

Erik Hugnes

«En Casestudie av Nigerias forvaltning av petroleumssektoren»

En analyse av Petroleum Industry Bill 2012:
Den norske oljemodellen i praksis

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2014

Erik Hugnes

En Casestudie av Nigerias forvaltning av petroleumssektoren

The Petroleum Industry Bill 2012: den norske oljemodellen i praksis



Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Abstrakt

Hovedpoenget med denne masteroppgaven har vært å ta del i et forskningsprosjekt som har som hovedformål å skape en kunnskapsbase om den norske oljemodellen. I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan Nigerias petroleumssektor har lidd under utstrakt korrupsjon og undersøkt hvordan de foreslåtte institusjonelle endringene gjennom *Petroleum Industry Bill (PIB)* søker å takle dette problemet gjennom en omstrukturering av landets petroleumssektor etter mal av den norske oljemodellen. Hovedformålet er å forbedre landets petroleumssektor for å øke gjennomsiktigheten og ansvarligheten i sektoren. Gjennom anvendelse av tredelingsmodellen så ønsker nigerianske myndigheter å øke investeringene i sektoren og sikre den økonomiske veksten for hele det nigerianske samfunnet. I denne konteksten har jeg valgt å plassere oppgavens teoretiske rammeverk, nemlig Shleifer og Vishny's (2002) *grabbing hand of corruption – korrupsjonens griske hånd*. For hvis vi antar at alle politikere og offentlige ansatte er drevet etter selvberikelse så vil korrupsjonsproblemet gjennomsyre samfunnet og føre til lavere økonomisk vekst og dårligere investeringsklima. Innføringen av tredelingsmodellen forutsetter et visst institusjonelt nivå og man unngår en rekke interessekonflikter og sørger for økt transparens og ansvarlighet i sektoren. I kombinasjon med ulike anti-korrupsjonsprogrammer så vil dette kunne føre til at en større andel av inntektene som petroleumssektoren genererer finner veien til de føderale investeringsfondene.

Forord

Denne oppgaven er siste punktum for min utdanning og jeg vil bruke denne anledningen til å takke NTNU og spesielt SVT for fem fine år. Jeg vil spesielt rette en takk til min veileder og bi-veileder gjennom arbeidet med denne masteroppgaven, Jonathon W. Moses og Bjørn Letnes. Deres støtte og tilbakemeldinger har vært gode å ha i skriveprosessen. Jeg vil også takke for deres engasjement gjennom opprettelsen av forskningsgruppa bedre kjent som «petroleumsgruppa» som har vært til stor hjelp gjennom det siste året.

Eventuelle feil og svakheter ved oppgaven er undertegnede ansvar.

Trondheim, juni 2014

Erik Hugnes

Innholdsfortegnelse

Liste over figurer.....	ix
Liste over tabeller.....	ix
Forkortelser.....	xi
1 INTRODUKSJON.....	1
2 LITTERATURGJENNOMGANG	5
2.1 HVA ER RESSURSFORBANNELSEN OG HVILKE FORKLARINGER FINNES PÅ DEN I LITTERATUREN?	5
2.2 HVA ER KORRUPSJON OG HVILKE KONSEKVENSER KAN KORRUPSJON HA?	10
2.2.1 <i>Problemet korrupsjon</i>	12
2.2.2 <i>Faktorer som kan fremme korrupsjon</i>	14
2.2.3 <i>Negative effekter av korrupsjon</i>	16
2.2.4 <i>Positive effekter av korrupsjon?</i>	17
2.2.5 <i>Korrupsjon i den uformelle sektoren</i>	18
2.2.6 <i>Svake institusjoner, «good governance» og styringsmodeller for oljesektoren</i>	19
2.2.7 <i>Anti-korrupsjonstiltak</i>	24
3 TEORETISK RAMMEVERK: KORRUPSJON SOM «DEN GRISKE HÅND» (THE GRABBING HAND OF CORRUPTION).....	27
3.1 FORVENTNINGER VED TESTING.....	28
4 METODOLOGI	31
4.1 DEN VITENSKAPSFILOSOFISKE BASIS	31
4.2 FORSKNINGSMETODE.....	31
4.2.1 <i>Casestudie</i>	32
4.3 KRITIKK – BEGRENSNINGER OG ANTAGELSER	33
4.4 KONTRAFAKTISK UTVIKLING.....	34
5 TO CASESTUDIER - INSTITUSJONELT DESIGN	35
5.1 DEN NORSKE PETROLEUMSMODELLEN, OLJE FOR UTVIKLINGSPROGRAMMET OG NORSKE HOLDNINGER MOT KORRUPSJON. 36	
5.1.1 <i>Olje for Utvikling</i>	43
5.1.2 <i>Handlingsregelen – Norges ess i erte</i>	44
5.1.3 <i>Norske myndigheters holdninger ovenfor korrupsjon og anti-korrupsjonsforpliktelser</i>	44
5.2 NIGERIAS FORVALTNING AV PETROLEUMSSEKTOREN.....	45
5.2.1 <i>Bakgrunn</i>	46
5.2.2 <i>Historisk overblikk over petroleumssektoren i Nigeria</i>	48
5.2.3 <i>Nigerian National Petroleum Corporation</i>	52
5.2.4 <i>The Petroleum Industry Bill</i>	56

5.2.4.1	Overvåkningsfunksjonen til The Nigerian Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI)	57
5.2.4.2	Den utvidede rollen til petroleumministeren	57
5.2.4.3	Opprettelsen av nye institusjoner og etater	58
5.2.5	<i>Politisk korrupsjon i den nigerianske petroleumssktor</i>	60
5.2.5.1	Underrapportering av råoljeproduksjon	62
5.2.5.2	Bunkring	62
5.2.5.3	Import av drivstoff	62
5.2.6	<i>Forsøk på å bekjempe korrupsjon - antikorrupsjon</i>	63
5.2.6.1	Problemer med antikorrupsjonsreformene	65
6	DISKUSJON	67
6.1	PIB ANALYSE: DE FIRE HOVEDMÅLENE	68
6.1.1	<i>Mål I: Kommersialisering av NNPC</i>	69
6.1.2	<i>Mål II: Bærekraftig økonomisk utvikling</i>	70
6.1.3	<i>Mål III: Begrense politisk innblanding i tekniske problemstillinger</i>	71
6.1.4	<i>Mål IV: Åpenhet (transparens) og offentlig ansvarlighet</i>	72
6.2	ANVENDBARHETEN OG EFFEKTIVITETEN TIL TREDELINGSMODELLEN	73
6.3	AVSLUTTENDE KOMMENTARER	75
7	LITTERATUR	77
8	APPENDIKS	87
8.1	VEDLEGG 1: DE 10 OLJEBUD	89
8.2	VEDLEGG 2: TRANSPARENCY INTERNATIONALS CORRUPTION PERCEPTION INDEX	90

Liste over figurer

Figur 2-1 Korrupsjonstrekanten gir et innblikk i dynamikken som styrer korrupsjonen.....	13
Figur 2-2 Forskjellige styringsmodeller for petroleumssektoren i utviklingsland.....	22
Figur 5-1 Tredelingsmodellen i Norge.....	38
Figur 5-2 Den norske oljemodellen.....	39
Figur 5-3 Tre-delingen i petroleumssektoren.....	54
Figur 5-4 Inndelingen i Nigeria.....	54
Figur 5-5 Opprettelsen av nye institusjoner og etater under PIB.....	58

Liste over tabeller

Tabell 2-1 Tredelingsmodellen.....	24
Tabell 8-1 Corruption Perception Index.....	90

Forkortelser

CPI – Perceived Corruption Index (brukt av TI)

EITI – Extractive Industries Transparency Initiative

FDI – Foreign Direct Investments

GC – the United Nations Global Compact

IOC – International Oil Corporations

IRCG – International Country Risk Guide

MMP – Ministry of Mines and Power

MNC – Multinational Corporations

MPR – Ministry of Petroleum Resources

NCS – Norsk kontinentalsokkel

NEITI – Nigerian Extractive Industries Transparency Initiative

NGC – National Gas Company Plc.

NNOC – Nigerian National Oil Company

NNPC – Nigerian National Petroleum Corporation

NOC – National Oil Corporations

NPAMC – the National Petroleum Assets Management Corporation

NPD – Norsk Petroleumsdirektorat

TI – Transparency International

UNCAC – United Nations Conference Against Corruption

1 Introduksjon

Olje – *det sorte gull* – har vært en av verdens viktigste råvarer helt siden den moderne industrielle tidsalderen gjorde sitt inntog og man gikk vekk fra dampdrevne maskiner. Olje, eller petroleumsprodukter har blitt mer og mer viktig i løpet av forrige århundre og er i dag en viktig ressurs for utviklingsland så vel som industriland. Dette har bidratt til at olje troner øverst på listen over de mest strategiske råvarene i verden (Johnston 2007:54). Fordi petroleumsindustrien er ofte svært lønnsom sammenlignet med en del andre industrier og i stater med store forekomster av hydrokarboner er ofte petroleumssektoren dominerende på flere måter. Enklest kommer denne dominansen til syne på nasjonalbudsjettet til disse statene. Siden olje er en så viktig ressurs og i tillegg er så inntektsinndrivende så skulle man tro at det å oppdage olje eller tilsvarende inntektsinnbringende naturressurser ville ført til økonomisk oppgang og utvikling. Historien har visst oss utallige eksempler på at dette ikke er tilfelle. Sachs og Warner (1995) presenterer dette oppsiktsvekkende paradokset i sin undersøkelse av knapt hundre ressursrike land, hvor de avdekker at funn av store forekomster av naturressurser som olje, gass og edle metaller ofte fører til negativ økonomisk vekst. Dette paradokset har populært blitt kalt «the resource curse» eller ressursforbannelsen.

Det er blitt lansert flere forklaringer på hvorfor eksistensen eller oppdagelsen av olje og/eller andre naturressurser kan ha uheldige økonomiske og [ofte] politiske konsekvenser, blant de fremste av disse forklaringene er «Dutch Disease» eller hollandskysyke. Kort fortalt fungerer hollandskysyken slik at ved overforbruk av oljepenger (eller tilsvarende midler tjent på naturressurser) så vil verdiøkningen i den lokale valuta bli kunstig høy. Dette medfører seg uheldige ringvirkninger, eksportvarene til landet blir dyrere, og dette fører til at landets konkurranseutsatte sektor blir svekket og den økonomiske utviklingen i landet stagnerer. En annen forklaring på dette problemet er korrupsjon og svake institusjoner. Dette er noe en rekke studier fokuserer på (blant annet Deacon 2011; Leite og Weidmann 1999; Sachs og Warner 1995). I slike studier av politiske effekter er det også vanlig å se på sammenhengen mellom naturressurser og politisk stabilitet. Det er også vanlig at oljen eller petroleumsnæringens betydning fremheves (Kaldor, Karl og Said 2007:11). En fellesnevner for både utviklingsland og overgangsøkonomier er politiske systemer der korrupsjon og bestikkelser er utbredt (OECD 2002). Korrupsjon er ansett som en «*multi-billion dollar*» industri som i stor grad overgår de samlede globale bistandstranaskjoner (ibid.). Korrupsjon er også ansett som «den griske hånden» som fører til økte kostnader for potensielle investorer og for samfunnet for øvrig (Shleifer og Vishny 2002). Investeringer generelt, men også kanskje spesielt i utviklingsland,

tenderer til å skape positive «spillover» effekter utenfor investeringsrammene. Slike positive «spillover» effekter reduseres når investeringsprosesser er utsatt for korrupsjon og bestikkelser. Dette resulterer ofte til at økonomisk utvikling ikke alltid er utfallet av investeringer, både innenlandske og gjennom FDI (utenlandsinvesteringer).

Hvis vi antar at alle politikere og offentlige tjenestemenn er motivert av selvberikelse, blir korrupsjon uunngåelig i land hvor reguleringer og sanksjoner mot bestikkelser er underutviklet eller kanskje til og med fraværende. Globale antikorrupsjonstiltak har etter hvert fått innpass i flere land. Til tross for et økende anti-korrupsjonsfokus så er fortsatt multinasjonale selskaper (MNC) fra land regnet som «rene» involvert i korrupsjonsskandaler. Kombinasjonen av streng lovgivning i hjemlandet og økt negativt fokus på ryktet til gromsete MNC så kan man forvente at MNC fra land med gode anti-korrupsjonstiltak vil være tilbakeholdne med å investere i land med utbredt korrupsjon. Likevel finner vi utallige eksempler på at det motsatte foregår. Dette er spesielt gjeldene innenfor sektorer hvor muligheten for å tjene penger overstiger kostnaden ved å bli innblandet i en korrupsjonsskandale. Petroleumssektoren er en slik sektor.

I denne oppgaven skal vi se nærmere på Nigerias problemer med utnyttelse av landets oljerikdom. Vi skal se spesifikt på hvordan landets petroleumssektor har vært og er strukturert i forhold til korrupsjon. Denne oppgaven skal sees i lyset av erfaringene fra den norske styringsmodellen for petroleumssektoren.¹ Norge er et av de landene som er rangert som «highly clean» i Transparency Internationals (TI) International Percieved Corruption Index (PCI). Den oppfattet korrupsjonsindeks ble presentert av Transparency International i 1995, og denne indeksen presenterer korrupsjonstall på 177 land og territoriale stater (TI 2013). Siden korrupsjon er ansett som et vanskelig fenomen å måle, så er oppfattet korrupsjonsnivå ansett som et av de beste målene på korrupsjon (Wilhelm 2002). PCI er basert på en kombinasjon av målinger fra en rekke institusjoner blant annet Verdensbanken, the Developmental Bank, regional development banks og Economist Intelligence Unit. For at et land skal bli inkludert i indeksen må det ha blitt målt av minst tre av disse institusjonene (TI 2013). Landene blir i indeksen plassert på en skala fra 0-10, hvor 10 er regnet som land med tilnærmet ingen korrupsjon mens 0 er regnet som land totalt gjennomsyret av korrupsjon. I 2013 presentasjonen av PCI så var Danmark og New Zealand rangert høyest med en skår på 9.1. Norge var rangert som nr. 5 med en skår på 8,6. mens Nigeria var rangert som nr. 144 med en skår på 2.5. Helt nederst på delt 175.plass finner vi Afghanistan, Nord Korea og Somalia alle med en skår på 0.8

¹ Den norske petroleumsmodellen blir nøye gjennomgått og beskrevet i Farouk Al Kasim (2006) *Managing Petroleum Resources*.

(TI 2013). Indeksen måler korrupsjon blant offentlige tjenestemenn, men definisjonen som TI opererer med skiller ikke mellom offentlig og privat korrupsjon.

Norske selskaper har likevel blitt funnet å være like sannsynlige til å investere i korruperte land som MNC med opprinnelse i land med dårlig skår på PCI (Søreide 2004). Riktignok har anti-korrupsjonstiltak fått mer vind i seilene de siste årene, ikke bare her i Norge men også internasjonalt. En serie av internasjonale og nasjonale initiativ mot korrupsjon både i Norge og Nigeria har ført til sanksjoner mot korrupsjon.² Å bli avslørt for korrupsjon kan ikke bare være skadelig for et selskaps rykte, det vil i de aller fleste tilfeller være skadelig for tilliten folk har til den andre innblandede parten i saken, ofte en betrodd politiker eller institusjon.

Hovedpoenget med denne masteroppgaven er å se på hvordan petroleumssektoren i Nigeria har vært og er strukturert i forhold til korrupsjon. Den foreslåtte endringen i styringen av petroleumssektoren i Nigeria presentert i *Petroleum Industry Bill* (PIB) i 2012 tar utgangspunkt i å omstrukturere sektoren etter mal av den norske petroleumsmodellen, med klar inndeling mellom tre hovedfunksjonene: politikktutforming, regulator og kommersiell. Leite og Weidmann (1999) finner i sin studie at det er spesielt to anti-korrupsjonstiltak som har effekt. De finner ut at institusjonsbygging, som for eksempel utbedring av overvåkningsteknologi, tenderer til å ha større effekt i utviklingsland, mens sterkere juridisk nærvær tenderer til å ha større effekt i industriland. I lys av dette presenterer jeg hypotesen som denne masteroppgaven bygger på, nemlig at innføringen av bedre institusjoner fører til mindre korrupsjon. Forskningsspørsmålet blir derfor:

1. *Hvordan er de forslåtte endringene i den institusjonelle oppbygningen i petroleumssektoren forventet å endre korrupsjonsnivået i Nigeria?*

I denne sammenhengen er det viktig å huske på at det ikke bare er institusjonelle endringer som betyr noe i forhold til korrupsjon. Kultur og kulturelle holdningsendringer er svært sentrale når man skal bekjempe et korrupsjonsproblem. For at Nigeria skal foreta seg en vellykket omstrukturering av petroleumssektoren, så er de samtidig nødt til å bedrive omfattende holdningsendringer, slik at den nye reformen ikke bare blir en *papirreform*, mens situasjonen forholder seg uforandret i virkeligheten. Det kan også tenkes at en slik holdningsendring allerede har skjedd og er i ferd med å skje, i alle fall på sentralt politisk plan. Jeg nevnte ovenfor

² Statoil-Horton-saken; Onninen-saken; SINTEF-saken; Statoil-Melkøya-saken; M-I SWACO-saken og Kongsbergsaken er bare noen av de korrupsjonsskandalene som har rammet Norge de siste ti årene. Les mer om disse i Transparency International Norge (2012).

at hvis man antar at politikere er opptatt av selvberikelse så blir korrupsjon uunngåelig i land hvor reguleringer og sanksjoner mot bestikkelser og korrupsjon er svake eller til og med fraværende. Det store spørsmålet blir derfor hvorfor politikerne er villige til å endre på det systemet de har beriket seg på så lenge?

Sammenligningen med Norge og den norske petroleumsmodellen vil sådan være svært sentral, da Nigeria helt klart har tatt utgangspunkt i hvordan Norge har strukturert sin petroleumssektor når de nå har laget en plan for omstrukturering av deres egen petroleumssektor. Den norske petroleumsmodellen er en modell som i de senere årene er blitt mer og mer interessant blant utviklingsland og er ansett å minimisere korrupsjon og øke statens økonomiske vekst i kontrollerte former (Norad 2012). Vil vi derfor kunne anta at jo mer lik den norske modellen den nye restrukturerte nigerianske modellen blir, desto mindre er sannsynligheten for korrupsjon? Effektene forbundet med korrupsjon, økonomisk vekst og kvaliteten på de politiske institusjonene henger tett knyttet sammen. Koblingene mellom variablene innenfor *korrupsjon-vekst-institusjoner* problematikken er ikke sannsynlig at har enkle lineære sammenhenger, i stedet så blir disse variablene påvirket av en rekke andre forhold, som gjør enkle sammenligninger kompliserte.

Inklusiv introduksjonsdelen så vil denne masteroppgaven bestå av seks hoveddeler som tar sikte på å gi en grundig gjennomgang av oppgavens tematikk og problemstilling. I kapittel to vil jeg gjennomgå den mest sentrale litteraturen og empiriske funn på ressursforbannelsen, korrupsjon, naturressurser og svake institusjoner. I kapittel tre vil oppgavens teoretiske rammeverk bli presentert, mens kapittel fire presenterer oppgavens metode. Her vil oppgavens filosofiske bakgrunn, metodevalg, begrensninger og forutsetninger bli diskutert. I kapittel fem, som utgjør selve kjernen i denne oppgaven vil jeg først presentere den norske modellen og noen av de viktigste erfaringene Norge har fra denne. Deretter vil resten av kapittel fem omhandle casestudien av petroleumssektoren i Nigeria. Kapittel seks består av en diskusjon rundt oppgavens problemstilling. PIB forsøker som kjent å innføre tredelingsmodellen ved hjelp av opprettelsen av nye institusjoner og oppdeling av allerede eksisterende institusjoner. PIB har blitt sterkt kritisert for å konsentrere mye makt. Som casestudien av Nigeria og diskusjonskapittelet viser så blir uforbeholdent mye makt konsentrert rundt ministeren i Ministry of Petroleum Resources (MPR).

2 Litteraturgjennomgang

Et av de merkeligeste fenomenene økonomer fra hele verden har støtt på er det fenomenet hvor økonomier dominert av naturressurser har svakere økonomisk fremgang og på et vis er dårligere utstyrt i søken etter økonomisk fremgang og utvikling enn stater hvor økonomien ikke er dominert av naturressurser (Prebisch 1950, 1964; Singer 1950). På 1970-tallet ble dette fenomenet ytterligere drevet frem i litteraturen på grunn av påvirkningen som det store oljesjokket hadde på de oljeeksporterende statene (Neary og Van Wijnberger 1986; Mabro 1980). På 1980-tallet dukket fenomenet «dutch disease» opp i litteraturen (Corden 1984). På 1990-tallet så ble effektene av petroleumsinntektene tema, her så man spesielt på hvordan myndighetene i disse statene opererte (Ascher 1999; Auty 1990; Stevens 1986). Den røde tråden som går gjennom denne tidlige ressursforskningen er at utvinning og utarming av naturressurser skal generere inntekter til staten som de igjen skal omsette i økonomisk vekst og utvikling. Imidlertid viste realiteten seg å være omvendt. Land med store naturressurser ser ut til å prestere dårligere enn sine mindre ressursutrustede naboland. Dermed begynte begrepet "ressursforbannelse" å gå inn i litteraturen (Auty 1993). Disse bekymringene brakte IMF og Verdensbanken på banen sammen med noen ikke-statlige organisasjoner (NGO). De gikk foran for å bane veien mot en «ressurs velsignelse» heller enn en «ressursforbannelse». Over de siste årene har også korrupsjon fått økende fokus som et av de viktigste hindrene for at disse ressursrike landene ikke evner å omsette naturressursrikdommen i økonomisk utvikling. Misbruket av offentlig posisjon for selvberikelse har blitt et av hovedområdene for blant annet forskere og reformpolitikere (Mauro 1998). De siste årene har vi sett et økende fokus på korrupsjonsproblemet, både hos de mye omtalte utviklingslandene men også industriland har vært preget av korrupsjonsskandaler. Den svake økonomiske veksten flere av verdens utviklingsland har opplevd har sørget for økt fokus på deres sviktende institusjonelle kapasitet (Leite og Weidmann 1999).

Videre i dette kapittelet følger en litteraturgjennomgang og vi starter med en gjennomgang av ressursforbannelsen. Her blir fem ulike forklaringer på ressursforbannelsen gjennomgått. Deretter skal vi se nærmere på hva korrupsjonslitteraturen sier om korrupsjon, svake institusjoner og naturressurser.

2.1 Hva er ressursforbannelsen og hvilke forklaringer finnes på den i litteraturen?

Tesen om ressursforbannelsen går ut på at land som er rike på naturressurser vil oppleve disse ressursene mer som en forbannelse enn som en velsignelse. Det er vanlig å skille mellom to

varianter av ressursforbannelsen: (i) den sterke varianten som er forbunnet med utarming av naturressurser som for eksempel olje og kan ha en rekke uheldige konsekvenser, først og fremst økonomiske men også politiske. Det er her vi finner paradokset om at land som er rike på naturressurser ofte har svakere økonomisk vekst enn land fattige på naturressurser (Sachs og Warner 1995:1; Karl 1997:4; Gylfason 2002:18). (ii) Den svakere varianten av ressursforbannelsen er de effektene man møter på når man forsøker å takle effektene av den sterke varianten. Ressursforbannelsen er i all hovedsak blitt undersøkt i forbindelse med utviklingsland, siden utviklingsland i større grad enn industriland er utsatt for negative konsekvenser som følger av utarming av naturressurser. Årsaken til at de er mer utsatte for disse konsekvensene kommer ofte av at de har manglende eller ofte underutviklede institusjoner som ikke klarer å motstå kreftene den nye og dominerende sektoren ofte får. Dette er en prosess som Terry Lynn Karl (1997:197) kaller for «petroliseringsprosessen». Dette er en prosess som er ekstra uheldig hvis den rammer utviklingsland tidlig i statsbyggingsprosessen. Som for eksempel tidligere kolonistater som fikk sin frihet samtidig som man oppdaget betydelige petroleumsressurser. Det som ofte skjer er at statene blir avhengige av pengene petroleumsindustrien genererer, såkalte "petrodollars". Det man da ser er at land som har bedre utviklet statsstruktur med godt innarbeidede institusjoner er bedre rustet til å takle en ressursboom. Moses (2010) følger litt i disse baner når han argumenterer for hvordan Norge har klart å lure ressursforbannelsen, til tross for petroleumsindustriens dominans i landets relativt lille økonomi.

