mekanismar og utfall som snur akkurat denne konklusjonen på hovudet. Ein kan alltid håpe på karbonfangst og lagring, men det er ingenting så langt som tydar på at dette er ein teknologi som vil gje meir enn eit lite pusterom for overgangen til eit samfunn der nettoutsleppa av CO₂ er nær eller under null. Det einaste alternativet til ei slik utvikling er fortsatt global oppvarming. Då risikerer

ein å ende opp der ein stevnar, og det er neppe nokon god plass.

PARADOKS I PETROLEUM OG POLITIKK

Erfaringar frå ressursrike utviklingsland tyder på at det er svært krevjande å konvertere ressursformue til finansformue på eit vis som legg til rette for økonomisk og sosial berekraftig utvikling på lang sikt. På den eine sida tydar dette på at oppbygging av kompetanse og kapasitet med utgangspunkt i erfaringar frå Noreg er på sin plass, etter som erfaringsoverføring kan auke sannsynet for suksess i ressursforvaltninga. På den andre sida er det ikkje opplagt at dei norske erfaringane faktisk har ein verknad. Og om erfaringsoverføringa frå Noreg faktisk skulle ha ein verknad, så er det ikkje sikkert det er den verknaden ein tenkte seg.

Her er det viktig å merke seg at institusjonsbygging og styringskapasitet vil styrke evne ikkje berre til å gjennomføre god politikk, men og auke gjennomslaget for ein eventuell dårleg politikk. Dermed er det ikkje berre evna til god ressursforvaltning som må byggast opp. Ein må i tillegg forsikre seg om at politikarane politikken som blir utvikla faktisk er i tråd med eit økonomisk og sosialt forsvarleg perspektiv på utvinning og ressursforvaltning. For å sette ting på spissen, så føreset tiltaka under Ofu-programma at styresmaktene i vertslandet ikkje berre er godt opplyste, men at dei og er av det velmeinande slaget. Om ein ser på dei 14 landa i Figur 3, så er dette siste ikkje opplagt. For land som Angola nærmar det seg naivt å tenke at styresmaktene er velmeinande, og at alt dei manglar er kunnskap.

Petroleum er per definisjon ein ikkje-fornybar ressurs. Tilgangen er klårt avgrensa frå naturen si side, og utvinninga vil med naudsyn være forbigåande. Potensialet for inntekter og ringverknadar vil sjølvstøtt avhenge av omfanget av ressurspotensialet og av utvinningstakten. Men for dei aller fleste ressursrike land vil utvinninga likevel høyre til ein fase som er forbigåande. Dette reiser spørsmålet om korleis eit forbigåande ressursdrive oppsving kan legge grunnlag for økonomisk utvikling og betre velferd på lengre sikt. Svaret er at dette berre kan skje om ein lykkast i å konvertere ressursformuen til finanskapital, realkapital og/eller humankapital som ein sidan kan tappe avkastning frå i eit langsiktig perspektiv. I denne samanhengen er erfaringane med ressursforvaltning i utviklingsland ikkje særleg oppløftande. Press mot løner og prisar kan føre med seg svekking av konkurransevne og avindustrialisering,

medan kumulert tap av innovasjonsevne og produktivitet er blant faktorane som kan gje svekka økonomisk vekst sjølv på lengre sikt.

Forskinga på ressursrikdom og økonomisk utvikling er i hovudsak retta mot verknadar på økonomi og samfunn medan ressursutvinninga faktisk foregår (sjå td. Venables, 2016). Men enkelte arbeid har ein der merksemda er vendt mot tida etter at oljeaktiviteten har passert toppen og ressursinntektene peikar nedover. I USA har ein mellom anna teke for seg kommunar og regionar der utvinning av olje har vore viktig i tidlegare tider, men ikkje i dag. Fleire slike arbeid konkluderer med at ressursrike regionar får større vanskar enn andre med å halde aktivitet og sysselsetting ved lag i tida etter at ressursutvinninga tek slutt (Papyrakis og Gerlagh, 2007; James og Aadland, 2011; Haggerty mfl., 2014; Jacobsen og Parker, 2014).