Ressursforbannelsen har både økonomiske og politiske effekter, og som nevnt innledningsvis har det blitt lansert fem forklaringer på dette problemet, og vi har allerede nevnt hollandskyken og her vil denne forklaringen først bli nøyere gjennomgått, deretter vil fire andre forklaringer for svak økonomisk vekst i ressursrike stater bli gjennomgått. Så la oss derfor først repetere litt og gå mer i dybden av den første forklaringen: Hollandskyken stammer som kjent fra Nederland, hvor de i etterkant av store naturgassfunn på 50- og 60-tallet opplevde en kraftig økonomisk tilbakegang. De enorme inntektene landet akkumulerte på svært kort tid førte til en rask og relativt sterk økning i landets valuta (nederlandsk gylden) og i de påfølgende årene ble disse inntektene brukt til å finansiere og bygge ut en svært omfattende og lite effektiv velferdsstat. Dette viste seg å svekke konkurransekraften til den private sektoren, og den nederlandske industrien fikk en kraftig knekk som den brukte mange år på å overkomme (Gylfason 2012:11). Kort fortalt så førte den dramatiske økningen av landets valuta til at lønnsomheten til produksjons- og eksportsektoren gikk ned, og ikke bare fortrente den nye

petroleumssektoren de andre sektorene innad i landet, men også den totale eksporten til Nederland falt i relativ verdi. For når man utover på 1970-tallet opplevde at utvinningen av den verdifulle naturgassen gikk nedover, var det helt nødvendig med en smertefull omstillingsprosess. Denne omstillingsprosessen førte til høy arbeidsledighet, samt en svekket konkurranseevne for den gjenværende industrien i landet (Sachs and Warner 1995). Nederland tok i bruk en rekke kraftige grep, men disse grepene resulterte i at de problemene landet hadde støtt på ble av den kortvarige varianten. Likevel festet det hollandske navnet seg som betegnelse for denne typen økonomiske tilbakeslag som følge av overforbruk av inntekter fra naturressurser.

For Norges del opplevde man noe av det samme, altså en mildere form for hollandsksyke utover 1980-tallet. Denne opplevelsen ble sentral for den norske ambisjonen om å lage mekanismer for å unngå hollandsksyke i fremtiden og dette kulminerte blant annet i opprettelsen av handlingsregelen i 2001. Norge forskutterte en sterk vekst i petroleumsinntekter og oppgraderte landets velferdsordninger drastisk i denne perioden. Samtidig som denne oppbyggingen av velferdsstaten pågikk så ble noe av landets ikke-petroleumsrelaterte industri bygget ned, til sammen førte dette til et vesentlig større tilbakeslag enn nødvendig etter en finanskrisen i kredittmarkedet og prisfall i oljemarkedet i 1986 (Norges Bank 2001). Dermed opplevde Norge noe av det samme som Holland hadde opplevd et par årtider tidligere, i alle fall når det gjaldt høyere arbeidsledighetsrater, betydelige samfunnsøkonomiske tap og tapte investeringer. Norge overkom riktignok disse problemene raskt og utpå 90-tallet så var Norge «tilbake på rett spor» (Norges Bank 2001:6).

Det store presset om å ta i bruk verdiene man genererer ved utarming av naturressurser som til slutt leder til hollandsksyken kan ha flere uheldige konsekvenser. Når det er snakk om så store verdier er det alltid noen som er villige til å krysse både den moralske grensen så vel som den rettslige grensen i kampen om fordeler eller å ta del av de nye enorme verdiene. Så vel som i dårlig institusjonelt utviklede utviklingsland som industriland så vil dette kunne skape grobunn for bestikkelser og korrupsjon. Det er et mareritt for sårbare så vel som etablerte økonomier hvis man ikke har kontroll på bruken av de enorme inntektene utarming av naturressurser bringer. Norges Bank peker også på tre potensielt viktige fallgruver man bør kjempe for å unngå i forbindelse med ressursforbannelsen. Blant annet peker de på at land med store forekomster av naturressurser som olje og gass, kan få problemer gjennom dårlige vekstvilkår for konkurranseutsatt sektor. I følge den tidligere sentralbanksjefen Svein Gjedrem, så er det vesentlig å sørge for å opprettholde en bred konkurranseutsatt sektor i

fastlandsøkonomien (altså ikke petroleumsrelatert industri), for nettopp å gi best mulig vilkår for ytterligere vekst i økonomien (Norges Bank 2001:7).

Den andre potensielle fallgruven som blir omtalt dreier seg om tilstrekkelig økonomisk disiplin i økonomien. Argumentet for denne fallgruven er at land som har blitt raskt rike på forekomster av naturressurser kan bli villedet og tro at de blir finansiert av det offentlige i anskuelig fremtid. Altså en situasjon ikke helt ulikt det som ble nevnt ovenfor hvor Norge opplevde på 1980-tallet med en stor utbygging av velferdssektoren, forskuttet av petroleumsinntekter. For å demme opp mot en slik holdning så er det viktig å ha god troverdighet fra statens side, hvor ansvaret for egen risiko ikke blir lagt på staten og velferdsstatens skuldre (Norges Bank 2001:7).

Den tredje fallgruven er at man gjennom utvinning av petroleumsressurser vil ha en stor profitt som overstiger «normal avkastning». Det etableres en form for grunnrente som tilhører staten, som da selvfølgelig skaper interesse for flere som ønsker en del av kaken. I publikasjonen slår Gjedrem fast følgende: «Beslutningsformene i det økonomiske og politiske livet må gi et effektivt vern mot at særinteresser får uforholdsmessig sterk innflytelse og kontroll over petroleumsformuen» (Norges Bank 2001:7). Det vil være avgjørende for en nasjons vekstevne med solide reguleringer på dette punktet. Det vil være lite heldig hvis et lands næringsliv vil være totalt avhengig av beskyttelse fra konkurranse.

I det nigerianske tilfellet så har presset fra lokalbefolkningene som de ulike høyerestående politikerne kommer fra vært ekstra stort. Det nigerianske samfunnet er tuftet på et *patronage* – eller *beskyttelsessystem* som har bidratt til lite effektiv bruk og i en rekke tilfeller feilbruk av ressurser generert fra naturressurser (Gordon 1996:71). Verdier generert fra naturressurser er spesielt sårbare for nasjonalistiske følelser, da befolkningen ofte har den oppfatningen om at dette er verdier som tilhører folket, derfor er ofte kravet om bruk av inntekter generert av disse ressursene ekstra høyt. Dette diskuterer blant annet Rapley (2007) når han argumenterer mot «*rent-seeking*» teorien (tilkarringsteorien). Selv om det kan virke logisk at når man reduserer staten så betyr det at man samtidig også reduserer mulighetene for tilkarring og korrupsjon. Dette fordi det kan henge sammen slik at mens tilkarring er økonomisk og ovenfra og- ned: hvor regjeringer lager forskrifter, kvoter, som tilbyr muligheter for inntekter, og de internasjonale oljeselskapene (IOC) følger disse retningslinjene. Hvis man følger denne tankegangen så vil en innskrenking at staten minimere slike muligheter. Imidlertid kan det være at i stedet for å komme fra staten, så kan enkelte typer tilkarrings atferd stamme fra av samfunnet. Altså, heller enn å være ovenfra og- ned og økonomisk, så kan tilkarring være nedenfra og- opp og politisk. Det kan oppstå når konkurransen for makt er styrt etter folks ønske

etter å ta del i ressurser kontrollert av staten. I slike tilfeller vil en innskrenking av staten ikke redusere tilkarring, men heller føre til høyere priser på de ressurser eller maktposisjoner blir forsøkt anskaffet. Dette kan endre maktbalansen innenfor staten og styrke posisjonen til de rike med gode forbindelser. Bayart (1993) hevder at korrupsjon i Afrika er faktisk nedenfra og opp: selv om en politiker ønsker å være ærlig, er presset fra hans eller hennes støttespillere i lokalsamfunnet så stort at politisk overlevelse, og i noen tilfeller fysisk overlevelse, er avhengig av bruk av hans eller hennes stilling i staten til å dele ut tjenester og generelt sørge for ordninger som ugunstig favoriserer de i lokalsamfunnet. Å redusere størrelsen på staten vil derfor ikke eliminere denne usunne kampen for statens ressurser men heller gjøre den mer konsentrert og kanskje til og med voldelig.

Den andre av de forklaringene vi skal gjennomgå her er tesen om rentierstaten. En rentierstat er en stat som lider av svekket statskapasitet og (Karl 1997:190) forklarer rentier stater på denne dekkene måten i sin innflytelsesrike bok *The Paradox of Plenty*:

”Rentier states ... suffer from diminished state capacity. When states do not have to depend on domestic taxation to finance development, governments are not forced to formulate their goals and objectives under the scrutiny of citizens who pay the bills. At the same time they are permitted to distribute funds among sectors and regions on an ad hoc basis. Excessive centralization, remoteness from local conditions and lack of accountability stem from this financial independence”.

Rentierstater er altså stater som henter stort sett alle sine inntekter fra naturressurser og derfor er de ikke avhengige av å beskatte befolkningen, dette resulterer ofte i et dårlig utbygd byråkrati, da staten ikke har de insentiver som trengs for å bygge ut en sterk statskapasitet, og staten vil ofte føle at den ikke trenger noen form for godkjennelse (legitimitet) fra befolkningen for den politikken som blir utøvd, siden det ikke er befolkningen som «plukker opp» regningen slik som i moderne demokratier og velferdssamfunn. Karl (1997:190) argumenterer for at rentier statene ofte vil være ustabile og preget av sosial og politisk uro, da det i «boom» perioder vil gå bra, mens med en gang det blir svikt i inntektene fra naturressursene gjennom produksjonsnedgang eller svikt på det internasjonale markedet, så eksisterer ikke det byråkratiet som trengs for å drive inn skatteinntekter fra befolkningen og myndighetene vil kunne møte sterk motstand og sannsynligheten for sosial og/eller politisk uro øker sterkt. Igjen kan vi trekke paralleller tilbake til bestikkelser og korrupsjon, i en rentier stat som genererer alle sine inntekter fra naturressurser vil være avhengig av å tjene mest mulig på denne ressursutnyttelsen, en prosess som ofte innebærer samarbeid eller utdeling av konsesjoner til internasjonale oljeselskaper. I tillegg oppstår det ikke noen ansvarsfølelse, da de statlige inntektene ikke er

derivert fra befolkningen men fra en utvinnbar naturressurs. Dette kan være med på å senke terskelen for korrupsjon.

Den tredje forklaringen vi skal gjennomgå her er tesen om «rent-seeking» eller fordelingskampteorien. Denne teorien forteller historien om hvordan de enorme verdiene som eksisterer ved utarming av naturressurser som olje og gass, som oftest kombinert med dårlig definerte eiendomsrettsregler, et dårlig marked eller til og med et ikke-eksisterende marked kan ofte føre til fordelingskampatferd. Gjennom en slik type atferd vil ressurser bli avledet til mindre gunstige områder (Gylfason 2002:5). Ofte i kombinasjon med trekkene ovenfor så kan fordelingskampatferd føre til politisk uro, blant annet hvor ressursene er geografisk avgrenset kan det oppstå væpnet konflikt mellom opprørsgrupper og styresmakter for å oppnå kontroll over ressursene (Smith 2004:234) og slike borgerkriger står i kontrast til konflikter som dreier seg om ressursknapphet. Rent-seeking eller fordelingskampteorien er kanskje den av forklaringene til ressursforbannelsen som har de sterkeste parallellene til korrupsjon, da byråkrater og politikere bruker deres posisjon i staten for å skaffe seg bestikkelser.

Den fjerde forklaringen går ut på at forekomsten av store naturressurser kan redusere både offentlige og private insentiver til å akkumulere menneskelig kapital som for eksempel utdanning (Gylfason 2002:6). Utdanning er et av de fremste stegene på vei mot et moderne samfunn og er mer viktig hvis landet skal ha mål om å bli demokratisk. I land rike på naturressurser er ofte størsteparten av befolkningen sysselsatt i primærnæringene, og dette bidrar til å svekke insentivene for utdanning.

Den femte forklaringen henger tett sammen med den forrige forklaringen men går mer på at forekomsten av store naturressurser kan gi befolkningen en falsk trygghet og føre til at myndighetene mister kontrollen over den langsiktige tankegangen, hvor viktigheten til økonomisk vekst som inkluderer frihandel, byråkratisk effektivitet og institusjonell kvalitet bør stå i sentrum, men faller bort til fordel for tankegangen rundt kortsiktige løsninger for rask gevinst og personlig vinning.

2.2 Hva er korrupsjon og hvilke konsekvenser kan korrupsjon ha?

Korrupsjon er ikke et nytt fenomen og strekker seg flere tusen år tilbake i tid som et av verdens vanskeligste samfunnsbyråkratiske problem. Noonan (1984:xi-xii) gir et interessant historisk tilbakeblikk hvor han går flere tusen år tilbake i tid og følger korrupsjonsproblemet gjennom litteraturen, fra egypterne til den amerikanske grunnlov. Selv med en slik lang tradisjon så har korrupsjon aldri vært mer sentralt som problem enn det vi har opplevd den siste tiden. For i

løpet av de siste tiårene så har korrupsjon blir ansett som et av de største hinder på veien mot å oppnå økonomisk vekst, ansvarlighet og demokrati i utviklingsland. I følge Transparency International (2012) så er korrupsjon tilstede over alt; i hvert land og i enhver industri så finner man eksempler på korrupsjon. Ingen land har så langt oppnådd en perfekt skår på PCI indeksen til TI, dette forteller oss at alle land som er innlemmet i denne indeksen har vært borti korrupsjonsproblemet på et eller annet vis. Uansett er noen land karakterisert som mer korrupt. Til tross for at korrupsjonsproblemet er så utbredt så har de økonomiske studiene på korrupsjon vært ganske begrenset. Etter Becker og Sigler (1974), så har flere studier (Rose-Ackerman 1975, 1978; Klitgaard 1988, 1991; Groendijk 1997; Khan 2009) fokusert på «principal-agent model of corruption» altså på forholdet mellom mottakeren og den som betaler bestikkelsen. Disse studiene undersøker ulike måter man kan stimulere og motivere «agenten» til å opptre ærlig og varierer fra lønnsøkning i offentlig sektor til indoktrinering (opplæring i anti-korrupsjon og generelle holdningsendringer).

Korrupsjon utføres tradisjonelt ved bruk av bestikkelser og det er vanlig å skille mellom grådighetskorrupsjon og nødvendighetskorrupsjon (Greed Corruption vs. Need Corruption). Grådighetskorrupsjon også kalt stor-korrupsjon er den typen korrupsjon hvor for eksempel store multinasjonale selskaper betaler bestikkelser for å få kontrakter/lisenser de ellers ikke ville ha fått, eller når politikere misbruker sin politiske makt for å oppnå personlig gevinst. Mens nødvendighetskorrupsjon er når man betaler bestikkelser for å få tilgang til en tjeneste som man egentlig skulle hatt krav på. Dette er korrupsjonshandlinger som man ofte finner i land hvor staten ikke er i stand til å tilby de tjenestene de skal.

Å studere korrupsjon er spesielt krevende, da problemet ofte foregår i det skjulte og er vanskelig å avdekke. Mangelen på gode tilgjengelige data er stor og ofte må man forholde seg til annenhåndskilder, slik som Perception Corruption Index (PCI), korrupsjonsindeksen til Transparency International. Det kan også være problematisk å sammenligne korrupsjon på tvers av land, da lover og regler som spesifiserer hva som er korrupsjon i det enkelte land varierer. I tillegg kommer kanskje den største barrieren når det gjelder korrupsjon, nemlig kultur. Den kulturen, eller heller kanskje ukulturen som eksisterer i et land kan være svært forskjellig fra den som eksisterer i et annet land. Korrupsjon er et velkjent ord som kan ha ulik betydning på forskjellige språk og i ulike kulturer, man kan si at korrupsjon er et svært tvetydig begrep og det er viktig å definere dette nøye for at videre drøftinger og sammenligninger skal kunne utføres uten at antagelser blir feilaktig.

Når det gjelder den allmenne definisjonen av korrupsjon så er det mer enighet. Enkelt kan man si at korrupsjon er tyveri av politiske, sosiale og økonomiske goder/fordeler på bekostning av befolkningen. Dette er en litt for bred definisjon og ligner litt på den definisjonen som Shleifer og Vishny (2002:91) bruker: «We define corruption as the sale by government officials of government property for personal gain». Denne definisjonen har sine begrensninger da den ikke inkluderer det private næringslivet. I tillegg så er ikke korrupsjon nødvendigvis utført kun til fordel for en selv, men kan like gjerne være utført på vegne av ens parti, venner, familie etc. Vi anerkjenner denne definisjonen til Shleifer og Vishny, som blant annet også Verdens Banker anvender, men i denne oppgaven vil vi derfor være bedre tjent med en litt bredere definisjon på korrupsjon. Definisjonen som Transparency International opererer med er av en slik art: «korrupsjon er misbruk av makt i betroede stillinger for å oppnå gevinst man ellers ikke ville ha oppnådd» (TI 2013). I tillegg skiller Transparency International mellom korrupsjon ifølge denne regelen og på tross av denne regelen, hvor det første peker på bestikkelser for å oppnå en fordelaktig gevinst som mottakeren av bestikkelsen er lovpålagt å utføre, mens den siste peker på fordeler som mottakeren av bestikkelsen ikke har lov til å utføre (Transparency International 2013). Det er også viktig å skille mellom ulike typer korrupsjon, men forholdet mellom økonomisk og politisk korrupsjon er ofte uklart og det går ikke noe vanntett skott mellom disse to typene korrupsjon. Bardhan (1997:1321) beskriver dette på en dekkende måte når han stiller spørsmålet: «Does striving for private gain include policies that are primarily oriented to increasing the chances for remaining in office?».

2.2.1 Problemet korrupsjon

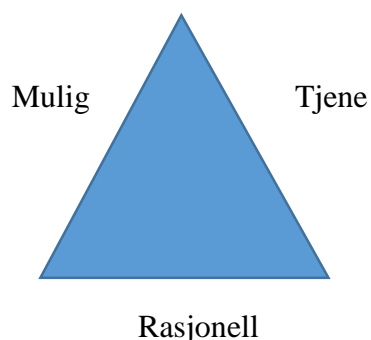
Korrupsjon er et samfunnsproblem som i stor grad henger sammen med hvordan staten fremstår og er sammensatt. Det er spesielt to faktorer som spiller inn her: (i) statens evne til å lage monopoler og (ii) graden av skjønn som byråkrater i det offentlige systemet har mulighet til å utøve. Her spiller også hvilken kultur samfunnet har en viktig rolle. Denne kulturen kan være særegen for det enkelte land eller region og kan variere mye fra land til land eller region til region og er med på å gjøre sammenligninger på tvers av disse problematiske. Akkurat dette med kultur og korrupsjon henger nøye sammen og er en av hovedfaktorene til at korrupsjonsproblemet er så komplekst og vanskelig å angripe som det er. Fordi kultur eller i denne sammenhengen ukultur, varierer fra samfunn til samfunn og kan til og med variere innad i et samfunn, i ulike deler av offentlig sektor etc. Her kan enkelte deler være preget av større ukultur enn andre. I tillegg er det to andre faktorer som har hatt påvirkning på korrupsjon den siste tiden, nemlig den sterke veksten i internasjonal handel og de økonomiske og politiske

endringene som mange land rundt om i den tredje verden har opplevd de siste tiårene. Dette er endringer som har bidratt til å skape et miljø hvor betaling av bestikklser for adgang til markeder eller goder de ellers ikke ville hatt har vært svært lukrativt for store multinasjonale selskaper. Dette kan ha bidratt til å skape en ond sirkel, for når noen først har startet med å betale bestikklser for adgang til slike markeder så legger de automatisk press på andre selskaper/partner som ønsker å delta i denne økonomiske aktiviteten, hvis de ikke henger seg på så vil de kunne risikere å havne i bakleksa.

Den ultimate kilden til tilkarringsvirksomhet (rent-seeking) er tilgjengeligheten til inntektskilder. Korrupsjon oppstår mest sannsynlig hvor statlige reguleringer og ordninger legger forholdene nærmest til rette for enorme profitter ved tilkarringsvirksomhet. Eksempler på slike statlige reguleringer og ordninger er: handelsrestriksjoner (som importkvoter og tariffen), industrifavoriseringspolitikk (som subsidier og skattefradrag) og priskontroll. De mest ideelle tilfellene oppstår i fraværet av effektive restriksjoner fra myndighetene, dette er spesielt gjeldende i naturressurssektorer, som olje og gass. Hvor muligheten for fortjeneste grovt overstiger kostnadene ved både investeringer og bestikklser. Myndighetspersoner som forvalter lisens og kvoteordninger i disse industriene er nesten dømt til å bli tilbudt bestikklser (Mauro 1998).

Dynamikken i korrupsjonsproblemet er litt kompleks, den styres som kjent av de samme dynamikkene som styrer markedet, nemlig tilbud og etterspørsel. I tillegg er det noen momenter som er sentrale innenfor korrupsjonsproblemet. For å enklere forstå denne dynamikken så har jeg laget *korrupsjonstrekannten*.

Figur 2-1 Korrupsjonstrekannten gir et innblikk i dynamikken som styrer korrupsjonen.



Figur 2-1 Korrupsjonstrekannten (Kilde: forfatteren).

Trekantens tre sider står hver for en viktig del av dynamikken i korrupsjonsproblemet. 1. Tjene: Forteller oss at det alltid er mulig å tjene noe på korrupsjon, enten det er penger eller politisk

makt. 2. Mulig: Om ikke institusjonene og lovverket gjør det mulig for korrupsjon så er de i alle fall i så dårlig forfatning at de ikke klarer å hindre korrupsjon. Her det er mulig å gjøre endringer for å forebygge korrupsjon. 3. Rasjonell: Forteller oss at det for mange er rasjonelt å utføre eller ta imot bestikkelser, de følger ofte denne tankegangen; *«fordi hvis ikke jeg gjør dette, så vil noen andre gjøre det i stedet»*.

2.2.2 Faktorer som kan fremme korrupsjon

Som nevnt ovenfor så ligger mye av grobunnen til korrupsjon innebygget i statens natur. I denne delen skal jeg først gå litt mer inngående i en rekke direkte faktorer, deretter skal jeg gå inn på noen indirekte faktorer som kan bidra til å fremme korrupsjon. Blant de direkte faktorene finner vi (i) reguleringer, (ii) skattesystemet, (iii) budsjettbestemmelser og (iv) tildelinger av offentlige goder til under markedspris (Tanzi 1998). For å starte med det første, så er reguleringer noe av det mest sentrale i hvordan en stat opererer. Det er ofte gjennom disse reguleringene at statens monopoler ofte oppstår, og det er de som styrer disse reguleringene som bestemmer hvem som skal få tildelt kvoter og lisenser til leting og utvinning av petroleumsprodukter. Dette innebærer ofte hyppig og nærgående kontakt mellom bedrifter og byråkrater, hvor mye makt er lagt i hendene på disse byråkratene?

Når det gjelder skattesystemets rolle så er det åpenbart at klare lover og regler er ønskelig for å redusere mulighetene for korrupsjon. Det er likevel noen særtrekk som kan bidra til å skape grobunn for korrupsjon i skattesystemet. For eksempel vil det kunne oppstå når skattereglene er uklare og gir rom for ulike tolkninger (smutthull), eller når lovene er så uklare at de åpner for mer kontakt enn nødvendig mellom skattebetalerne og skatteinnskriverne. I tillegg vil det også kunne skape grobunn for korrupsjon hvis lønnsnivået til skatteinnskriverne er lavt. Videre følger det noen faktorer som baserer seg på institusjonell kontroll; hvis den statlige kontrollen over skatteinnskriverne er svak så vil det åpne muligheter for korrupsjon, dette henger ofte sammen med lave straffer eller kanskje til og med ignorering av korrupsjonshandlinger (Tanzi 1998).

Når det gjelder budsjettbestemmelser så peker (Tanzi 1998:12) på tre spesifikke områder hvor korrupsjon er spesielt gjeldene. Disse tre områdene er (i) prosjekter/foretak som staten finansierer over statsbudsjettet, (ii) hvor staten kjøper varer og tjenester og til slutt (iii) investeringsfond. I utviklingsland så vil ofte penger fra nødhjelp og naturressurser ofte bli plassert i slike fond, siden disse er mindre oversiktlige og vanskeligere å kontrollere.

Den siste av de direkte faktorene er statens evne til tildeling av offentlige goder til under markedspris, dette er spesielt gjeldene i stater som har utviklet en velferdsstat, hvor det kan være attraktivt å tilegne seg goder ved hjelp av bestikklser av offentlige ansatte som sitter med tildelingsmakt av slike ytelser.

Ovenfor er det lagt frem en rekke direkte faktorer som kan fremme korrupsjon, på samme vis vil det under blir lagt frem faktorer som indirekte kan påvirke korrupsjonsnivået i et samfunn. Blant disse indirekte faktorene finner vi (i) kvaliteten på byråkratiet, (ii) lønnsnivået til offentlige ansatte, (iii) rettssystemet, (iv) institusjonell kontroll og til slutt (v) lover, regler og prosedyrers transparens. La oss starte med nummer en, viktigheten av et godt fungerende byråkrati. Byråkratiet er en svært sentral del av den moderne staten, og byråkrater kan tidvis inneha stor makt. Fordi byråkrater sitter i posisjoner hvor bestikklser ofte kan bli brukt som brekkstang for å få tilgang til goder eller få fortlgang i behandlingsprosesser. Webers klassiske byråkratimodell har ofte blitt brukt som eksempel på et byråkrati fritt for korrupsjon. Dette fordi det er et byråkrati hvor byråkraterne er ærlige tjenere av staten og har ingen egeninteresse av å utnytte sin posisjon. En mer inngående gjennomgang av Webers idealbyråkrati følger lengre ned.

Når det gjelder lønnsnivået til offentlig ansatte så virker det slik at hvis lønnsnivået blant offentlig ansatte i korrupsjonsutsatte sektorer er lavt så vil det kunne virke korrupsjonsfremmende, fordi byråkraterne kan bli fristet til å spe på inntektene sine ved å la seg bestikke. I petroleumssektoren er dette ekstra relevant siden det er så store summer og verdier i omløp. Shapiro og Stiglitz (1984) bruker «the shriking model» når de argumenterer for hvordan det er mulig å bekjempe korrupsjon, og finner ut at høyt lønnsnivå gir insentiver til å være mindre korrump. I vårt tilfelle har lønnsnivået i petroleumssektoren ikke i så stor grad vært forbundet med korrupsjonsproblematikken, men heller forbundet med «brain drain» eller hjerneflukt, hvor de med høyest/best kompetanse flytter seg fra offentlig sektor til privat sektor. Dette har vært et av problemene i norsk petroleumssektor, og har bidratt til en lønnsøkning i offentlig oljesektor, spesielt i petroleumsdirektoratet og i det statlige oljeselskapet Statoil (Al-Kasim 2006a).

Når det gjelder rettssystemet så viser Becker (1968) sin forbryterteori at kriminelle handlinger henger nært sammen med sannsynligheten for å bli tatt. Ved å overføre dette til korrupsjon så vil korrupsjonsnivået kunne reduseres ved økt sannsynlighet for å bli avslørt, samt økte straffer for de som blir avslørt for korrupsjon. Her dukker det opp et åpenbart problem, fordi det kan tenkes at en slik innføring med skjerpede systemer, bedre kontroll og strengere straffer ville

ført til et lavere korrupsjonsnivå målt i antall korrupte handlinger, men det kan også føre til at de korrupsjonshandlingene som blir gjennomført nå blir utført med høyere bestikkelser. Dermed har bare prisen for korrupsjonshandlinger gått opp, slik at man klarer å ta livet av den aller minste korrupsjonen men den mest alvorlige korrupsjonen som involverer de største bestikkelsene bare blir løftet til et høyere nivå, for å veie opp for den økte straffefaren og strafferammen.

Når det gjelder institusjonell kontroll så kan man igjen følge Becker (1968) sin forbryterteori – sannsynligheten mellom det å begå en forbrytelse og å bli avslørt henger nøye sammen. Dette er like gjeldene i det offentlige systemet, og dette viser hvor viktig det er med god institusjonell kontroll. Generelt kan man si at de viktigste funksjonene for å bekjempe korrupsjon er de som bør eksistere innad i de aller fleste institusjonene. Dette er funksjoner og egenskaper som er tett knyttet opp mot Webers byråkratimodell, med ærlige arbeidere og funksjonærer som har klare etiske retningslinjer å forholde seg til med transparente prosedyrer som åpner for etterkontroll (Weber [1922] 1978:956). Webers byråkratimodell – idealbyråkratiet består av syv hoveddeler hvor flere av disse delene er bygd ut med en rekke underdeler. Kort oppsummert bygger denne modellen på at byråkraten eller den offentlige ansatte er en trofast og ærlig tjener av det mandatet han/hun innehar og utøver sin tjeneste etter de instruksene som er gitt fra staten. Dette er et litt firkantet syn på hvordan det byråkratiske samfunnet fungerer i praksis hvor det er stort innslag av byråkratens egen bruk av skjønn som ofte er avgjørende. Det norske byråkratiet er tuftet på denne modellen og prøver så godt som det kan å leve etter denne malen.

Når det gjelder gjennomsiktigheten/transparensen til lover, regler og prosedyrer så er dette også et yndet sted for korrupsjon. Mange land sliter med uoversiktlige og til tider tvetydige lovverk, og hvor de aktuelle lovene ofte ikke er offentlig tilgjengelige og blir stadig endret uten at dette blir offentliggjort for allmennheten. Når det gjelder hvilke prosedyrer i policy anliggende hendelser så er det viktig at disse ikke åpner for uærligheter, det vil si blant annet at kontrakter og konkurranser skal legges ut på anbud og være offentlig tilgjengelig for etterkontroll (Tanzi 1998:20).

2.2.3 Negative effekter av korrupsjon

Den kanskje aller viktigste grunnen til at korrupsjon er skadelig for samfunnet og for økonomisk vekst og utvikling er at korrupsjon undergraver legitimiteten til staten, det frie markedet og kanskje til og med demokratiet (hvis det er tilstede). I tråd med oppgavens teoretiske rammeverk «the grabbing hand of corruption» peker Mauro (1995:681) på at høyt korrupsjonsnivå i et land kan bidra til å bremse den økonomiske utviklingen, fordi usikkerheten

og de høye merkostnadene som korrupsjonen bringer med seg er med på å redusere investeringer og kan virke investeringsdempende på hjemlige så vel som utenlandske investorer. Man kan også forvente at korrupsjon kan bidra til å redusere økonomisk vekst ved å redusere kvaliteten på den offentlige infrastrukturen, redusere skatteinntektene og på grunn av tilkarringsvirksomhet så vil fokuset bli flyttet vekk fra produktive områder til de områdene som kan sørge for mest penger i lommen. I en empirisk undersøkelse av korrupsjons effekt på økonomien finner Mauro (1995) at en forbedring i et lands korrupsjonsnivå vil føre til en merkbar økning i et lands BNP. Han peker også på at den viktigste kanalen for hvordan korrupsjon reduserer økonomisk vekst er gjennom å redusere private investeringer, som står for over en tredjedel av korrupsjons generelle negative effekter.

2.2.4 Positive effekter av korrupsjon?

Selv om det er en bred enighet om at korrupsjon i seg selv er et onde og bør bekjempes, så dukker det til stadighet opp forskere innen korrupsjons- og økonomiskvekstlitteraturen at korrupsjon kan påvirke økonomisk vekst i positiv retning. Hovedargumentet til de som hevder at korrupsjon kan være bra for økonomisk vekst er at korrupsjon kan ha en effektiviserende effekt på forhandlingsprosesser. Dette argumentet blir støttet ofte opp med eksempelet om at de selskapene som er mest effektive og får mest ut av ressursene er de som også har råd til å tilby de høyeste bestikkelsene (Beck og Maker 1986; Lien 1986). Andre har også tidligere vært inn på denne effektivitetstanken. Blant annet argumenterte Leff (1964) og Huntington (1968) for at korrupsjon er effektiviserende fordi det fjerner eller går rundt mange av de hindringene som myndighetene har satt opp, og gjør det mulig å gå utenom ineffektive reguleringer ofte kalt byråkratisk sendrektighet. Dette ble ofte illustrert i litteraturen gjennom bruk av uttrykk som «corruption oils the mechanism» og «corruption greases the process». Egger og Winner (2005) argumenterte i de samme banene når de hevdet at korrupsjon ikke bare kan fungere som «den griske hånd» men også som en «hjelpende hånd» som muliggjør raskere byråkratiske beslutningsprosesser, transaksjoner og avtaler. Sådan kan korrupsjon på sikt bidra til å øke mulighetene for investeringer, da gjerne gjennom FDI. For i sin analyse av 73 i- og u-land så finner de et positivt forhold mellom korrupsjon og FDI. De bekrefter dermed argumentasjonen til Leff (1964) som nevnt ovenfor.

Akkurat som Egger og Winner (2005) så hevder Al-Sadig (2009) at korrupsjonen kan «grease the wheels» for investorer. Al-Sadig legger også vekt på en annen faktor når han gjør sin analyse, nemlig risikoen eller kostnadene som er forbundet med å bli oppdaget for korrupsjon. I samfunn hvor den institusjonelle kvaliteten er høy så vil denne risikoen øke og kostnadene

forbunnet med å opptre korrumpert øker i takt. For selv om Egger og Winner (2005) finner at korrupsjon er positivt for økonomisk vekst og utvikling så erkjenner de at tidligere empirisk forskning slår fast at i det lange løp så har korrupsjon hatt negativ påvirkning. For hvis MNC er villig til å betale bestikkelser for adgang til markeder og kontrakter så kan korrupsjon virke som «den hjelpende hånd» og «grease the process», for hvis gevinstene ved å utføre bestikkelser overstiger de kostnadene som er forbundet med korrupsjon så vil investeringene ofte finne sted. Problemet oppstår når man ikke kjenner til de eksakte kostnadene som er forbundet med korrupsjon, dette kan bidra til å øke usikkerheten hos MNC og dermed kan korrupsjon blir sett på som «den griske hånd» i stedet for «den hjelpende hånd» (Al-Sadig 2009).

2.2.5 Korrupsjon i den uformelle sektoren

Utviklingsland med et høyt korrupsjonsnivå er ofte karakterisert ved en stor uformell sektor. Med uformell sektor så menes det transaksjoner som er utført uten formell godkjenning eller anerkjennelse fra myndighetene. Huber og Boehm (2009:48) forklarer den uformelle sektoren på denne måten: "...the informal sector or shadow economy usually refers to economic activity that is not illegal *per se* but carried out at least partly below the radar of official statistics and regulations". I Afrika og Latin-Amerika så kan den uformelle sektoren være mye som 40 prosent av BNP, og i noen land som Nigeria og Tanzania så har den uformelle sektoren blitt målt til så høy som 50 prosent av BNP (Huber og Boehm 2009). Når en økonomi er dominert av en så stor uformell sektor så kan det oppstå vanskeligheter med å unngå denne sektoren når man skal gjøre business. I noen land så kan den uformelle sektoren, slik som i Nigeria være så stor og kraftfull at statlige restriksjoner og reguleringer ikke har noen innvirkning på denne sektoren (Huber og Boehm 2009). Dette kan bidra til å gjøre det ekstra brysomt å investere i land som er preget av store uformelle sektorer, siden det ofte betyr at man blir presentert kombinasjon av regulerte og uformelle avtaler.

For de ulike myndighetene i land med en stor uformell sektor så består ofte denne uformelle sektoren som en stor barriere mot implementeringen av reformer og reguleringer, ofte gjelder dette reformer som har siktemål mot å tiltrekke seg utenlandske investorer, med tanke på Foreign Direct Investment (FDI). Slike reguleringer blir ofte referert til som «red tape/rød tape» eller på en annen måte, overbyråkratisering. Dette har vist seg å ofte ha motsatt effekt av hva som var ønsket og leder ofte til mer grumsete avtaler «under bordet» (Huber og Boehm 2009). For når myndigheter innfører nye skatter, avgifter og reguleringer i sektorer eller i sektorområder som tidligere ikke har vært så berørt av staten så er det et vanlig utfall at sektoren

går enda dypere under jorden og korrupsjonen og de avtalene som ikke tåler dagens lys går enda dypere under jorden (the World Bank Group 2012). Å følge det nye regelverket blir oppfattet som en ekstra kostnad og som kan redusere investeringsmulighetene gjennom nye reguleringer. Dermed opplever mange utviklingsland at å anerkjenne og opprettholde den uformelle sektoren faktisk kan føre til mindre korrupsjon, enn hvordan utfallet kan bli når de arbeider mot den (the World Bank Group 2012). Følgelig er MNC ofte involvert i den uformelle sektoren når de gjør business i utlandet, i tillegg så vil offentlige tjenestemenn tendere til å være mer tilbøyelig for korrupsjon i land som har en stor uformell sektor, hvor bestikkelse av offentlige tjenestemenn er mer vanlig enn ellers. Vanligvis så ender dette i en nedadgående spiral hvor offentlige tjenestemenn og politikere forsøker å komme seg i posisjon slik at de kan operere som portvoktere og kreve bestikkelser, dette er en atferd som i litteraturen blir kalt for «rent-seeking». Huber og Boehm (2009) understreker at å redusere «red tape» er en av de enkleste måtene å redusere den uformelle sektoren på. Utbredt korrupsjon kan skape en stor uformell sektor, mens en stor uformell sektor kan gjøre korrupsjon mer «lovlig». Derfor kan man si at korrupsjon og den uformelle sektoren går hånd i hånd og henger tett sammen og påvirker hverandre.

2.2.6 Svake institusjoner, «good governance» og styringsmodeller for oljesektoren

Som nevnt ovenfor er korrupsjonsproblemet svært så relevant i sammenheng med utarming av naturressurser, fordi ressursleting og ressursutarming er en bransje som fort kan vise seg å være svært så lukrativ om man gjør funn av kommersiell betydning. Leite og Weidmann (1999) foreslår at en slik ressursøkende atferd blant både stater og store multinasjonale selskaper kan kaste et bedre lys over Sachs og Warner (1995) sitt paradoksale funn, nemlig at stater rike på naturressurser ofte lider av negativ økonomisk utvikling i det lange løp. De eksemplifiserer dette med noen klassiske eksempler fra økonomisk historie. Fra 1700-tallet hvor vi opplevde at et ressursfattig Nederland dro i fra Spania som på dette tidspunktet ble oversvømt av gull fra koloniene i den nye verden, til nyere eksempler hvor ressursfattige men nylig industrialiserte land i Øst-Asia på rekordtid har vokst til noen av verdens største økonomier og har utkonkurrert mange ressursrike land som oljestatene Mexico, Nigeria og Venezuela (Sachs og Warner 1995:2). Dette fenomenet er det ulike teorier som forsøker å forklare, blant annet nevner Sachs og Warner (1995) at det kan være sosiale forklaringer som ligger bak, vi kjenner jo alle til ordtaket om at raskt tjente penger ofte forsvinner like fort som de ble tjent. En bedre og mer forklarende teori er den vi allerede har vært innom innledningsvis i denne oppgaven, nemlig hollandsksyken.

Først og fremst kan det være lurt å skille mellom direkte og indirekte effekter fra naturressurser. De direkte effektene har populært blitt kalt for hollandsksyke og de indirekte effektene er de effektene vi ser at naturressurser har på institusjonsbyggingen. Mekanismene i de direkte effektene som skaper hollandsksyken er som følger: nye funn eller prisendringer i en sektor fører til nedgang i andre sektorer, for eksempel varer som er ment for eksport. Den raske økningen av vekst i en sektor fører til at politikerne føler seg presset til å øke veksten i statens tildelinger av tjenester, som infrastruktur og statlige tjenester, baksiden av dette er at et slikt miljø skaper negative effekter for annen industri, da deres varer ofte blir dyrere å eksportere til andre land. Politikere virker ofte handlingslammet i deres forsøk på å stoppe denne nedadgående spiralen når den først er kommet i gang. Dette gjenspeiles ved at politikere alltid må balansere med hensyn til to ofte motstridende sider; å ta de tøffe valgene og samtidig sørge for å opprettholde populariteten hos befolkningen (Karl 1997:5). Det er gjort en rekke studier på dette, men Sachs og Warner (1995:2) sin studie hvor nesten hundre land er undersøkt så avdekkes det et negativt forhold mellom naturressurser og økonomisk vekst.³ Hvis man ser på hvilke konsekvenser de indirekte effektene kan ha så ser vi at negativ økonomisk vekst henger sammen med kvaliteten på institusjonene i et samfunn (Sachs og Warner 1995).

I mange utviklingsland er petroleum den primære kilden for statlige inntekter, og svikt i styringen av denne sektoren kan få fatale konsekvenser for landets økonomi, sosiale utvikling og den politiske stabiliteten. På samme måte vil en velstyrt petroleumssektor kunne øke den nasjonale velstand, bærekraftig utvikling og sosial stabilitet (Lahn et. al 2007).

Før vi går videre bør vi først forklare hva petroleumssektor styring innebærer. Petroleumssektor styring refererer til den organiseringen og det systemet som eksisterer for å implementere beslutninger som angår utvinningen av petroleumssressurser. Det inkluderer blant annet den strukturelle og hierarkiske organiseringen av sektoren, beslutnings- og kommunikasjonsprosesser, de retningslinjer og målsetninger som styrer virksomheten og reguleringen av disse aktivitetene. Det er klart at det ikke eksisterer en enkelt modell for petroleumssektor styring som passer for alle (*One-size-fits-all*). Hvert enkelt land har sin egen spesielle kontekst, med sine egne tradisjoner og sin egen kultur for hvordan de ulike politiske og juridiske kreftene skal fordeles.

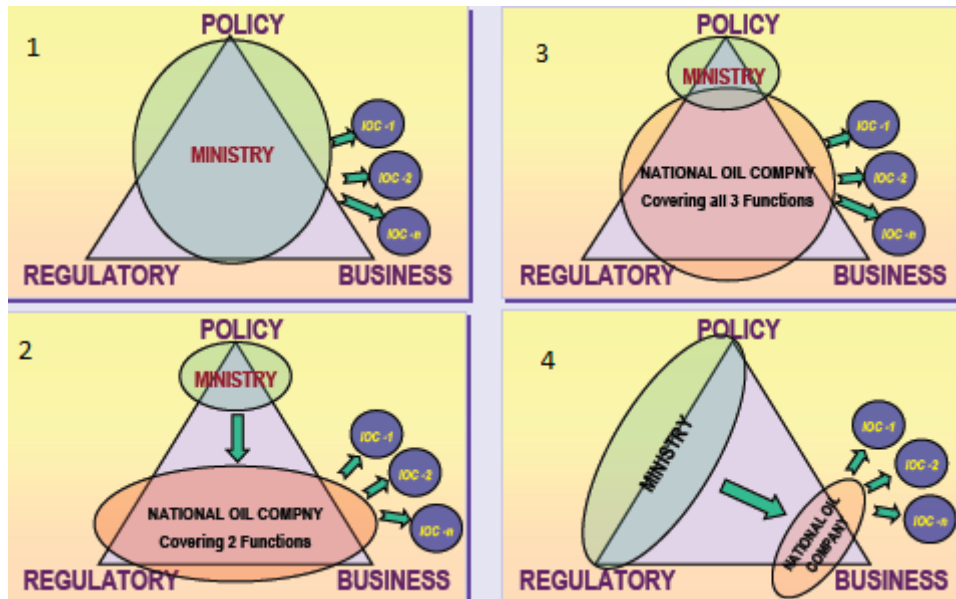
³ Dette resultatet oppnådde de selv etter å ha brukt kontrollvariablene (BNP, handelspolitikk og investeringsrate) i de respektive landene.

Når man er inne på petroleumssektor styring så snakkes det ofte om god styring eller «*good governance*». God styring innebærer en rekke ulike faktorer men i hovedsak er det fem hovedprinsipper som gjelder. Nemlig: *1. Klarhet i mål, roller og ansvar mellom de ulike etatene er viktig.* På grunn av petroleumsindustriens ofte spesielle situasjon og plassering i den nasjonale politikken og økonomien så blir denne sektoren ofte offer for overlappende politisk- og kommersiell beslutningstaking. Mangel på klarhet kan lede til motstridende agendaer, byråkratiskrot og politisk lammelse. *2. Bærekraftig utvikling til fordel for fremtidige generasjoner.* For som en kapitalintensiv heller enn en arbeidskraftintensiv industri, som er avhengig av en begrenset naturressurs, så bør og må bærekraftig utvikling stå som sentrum for all politikktutforming i denne sektoren. Denne typen politikktutforming er en balansegang og tar sikte på møte nåtidens behov uten at det går på bekostning av velferden til fremtidige generasjoner. *3. Muligheten til å utføre de rollene de har blitt tildelt.* Dette er ofte et problematisk område for de oljeproduserende statene, fordi det ofte oppstår et misforhold mellom hvor de teknisk kompetente arbeiderne blir sysselsatt og hvor de også trengs. Al-Kasim (2006a) var inne på dette når han diskutere problemet med «*brain-drain*» i petroleumssektoren når de med teknisk fagbakgrunn forlot den statlige sektorregulatoren til hensyn for arbeid i NOC og IOC. *4. Ansvarlighet for beslutningstakere og prestasjon.* Ansvarlighet krever klar delegering, kapable institusjoner og mekanismer for håndheving av regler. Uten håndhevelse av ansvarlighet vil korrupsjon kunne spre seg. *5. Transparens og nøyaktig informasjon.* De øverste politiske lederne med ansvaret for å bestemme politikken og målene for sektoren må være klar over kapabilitetene og interessene til hver enkelt ansvarlig autoritet, på samme måte som de må være klar over begrensningene til den autoriteten de er valgt/satt til å råde over (Lahn, Marcel, Mitchell, Myers og Stevens 2007:6-11).