Regionar som er spesialiserte mot ein spesifikk naturressurs, kan få vanskar om denne ressursen blir uttømt lokalt. Men om kompetansen kan nyttast mot den same ressursen i andre regionar, vil resultatet bli betre (Glaser mfl., 2015). Verre er det om verda vender seg bort frå akkurat den ressursen ein har spesialisert seg i. Dette er ein vesentleg risikofaktor når det gjeld oljeutvinning og klimapolitikk. Abrahamson og Esposito (2018) tek for seg regionar i Europa der næringsverksemda var retta mot utvinning av kol under og etter den industrielle revolusjonen. Hovudresultatet er at økonomien i dag er vesentleg svakare i slike regionar enn i regionar som ikkje har drive med utvinning av kol i tidlegare tider. Igjen er konklusjonen at ressursrike regionar sakkar akterut når festen er over. I forklaringar av slike variasjonar i økonomisk aktivitet mellom regionar tyr ein ofte til forskjellar i utdanning. Ressursrike regionar peikar seg ut med lågare utdanningsnivå enn andre regionar, og dette legg ein dempar på utviklinga i produktivitet, verdiskaping og sysselsetting. I tillegg peikar enkelte studiar på at einsretting av næringslivet mot naturressursar kan redusere etableringa av mindre, nyskapande føretak, med lågare innovasjonstakt, økonomisk vekst og velferdsutvikling som resultat.

Ikkje-fornybare naturressursar kan ha positive verknadar for økonomi og velferd medan utvinninga går føre seg. Men erfaringar og forskning tydar på at verknadane er vanskelege å halde ved lag når ressursane er uttømte, spesielt for land som har ei uttalt spesialisering mot ressursutvinning. Sjølve knappleiken frå naturen si side vil dermed sette grenser for utviklingspotensialet frå utvinning av naturressursar. Men voluma av utvinnbare ressursar vil i tillegg

være påverka av andre variablar, som teknologi, kostnader, marknadsprisar og politikk. Med gunstige rammevilkår er det meir som løner seg enn om rammevilkåra er mindre fordelaktige. Dette set både voluma av utvinnbare ressursar i samanheng med kostnader og prisar, som igjen kan påverkast av politikk. Eit klart eksempel finn me i klimapolitikken, som har som siktemål å dempe både etterspurnad og prisutvikling for fossile brensel. Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil dermed redusere voluma av utvinnbare ressursar, på verdsbasis, for enkeltland og for enkeltelskap.

Ein viktig verknad av vellykka klimapolitikk er ei underminering av det økonomiske verdigrunnlaget for all utvinning av olje og naturgass. Målet er heilt enkelt at det skal bli mindre lønsamt å drive med undersøking, utbygging og utvinning av olje- og gassressursar. Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil dermed legge ein dempar på utviklingspotensialet frå utvinning av olje og gass i ressursrike land. I denne samanhengen kan ein kanskje undre seg over at norske styresmakter samstundes legg stor innsats i å mobilisere utvinning av olje og gass i utviklingsland.

Mot bakteppet av global oppvarming og eit stadig meir preserande behov for klimapolitiske tiltak, går debatten høgt om korleis omsynet til oljeutvinning, næringsutvikling og sysselsetting skal balanserast mot omsynet til klimapolitikken, sjølv i Noreg. Her til lands har ein så langt insistert på eit skarpt skilje i politikken, der planar for tildeling, utbygging og andre rammevilkår for olje- og gassnæringa er haldt på god avstand frå alle vurderingar knytt til Noreg si rolle i klimapolitikken. At politikken internasjonalt har konvergere mot tiltak for å dempe etterspurnaden, og ikkje tilbodet, har difor passa godt med norske interesser for ressursforvaltning og næringsutvikling. I motsett fall kunne ein risikere klimapolitiske tiltak direkte retta mot leiteaktivitet og utvinningstakt, noko som fortsatt er kontroversielt i ein norsk kontekst. Det som nærmar seg like kontroversielt er at skillet mellom oljepolitikk og klimapolitikk har gjort det stadig meir vanskeleg å nå mål for innanlandske utslepp av klimagassar. For mange fortøner den offensive politikken til oljeutvinning i nordlege havområde seg og som stadig mindre musikalsk. Dilemma rundt oljepolitikk og klimapolitikk er dermed ikkje relevant berre for norsk utviklingspolitikk, men like aktuelt i spenningsfeltet mellom klimapolitikk og oljepolitikk innanlands.

OPPSUMMERING

At erfaringar i Noreg med forsvarleg forvaltning av olje- og gassressursar kan delast med ressursrike land andre stader i verda kan i utgangspunktet sjå ut som ein god idé. Om sannsynet kan aukast for at ressursrike land vil lykkast i å konvertere naturressursar til økonomiske verdiar og velferd for fellesskapen, så burde jo dette være til gagn for alle partar. Noreg sitt engasjement for å mobilisere olje- og gassutvinning i ressursrike land reiser likevel ei rekke spørsmål og dilemma.