Likevel har det den siste tiden har det vært et økende fokus på ulike måter å strukturere petroleumssektoren på. Det finnes en rekke ulike måter å strukturere styringsforholdene i petroleumssektoren på og både ulike og relativt like land har valgt og kan velge ulike måter å organisere dette på. Figur 2.2 viser en oversikt over ulike måter som utviklingsland har valgt å organisere sin petroleumssektor på. I land hvor den institusjonelle kapasiteten er svak så har man tradisjonelt sett hatt teknisk og økonomisk suksess ved å konsentrere makten i en og samme institusjon. Ressursene blir da gjerne konsentrert i et NOC. Denne løsningen har også sine ulemper, for ved å etablere en enslig og svært mektig etat (institusjon) så blir denne vanskelig å holde ansvarlig for sine handlinger og prestasjoner. Løsningen ved å konsentrere ressursene i en enhet blir ofte brukt når den institusjonelle kapasiteten er lav i påvente av

utbedring av den institusjonelle kapasiteten. Hvis et land følger denne strategien og først konsentrerer makten hos en enslig institusjon mens den institusjonelle kvaliteten er lav, for så senere gå over til delingen av makt når denne kvaliteten har blitt bedre så må de gå varsomt, stegvis og metodisk frem. Suksessfaktoren er avhengig om de andre institusjonene har klart å utvikle den styrken de trenger for å utføre sine nye oppgaver og fungere som en reell motvekt til det mektige NOC (Sayne, Mahdavi, Heller og Schreuder 2012).

Figur 2-2 Forskjellige styringsmodeller for petroleumssektoren i utviklingsland.



Øverst til venstre i figur 2.2 (Al-Kasim 2006b) finner vi modell 1. som viser en styringsmodell hvor departementet, da gjerne de øverste politiske lederne i landet har all kontroll over petroleumssektoren. Nederst til venstre finner vi modell 2. hvor det nasjonale oljeselskapet (NOC) har kontroll over både det kommersielle og de regulatoriske funksjonene, mens departementet kontrollerer det politiske. Øverst til høyre finner vi modell 3. som viser det allmektige NOC som kontrollerer det kommersielle og de regulatoriske funksjonene, men hvor departementet fortsatt har kontrollen over politikkkutforming og dermed har den overordnede kontrollen over NOC. Nigeria er et eksempel som har brukt denne styringsmodellen. Det statlige oljeselskapet NNPC har vokst seg stort men myndighetene har fortsatt hatt selskapet under sin kontroll fordi ved flere anledninger har Ministeren i Petroleumsdepartementet på samme tid vært administrerende direktør i NNPC. Nederst til høyre viser modell 4. hvor departementet har kontroll over de regulatoriske og politiske funksjonene mens det nasjonale oljeselskapet (NOC) kan operere fritt som en kommersiell aktør i samarbeid med de internasjonale oljeselskapene (IOC).

Sammenlignet med regimer hvor det nasjonale oljeselskapet innehar en del av eller hele reguleringsansvaret for sektoren, slik som med NNPC i Nigeria så har tredelingsmodellen en rekke teoretiske fordeler (Thurber, Hults og Heller 2010:5). En av de mest åpenbare fordelene til denne modellen er frigjøringen av kapasiteter i det nasjonale oljeselskapet. Fordi, i stedet for å være fokusert på hvordan de skal regulere sektoren de selv er deltakende i, så kan de heller konsentrere ressursene sine og fokusere på å utføre deres primære oppgave, nemlig å fungere som statens forlengede arm i den kommersielle delen av petroleumsindustrien og på denne måten sørge for at de enorme verdiene i sektoren blir kanalisert til staten. Sagt på en annen måte så muliggjør dette at selskapet kan fokusere mer på sin kommersielle konkurransekraft og en slik modell vil være insentivfremmende og effektiviserende. Dette vil bidra både på kort og lang sikt til å øke statens inntekter fra sektoren. For det andre så vil etableringen av en uavhengig regulator og kontrollinstans øke sannsynligheten for at myndighetene kan prestere bedre, både gjennom NOC og gjennom andre aktører involvert i sektoren som IOC. For det tredje så vil faren for interessekonflikter bli drastisk redusert. Ved å etablere en uavhengig regulator av sektoren så vil man eliminere muligheten for at NOC vil kunne bruke sin regulatoriske makt for å tilegne seg selv og eller sine samarbeidspartnere privilegier, for deres egne kommersielle interesser på bekostning av de totale statlige inntektene. For det fjerde så vil denne modellen sørge for å sette de statlige myndighetene i en bedre posisjon ovenfor NOC, og sådan forhindre at NOC blir for mektig og kan ta over andre statlige funksjoner og institusjoner og bli det Stevens (2008:6) kaller for «state within a state». For det femte så vil innrettingen av to separate statlige organer hvor begge har som hovedansvar å utvikle sektoren kunne fremme innovasjon og unngå dårlig(e) tilnærming(er)/politikkutforming på en måte som ikke er mulig i stater hvor alle disse funksjonene er samlet *under samme tak* (Thurber et al. 2010:7).

Tabell 2-1 Tredelingsmodellen

1. Tredelingsmodellen	2. Modellens ideelle funksjon	3. Mulige positive fordeler	4. Generelle Sektorytelsestall
<ul style="list-style-type: none"> - Uavhengige politikk og/eller regulerende etater - Kommersielt orientert NOC - Armlengdes avstand mellom etatene 	NOC kan fokusere på sine kommersielle kapasiteter	Bedre NOC prestasjoner	<ul style="list-style-type: none"> - Optimal inntektsinnsamling for staten - Positive sammenhenger fra olje til landets økonomi (og minimering av de negative effektene olje har på den interne økonomien – ressursforbannelse) - Effektiv politisk kontroll over oljesektoren
	Forbedret evne til å overvåke og benchmark	Bedre prestasjoner av NOC og andre selskaper	
	Reduserer interessekonflikter innad i staten	Offentlig interesser går foran private	
	Myndighetene kan kontrollere makten til NOC	Unngår problemer med et for mektig NOC	
	Økt debatt, og gransking av beslutninger i sektoren	Innovativ og effektive strategiske beslutningsprosesser	

Tabell 2.1 (Thurber et al. 2010:7) viser oss en oversikt over tredelingsmodellens ideelle funksjoner og fordeler. Selv om denne tabellen ikke nevner korrupsjon eksplisitt så setter den opp hindringer for korrupsjon implisitt. Aller viktigst er det at tredelingsmodellen enklere enn andre modeller unngår problemer med et for mektig NOC, og reduserer muligheten for interessekonflikter.

2.2.7 Anti-korrupsjonstiltak

Leite og Weidmann (1990:30) finner i sin studie av naturressurser og korrupsjon at det er spesielt to ulike anti-korrupsjonstiltak som har effekt. De finner ut at institusjonsbygging, for eksempel utbedring av overvåkingsteknologi, tenderer til å ha større effekt i utviklingsland, mens sterkere juridisk nærvær tenderer til å være mer effektivt i industriland.

«Both our theoretical and empirical results stress the importance of strong institutions in the wake of natural resource discoveries as a way to curb the associated negative growth effects of corruption. This is especially true in less developed countries where natural resource discoveries have a much higher relative impact on both the capital stock and the extent of corruption, and are confronted with generally weaker and less adaptable institutions. Other interesting empirical result are the findings that neither the corruption nor the growth process are different in Africa than elsewhere, and that rapid growth induces an increase in corruption» (Leite og Weidmann 1999:31).

Det siste tiåret har brakt med seg økt bevissthet ovenfor korrupsjonsproblemet og i kombinasjon med økt forbruker årvåkenhet og økt internasjonalt fokus, både nasjonalt og internasjonalt, gjennom offentlige myndigheter og gjennom ulike NGO så har fokuset på uetiske bedrifter og offentlige tjenestemenn ledet til en serie med tiltak og reformer som har som formål å bedre oversiktligheten og transparensten. Via The United Nations Global Compact (GC) så har en rekke selskap frivillig gått med på utføre deres business på en ærlig og etisk måte. Men, å følge de føringene som blir lagt frem i GC er ikke bindende og overvåkning av selskapenes faktiske holdning og handling blir derfor meget vanskelig. Dette gjør det også selvfølgelig vanskelig å holde selskapene ansvarlig for deres handlinger.

OECD konvensjonen om bekjempelse av bestikkelser og korrupsjon av offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningstransaksjoner legger frem en rekke retningslinjer og verktøy for selskap fra OECD land, i tillegg til noen få ikke-OECD land. Disse sikter etter å skape årvåkenhet om hvordan man kan unngå korrupsjon og bestikkelser i forretningsavtaler (OECD 1997).

I olje og utvinningsindustrien har EITI (Extractive Industry Transparency Initiative) banet veien for mer åpenhet og fokus på korrupsjonsforkjempelse. For å nå målene om mer åpenhet og mindre korrupsjon i utvinningsindustrien så fokuserer EITI på å få både investeringslandet og selskapene som gjør investeringer i det landet til å øke åpenheten rundt betalingsstrømmer innenfor petroleums- og gruveindustrien. EITI er et av verktøyene som er satt i gang for å bekjempe ressursforbannelsen. Et av de overordnede målene til EITI er å bidra til at en større del av inntektene fra disse naturressursene skal gå til å bedre hjemlandets økonomiske utvikling og heve levestandarden blant landets befolkning, slagordet til EITI er vært «Making resources work for people» (Regjeringen 2011). For gjennom åpenhet rundt betalingsstrømmene vil myndighetene i det enkelte land kunne stilles til ansvar for hvordan inntektene fra disse industriene forvaltes. Forutsetningene for at dette skal fungere blir derfor et bedre styresett og en indirekte konsekvens av dette blir dermed mindre korrupsjon. Et av de underordnede målene er derfor at effektene av tiltaket skal skape ringvirkninger og bidra til et bedre investeringsklima som på sikt vil kunne bidra til videre økonomisk utvikling i landet. EITI har utarbeidet et sett med prinsipper som alle medlemsland må følge, disse innebærer alt fra åpenhet og godt styresett, i tillegg så forutsetter det en aktiv deltakelse fra det sivile samfunn.⁴ Den viktigste

⁴ Les mer detaljert om hva EITI går ut på og myndighetene må godta når de deltar i EITI på:
http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/EITI/EITI_FactSheet.pdf
http://www.regjeringen.no/upload/OED/pdf%20filer/EITI/EITI_Rules.pdf

funksjonen som EITI innehar er at både hjemlandet og selskapet som inngår avtaler sammen, deler avtaleinformasjon og kontantstrømmen med det offentlige. Gjennom denne funksjonen så er de klar over at enhver snarvei vil kunne bli avdekket i offentligheten. På tross av den brede positive omtalen som EITI har mottatt rundt om, så finner vi programmets kritikere. Hayman (2009:56) hevder at det er en rekke kritiske mangler og begrensninger ved EITI fordi programmet ikke tar høyde for «...the allocation of oil and mining concessions, issues of money laundering or the tracking of revenues once they reach government budgets, to ensure that the money is spent properly». I tillegg så hevder Hayman (2009) at de selskap som tar del i slike frivillige programmer ofte er selskaper som allerede opererer på den rette side av bordet. Dermed blir det dannet et feilaktig bilde av programmets effekt, da de verste selskapene ikke tar del i programmet. I kapittel fem vil jeg gå nærmere innpå EITI i forbindelse med Nigerias deltakelse i programmet gjennom *Nigerian-EITI*.

3 Teoretisk rammeverk: Korrupsjon som «den griske hånd» (the grabbing hand of corruption).

Selv om noen forskere har argumentert for at korrupsjon kan virke positivt for økonomisk utvikling (Leff 1964; Huntington 1968; Beck og Maker 1986; Lien 1986; Egger og Winner 2005) så er de fleste enige om at korrupsjon er et onde og i det store bildet hindrer økonomisk utvikling (Maouro 1995; Khan 1994; Nwokeji 2007). Afrika er regnet som det mest korrupte kontinent, og på samme tid er det verdens desidert fattigste kontinent. I kontrast til dette så fremstår verdens i-land som mindre korrupt.

Korrupsjonslitteraturen nevner ofte kostnadene som er knyttet opp mot korrupsjonsproblemet. I denne oppgaven forutsetter vi at korrupsjon oppfattes som kostbart når man gjennomfører avtaler og transaksjoner. Shleifer og Vishny (2002) hevder at politikere ikke søker til posisjon for å maksimere sosial velferd, men i stedet søker etter å maksimere sine egne egoistiske mål, som i de aller fleste tilfeller betyr penger og/eller makt. Dermed hevder de at den «hjelpende hånd» teorien og den «usynlige hånd» ikke tar høyde for politiseringen av myndighetene med i beregningen (Shleifer og Vishny 2002). I motsetning til disse teoriene så legger «den griske hånd» teorien vekt på at korrupsjon er kostbart av to grunner. Nemlig (i) når de sentrale eller føderale myndighetene er svake så kan alle offentlige etatene kreve bestikkelser fra private aktører som ønsker å få innpass eller gjennomføre en avtale. Dermed vil mangelfulle eller dårlig fungerende institusjoner føre til korrupte tjenestemenn. Ved mindre det eksisterer et velfungerende rettssystem med et gode lover og klare regler. I situasjoner hvor «den griske hånd» er tilstede så hevder Shleifer og Vishny (2002) at investeringer blir ulønnsomme. Å bestikke hver eneste offentlige etat man er innom når man skal gjøre forretninger blir for kostbart til at investeringen blir lønnsom. Gitt at disse offentlige tjenestemennene generelt setter sin egeninteresse foran etaten, sektoren eller statens beste så vil reguleringsorganer alltid ha korrupte tjenestemenn.

Videre (ii) så på grunn av det hemmeligholdet som omkranser korrupsjonsproblemet så blir investeringer tradisjonelt rettet mot områder hvor mulighetene for å kreve store bestikkelser er høyest. Dette er tradisjonelt områder innen infrastruktur, forsvar (militær) eller naturressurser og ikke til sektorer som utdanning og helse (Shleifer og Vishny 2002). I følge «den griske hånd» teorien så blir korrupsjon ekstra kostbart for samfunnet fordi en utbredt bestikkelseskultur fører til lavere investeringsnivå, og på grunn av det hemmeligholdet som preger korrupsjon så fører det ofte til investeringer i betydningsløse prosjekter, eller i prosjekter som ikke fører til noe.

Shleifer og Vishny (2002:106) hevder også at hemmeligholdet til korrupsjonsproblemet leder til fordreide markeder hvor noen ofte oppnår monopol. Inngang til dette markedet er vanskelig og innovasjon er et fremmedord. På grunn av disse forholdene så er det lite insentiv til økonomisk utvikling og vekst i sektoren. De argumenterer for at veien ut av «den griske hånden» til korrupsjon er gjennom åpenhet og transparens i beslutningsprosesser. I tillegg så hevder de at økt økonomisk og politisk konkurranse i et samfunn kan bidra til å redusere korrupsjonsnivået. Shleifer og Vishny (2002) følger også tankegangen til Becker (1968) sin forbryterteori, nemlig at korrupsjonsnivået henger nært sammen med sannsynligheten for å bli tatt og nivået på straffeutmålingene er med på å bestemme kostnadene forbundet med korrupsjon.

Som nevnt ovenfor er det en rekke studier som fokuserer på korrupsjon og naturressurser. Spesielt Leite og Widmann (1990) sin studie gjør noen interessante funn. De finner ut at institusjonsbygging, som for eksempel utbedring av et lands overvåkningsteknologi tenderer til å ha større effekt i utviklingsland enn i industriland, mens strengere lover tenderer til å være mer effektivt i industriland enn i utviklingsland. I vårt tilfelle er dette sentralt når vi ser på hvordan et utviklingsland, Nigeria forsøker å bygge ut sin institusjonelle kapasitet, og har lansert en overvåkningsreform gjennom NEITI, og Norge som i 2003 skjerpet sin korrupsjonslovgivning og gjorde det juridiske nærværet mer skjerpet.

3.1 Forventninger ved testing

Korrupsjon er ofte blitt referert til som «den griske hånd» i politisk økonomi. Korrupsjon fungerer som en ekstra kostnad for alle samfunnslag, både økonomisk og sosialt, men det er lagt ekstra vekt på hvilke økonomiske konsekvenser korrupsjon har for et samfunn. Shleifer og Vishny (2002); Bliss og di Tolia (1997) legger vekt på den økte kostnaden som korrupsjon har på økonomien, og på alle transaksjoner som foregår i et marked. Hvis vi følger resonnetet til korrupsjonsteorien «den griske hånd» så kan vi anta at korrupsjon øker kostnadene for de involverte partene i en industri/ sektor og at den økonomiske veksten og utviklingen vil bli svekket på grunn av dette. Hvis vi i tillegg tar med tre-delingen av maktfaktorene i petroleumssektoren i denne ligningen så vil vi kunne anta at sterkere institusjoner i et åpent og gjennomsiktig system med en klarere maktfordeling vil kunne bidra til lavere korrupsjonsnivå og på sikt fremme økonomisk vekst og utvikling. Det som blir viktig og kanskje til tider problematisk i denne sammenhengen er hvordan vi kan vite eller slå fast at en institusjon er sterk? North (1990:3) definerer institusjoner på denne måten: «Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are humanly devised constraints that shape human

interaction”. Av dette kan vi tolke at sterke institusjoner først og fremst er institusjoner basert på et lovverk som binder og legger frem regler for menneskelig eller i vårt tilfelle offentlig interaksjon. Lagarde (2013) følger i samme bane men går litt lenger når hun definerer sterke institusjoner. Hun peker på tre spesifikke punkter som må oppfylles for at et lands institusjoner skal kunne kalles sterke. Nemlig, (i) lovverk og respekt for rettssikkerheten, (ii) sterke institusjoner er institusjoner som er kapable til å implementere og utføre lovene i henhold til de retningslinjene som blir gitt, og (iii) et kompetent og uavhengig rettsvesen som sørger for implementeringen og håndhevelsen av loven etter forutsigbarhet og transparens.

4 Metodologi

Dette kapittelet skal handle om oppgavens metodologi, altså den generelle tilnærmingen til forskning som legges til grunn i denne oppgaven. Dette kapittelet er delt inn i fire deler, hvor den første delen legger frem oppgavens vitenskapsfilosofiske basis. I den andre delen i dette kapittelet ser vi på metodene som de innsamlede data skal anvendes i analyseringen av disse data. I del tre skal vi gjennomgå oppgavens begrensninger og de antagelsene som blir gjort. I del fire skal vi kort innom den kontrafaktiske utviklingen.

4.1 Den vitenskapsfilosofiske basis

De forutsetningene som legges til grunn i denne oppgaven er grunnleggende positivistiske. Det vil si at problemstillingen angripes med det naturalistiske synet om at det finnes en «virkelig verden» der ute og vi følger deretter de positivistiske retningslinjene, at det er mulig å avdekke mønstre og sammenhenger i denne verden bare man bruker de rette vitenskapelige metodene før å gjøre det (Moses og Knutsen 2012:95). Formålet med denne oppgaven er å bygge opp en kunnskapsbase om hvordan den Nigerianske oljesektoren har vært, er og er planlagt å bli organisert.

4.2 Forskningsmetode

En rekke ulike forskningsmetoder kan bli brukt for å besvare forskningsspørsmålene i denne oppgaven. På grunn av det store omfanget og den omfattende litteraturen til korrupsjonsproblemet så er oppgavens problemstilling basert på andre- og tredjehåndskilder generert via dokumentstudier, eller såkalte ikke-påtrengende metoder (Tjora 2010:144). I kapittel to ble det utført en litteraturgjennomgang (også kalt metastudier eller review-studier). Dette er en kort gjennomgang av den mest relevante forskningen innenfor vårt avgrensede forskningstema, og består av en blanding av kvantitative og kvalitative analyser om hva som påvirker korrupsjon, hvordan korrupsjon påvirker økonomien og hvordan svake institusjoner legger premissene for oppblomstringen av korrupsjon. Litteraturgjennomgangen ledet oss frem til oppgavens teoretiske rammeverk som denne oppgaven opererer etter. Teorien og det problemet denne oppgaven ønsker å besvare ledet frem til valg av metode. De empiriske undersøkelsene som blir gjort i denne oppgaven blir utført gjennom en komparativ liten-N studie med to kvalitative casestudier. Først en kort casestudie av Norges erfaringer med den norske oljemodellen, deretter følger en casestudie av petroleumssektoren i Nigeria. Under følger et delkapittel som gir en kort introduksjon til casestudie som metode.

4.2.1 Casestudie

«Case studies are histories with a point...The case under study is interesting, relevant or in focus because of a larger theoretical concern or a specific research project» (Moses and Knutsen 2012:133). I samfunnsvitenskapen eksisterer det en rekke ulike definisjoner på casestudie. Casestudie kan bli definert som en metode som involverer systematisk innsamling av nok informasjon om en bestemt person, sosial sammenheng, hendelse, eller gruppe for å muliggjøre det ovenfor forskeren å forstå hvordan observasjonssubjektet fungerer (Berg and Lune 2014).

Denne oppgaven presenterer to casestudier av Norge og Niger hvor korrupsjonsproblematikken står i fokus og faller derfor under kategorien komparativ liten N studier (Comparative Small-N study). Først er en kort casestudie av Norge og Norges erfaringer med den norske petroleumsmodellen. Deretter følger hoved casestudien som ser på hvordan Nigeria opp igjennom historien har strukturert sin petroleumssektor, og vi skal se på hvilke korrupsjonsproblemer Nigeria har slitt med de siste ti-årene. I dette casestudiet skal vi se spesielt nærmere på de foreslåtte institusjonelle endringene lansert i *Petroleum Industry Bill 2012*. Mens litteraturgjennomgangen i hovedsak er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative studier, så er oppgavens to casestudier basert på kvalitative studier. Både det norske og det nigerianske «caset» utforsker lovgivning, reguleringer, samt normer og holdninger ovenfor korrupsjon. I så måte så faller disse to, eller dette casestudiet under *innebygd casestudie* tilnærmingen (embedded casestudy approach).

Her igjen vil jeg minne om oppgavens problemstilling; *kan vi forvente at de institusjonelle forandringene i Nigeria vil redusere korrupsjonsnivået?* Å teste om disse endringene faktisk endrer korrupsjonsnivået vil kreve en mer omfattende analyse i tillegg til at det nå ikke har gått tilstrekkelig med tid (faktisk har ikke PIB og disse endringene blitt innført enda). Det vil derfor være vanskelig om ikke umulig å se noen faktisk endring nå, men det vil være nyttig å bruke et oljebasert mål på korrupsjon, det er her sammenligningen med Norge blir nyttig. Vi skal se på hvor mye de Nigerianske myndighetene har forsøkt å importere fra den norske oljemodellen med hensikt til å minimere korrupsjon og fremme åpenhet i sektoren. Et casestudie er av natur ikke spesielt generaliserbart i seg selv. Likevel vil jeg argumentere for at det Nigerianske casestudiet er generaliserbart ovenfor land som befinner seg i samme situasjon. Nemlig, utviklingsland som sliter med sterk korrupsjon og en naturressurssektor som presterer svært dårlig. For som Berg and Lune (2014:330) sier «when case studies are properly undertaken, they should not only fit the specific individual, group, or event studied, but also generally provide understanding about similar individuals, group or events».

4.3 Kritikk – Begrensninger og antagelser

Det finnes utallige ulike definisjoner på korrupsjon og korrupsjon er et meget vanskelig problem å måle og ofte kan vi bare måle oppfattet nivå på korrupsjon. Forskning på korrupsjon generelt og på korrupsjon, naturressurser og svake institusjoner benytter seg vanligvis av International Country Risk Guide (ICRG) index eller TI sin Percieved Corruption Index (PCI) som mål på korrupsjon. Disse indeksene er basert på oppfattet korrupsjonsnivå og ikke faktisk korrupsjonsnivå. Man kan også stille spørsmål til den metoden disse indeksene blir laget på. For hvorfor opplever land som er kjent for å være korrupte lav økonomisk vekst? Er det sann at korrupsjon skader økonomisk vekst eller er det sann at lav økonomisk vekst automatisk leder til dårligere skår på korrupsjonsindeksen i et land?

Mauro (1995) argumenterte for at et av de største problemene med for å finne pålitelige kilder til konsekvensene og årsakene til korrupsjon var at korrupsjon i seg selv var vanskelig å kvantifisere. Selv om indekser som PCI har gjort korrupsjon mer kvantifiserbart så er det viktig å nevne tvetydigheten til slike indekser. PCI er en indeks som har blitt utsatt for kritikk for å være en upålitelig indeks. PCI har blant annet blitt kritisert for å være ufullstendig i noen land og gi feilaktige mål på korrupsjon i andre land. Mye av kritikken rettet mot PCI har vært på grunn av reliabiliteten til bruk av tredjehåndskilder (Francisco 2007). Riktignok har størsteparten av den kritikken som har blitt rettet mot disse indeksene kommet fra offentlige tjenestemenn misfornøyde med det resultatet og det bildet som har blitt tegnet opp av deres eget land eller kanskje mer spesifikt av deres egen regjering (Francisco 2007). Likevel er både ICRG og PCI brukt som et mål på korrupsjon, mye fordi de representerer den mest omfattende statistikk som finnes om korrupsjon på et globalt nivå i dag og selv om begge disse indeksene innehar visse begrensninger i henhold til deres validitet så er de fortsatt regnet for å tegne et troverdig bilde over det generelle korrupsjonsnivået i de fleste land som indeksene omfatter.

Likevel, det kanskje mest åpenbare og antageligvis største problemet man støter på når man skal måle korrupsjon, er nemlig at en slik kriminell handling ikke foregår fremme i lyset. Korrupsjon foregår i det skjulte og kan til tider være svært vanskelig å avdekke. For det andre så støter vi på problemer når vi skal måle spesifikt, dette fordi korrupsjon er et sammensatt problem og ved å måle spesifikt så mister vi mye informasjon. For eksempel hvis man prøver å måle antall bestiktelser som blir betalt, da vil man ignorere en rekke korrupte handlinger som ikke involverer bestiktelser, på samme vis hvis man forsøker å telle antall korrupte handlinger så vil man inkludere en rekke «ikke-relevante» korrupte handlinger. Derfor vil det kanskje være nødvendig å gå i detalj å se nærmere på hver enkelt korrupsjonshandling i en datainnsamling.

Bardhan (1997:1321) peker også på et problem når man skal måle korrupsjon, da spesielt sammenligne land med ulike korrupsjonsnivåer. Han illustrerer dette godt å denne måten: «A particular African country may be in some sense more corrupt than a particular East Asian country, even though the actual amount of bribe money exchanging hands may be much larger in the latter; this may be simply because rampant corruption may have choked off large parts of economic transactions in the other». Dette viser oss at det å måle korrupsjon er en vanskelig operasjon, enten man skal måle korrupsjon innad i et land, en sektor eller på tvers av ulike land eller ulike lands sektorer. Derfor er det viktig at målet er så operasjonalsert som mulig før man måler, slik at de funnene man gjør gir mening også utenfor sin egen kontekst.

Å definere korrupsjon er også et stort problem for forskere. De fleste studier og indekser fokuserer på korrupsjon utført av offentlige tjenestemenn. Denne oppgaven erkjenner at korrupsjon er et resultat av tilbud- og etterspørselsdynamikken og i så måte at korrupte samfunn er karakterisert av korrupsjon utført av både offentlige tjenestemenn, private personer og selskaper (spesielt med tanke på NOC og IOC). Dette er i samsvar med UNCAC som heller ikke skiller mellom korrupsjon utført av det offentlige eller det private (Hechler 2010). Derfor så skiller heller ikke denne oppgaven på korrupsjon utført i de private og offentlige sfærene. Riktignok vil fokuset i denne oppgaven være sentrert rundt korrupsjon i offentlig sektor, men uansett så vil vi i denne oppgaven forutsette at korrupsjon i den private sektoren er korrelert med korrupsjonen i offentlig sektor og at hvor og når korrupsjon er høy i offentlig sektor så er det sannsynlig at den er tilsvarende i privat sektor.

4.4 Kontrafaktisk utvikling

I en studie hvor forskningsspørsmålet utforsker kausaliteten mellom to eller flere variabler er det relevant å diskutere den kontrafaktiske utviklingen. Kausalitet er når årsaksforholdet mellom to variabler er klart, altså, at en variabel påvist er konsekvensen av en annen (Berg og Lune 2014). Den kontrafaktiske utviklingen handler i korte trekk om å definere eller kartlegge en hendelse som har inntruffet, for så deretter å gjøre en analyse for å fastslå hva denne hendelsen faktisk har utrettet, det gjøres ved å sammenligne den faktiske hendelsen med den kontrafaktiske utviklingen, som i samfunnsvitenskapen ofte er et tankeeksperiment hvor denne hendelsen ikke har skjedd (Menzies 2011). Det vil i denne oppgaven ikke utføres noen kontrafaktisk analyse, men ved å gjøre noen bemerkninger rundt den kontrafaktisk utvikling vil være et viktig verktøy å bruke i diskusjonskapittelet. I vårt eksempel vil den kontrafaktiske utviklingen være hvis Nigeria ikke innfører PIB etter tredelingsmodellen men beholder maktkonsentrasjonen slik den er i dag.

5 To casestudier - Institusjonelt design

Norges suksess i forvaltningen av landets petroleumsressurser har bidratt til økt oppmerksomhet om den til dels særegne norske måten å styre petroleumssektoren på. Ved hjelp av tre ulike myndighetsorganer: et nasjonalt oljeselskap (NOC) Statoil, som fungerer som myndighetenes forlengede arm i den kommersielle delen av petroleumsvirksomheten, et departement, Olje- og Energidepartementet, som på vegne av regjeringen bestemmer de politiske rammene for norsk petroleumssektor og et regulatorisk organ, Norsk Petroleumsdirektorat (NPD) som tilbyr god oversikt og teknisk kompetanse for sektoren så har Norge etablert seg som en av verdens ledende aktører i verdens kanskje mest attraktive industri, i alle fall med tanke på statlige inntektsmuligheter. Denne tredelingsmodellen har sørget for en god balanse innad i den norske forvaltningen og har hjulpet til med å begrense interessekonflikter. I tillegg har denne modellen sørget for at det nasjonale oljeselskapet Statoil har kunnet fokusere helt og holdent på sin kommersielle rolle, dette har vært viktig for at Statoil har kunnet bygge seg opp som den største aktøren på norsk sokkel og som en betydelig aktør i den internasjonale petroleumsindustrien.

På grunn av den tilnærmet ubegrensede suksessen som den norske oljemodellen har hatt så har spørsmålet om denne modellen bør bli anbefalt til andre oljeproduserende land blitt reist. Det er ofte i forbindelse med vurderingen av utviklingsland som har prestert dårlig over tid i petroleumssektoren eller i forbindelse med utviklingsland som nylig har oppdaget forekomster av olje/ og eller gass at den norske oljemodellen har blitt et tema. Det kan godt hende at den norske måten å strukturere petroleumssektoren på er den beste for Norge og for likesinnede land, men det er ikke sikkert at det er den beste løsningen for enhver svake oljesektor rundt om i verden.

Nigeria er nå, med lanseringen Petroleum Industry Bill på trappene til å implementere sin egen versjon av den norske oljemodellen. Et problem som dukker opp når man skal analysere PIB 2012 er at dette fortsatt er et lovforslag som enda ikke har vært oppe til formell høring i det Nigerianske parlamentet. Selv om Nigerianske myndigheter presser på for å få gjennomslag for dette lovforslaget så er det fortsatt store splittelser innad i den Nigerianske regjeringen og i parlamentet. Det pågår også stor lobby-aktivitet fra både store internasjonale oljeselskaper (IOC) og sivile interessegrupper. Til sammen så betyr dette at det er langt ifra sikkert at PIB vil gå igjennom systemet og bli vedtatt. Likevel velger jeg i denne oppgaven å tolke Nigerianske myndigheters standhaftighet mot en reform og radikal endring i petroleumssektoren dithen at hovedessensen i PIB blir stående til slutt.

5.1 Den Norske Petroleumsmodellen, Olje for Utviklingsprogrammet og norske holdninger mot korrupsjon.

Siden 1972 har Norge hatt en deling mellom de tre ulike styringsfunksjonene i petroleumsindustrien. Disse tre er den politikkutformende, den regulatoriske og den kommersielle funksjonen. Denne tilnærmingen til kontroll over landets viktigste næringskjede har inspirert til godt byråkratisk styre og har blitt tildelt mye av æren for at Norge har prestert så godt i petroleumssektoren. Likevel, det norske oljeeventyret var mulig på grunn av en rekke gunstige forhold og årsaker. En av de kanskje viktigste forutsetningene for oljeeventyret var at Norge på denne tiden var i stand til å ta disse beslutningene mye på grunn av landets tidligere erfaringer med reguleringen av vannkraft. For over hundre år siden ble man klar over den enorme muligheten Norge satt på i forbindelse med utbyggingen av vannkraft, og det ble dermed utarbeidet et robust lovverk som sørget for et gjestmildt klima for investeringer fra utenlandsk kapital med basis på konsesjonsavtaler med begrenset tidsaspekt. Dette bidro til å øke bruken av lokal arbeidskraft og industri, samt en tilbakeføring av rettighetene til disse vannkraftverkene til den norske stat og offentlig sektor når konsesjonsperioden var over, også kalt hjemfallsrett. Denne evnen til å tilpasse byråkratiet til petroleumsrelaterte spørsmål selv før noen oljefunn var gjort på norsk sokkel har vært sentralt til Norges effektive forvaltning av petroleumsressurser. Dette kontrer den første av Tanzis (1998) indirekte faktorer som kan fremme korrupsjon. Hvis et lands byråkratiske kvalitet er dårlig og ikke evner å tilpasse seg nye situasjoner vil korrupsjonsmuligheter enkelt oppstå. Men det var ikke bare den maritime tradisjonen som gav Norge et godt utgangspunkt før oljæraen. Norges suksess må ses i lyset av en unik startposisjon, som inkluderte alt fra, et velutviklet styresett, høyt effektivt offentlig byråkrati, veletablert juridisk system, sterke tradisjoner fra internasjonal rett og menneskerettigheter, lange tradisjoner med statlig involvering i den industrielle utviklingen, god tilgang på vannkraft – noe som betydde at landet ikke var like avhengig av oljen som energikilde, både geografisk og politisk nærhet til den vestlige verden og et godt utviklet utdannings- og forskningssystem med teknologisk kompetanse (Al-Kasim 2006b).

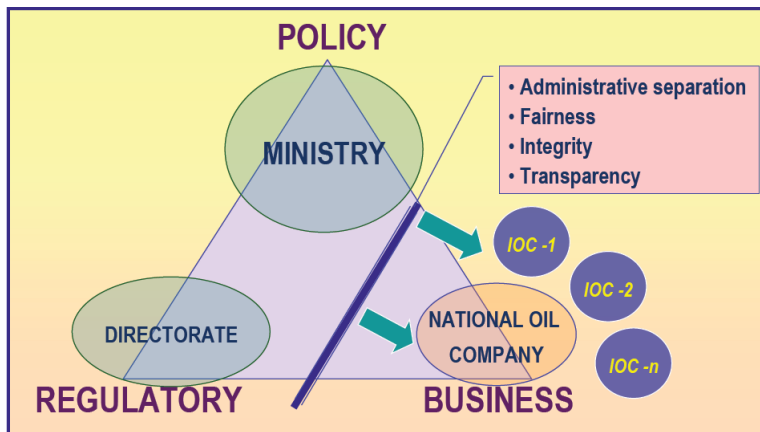
Den neste hovedoppgaven til norske myndigheter var å sette opp et rammeverk for tildeling av leteblokker til de private oljeselskapene. De uerfarne norske politiske myndigheter ble gitt betydelige ressurser til å lære alt de kunne om hvordan man utformet konsesjonspolitikken på den mest effektive måten. Våren 1965 ble dette arbeidet lagt frem i en kongelig resolusjon og åpnet dermed arbeidet med den første lisensrunden hvor de formelle og grunnleggende retningslinjene for Norges administrasjon av olje og gass. En formell lov som regulerte

petroleumssektoren lot vente på seg og kom ikke før i 1985, men de grunnleggende linjene som ble lagt frem i 1965 er fortsatt rådende i reguleringen av petroleumssektoren i dagens Norge. Dette grunnleggende lisensrammeverket førte til at internasjonale oljeselskap (IOC) begynte å bore brønner på norsk kontinentalsokkel (NCS)⁵. I 1969 kom det første store oljefunnet på Ekofiskfeltet. Det var først etter dette store oljefunnet at interessen for petroleumsnæringen skjøt fart og den politiske debatten startet i Norge på hvordan Norge skulle forvalte denne nye oljenæringen. Når man nå hadde oppdaget olje og gass i Nordsjøen så tok man i bruk erfaringene man hadde tilegnet seg gjennom vannkraft, fiskeri og gruvedrift til å etablere et enda strammere styringsregime.

Norske myndigheter bestemte seg tidlig for at administrasjonen av landets petroleumsressurser skulle skje ved hjelp av tre adskilte statlige organer som skulle operere i et vekt og motvekt forhold. Disse statlige institusjonene var et nasjonalt oljeselskap (NOC) som skulle være myndighetenes kommersielle aktør, et departement som skulle bidra med å stake ut den politiske kursen, samt et direktorat NPD (Norsk Petroleums Direktorat) som skulle operere som regulator og bidra med oversikt og teknisk kompetanse. Dette er de tre grunnpilarene i den norske oljemodellen. Dette institusjonelle designet har bidratt til å gi nyttige kontroller og balanser og slik minimere interessekonflikter, ofte kalt bukken og havresekken, i norsk politikk. I tillegg har det bidratt til at det nasjonale oljeselskapet Statoil kunne sette fullt fokus på kommersielle aktiviteter. Nedenfor illustrerer figur 5.1 (Al-Kasim 2006b) tredelingen i den norske petroleumssektoren.

⁵ NCS – The Norwegian Continental Shelf – Norsk kontinentalsokkel: består av hele offshore delen som Norge har suverenitet over. Dette inkluderer områder med etablerte produksjonsområder som Nordsjøen og Norskehavet samt et mer kontroversielt men lovende område som Barentshavet.

Figur 5-1 Tredelingsmodellen i Norge

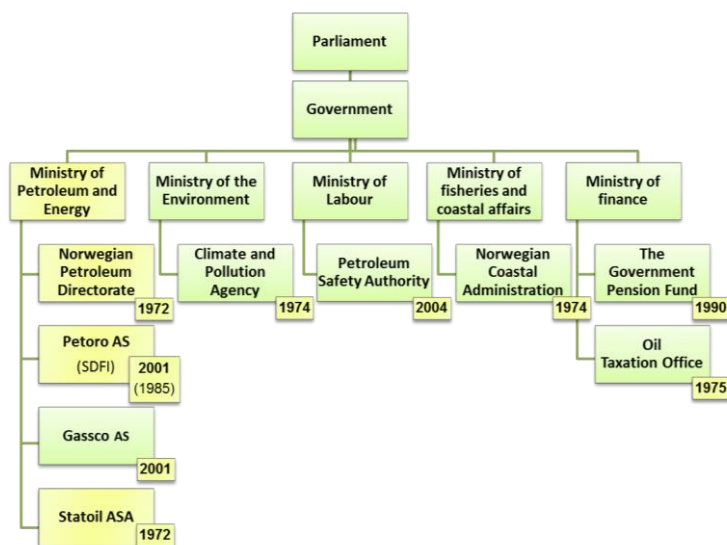


Denne tredelingen ble realisert da Norge bestemte seg for at et Nasjonalt oljeselskap (NOC) ville være et viktig redskap for ressursforvaltningen, og i 1972 dannet norske myndigheter det statlige oljeselskapet Den Norske Stats Oljeselskap AS – Statoil som skulle være styrende aktør på markedet og sørge for å maksimere fortjenesten til det offentlige. Like før dette hadde også norske myndigheter økt sin andel i det norske selskapet Norsk Hydro til 51 prosent. I tillegg oppfordret norske myndigheter de gjenværende norske privateide oljeselskapene til å slå seg sammen. Disse dannet dermed den tredje norske aktøren på markedet, Saga Petroleum. For å styrke sin evne til å overvåke og kontrollere petroleumsindustrien så etablerte norske myndigheter Petroleumsdirektoratet (NPD) i Stavanger. Dette skulle bistå med uavhengig teknisk og regulatorisk ekspertise til industridepartementet, som på denne tiden satte policyen for petroleumssektoren. Denne gradvis utbyggingen av den offentlige administrasjonen i petroleumssektoren hadde gått sakte men i årene 1968-72 så startet man aktivt å rekruttere folk med ulike spesialbakgrunn inn i den offentlige forvaltningen. Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 76 (1970-71) «Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkelen» gikk man inn for å følge det som i ettertid har blitt kalt «de ti oljebud». Disse oljebudene peker på at petroleumpolitikken må være helhetlig og at nasjonal styring og kontroll er sentralt for å sikre at forvaltningen av ressursene kommer hele det norske folk og samfunn til gode (St.meld nr 28. 2010-2011:8) (Se appendiks for oversikt over de ti oljebud). De ti oljebud er ikke direkte relatert til korrupsjonsproblematikken, men peker direkte på norske myndigheters klare politiske agenda, at inntektene fra petroleumsindustrien skal komme hele den norske stat til gode og at dette skal gjøres på best mulig måte, med naturvern og samfunnsutvikling som viktige faktorer.

Helt siden det første store kommersielle funnet med Ekofisk i 1969, og helt frem til i dag har det eksistert en felles politisk konsensus for at oljerikdommen skal brukes til utviklingen av det norske samfunn og til gode for fellesskapet. Denne politiske konsensusen var i stor grad med på å sikre kontinuiteten og forutsigbarheten til den norske oljepolicyen. Dette har derfor vært en av de viktigste hendelsene for vedlikeholdet av og den langvarige interessen av produksjon av olje og gass på norsk sokkel. Det norske skattetrykket i petroleumsindustrien er relativt høyt sammenlignet med andre oljeproduserende land, men på grunn av at Norge er ansett som en ærlig samarbeidspartner med kontinuitet i petroleumspolitikken så er fortsatt Norge og NCS et foretrukket sted for mange IOC, og man skal ikke undervurdere kraften i at «de vet hva de får» når de gjør investeringer på NCS (Alveberg og Melberg 2013:16).

Man kan på mange måter si at den norske petroleumsmodellen har vært avgjørende for fremgangen og veksten til norsk økonomi, samt finansieringen av den norske velferdsmodellen de siste 40 årene, og i 2012 representerte petroleumssektoren 23 prosent av landets totale verdiskapning og petroleumsprodukter utgjorde omtrent halvparten av Norges totale eksport (Alveberg og Melberg 2013:20). Den norske petroleumsmodellen er navnet som er gitt til den styringsmodellen som petroleumssektoren i Norge er organisert etter. Hovedansvaret for norsk petroleumssektor ligger hos Olje- og Energidepartementet som er kontrollert av regjeringen, som igjen springer ut av flertallet eller konstellasjonene i Stortinget. I tillegg til Olje- og Energidepartementet er det en rekke andre departement, direktorater, etater og andre enheter involvert i denne modellen. Det er akkurat denne spesielle ansvarsinndelingen som gjør den norske petroleumsmodellen så unik.

Figur 5-2 Den norske oljemodellen



Figur 5.2 (Alveberg og Melberg 2013:17) viser at det er en rekke institusjoner som er involvert i dette feltet innen norsk forvaltning, og at disse representerer de viktigste interessene i petroleumsindustrien. Denne ansvarsinndelingen er organisert gjennom flere nivåer og på tvers av ulike sektorer. Dette har bidratt til at ingen av de involverte institusjonene får lov til å dominere, dette har bidratt til å gjøre den institusjonelle kontrollen høy. Ingen av de involverte har vetorett. Handlinger som gjøres, kan med enkelthet etterkontrolleres, samtidig stammer de føringene som ulike departement, direktorat, etater arbeider etter fra flertallet i Stortinget. Dette kontrar Tanzis (1998) fjerde indirekte faktor. I det norske tilfellet er den institusjonelle kontrollen høy og dette er indirekte med på å redusere mulighetene for korrupsjon. Den norske oljemodellen er konstruert slik at man unngår politikk som kan beskrives med ordtaket «om bukken som passer havresekken».

Tanzis (1998) andre indirekte faktor, nemlig at lønnsnivået til offentlige ansatte spiller en sentral rolle når det gjelder deres insentiver til å begå korrupte handlinger. I Norge dreide dette seg om en litt annen problemstilling. Vi har allerede vært inne på det, nemlig problemet med «brain-drain» når ansatte i petroleumsindustrien går over fra staten til å jobbe i privateide selskaper. Dette har norske myndigheter bekjempet ved å sette opp lønningene til offentlig ansatte i petroleumsindustrien, da spesielt med tanke på ansatte i NPD og Statoil (Al-Kasim 2006a).

Den norske petroleumsmodellen lanseres hverken i denne oppgaven eller som fremlagt fra norske myndigheter gjennom OfU som noen fullstendig løsning. Det tilbys heller ikke at land som sliter med ressursforbannelse og korrupsjon skal lage en blåkopi av den norske petroleumsmodellen. Det er viktig at den norske petroleumsmodellen ikke løftes frem som en feilfri modell, men at den heller tilbys gjennom åpenhet og gjensidighet. Da kan den fungere som en inspirasjonskilde for de statene som har lyst til å lære om den norske suksesshistorien, når de selv skal utvikle sine egne petroleumssektorer. I denne oppgaven er den norske modellen anvendt som mal på et effektivt system i gjennomgangen av den nigerianske sektoren og styringsmodellen som siden opprettelsen har sviktet og prestert dårlig.

Den norske modellen har vist seg robust da den har klare rammebetingelser, og har evnet å iverksette institusjonelle forandringer når det har vært nødvendig. Dette betyr at den norske modellen ikke er en statisk enhet men at den har vært og fremdeles er en dynamisk modell som evner og tilpasse seg etter nåværende og fremtidige situasjoner. Statoils utvikling og resultater har vært nært koblet til selskapets forhold til norske myndigheter opp igjennom årene. Norges tilnærming med deling av de policy, regulatoriske og kommersielle funksjonene av

petroleumssektoren har inspirert til beundring og etterligning av den norske modellen for godt byråkratisk utforming av petroleumssektoren. For eksempel har Nigerias nye lovforslag (PIB 2012) tatt for seg den norske petroleumsmodellen når de nå setter ut for å rekonstruere sin petroleumssektor. Dette er ikke det eneste tilfellet av land som har tatt i bruk den norske petroleumsmodellen når de skal rekonstruere og forbedre sin stats petroleumssektor. Blant annet har Mexico, Mozambique, Ghana, Uganda og Øst-Timor tatt initiativ for å bruke den norske modellen som en inspirasjonskilde. Riktignok har andre land vist at andre styringsmodeller også fungerer bra, blant annet har Angola laget et produktivt regime rundt sin petroleumssektor med tilnærmet ingen formell deling mellom de tre policy-, regulatoriske og kommersielle rollene (Thurber et al. 2010:7).

Den norske modellen vokste frem fra det solide grunnlaget som ble lagt i 1965 og utviklingen av den norske petroleumssektoren har gjennom tidene vært preget av «prøv og feil-metoden», noe som til tider har ført til politiske konflikter. En annen faktor som har påvirket norske myndigheters syn på tredelingsmodellen er Kings Bay-ulykken på Svalbard i 1962. Dette var en gruveulykke som rammet det statseide gruveselskapet Kings-Bay, hvor 21 mennesker mistet livet. En av de direkte konsekvensene til denne ulykken var avgangen til den daværende Arbeiderparti-regjeringen. Den indirekte konsekvensen av denne ulykken har vært norske myndigheters syn på tredelingsmodellen og det ble i ettertid lagt vekt på å skape avstand mellom de kommersielle og de statlige funksjonene. For politikerne er det ideelt å skape en viss avstand til de beslutningsprosesser og ansvar for de avgjørelsene og den operasjonelle driften som skjer i de nasjonale selskapene. For de nasjonale selskapene er denne avstanden hensiktsmessig fordi de da kan drive business uten for mye politisk spill og innblanding.

Så langt, har den norske modellen vist seg å være robust nok til å styre og tilpasse både seg og sektoren den raske utviklingen som man nå har sett. I en casestudie av Statoil utført av Thurber og Istad (2010: 600ff) trekker de frem seks sentrale observasjoner som peker på hvorfor Norge har hatt den suksessen de har hatt innenfor petroleumssektoren:

(i) Norges politikktutforming har fra starten av vært fokusert rundt statens kontroll over petroleumssektoren, i motsetning til et ensidig fokus på profittmaksimering. Et resultat av dette var at staten ble mer fokusert på å unngå de negative effektene som utvinning av naturressurser kan føre med seg (som gjennomgått innledningsvis hovedsakelig ressursforbannelse-hollandsksyke), heller enn hvilke fordeler man kunne få ved denne nye næringen. Derfor var politikktfremgangen preget av varsomhet og baserte seg i stor grad på råd fra både økonomiske og politiske undersøkelser i forkant av større politikktutforminger.

(ii) Det aller viktigste verktøyet Norge hadde for å utøve kontroll over petroleumsindustrien på NCS var det gode byråkratiet som det åpne og demokratiske politiske systemet hvilte på. Ansatte i det offentlige system ble bevilget tid og ressurser til å tilegne seg kunnskap slik at de på sikt skulle være klare til å regulere og ta over kontrollen etter at det første store kommersielle funnet var blitt gjort. Den norske modellen (med delingen av kommersielle, politikktutformende og regulerende) fungerte således i stor grad på grunn av at byråkratiet var i stand til å tiltrekke seg nok kunnskap og erfaring for å utvikle en legitim motvekt for å balansere det raskt voksende Statoil.

(iii) Statoil spilte en viktig rolle for utvikling av norsk industri og opparbeidelsen av teknologiskunnskap. Fordi Statoil var et fullt statlig selskap og det var liten risiko forbundet med konkurs så tillot de seg å legge ressurser akkumuleringen av tekniskunnskap. Slik kunne de benytte innovasjon og utvikling på bekostning av en ren kommersiell organisasjon. Derfor ble blant annet langsiktig R&D (Forskning og utvikling) vektlagt, og på sikt lærte Statoil seg å takle svært teknisk vanskelige operasjoner. Operasjoner som for Norges del var helt nødvendig siden mesteparten av norsk olje har ligget på dypt vann og fortsettelsen av det norske oljeeventyret ser ut til å ligge i enda mindre gjestmilde klima, eksempelvis Barentshavet. Dette har vært en policy som har vært vanskelig å kritisere siden denne strategien har bidratt til betydelige langsiktige økonomiske fordeler, som har bidratt til å øke verdiskapningen i den norske petroleumssektoren.

(iv) Det formelle forholdet mellom Statoil og norske myndigheter har vokst og selskapet er i dag fortsatt under statlig kontroll, men på god avstand fra den politiske maktkampen som NOC ofte har vært innblandet i.

(v) Til tross for endringer i sitt formelle forhold, har det fremstått som umulig å kutte de nære båndene mellom den norske stat og et selskap med den innenlandske betydningen som Statoil har. Disse båndene kan fremstå på forskjellige måter, blant annet gjennom (1) virkningen på politiske beslutninger av direkte personlige forbindelser mellom Statoils ledere og politikere, (2) vedvarende «norsk-sentrert» påvirkning på Statoils strategi selv i en større sammenheng hvor Statoil internasjonaleseres, og (3) offentlig press fra politikere som fortsetter å se seg selv som Statoils eiere. Dagens ordning er ideell for politikere, da de kan fortsette å skåre politiske poeng ved å kritisere Statoil for deres investeringer og prioriteringer uten å behøve å bry seg om at deres kritikk får konsekvenser for den operasjonelle driften.

Til slutt (vi) Statoils erfaringer så langt kaster tvil over den vanlige oppfatningen om at samarbeid mellom NOC vil gi materielle goder i form av ressurstilgang over hele verden. I den grad en slik binding finnes og er reell, ville Statoil vært blant de best posisjonert for å dra nytte av den, både som en kompetent produsent og et selskap som kan være sympatisk til behovene til ressursrike land. Statoils posisjon som Norges forlengede arm kan slå ut på flere måter, enten som samarbeidspartner i Olje for Utviklingsprogrammet (som blir diskutert med inngående nedenfor) eller som en vanlig kommersiell aktør på markedet.

5.1.1 Olje for Utvikling

Utenriksdepartementet i Norge har etablert et eget prosjekt som kalles Olje for Utvikling (OfU). OfU er et prosjekt som tar på seg ansvaret for å lære bort de norske erfaringene til de stater som har hatt problemer med en petroleumssektor som har prestert dårlig, eller til stater som nylig har oppdaget betydelige petroleumsforekomster og er villige til å lære om den norske tredelingsmodellen for å forbedre sin egen styringsmodell. Dette er noe som tilbys nye oljestater så vel som godt etablerte oljeprodusenter, som for eksempel Nigeria, som har vært del av dette programmet siden oppstarten i 2005, men gikk ut av programmet i 2011. At Norge bidrar med kunnskap om organisering av petroleumssektoren er ikke noe som først ble etablert i 2005, helt siden 80-tallet har Norge vært tilstede i andre oljeproduserende land for å gi råd og assistanse, men det var først på forespørsel fra regjeringen at bistandsprogrammet OfU ble etablert i 2005. OfU har utviklet seg til å bli et av de store flaggskipene innenfor norsk bistandspolitikk, mye på grunn av at det er rettet mot en så strategisk sektor og mot flere nivå i de ulike samarbeidslandene både policy, institusjoner og organisering. OfU programmet har bidratt til å sette Norge på kartet, mye av dette skyldes naturlignok at Norge i tillegg er en av verdens ledende innenfor dette feltet – petroleumsindustrien. Petroleumssektoren har de siste tiårene hatt en stor økning på verdensbasis, mye grunnet bedre teknologi som har gjort kartleggings- og letearbeidet enklere, dette har vært til at antall produserende land har økt. Størsteparten av denne økningen har vært i utviklingsland (fattige stater) med svake og dårlig utviklede institusjoner.

OfU har kampen mot ressursforbannelsen som hovedfokus. Dette er fordi veien ut av fattigdommen begynner gjennom å sikre og forebygge mot ressursforbannelse. I tillegg har den norske forståelsen om at naturressurser er verdier som skal komme felleskapet til gode vært en av de viktigste kjerneverdiene som OfU har satt fokus på å fremheve (Norad 2012:8). OfU-programmet hviler i all hovedsak på tre pilarer: ressursforvaltning, finansforvaltning og miljø. Det viktigste satsningsområde til OfU har likevel vært ressursforvaltningen. OfU har bidratt til

overordnede planer for lovgivning, konsesjonstildeling og overvåking/anti-korrupsjon. Hvis vi ser på hva som har gitt best resultater så er institusjonsbyggingen svært sentral. Norge har bidratt til at oljestater med svake institusjoner har begynt å utvikle disse i positiv retning. Man har utviklet lovverket, tilsyns- og overvåkningsorganer, samt en samkjøring av retningslinjene for tildelinger av lisenser/kvoter etc. (Norad 2012).

5.1.2 Handlingsregelen – Norges ess i erme

Statens petroleumsfond (senere Statens Pensjonsfond Utland SPU) ble opprettet i 1990 for å sørge for de langsiktige hensyn i bruken av inntektene fra norsk petroleumsvirksomhet. Fondets inntekter består derfor av nettokontantstrømmen fra petroleumsvirksomhet, avkastning av fondets formue, mens utgiftene til fondet er en årlig overføring til statsbudsjettet for å dekke det «oljekorrigerte» budsjettunderskuddet. Det er størrelsen på denne overføringen som har blitt kalt for handlingsregelen (St.meld. 29. 2000-2001). Handlingsregel er basert på bruken av petroleumsinntekter over statsbudsjettet og tilsvarer realavkastningen til SPU. En gradvis økning i bruken av petroleumsinntekter frem mot 2020 er også lagt inn i planene til den norske stat.

5.1.3 Norske myndigheters holdninger ovenfor korrupsjon og anti-korrupsjonsforpliktelser

I tiden før 1995 kunne alle norske selskap få skattefradrag fra dokumenterte bestikkelser av utenlandske myndigheter (NHO 2006). I dag har Norge skjerpet inn sine korrupsjonslover og det praktiseres absolutt nulltoleranse ovenfor korrupsjon. Norske multinasjonale selskap (MNC) eller enkeltpersoner kan bli straffet med bøter og eventuelt fengsel for involveringer i korruperte handlinger. Norsk straffelov har tre paragrafer som er spesielt viktige i kampen mot korrupsjon, nemlig §276a om korrupsjon, §276b om grov korrupsjon og §276c om påvirkningshandel. Korrupsjonshandlinger straffes med bøter og har en strafferamme på 3 år, grov korrupsjon har derimot en strafferamme på inntil 10 år (Utenriksdepartementet 2005). Norske myndigheter har med dette klare standpunktet mot korrupsjon anerkjent de sosiale og økonomiske konsekvensene korrupsjon kan medføre. Dette er problemer som ofte oppstår i land hvor overvåkningsmekanismene er dårlige og sannsynligheten for å bli tatt for korrupsjonshandlinger er lav. Den norske straffeloven ovenfor korrupsjon er i norsk standard ganske streng. Den nye presiserte korrupsjonsloven i samspill med resten av det norske lovverket og prosedyrer som berammer petroleumssektoren kontrer Tanzis femte indirekte faktor. Det vil si Tanzis faktor som viser til at når lover, regler og prosedyrers transparens er lav så er dette et yndet sted for korrupsjonshandlinger å tre frem.

Norske myndigheters forpliktelser ovenfor anti-korrupsjonstiltak har tradisjonelt vært veldig sterke. I tråd med det stadig økende internasjonale fokuset som anti-korrupsjonskampanjer har fått internasjonalt iverksatte Utenriksdepartementet (UD) i 2006 et anti-korrupsjons tiltak som skulle være i tråd med the United Nations Conference on Anti Corruption (UNCAC) og som ble ratifisert samme år. Videre er også Norge et aktivt medlem av OECDs anti-korrupsjons konvensjon. I 2009 ble Norge tatt opp i EITI. EITI setter strenge krav som må implementeres før et land blir tatt opp som fullverdig EITI medlem, disse skal sørge for at alle inntekter fra naturressursindustrien både opptjent innenlands så vel om utenlands skal bli rapportert (Regjeringen 2011). Ved å implementere EITIs reguleringer så binder alle norske selskap seg til å rapportere alt av inntekter og utgifter. Ved å gjøre dette så søker EITI etter å gjøre naturressursindustrien mer transparent, både for investeringer i hjemlandet men også for utenlandsinvesteringer. Målet er at dette skal redusere korrupsjonsnivået.

5.2 Nigerias forvaltning av petroleumssektoren

Nigeria er et av landene som er på trappene til å implementere den norske oljemodellen, riktignok i «Nigeriansk drakt». Denne reformen er utarbeidet av Nigeria's Oil and Gas Reform Implementation Committee (OGIC) og er nå nedfelt i Petroleum Industry Bill (PIB 2012) og er per dags dato sendt til på høring i parlamentet. PIB vil bli gjennomgått nedenfor men innledningsvis kan vi nevne at de viktigste endringene som PIB foreslår blant annet er å restrukturere landets koloss i petroleumsindustrien, nemlig det nasjonale oljeselskapet NNPC. Selskapet skal restruktureres fra et fullt statlig selskap som er innblandet i alle de statlige fasene i industrien til et mer kommersielt selskap på linje med den posisjonen Statoil har i Norge. Det foreslåtte Nasjonale Petroleum Direktoratet i Nigeria (NPD) vil sette policy på samme måte som Olje- og Energidepartementet i Norge. Til slutt vil etableringen av det nye Nigerian Petroleum Inspectorate vil fungere som en kvasi-autonom regulator, slik som petroleumsdirektoratet fungerer i Norge.

I denne delen av kapittelet vil casestudiet om petroleumssektoren i Nigeria bli presentert. Her skal det blant annet dokumenteres hvilke typer korrupsjon Nigeria har opplevd i petroleumsindustrien. I tillegg skal vi gå igjennom hvilke endringer som er foreslått gjennom Petroleum Industry Bill (PIB) 2012 for å forbedre landets petroleumssektor. Det er nå på tide å hente frem igjen oppgavens problemstilling: *hvordan er de foreslåtte endringene i den institusjonelle oppbygningen i petroleumssektoren forventet å endre korrupsjonsnivået i Nigeria?* For å kunne besvare dette spørsmålet er det nødvendig å presentere hvordan den institusjonelle oppbygningen har vært i Nigeria og å dokumentere hvilke korrupsjonsproblemer

Nigeria har hatt tidligere. Dette vil bli presentert nedenfor, før vi fortsetter med en gjennomgang av de foreslåtte endringene i PIB 2012. Til slutt runder vi av kapittelet med en diskusjon om hvorvidt de foreslåtte endringene vil kunne redusere korrupsjonsnivået.

5.2.1 Bakgrunn

Nigeria er et land med litt over 170 millioner innbyggere og har en betydelig forekomst av naturressurser, spesielt hydrokarboner som olje og gass. Antallet internasjonale oljeselskap (IOC) har økt fra én produsent med Shell og deres oljefunn i 1958 til mer enn 24 forskjellige IOC i 2007. De største IOC som i dag opererer på Nigeriansk sokkel er Shell Petroleum Development Company, ExxonMobil, Chevron Nigeria Limited og Total. I 2008 kom over 80 prosent av Nigerias totale petroleumsproduksjon fra disse fire selskapene. Dette forteller oss at det er de store internasjonale aktørene som er dominerende i petroleumsindustrien på Nigeriansk sokkel. NNPC som skal være Nigerias egen styrende markedsaktør har knapt vært egnet til å produsere på egenhånd (Thurber, Emelife og Heller 2012:701). I tiden etter borgerkrigen (Biafarakrigen 1967-1970) så økte petroleumsproduksjonen voldsomt. Avgifter på oljeproduksjonen, petroleums overskuddsskatt, innenlandsk salg av råolje og andre petroleumsinntekter utgjorde bare 26 prosent av den Nigerianske statens samlede inntekter i 1970. Dette steg kraftig til 81 prosent i 1980 og dette har holdt seg stabilt høyt siden den gang (Thurber et. al 2012:707). Dette har bidratt til å gjøre Nigeria til verdens tolvte største oljeprodusent, Afrikas største petroleumsprodusent, i tillegg er Nigeria den største produsent av *søt råolje* i OPEC. Nigeria har også en bra geopolitisk posisjon, med Atlanterhavet i vest og med stor nok avstand til de sentrale landene i OPEC. Disse to faktorene har ført til at Nigeria har kunnet opprettholde stor produksjon når det ellers har oppstått produksjonsstopp på grunn av kriser i Midtøsten. I stedet for å bidra til den generelle utviklingen i Nigeria og til å forbedre levestandarden for landets befolkning så har petroleumsinntektene blitt misbrukt og skjevfordelt.

Slik som i mange andre utviklingsland med føderalt styresett og store forekomster av naturressurser har Nigeria overlatt eierskapet, reguleringen og omfordelingen av olje- og gassrikdommene til de føderale styresmaktene. På samme tid fungerer landets fiskale føderalisme slik at den garanterer overføring av betydelige verdier fra olje og gass virksomheten til landes føderale statlige og lokale styringsorganer. Det er den nåværende grunnloven fra 1999 som fastslår de føderale myndighetenes kontroll over alle mineraler, olje og naturgass i, under eller oppå fastlandet, territorialfarvannet, og den økonomiske sone tilhørende Nigeria. I tillegg slår grunnloven fast de føderale myndighetenes eksklusive rettigheter til å lage lovverk og

reguleringer, samt styring og kontroll over hele petroleumsindustrien. Dette inkluderer eksportavgifter, innlemmelse og regulering av styrende organer, gruver og mineraler (som inkluderer oljefelt, oljeutvinning, geologiske undersøkelser og naturgass) og skattelegging av inntekter, profitt og kapitalgevinster fra petroleumsindustrien.

Nesten hele landets økonomi er basert på petroleumssektoren og hele 95 prosent av landets totale eksport stammer fra denne sektoren (Thurber et. al 2012:701). Oppstrøms oljeindustri⁶ er den viktigste sektoren i den Nigerianske økonomien, siden det meste av råoljeproduksjonen blir eksportert. I følge CIA factbook hadde Nigeria i 2013 37.2 milliarder bbl⁷ påviste oljereserver. Mesteparten av disse påviste oljereservene ligger i det produktive Niger-Delta området, et område som har vært rammet av stor sosial uro de siste tiårene. På tross av Nigerias historie med etnisk sosial uro, grensekrangler med naboland, utbredt korrupsjon og et delvis ustabilt regime så har landets oljerikdom gjort landet attraktivt for de fleste store multinasjonale oljeselskaper.

Nedstrøms petroleumsproduksjon er også en viktig del av sektoren, hvor landets fire raffinerier spiller en sentral rolle, men på grunn av sabotasje, brann, dårlig ledelse, mangel på vedlikehold og korrupsjon så har disse raffineriene i perioder kun har klart å produsere ved rundt 40 prosent av full kapasitet. Nigerias petroleumsvirksomhet er konsentrert rundt fire områder, Kaduna, Warri, Port Harcourt og Eleme. Petroleumsvirksomheten er den eneste produktive sektoren i Nigeria som gir et håp for utvikling av økonomien. Samtidig har petroleumsindustrien uten unntak opptatt Nigerianske myndigheters oppmerksomhet. Likevel er historien om petroleumsvirksomhet i Nigeria en fortelling om tapte muligheter, administrativt kaos og dårlig ressursforvaltning. Tradisjonelt har nigerianske politikere ansett petroleumsindustrien som en viktig kilde for beskyttelsessystemet. De har også vurdert sektoren som for viktig for de nasjonale interessene, til å la uavhengige aktører få for mye spillerom (Nwokeji 2007). Inntektene fra petroleumsindustrien blir delt mellom tre ulike statlige styringsnivåer: føderalt, statlig og lokalt. Den føderale regjeringen mottar vanligvis omtrent halvparten av inntektene, de 36 statlige regjeringene mottar omtrent en fjerdedel mens de 774 lokale regjeringene mottar omtrent en femtedel. Resten av petroleumsinntektene blir styrt til ulike investeringsfond (Shaxon 2009:4).

⁶ Oljeindustrien er ofte delt inn i tre deler, oppstrøms, midtstrøms og nedstrøms. Oppstrøms er selve letingen og utvinningen av råolje og naturgass. Midtstrøms er transporteringen av olje og gass mens nedstrøms er produksjonen som foregår i raffinerier etc.

⁷ Bbl: 1 bbl = 1fat råolje

5.2.2 Historisk overblikk over petroleumssektoren i Nigeria

Siden oppdagelsen og starten av kommersiell produksjon av petroleum i Nigeria så har oljerelaterte problemstillinger gått hånd i hånd med landets politiske utvikling. Som nevnt tidligere oppdaget Nigeria petroleum på slutten av 50-tallet, men på denne tiden hadde ikke petroleumsressursene noen betydelig plass i den politiske diskusjonen. Det var heller mer tradisjonelle problemstillinger typisk for de nylige frigitte afrikanske kolonistatene som regjerte, nemlig et politisk landskap dominert av etnisk rivalisering mellom de tre store folkegruppene i landet, Hausa/Fulani, Yoruba og Igbo (Thurber et al. 2012; Miller, Vandome og McBrwester 2009). Det var ikke før 1966, gjennom et militærkupp, at olje ble sentralt tema på det politiske plan. Siden størsteparten av datidens oljeforekomster befant seg på Igbo-territorium øst i landet så oppstod diskusjonen om hvordan inntektene fra disse ressursene skulle fordeles på de ulike regionene i landet. Etter stort politisk press så tok daværende president Gowon grep i 1967. President Gowon delte landets fire regioner inn i 12 mindre regioner, noe som resulterte i at Igbostammen ble betydelig svekket. Dette var en av de mange årsakene til den blodige borgerkrigen Biafra som varte frem til 1970, hvor Igbostammen tilslutt tapte. På grunn av dette har landets fremtidige politikere har vært varsomme med de regionale og etniske skillelinjene som har truet de føderale myndighetene, og har det blant annet blitt utarbeidet et innviklet system hvor politiske partier har blitt benyttet som instrumenter for å fordele inntektene fra petroleumsressursene. Det er dette systemet som ofte blir referert til som patronagesystemet eller beskyttelsessystemet. De politiske lederne har opp igjennom årene brukt fordelingen av petroleumsinntekter som instrument for å samle og konsolidere politisk støtte i de ulike lokale samfunn (Gordon 1996:71). Senere har regionene blitt delt opp ytterligere og landet har i dag 36 stater. Slik har inntektene fra petroleumssektoren blitt brukt for å holde Nigeria samlet og regionenes sterke fokus på press for å ta større del i inntektene fra petroleumsindustrien har gått på bekostning av regionenes autonomi.

I 1971 nasjonaliserte den føderale regjeringen oljeindustrien under ledelse av general Yakubu Gowon, da de opprettet the Nigerian National Oil Corporation (NNOC). Nasjonaliseringen av den nigerianske oljeindustrien blir sett på som en direkte konsekvens av borgerkrigen, fordi de føderale myndighetene så nødvendigheten av å sikre og oppnå kontroll over oljeindustrien i landet. Nasjonaliseringsprosessen ble også drevet frem av landets ønske om å bli medlem av OPEC, som blant annet krevde at medlemslandene hadde en minimum eierandel på 51 % i det nasjonale oljeselskapet Opprettelsen av NNOC og innlemmelsen i OPEC markerte dermed en skillelinje i Nigerias petroleumshistorie. Før 1971 hadde myndighetenes kontakt med

oljeindustrien bestått av kontrakter og avtaler med de ulike IOC, men etter 1971 ble de føderale myndighetenes deltakelse og kontroll over oljeindustrien mer og mer altoppslukende de neste tiårene.

Det var riktignok ikke før regjeringstidene til de tre påfølgende militærregimene til Gowon, Mohammed og Olusegun Obasanjo som styrte gjennom oljeboomen på 70-tallet at den politiske petroleumsøkonomien til Nigeria ble dominert og gjennomsyret av beskyttelsessystemet og korrupsjon. Både i det statlige og lokale nivået har Nigeria opplevd at politisk makt, og dermed en del av petroleumsinntektene har blitt monopolisert av utvalgte maktgrupper og politiske eliter. Disse tenderer til å «ta seg av sine egne», det vil si gjennom økonomisk støtte og korrupsjon ved hjelp av beskyttelsessystemet. På føderalt nivå har dette stort sett dreid seg om konsolidering av politisk makt enten gjennom belønning av politiske støttespillere, eller ved å bestikke interessegrupper for å oppnå deres støtte og samarbeid. Dette har sørget for at størsteparten av inntektene fra petroleumsressursene har blitt skjevfordelt og store verdier har blitt unndratt felleskapet og ned i lommene på griske politikere ute etter selvberikelse (Miller et al. 2009).

Opp igjennom tidene har både sivile og militære regjeringer vist seg ute av stand til å håndtere de enorme inntektene som petroleumsindustrien etter hvert genererte. Et av de mest fremtredende eksemplene man kan trekke frem var hvordan oljekrisen i 1973-74 påvirket Nigeria. Mangedoblingen av oljeprisen under oljekrisen førte til en enorm inntektsøkning for Nigeria og landets institusjoner, Gowon og hans militærregime i spissen var helt uforberedt på de enorme inntektene som oljeindustrien nå genererte. Offentlige avgifter ble kuttet samtidig som lønningene ble økt, dette førte til at den nigerianske valuta *niara* styrket seg i forhold til de viktigste utenlandske valutaene som *USD*. De føderale budsjettene steg i været og nesten over natten ble landet avhengig av inntektene fra petroleumsindustrien. Oljeboomen ledet til utviklingen av en rentierstat i Nigeria. Som litteraturgjennomgangen viste oss så er rentierstater ulike fra andre stater hvor de statlige inntektene er generert via skatteseddelen. I vårt tilfelle så har størsteparten av Nigerias statlige inntekter siden 1970 blitt generert fra skatter og avgifter på produksjon og salg av petroleumsprodukter fra IOC (Falola og Heaton 2008:184). Under et slikt system så kan korrupsjon få fortsette tilnærmet uhemmet, fordi risikoen for tiltale er tilnærmet lik null. Borgernes meninger ovenfor myndighetene blir irrelevant, fordi myndighetene ikke trenger å opprettholde sin politiske makt via popularitet men via tvang og kontroll over ressursene. Dette har vært spesielt gjeldene under Nigerias militærregimer, hvor de har bevart kontrollen gjennom trusler eller voldshandlinger. Under de sivile regjeringene så

har petroleumsinntektene brukt til å betale bestikkelser av valgfunksjonærer, kjøpe stemmer eller skremme politiske motstandere fra å stille til valg (Falola og Heaton:184).

Allerede i 1974 utgjorde inntekter fra petroleumsindustrien over 80 prosent av de samlede offentlige inntektene og totalt 95 prosent av landets totale eksport, dette er tall som siden da har holdt seg stabilt høyt frem til dags dato (Thurber et al. 2012:707). Med få effektive mekanismer for å overvåke og kontrollere økonomien på plass, var dette med på å skape et ideelt miljø for korrupsjon. Dette medførte videre at store verdier havnet på private hender, gjerne ved hjelp av det utbredte beskyttelsessystemet som er omtalt ovenfor.

Det var også i dette tidsrommet at landets første petroleumslov *the Petroleum Act of 1969*, ble laget. Denne loven slo fast to viktige prinsipper i nigeriansk petroleumslovgivning, nemlig at kun nigerianske borgere eller selskaper inkorporert i Nigeria kan få tildelt lete- og utvinningskonsesjoner, samt at nigerianske myndigheter ble forbeholdt eksklusive rettigheter til å ta del i alle nye konsesjoner (Khan 1994). Utover 1970-tallet så økte myndighetene sin deltakelse i konsesjoner på utvinningsfelt som tidligere utelukkende hadde vært kontrollert av nasjonale oljeselskap, og ved utgangen av 1970-tallet så hadde de økt sin andel til 60 prosent i alle store utvinningskonsesjoner på Nigeriansk sokkel (Khan 1994).

Den nye involveringen fra nigerianske myndigheter skjedde på en tid hvor petroleumssektoren i landet vokste raskt, både internasjonale forhold så vel som slutten på den nigerianske borgerkrig var årsaker til dette. For å møte denne raske veksten og dekke behovet for en mer spesialisert regulatorisk enhet ble Department of Petroleum Resources (DPR) skilt ut fra tidligere Ministry of Mines and Power (MMP). Til sammen så skulle disse to nye enhetene styre sektoren. I teorien så var opprettelsen av NNOC og DPR en logisk og riktig beslutning. De fikk, i alle fall på papiret en klar deling mellom det regulatoriske og det kommersielle mens departementet sørget for den overordnede politiske kontrollen. I praksis så undergravde strukturen i embetsverket utsikten til en faktisk separasjon av ansvaret. For fra opprettelsen av disse institusjonene så ble den mektige sekretæren i MMP Phillip Asiodu utnevnt som styreleder i NNOC. Dette var en politiker som tidligere ikke hadde noen erfaring fra olje eller energi, og han rapporterte tilsynelatende direkte til statsråden i Ministry of Petroleum Resources (MPR) som igjen rapporterte til President Gowon (1966-75) (Nwokeji 2007:15). Denne ordningen var lite effektiv og førte til at petroleumsindustrien kom fullstendig over i hendene på landets militærregime. Dette kulminerte blant annet i at de på mangel av kompetanse ikke klarte å dra fordel av oljekrisen i 1973-74, hvor de fleste oljeproduserende statene i verden gjorde enorme økonomiske byks, deriblant Norge.

I 1977 gjorde de føderale myndighetene enda et forsøk på å skaffe ytterligere kontroll over petroleumssektoren. På grunn av en rekke korrupsjonsskandaler så man nødvendigheten av å omstrukturere NNOC. Dermed erstattet de selskapet og MPR med Nigerian National Petroleum Corporation. På denne måten ble kolossen NNPC dannet ved at de fikk kontrollen over alle de tre viktige elementene som utgjør tredelingsmodellen: det nasjonale oljeselskapet, regulatoren (DPR) og departementet med sin politikkutformende og koordinerende kapasitet, i tillegg fikk NNPC tildelt ansvaret for landets raffinerier. Dette forholdet endret seg flere ganger de neste tiårene, blant annet ble det opprettet et nytt DPR men NNPC beholdt sin regulatoriske funksjon gjennom opprettelsen av NNPC Petroleum Inspectorate. Dermed så fikk man to regulatoriske etater med overlappende funksjoner (Nwokeji 2007:26).

Til tross for den relative autonomien som NNPC opplevde i tiden etter opprettelsen av selskapet så var de udugelige som en kommersiell enhet. Ledere i selskapet var innblandet i en rekke store svindel- og korrupsjonsskandaler. NNPCs oversikt og regulatoriske egenskaper var tilnærmet ikke-eksisterende. Petroleumsindustrien led utover 1980-tallet under et NNPC som hadde lav kapasitet til å utføre de arbeidsoppgavene de var satt til å utføre. Selv med alle de rettighetene og fullmaktene de hadde over sektoren så opererte IOC tilnærmet som om selskapet og regulatoren ikke eksisterte (Nwokeji 2007:17). Derfor var det nærmest unngåelig at krav om endringer av strukturen i selskapet ble reist.

Disse endringene kom i stor skala under president Olusegun Obasanjos regjeringstid (1976-79). Målene til Obasanjoregimet kan kort oppsummeres i tre hovedpunkter, hvor det første punktet var å bekjempe korrupsjonen som hadde herjet det Nigerianske statsapparatet. Det andre punktet var å promotere en nasjonal enhetsfølelse og det tredje en overgang mot et sivilt regime (Falola og Heaton 2008:188). Disse endringene ble ikke veldig vellykket, fordi man bare erstattet de korruperte tjenestemennene med nye uten å gjøre noe med det svake systemet som allerede lå der. Uten store endringer til den rentierstat strukturen som Nigeria nå hadde bygget opp, ble det gjort liten fremgang til tross for flere forsøk på å bekjempe korrupsjon. Blant annet ble NNPC delt inn i fem halvselvstendige enheter⁸, hvor hver av enhetene ble ledet av en avdelingssjef som skulle rapportere til selskapets toppledelse. Denne omstruktureringen av selskapet gjorde det mulig å få en bedre oversikt og klarhet enn det man hadde tidligere, ved å dele inn de ulike ansvarsområdene innad i selskapet så klarte man å lage noen interne kontrollinstanser. Regimet forsøkte også å fremme nasjonal enhetsfølelse gjennom opprettelsen

⁸ De delene delene var: (i) Olje og gas, (ii) raffinerier og petroleum-kjemikalier, (iii) Rørledninger og markedsføring, (iv) petroleum inspektorat (Se Turner (1978) for en nøyere gjennomgang).

av nye stater. Siden hver enkelt stat var garantert en del av petroleumsinntektene. I teorien ville opprettelsen av nye stater promotere nasjonal enhetsfølelse ved å distribuere ressursene til den føderale regjeringen på en mer rettferdig måte, sørge for et bedre bilde av de føderale myndighetene, og ikke bare som et instrument brukt av majoriteten for å undertrykke minoritetene. Da som nå er Nigeria et land med mange etniske minoriteter, dermed vokste kravet om etableringen av nye stater hos minoritetene, og Nigeria har siden den første opprettelsen av nye stater gått fra 12 til 36 stater (Falola og Heaton 2008). Målet om overgang til sivilt demokratisk styre ble nådd i 1979 da Obasanjo overlot makten til Shehu Shagari og det nigerianske nasjonalistpartiet (NPN) (Miller et al. 2009:8).

Selv om optimismen var stor ved overgangen til et demokratisk regime så snudde denne raskt, landet fortsatte å slite, og landets valgte politiske ledere ble ansett som like korrupte som sine militære forgjengere. Det var under Shagaris regime at korrupsjonen nådde sitt absolutte høydepunkt. Kapitalstrømmen ut av Nigeria var høy, og selv om petroleumsindustrien nådde sitt daværende høydepunkt på 24.9 milliarder dollar, måtte landet likevel ta opp utenlandsgjeld på 9 milliarder dollar (Miller et al. 2009:8). Kort tid etter at partiet hadde vunnet et mye kritisert valg i 1983 ble de føderale myndighetene utsatt for et militærkupp, og general Muhammadu Buhari tok makten og ble ny president i Nigeria (1983-1993). I likhet med mange av hans forgjengere var Buharis mål å bekjempe det alvorlige korrupsjonsproblemet som hadde befestet seg i det offentlige og i petroleumsindustrien. Akkurat som forgjengerne sviktet Buhari og korrupsjonsproblemet fortsatte å herje. Dette var noe som også fortsatte i årene fremover og helt frem til den endelige overgangen til den endelige overgangen til demokratisk regime med Obasanjo's andre regime i 1999.

5.2.3 Nigerian National Petroleum Corporation

Dette store statlige selskapet med alle sine datterselskap, kontrollerer og dominerer den nigerianske petroleumsindustrien, både oppstrøms- og nedstrøms petroleumsproduksjon. Petroleumsindustrien i Nigeria er regulert av departementet – *Ministry of Petroleum Resources (MPR)*. Den Nigerianske regjeringen utøver sterk kontroll over industrien og aktivitetene til NNPC. Det er også regjeringen som utnevner toppledelsen i selskapet. Et hvert forsøk på å analysere Nigerias petroleumssektor må starte med NNPC og man må først angripe spørsmålet om hva denne enheten egentlig er.

Til tross for selskapets formelle organisasjon som et vertikalt inndelt selskap, er NNPC verken en reel kommersiell enhet eller en betydningsfull råoljeprodusent (Thurber et al. 2012). Fordi NNPC mangler kontroll over de verdiene som det er med på å skape er de også fratatt

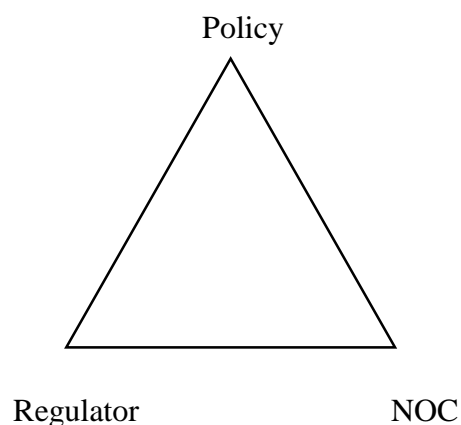
mulighetene til å forme og sette sin egen strategi. I hovedsak forholder NNPC seg til at IOC utfører omtrent alt av tekniske operasjoner på Nigeriansk sokkel. I motsetning til hvordan NOC operer så klarer heller ikke NNPC å tilpasse profilen til en offentlig etat, fordi den store mengden av ulike aktiviteter selskapet opererer er altfor variert, usammenhengende, og utenfor rekkevidde av statlig kontroll for at den skal fungere optimalt som et statlig instrument for politikktutforming. NNPC befinner seg i skjæringspunktet mellom de mange interessene i Nigeria som alle vil ta del i landets petroleumsressurser.

NNPC er et selskap som har et frynsete rykte og har fått mye av skylden for Nigerias dårlige prestasjoner innenfor petroleumsindustrien. Riktignok har de beste blant NNPC-ansatte god ekspertise på feltet, og daglig arbeider de for å oppnå de beste resultatene for selskapet og for nasjonen, selv om de ofte mangler den institusjonelle støtten de trenger for å gjennomføre sitt arbeid. De korruperte NNPC-ansatte bruker sine posisjoner for å oppnå privat gevinst – gjennom omfattende bruk av korrupsjon og bestikkelser.

NNPC utfyller en rekke roller i petroleumssektoren både gjennom sine mange aktiviteter og gjennom sitt mangfold av divisjoner og datterselskaper, men først og fremst fungerer selskapet som en sektorleder og kvasi-regulator hvor det anvender autoriteten gjennom et datterselskap NAPIMS (National Petroleum Investment Management Services) til å kontrollere de mange IOC som opererer i Nigeria. I tillegg opererer NNPC som en kjøper og selger av olje og raffinerte petroleumsprodukter. Til slutt så spiller NNPC en operasjonell rolle i oppstrøms- og nedstrøms-produksjon (Thurber et al. 2012). Det er nettopp hvilket fokus NNPC har som har vært hovedutfordringen til NNPC helt siden det ble etablert som NNOC i 1971, spesielt forholdet mellom regulator og policy vært trøblete.

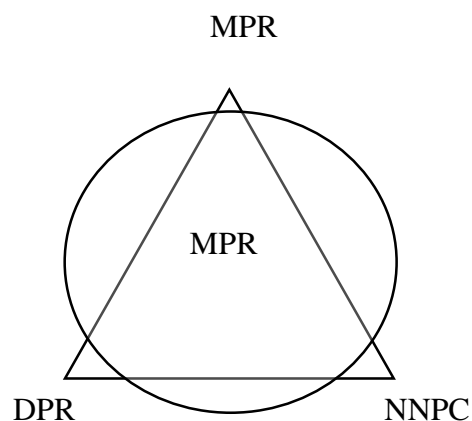
Inndelingen av offentlig forvaltning i petroleumssektoren i land med etablerte NOC involverer i hovedsak tre hovedfunksjoner (i) policy, (ii) regulering og (iii) den kommersielle aktør. Dette ser man illustrert nedenfor i figur 5.3

Figur 5-3 Tre-delingen i petroleumssektoren



Figur 5.3 viser her det som i lys av den norske modellen er ansett som det mest effektive system hvor policy, regulatoriske og kommersielle funksjoner er utført av separate enheter, hvor det nasjonale oljeselskapet står for landets kommersielle funksjon. Dette er grovt sett, slik som den norske petroleumsmodellen er inndelt. Problemet til Nigeria er at et MPR kontrollert NNPC stort sett har utført alle disse tre funksjonene, slik som illustrert i figur 5.4

Figur 5-4 Inndelingen i Nigeria



Akkurat slik som med den norske modellen så har den Nigerianske modellen forandret seg ofte de siste førti årene, men den regulatoriske klarheten som eksisterte i Nigerias petroleumsindustri før 1970 forsvant raskt. DPR ble dannet for å forbedre Nigerias regulatoriske funksjoner, men omstruktureringen av NNOC til NNPC og innlemmelsen av DPRs regulatoriske funksjoner til NNPC satte en stopper for denne funksjonsdelingen. Begge disse institusjonene var også underlagt streng kontroll av MPR slik at det i realiteten ikke eksisterte noen ansvarsinndeling, slik som illustrert i figur 5.4.

I det store og det hele er NNPC ikke veldig vellykket eller særlig effektivt i arbeidet med å utføre de ulike oppgavene selskapet er satt til å forvalte i petroleumssektoren. Det er verken et

kompetent oljeselskap eller en velfungerende regulator for sektoren. Lederne av de ulike delene av NNPC er fratatt muligheten til å finansiere sin egen drift og er dermed fratatt muligheten til å påvirke retningen selskapet skal ta (Thurber et al. 2012). Dette fører til at det finnes få insentiver til å utvikle selskapet innovativt og desto mange for private handlinger og korrupsjon.

Thurber et al. (2012) gjør en rekke observasjoner når de undersøker NNPC i sin studie. For det første så er NNPC midtpunktet i et system som fungerer dårlig til å utføre de oppgavene de er satt til å gjøre, men kanskje aller viktigst så fungerer de dårlig til å utføre den viktigste oppgaven et NOC har, nemlig å sørge for å maksimere de langsiktige petroleumsinntektene til den nigerianske staten. I stedet pålegger NNPC petroleumssektoren store byrder med sitt komplekse byråkrati og sendrektighet øker kostnadene og usikkerhetene i investeringsprosjekter i petroleumssektoren. For det andre så fungerer NNPC som en organisasjon hvor forholdene for korrupsjon nærmest blir lagt til rette. Enhver ekstra transaksjon eller instans i NNPCs byråkratiske velde betyr at mulighetene for at personer med gode forbindelser kan utnytte sin posisjon til personlig gevinst. Dette er spesielt sentralt i kontraktinngåelsesprosesser hvor disse personene benytter sitt mandat til å sette seg i posisjon slik at de fungerer som «portvakter». For det tredje så har fundamentet i den nigerianske petroleumssektoren vært noenlunde stabilt over tid, til tross for at landet har opplevd flere tilfeller av politisk uro. IOC kontrollerer alle operasjonene, verdiene strømmer til den sentrale regjeringen og det har vært og er få uavhengige regulatoriske kontrollinstanser som overvåker og kontrollerer sektoren. Denne strukturen har vist seg å være ganske bastant, til tross for mange forsøk på å reformere petroleumssektoren. Nigerias dårlige suksess til å utvikle sin operasjonelle, politikktutførende og regulatoriske kapasitet reflekterer det beskyttelsessystemet som har forankret seg i Nigerias styrende institusjoner (Thurber et al. 2012).

Selv om NNPC har fungert dårlig som et kommersielt selskap så vel som regulator for sektoren så har selskapet stort potensiale for å spille en aktiv rolle for Nigerias økonomiske fremtid og utvikling. Nigerianske myndigheter har innsett at selskapet ikke fungerer optimalt slik det har vært strukturert og siden 2004 har selskapet vært gjennom et pågående reformprogram (Nwokeji 2007). Disse endringene har også involvert andre aspekter som er viktige for å få bukt med korrupsjonsproblemene og forbedre prestasjonen til selskapet. Blant annet har dette inkludert reformer for å forbedre transparensen og kulturen innad i selskapet. Det er også rettet tiltak for å få bedre systematisk dokumentasjon på det som blir gjort slik at etterkontroll blir enklere å foreta. Som en følge av dette har dokumentinnsyn blitt mer tilgjengelig (Nwokeij

2007). Det ble også besluttet å minske arbeidsstyrken betraktelig. Og i løpet av de siste årene har arbeidsstokken til NNPC blitt redusert med flere tusen (Thurber et al. 2012:737).

En nylig gjennomgang av petroleumsindustrien, utført av den nigerianske Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI), bygget under bekymringer uttrykt i forbindelse med disse offisielle organenes (DPR og NNPC) kapasitet til å utføre sine administrative og ledelsesfunksjoner ovenfor petroleumssektoren. Den nåværende struktur har beviste store svakheter i styringen av bransjen. Blant annet blir NNPCs innblanding i regulatoriske og politiske beslutningsfunksjoner trukket frem. I tillegg legges det vekt på mangel på tilsyn ved NNPCs ansvarlighet, og svake insentiver til effektivitet og ytelse (Nwokeji 2007:50). Den nye foreslåtte petroleumsloven PIB er blitt utformet for å komme disse anklagene i møte.

5.2.4 The Petroleum Industry Bill

Petroleum Industry Bill (PIB) forsøker å sikre at ledelsen og fordeling av petroleumsressursene i Nigeria blir gjennomført i samsvar med prinsippene om god styring, og sikter etter mer åpenhet i industrien for å sørge for bærekraftig utvikling i petroleumsindustrien i Nigeria. PIB forsøker å oppnå en slik rekonstruksjon av petroleumssektoren gjennom oppfyllelsen av fire hovedmål. Nemlig (i) kommersialisering av NOC, (ii) bærekraftig økonomisk utvikling, (iii) begrenset politisk innblanding i tekniske problemstillinger og (iv) åpenhet (transparens) og offentlig ansvarlighet. Disse fire vil bli nøye diskutert i kapittel seks, under analysen av PIB og de fire hovedmålene. PIB er ment å erstatte og samle alle de lovene som regulerer petroleumssektoren i Nigeria under samme tak.⁹ PIB ble sendt ut til nasjonalforsamlingen 18. juli 2012, og det er forventet at lovforslaget blir overveid og vedtatt som Nigerias nye petroleumslov. I denne delen av kapittelet skal vi gå igjennom de sentrale punktene i PIB og gi et generelt innblikk ved å skissere endringene som blir lansert i lovforslaget.

⁹ De lovene som PIB er ment å erstatte er:

- Associated Gas Re-injection Act CAP A25 Laws of the Federation of Nigeria, 2004
- Motor Spirits (Returns) Act, CAP M20 Laws of the Federation of Nigeria, 2004
- Petroleum Act CAP 10, Laws of the Federation of Nigeria, 2004('Petroleum Act')
- Petroleum Products Pricing Regulatory Agency Act 2003
- Petroleum Equalization Fund Act, CAP 11 Laws of the Federation of Nigeria, 2004
- Petroleum (Special) Trust Fund Act, CAP 14 Laws of the Federation of Nigeria, 2004
- Petroleum Technology Development Fund Act, CAP P15 Laws of the Federation of Nigeria, 2004
- Deep Offshore and Inland Basin Production Sharing Act, CAP D3 Laws of the Federation of Nigeria, 2004
- Petroleum Profits Tax Act, CAP P13 Laws of the Federation of Nigeria, 2004

5.2.4.1 Overvåkningsfunksjonen til The Nigerian Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI)

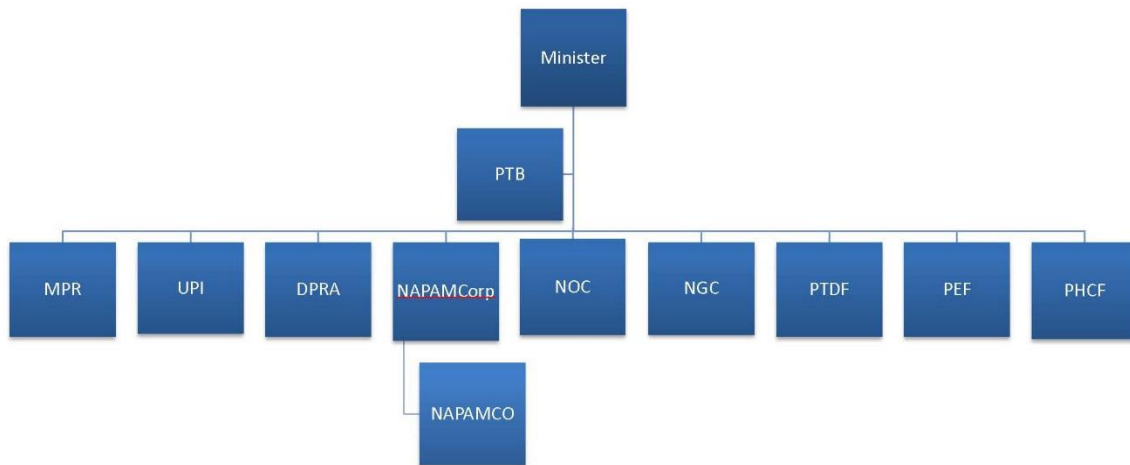
Nigeria var et av de første land i verden til å signere det globale EITI programmet og er tatt opp som fullverdig EITI medlem. I 2007 ble the NEITI act godkjent av parlamentet og Nigeria ble med NEITI det første land i verden med et lovverk til å støtte opp implementeringen av EITI. NEITI har satt seg svært høye målsetninger og noen av disse har strukket seg lengre enn hva EITI opprinnelig krevde av sine medlemsland. EITIs målsetninger er å styrke transparensen og ansvarligheten i utvinningsindustrien. NEITI på sin side søker etter å styrke transparensen, forbedret styring og øke ansvarligheten. Mandatet til NEITI sier følgende: «The Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative Act 2007 mandates NEITI to promote due process and transparency in extractive revenues paid to and received by government and to ensure transparency and accountability in the application of extractive revenues» (NEITI 2014:1). Siden innføringen av NEITI act har implementeringen av EITI gått sakte, mye på grunn av den byråkratiske sendrektigheten som eksisterer i Nigerias offentlige system. (Gboyega, Søreide, Le og Shukla 2011:37). Dette er svakheter som PIB forsøker å rette opp. Under § 4 i PIB så spesifiseres det at alle institusjoner, etater og selskaper som er regulert av PIB skal forholde seg til de bestemmelsene i NEITI Act 2007. Disse bestemmelsene er med på å sørge for mer åpenhet og transparens i industrien gjennom blant annet å overvåke budrunder for kontrakter, lisenser og leier, og sørge for at disse blir behandlet i samsvar med de eksisterende retningslinjene for åpenhet og ansvarlighet.

5.2.4.2 Den utvidede rollen til petroleumministeren

Petroleumministeren får ved gjennomføringen av PIB flere nye ansvarsområder. Blant annet inkluderer disse utforming og oppfølging av petroleumspolitikken, forhandling og implementering av internasjonale petroleumreglinger og avtaler med andre land eller organisasjoner på vegne av den føderale regjeringen. Petroleumministeren skal også være med i beslutningsprosessen ved ansettelse av administrerende direktører i alle statlige selskaper i petroleumssektoren (NOC, NGC og NAPAMCorp) etc.). Petroleumministeren innehar også makten til å innvilge alle oppstrømsproduksjonslisenser, dette inkluderer alt fra lete- til produksjonslisenser. Dette er en makt petroleumministeren deler med Presidenten. Petroleumministerens utvidede rolle blir også diskutert nedenfor i kapittel 6.

5.2.4.3 Opprettelsen av nye institusjoner og etater

Figur 5-5 Opprettelsen av nye institusjoner og etater under PIB



Figur 5.5. Viser oss en oversikt over de eksisterende og de nye tiltenkte institusjonene som blir opprettet under PIB. PTB – Petroleum Technical Bureau, MPR – Ministry of Petroleum Resources, UPI – Upstream Petroleum Inspectorate, DPRA – Downstream Petroleum Regulator Agency, NAPAMCorp – National Petroleum Assets Management Corporation, NOC – National Oil Company, NGC – National Gas Company, PTDF – Petroleum Technical Development Fund, PEF – Petroleum Equalisation Fund, PHCF – Petroleum Host Communities Fund, NAPAMCO – Nigerian Assets Management Company Limited.

PIB foreslår i all hovedsak tre nye institusjoner som skal sørge for kontroll og overvåking av petroleumsindustrien. Først så etablerer lovforslaget Petroleum Technical Bureau (PTB) som skal legges inn under kontoret til ministeren. Deretter blir to regulatoriske institusjoner etablert, the Nigerian Upstream Petroleum Inspectorate (UPI), the Nigerian Downstream Petroleum Regulatory Agency (DPRA). Disse er foreslått for å regulere alle forhold som er relatert til oppstrøms og nedstrøms produksjon.

«The Minister» i Ministry of Petroleum Resources (MPR) har det overordnede ansvaret for hele sektoren. Ministeren skal sørge for koordinasjonen av alle aktiviteter i petroleumsindustrien og skal utøve tilsyn over alle operasjoner og alle institusjoner som tilhører petroleumsindustrien. Denne viktige og svært mektige rollen til ministeren er støttet opp med betydelig politisk makt. Ministeren innehar makten til å formulere, bestemme og overvåke de føderale myndighetenes policy i olje- og gassindustrien. Dette innebærer blant annet makt til å tildele lisenser og avtaler i både oppstrøms- og nedstrømsproduksjon samt bistå Presidenten ved utnevning av topplederstillinger til de institusjonene som blir etablert under PIB. Ministeren er i tillegg også formann i National Petroleum Assets Management Corporation (NAPAMCorp).

Videre foreslår PIB å opprette tre nye institusjoner: Petroleum Technical Bureau (PTB), Upstream Petroleum Inspectorate (UPI) og Downstream Petroleum Regulatory Agency (DPRA). PTB skal ligge inn under ministerens kontor og skal bestå av teknisk kvalifiserte

innen petroleumsindustrien. Disse skal være direkte under ministeren og det er ministeren som står for ansettelse og utskiftninger av disse «...The PTB is to be staffed with professionals in the petroleum industry as the Minister may from time to time deem appropriate...» (PIB 2012:16). Funksjonene til PTB vil bestå fra å yte profesjonell og teknisk kompetent assistanse til ministeren og bidra med formuleringer og overvåking av implementeringen av de politiske føringene til å utføre oppgavene som tidligere lå under «the Frontier Exploration Service» i NNPC. UPI har blitt foreslått at skal ta over funksjonene til dagens DPR. Disse funksjonene inkluderer regulering av de tekniske aspektene ved oppstrøms-produksjonen; regulere de kommersielle aktivitetene i oppstrøms-produksjonen som det blir tildelt av ministeren, samt utøve de policyene som inspektoratet blir tildelt av ministeren. DPRA har blitt foreslått etablert for å regulere nedstrøms-produksjonen i petroleumssektoren. Dette inkluderer blant annet ansvaret for reguleringen av naturgass markedet og tilhørende infrastruktur. DPRA's funksjoner inkluderer regulering av alle tekniske aspekter for nedstrøms-produksjonen; regulere de kommersielle aspektene som det blir tildelt av ministeren, samt tildeling av lisenser til industrioperatører. DPRA skal også legge til rette for investeringer i nedstrøms-produksjonen (PIB 2012).

I tillegg til disse tre regulatoriske institusjonene så viderefører PIB tre allerede eksisterende investeringsfond men gjør noen endringer i deres struktur; henholdsvis the Petroleum Technology Development Fund (PTDF), the Petroleum Equalisation Fund (PEF) og Petroleum Host Community Fund (PCHF). PTDF er en fond som tar sikte på å legge til rette for opplæringen og utdanningen av Nigerianske borgere for arbeid i petroleumsindustrien. Fondet henter sine inntekter fra overføringer direkte fra de føderale myndighetene, multilaterale organisasjoner og/eller bilaterale institusjoner. PEF blir foreslått videreført for å ivareta og sørge for like petroleumspriser over hele landet. PEF skal hente sine inntekter direkte fra betalinger fra petroleumprodukt markedsføringsselskaper og overføringer fra de føderale myndighetene. Det nye i PIB er at ministeren får makt til å fjerne fondet der hvor full deregulering har skjedd. PCHF er et fond som skal brukes for å sørge for økonomisk utvikling og utbygging a infrastruktur i de områdene som er direkte berørt av petroleumsindustrien (PIB 2012).

Den neste og siste store institusjonelle forandringen PIB foreslår er opprettelsen av fire nye enheter for å utføre myndighetenes kommersielle rolle i petroleumssektoren. The National Petroleum Assets Management Corporation (NAPAMCorp) skal være et holdingselskap som skal operere fult og holdent etter kommersielle prinsipper, og selskapets hovedoppgave er å

sørge for administreringen av de føderale myndighetenes investeringer i oppstrømsproduksjonen. NAPAMCorp skal hente sine inntekter gjennom overføringer og subsidier fra de føderale myndighetene, et av disse skal være the Nigerian Petroleum Assets Management Company Limited (NAPAMCO). NAPAMCO skal bestå av alle interessene og eierskapsdelene i JV som dagens NNPC holder (PIB 2012).

Det skal også opprettes et nytt nasjonalt oljeselskap (NOC). Alle eiendeler og forpliktelser som dagens NNPC holder skal bli lagt under det nye NOC. Dette selskapet skal delprivatiseres og opp til 30 prosent av selskapets aksjer skal bli solgt på den nigerianske børsen. Gassvirksomheten til NNPC skal skilles ut til et nytt nasjonalt gasselskap, the National Gas Company Plc (NGC). NGC skal ta over alle eiendeler og forpliktelser som NNPC har i gassproduksjonen. Dette selskapet skal også delprivatiseres og opp til 49 prosent av selskapets aksjer skal selges på den nigerianske børsen (PIB 2012).

5.2.5 Politisk korrupsjon i den nigerianske petroleumssektor

Politisk korrupsjon i Nigeria består i hovedsak av bruken av offentlig makt og føderale/statlige ressurser for privat fortjeneste, enten det er konsolidering av makt eller selvberikelse. Politisk korrupsjon er ikke et nytt fenomen i Nigeria, helt siden opprettelsen av moderne offentlig administrasjon har vi sett eksempler på misbruken av offentlig makt for privat gevinst (Miller et al. 2009:68). I tospann med petroleumsindustriens enorme verdier har dette resultert i utbredt korrupsjon i alle de tre offentlige styringsnivåene i landet.

Mange har forsøkt å finne årsaken til det vedvarende korrupsjonsproblemet i Nigeria, og mange har skyldt på grådighet og mangelen på anstendighet og nasjonal enhetsfølelse blant de politiske elitene (Miller et al. 2009). Kultur og holdninger i det nigerianske samfunnet har også blitt nevnt som årsak til korrupsjonsproblemet. Gavetradisjonen som uttrykk for lojalitet eller hyllest til tradisjonelle ledere stammer fra beinmargen blant de stammene som til sammen utgjør det nigerianske folk. Denne gavetradisjonen og problemene rundt denne blir fremhevet ved at hver enkelt av de nye institusjonene som PIB omtaler har en egen paragraf om hvordan de skal forholde seg til mottakelse av gaver (PIB 2012). I tillegg eksisterer det en enorm skjevfordeling i favør av landets eliter. De rike elitene i landet bruker sin makt og innflytelse og søker tilkarringsvirksomhet for å oppnå mer makt og beskytte deres interesser. Men uansett hva årsakene til korrupsjonsproblematikken i Nigeria er, så er hovedstandpunktet til de fleste i samfunnet at korrupsjon er et ondt problem og at det må bekjempes.

Opp igjennom har det blitt lansert en rekke reformplaner og anti-korrupsjonskampanjer har vært lite effektive og nærmest sabotert av toppledelsen i NNPC, en toppledelse som ofte har vært innblandet i korrupsjonsskandaler opp igjennom årene. Det finnes nesten utallige eksempler på korrupsjonsskandaler i nigeriansk petroleumssektor, men la oss nevne noen her for å illustrere:

I 1975 ble det avdekket en korrupsjonsskandale som omhandlet bruken av offentlige petroleumsmidler til import av sement. En rekke høyerestående medlemmer av forsvarsdepartementet og sentralbanken ble avslørt som involvert i skandalen. I 1993 ble NNPCs administrerende direktør og andre ledere i selskapet fjernet av Shonekans overgangsregjering etter anklage om bestikkelser og korrupsjon (Nwokeji 2007:44). Denne korrupsjonsskandalen er typisk for korrupsjonsskandaler i Nigeria og er et eksempel på hvor enkelt politiske ledere har brukt NNPC som middel for korrupsjon. Selskapet som var innblandet i korrupsjonsskandalen var knyttet til tidligere president Babangida og korrupsjonsvillige ansatte i NNPC. En annen skandale ti år senere involverte også NNPCs administrerende direktør da han ble sparket etter kontrovers med drivstoffimportkontrakter, over en tiårsperiode skal blant annet skal så mye som 600 millioner dollar ha blitt overført til private konti (Nwokeji 2007:45).

NNPC har vært stedet hvor de fleste korrupsjonsskandalene har skjedd og som sitert i Nwokeji (2007:46) så uttaler presidenten i den nigerianske arbeiderkongressen (NLC) Adams Oshimole seg om NNPC: «There is a lot of fraud in NNPC. The place is so dirty and it is one area that does not have an element of transparency in its operations». Denne kommentaren understreker oppfatningen til den nigerianske offentligheten ovenfor NNPC. Korrupsjonsproblemet i NNPC er ikke noe som kom av seg selv, det var faktisk problemer med korrupsjon som førte til oppløsningen av forgjengeren til selskapet, NNOC. Som nevnt tidligere i dette kapittelet ble NNPC dannet for å skape mer oversikt i selskapet og målet var å få en slutt på korrupsjonen som hadde herjet med selskapet og med sektøren for øvrig. Denne optimistiske kanskje til og med utopiske eksperimentet falt raskt sammen da korrupsjonsproblemet stadig økte i omfang og ble mer og mer omfattende innad i NNPC. En av de viktigste årsakene til at omdannelsen til NNPC ikke reduserte korrupsjonsnivået var at de bare flyttet på personell, de fjernet de korrupte lederne og satte nye ledere i de samme stillingene, med de samme mulighetene for personlig gevinst og misbruk av offentlige midler uten å gjøre noe med det systemet disse opererte i. Bruk av inntekter fra råoljeproduksjon og prosjektmidler til andre prosjekter enn de er ment for, underrapportering av råolje produksjon, bunkring, inflasjon på kontrakter, og import av drivstoff har vært noen av de ulike korrupsjonshendelene som har rammet nigeriansk

petroleumssektor. Av disse ulike korrupsjonshendelene så skal vi nedenfor gå litt nærmere inn på underrapportering av råoljeproduksjon, bunkring og import av drivstoff.

5.2.5.1 Underrapportering av råoljeproduksjon

Underrapportering av råoljeproduksjon for ulovlig salg har vært en spesielt seiglivet korrumpert praksis. Som en del av et anti-korrupsjonsprogram satt i regi av Buhari regime så ble det oppdaget at man i løpet av en fireårsperiode 1980-84 hadde tapt mer enn 17 milliarder USD på grunn av ulovlig salg av råolje (Nwokeji 2007:47).

5.2.5.2 Bunkring

Selv om inntekter fra oljevirkosomheten kan gå tapt på grunn av korrupsjon forsvinner også inntektene fra oljeproduksjon på andre måter. Bunkring eller tyveri av råolje fra rørledninger og oljedepoter har vært under vekst helt siden 80-tallet og nylig ble det estimert at det stjeles omtrent 200.000 fat råolje per dag (Nwokeji 2007:48). Det er også kommet frem beviser som plasserer sentrale medlemmer i NNPC og andre institusjoner til bunkring. Dette kan være med på å forklare hvorfor problematikken rundt bunkring har blitt så omfattende opp igjennom årene. Problematikken rundt bunkring er viktig å belyse fordi den er med på å forklare den vidstrakte myndighetssvikten, fordi de som tjener penger eller makt på inntektene fra oljevirkosomheten vil være mindre tilbøyelige for å kreve endringer i det politiske systemet. Bunkring er et stort problem i Nigeria og sørger årlig for store tap i inntekter fra oljevirkosomheten. Problemet finner stort sett sted i det problematiske og urolige Niger Delta-området, hvor det vanligvis blir utført ved hjelp av tyverier fra rørledninger eller depoter. Problemet er vanskelig å sette eksakte tall på fordi det foregår stort sett i det skjulte, men i en tale av petroleumministeren Odein Ajumogobia i 2007 så anslo han at bunkring kostet Nigeria omtrent åtte millioner Naria hver dag, noe som tilsvarte 625,000 fat olje (Gboyga et al. 2011:18). Andre har også forsøkt å estimere Nigerias tap på grunn av bunkring. Davis (2009) estimerte Nigerias tap på grunn av bunkring til å være så høyt som 800,000 fat per dag i 2008. Bunkring representerer et stort problem i Nigeria og har vært en av hovedårsakene til at mye av onshore produksjonen har blitt nedskalert og offshore produksjonen har blitt mer og mer viktig.

5.2.5.3 Import av drivstoff

Manipulering av produksjonen som fører til mangel på drivstoff på innenlandsmarkedet i Nigeria har vært et utbredt fenomen, som igjen har skapt store muligheter for svindel og korrupsjon i petroleumssektoren. Dette gjelder spesielt innad i NNPC. Frem til 2005, når sabotasje av rørledningsnettene inn til raffineriene eskalerte, var den viktigste årsaken til drivstoffmangelen sabotasje fra NNPC og høyerestående medlemmer av den føderale

styresmakten (Nwokeji 2007). De som står for sabotasjen av drivstoffproduksjonen og indirekte fremmer importen av drivstoff drar nytte av dette hovedsakelig på to måter: (i) Midler for å vedlikeholde raffinierene går rett i de private lommene til de som styrer vedlikeholdet av raffinierene, dette er med på å sørge for lav utnyttelsesgrad i raffinierene og som ofte resulterer i mangel på drivstoff på det private markedet. (ii) Kontrakter på import av drivstoff totalt ut av proporsjoner blir inngått med kamerater og medsammensvorne. Det er også vanlig å kreve bestikklser av de som selger drivstoff på det private markedet, men til syvende og sist så er det de som handler drivstoff på det private markedet, altså vanlige nigerianske borgere som ender opp med å betale overpris på drivstoff.

Mangelen på drivstoff henger også sammen med problemet bunkring. Store mengder råolje på vei til raffinierene blir borte, flere NEITI rapporter har slått fast at så mye som 65 millioner fat olje kan ha blitt borte mellom 1999 og 2004 (Nwokeji 2007). Et av de kanskje beste eksemplene på hvordan NNPC og myndighetspersoner har arbeidet for kunstig å skape drivstoffmangel skjedde under Abachas regjeringstid (1993-98). Da ble mesteparten av det drivstoffet som raffinierene klarte å produsere tanket opp og kjørt ut i nigeriansk farvann for så å returnere til nigerianske havner som importert drivstoff som kunne selges til internasjonale markedspriser (høyere priser enn innenlandsk produsert drivstoff). På denne måten gav de store føderale investeringene i raffinierene ingenting tilbake til økonomien. I 2003 tok daværende president Obasanjo grep, i et forsøk på å kontrollere problemet så fjernet han NNPCs monopol over importen av drivstoff og som sitert i Nwokeji (2007:50) utalte han «Maybe those who get involved in the monopoly of importation are also ensuring that the refineries are not working satisfactorily. Maybe if there is no monopoly it will be easier to get our refineries to work».

5.2.6 Forsøk på å bekjempe korrupsjon - antikorrupsjon

Et av hovedproblemene til Nigeria når det kommer til korrupsjonsproblemet i petroleumssektoren har ligget i hvordan sektoren har vært strukturert og brukt til fordel for regimets egne interesser. Blant annet har forsøk på å styre NNPC under departementet blitt møtt med motbør fra de fleste av Nigerias presidenter. Det har ofte vært ønskelig å knytte selskapet så nært til presidenten og regimets toppledelse som overhode mulig, fordi selskapet har blitt brukt som en kilde for beskyttelsessystem og som en viktig kilde for korrupsjon. President Obasanjo's første militærregime styrte var den som sto for omdannelsen av NNOC til NNPC, og sørget for at det ikke var noe departement til å overse selskapet. Siden den gang har det beveget seg frem og tilbake, noen ganger har departementet blitt tatt ut fra skyggen av NNPC, som for eksempel under regimet til Buhari (1983-85), når han gjennomrettet departementet

(MPR) men dette betydde lite da NNPC beholdt de regulatoriske funksjonene for sektoren (Nwokeji 2007:21).

Anti-korrupsjonsetater er trege til å etterforske svindel og korrupsjon i petroleumsindustrien, sammenlignet med lignende hendelser i andre sektorer i staten. Dette er med på å tegne et bilde om hvor dypt korrupsjonsproblemet er rotfestet i petroleumssektoren. Det har blitt gjort flere troverdige forsøk på å kontrollere og stoppe korrupsjonen i petroleumssektoren i Nigeria siden den skjøt fart på 70-tallet. «Krigen mot korrupsjon» ble lasert av Buhari regimet (1983-85) og landets daværende petroleumsminister har i ettertiden uttalt at president Buhari aldri brukte sin makt og innflytelse i petroleumsrelaterte saker. Et annet regime som viste stor interesse for kampen mot korrupsjon var Shonekans overgangsregjering i 1993, regimets kamp mot korrupsjon kulminerte i oppsigelsen av nesten alle høyerestående i NNPC etter en avsløring om deres medvirkning i en korrupsjonsskandale. Den ivrige kampen mot korrupsjon i petroleumssektoren har også vært indirekte årsak til avskjedigelsen av to regimer, hvor deres etterfølgere har vist ingen interesse ovenfor korrupsjonsproblemet (Nwokeji 2007).

Det er også i nyere tid blitt implementert reformer som har forøkt å endre den befestede korrupsjonskulturen i Nigeria. Et av de mest fremtredende og karakteristiske eksemplene man kan trekke frem, er blant annet når regimet til president Olusegun Obasanjo gjorde et forsøk på å reformere det politiske systemet når han kom til makten for andre gang i 1999. Obasanjos andre regime klarte som et av veldig få regimer, å snu trenden. Takket være regimets dyktige makroøkonomiske styring så klarte Nigeria å redusere store deler av sin tidligere massive statsgjeld. Dette klarte de delvis ved strengere kontroll med utgiftene og bedre utnyttelse av inntektene fra oljesektoren enn tidligere regimer. Obasanjo regimet første også en sunn pengepolitikk og ettermålet hans ble «reformpresidenten». Det ble blant annet etablert en rekke anti-korrupsjonsorganer, blant annet «the Economic and Financial Crime Commission (EFCC)», men kanskje spesielt et eget anti-korrupsjonsorgan for petroleumssektoren, «the Nigerian Extractive Industries Transparency Initiative (NEITI)». Dette er føderale reformer som hevdes å ha hatt noe suksess i kampen mot korrupsjon og mange mener nå at den mest alvorlige korrupsjonen ikke lenger skjer på føderalt nivå men heller på statlig og lokalt nivå.

NEITI har vist seg å være et av de få vellykkede antikorrupsjonsprogrammene i Nigeria. NEITI er den nigerianske utgaven av den verdensomspennende «Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), et globalt anti-korrupsjonsprogram og har som mål å øke åpenheten i petroleums- og gruveindustrien. Gjennom økt åpenhet rundt betalingsstrømmene vil myndighetene i de respektive landene, og i vårt tilfelle Nigeria, bli stilt til ansvar for hvordan

inntektene fra petroleumsindustrien blir brukt. Nigeria var et av de første land til å ratifisere EITI og ble i 2007 det første landet som fikk på plass en egen lov som sørger for implementeringen av EITI. For at NEITI skal fungere så forutsetter det et solid og godt styresett og som vil føre til lite korrupsjon. Hvis en slik utvikling blir en realitet i land som sliter med dårlige styresett og korrupsjon så vil den kunne bidra til å bedre landets investeringsklima og økonomisk utvikling, og ikke bare i petroleumssektoren (Regjeringen 2011).

Riktignok har implementeringen av NEITI vært utfordrende, spesielt de første årene etter implementeringen av NEITI. Dette skyldes flere årsaker, men det er i hovedsak på grunn av Nigerias lite effektive byråkrati og mangelen på et