Olje og gass er ikkje-fornybare naturressursar. Dette inneber at eventuelle positive verknadar for økonomi og velferd er av forbigåande karakter, med mindre ein lykkast i å forvalte ressursinntektene i eit langsiktig perspektiv. Både erfaringar og forskning tydar på at dette svært sjeldan er tilfelle blant land som har svake institusjonar og låg kapasitet i offentleg forvaltning. Støtte til institusjonsbygging og kapasitetsutvikling i offentleg om makta er samla på få hender og politikken er driven av utsikter til personleg vinning, slik tilfellet ofte er i utviklingsland.

Forskinga visar elles at ein langsiktig utviklingsstrategi basert på utvinning av olje og gass har små sjansar for å lykkast. Verknaden av ressursrikdom på økonomisk og sosial utvikling er ikkje eintydig positiv, og både forskning og erfaring tyder på at berre dei aller færreste ressursrike land faktisk har lykkast i å realisere ei balansert økonomisk, politisk og sosial utvikling med utgangspunkt i olje- og gassutvinning. Ressursrikdom av dette slaget fører like gjerne med seg overforbruk, tap av konkurransevne, etterslep i innovasjon og produktivitet, samt ein auke i risikoen for politisk uro og konflikt.

På toppen av dette kjem paradoksa knytt til klimautfordringa. Globale klimaendringar fører med seg ei rekke risikofaktorar for økonomi og samfunnsutvikling, både internasjonalt og i Noreg. Etter fleire tiår med forhandlingar ser ein no at viktige land i verda samlar seg om politiske ambisjonar for å dempe forbruk og utvinning av fossile brensel. Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil innebere at all utvinning av olje og naturgass blir mindre lønsamt, og investeringar og utvinning difor vil måtte gå ned. I motsett fall vil klimapolitikken spele fallitt og klimaendringane vil halde fram.

I denne situasjonen er det altså at norske styresmakter legg ned stor innsats for å mobilisere nye volum av olje og naturgass for utvinning, ute som heime. Mykje kan vel

tyde på at dette er ein politikk som er moden for revurdering og revisjon, både internasjonalt og innanlands.

REFERANSAR

- Abramson, Scott F. og Elena Esposito (2018). The resource curse in the long run. *Working Paper*. January 2018.
- Glæser, E., Kerr, S. P. og K. Kerr (2015). Entrepreneurship and urban growth: An empirical assessment with historical mines. *Review of Economics and Statistics* 97, 498–520.
- Haggerty, J., Gude, P., Delorey, M. og R. Rasker (2014). Long-term effects of income specialization in oil & gas extraction: The US West 1980–2011. *Energy Economics* 45, 186–195.
- Holden, Steinar (2013). Avoiding the resource curse. The case Norway. *Energy Policy* 63, 870–876.
- Jacobsen, Grant D. og Dominic P. Parker (2014). The economic aftermath of resource booms: Evidence from boomtowns in the American West. *The Economic Journal* 126 (593), 1092–1128.
- James, A. og D. Aadland (2011). The curse of natural resources: An empirical investigation of US counties. *Resource and Energy Economics* 33, 440–453.
- Larsen, Erling Røed (2006). Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught up with and Forged ahead of Its Neighbors. *American Journal of Economics and Sociology* 65 (3), 605–640.
- Mohn, Klaus (2016). Resource revenue management and wealth neutrality in Norway. *Energy Policy* 96, 446–457.
- Mohn, Klaus (2018). Klimarisiko: Respons og tilpassing i oljeselskapa. Vedlegg til NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi.
- Mohn, Klaus (2018). Klimarisiko i oljeselskapa. *Samfunnsøkonomen* 6/2018, s. 22–33.
- Papyrakis, Elissaios og Reyer Gerlagh (2007). Resource abundance and economic growth in the United States. *European Economic Review* 51 (4), 1011–1039.
- Skanche, Martin m fl (2018). Klimarisiko og norsk økonomi. NOU 2018: 17. Avgitt til Finansdepartementet 18. desember 2018.
- van der Ploeg, Frederick (2011). Natural resources: Curse or blessing? *Journal of Economic Literature* 49 (2), 3366–420.
- van der Ploeg, Frederick og Anthony J. Venables (2011). Harnessing windfall revenues: Optimal policies for resource-rich countries. *The Economic Journal* 121, 1–30.
- Venables, Anthony J. (2016). Using natural resources for development: Why has it proven so difficult? *Journal of Economic Perspectives* 30 (1), 161–184.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter, følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene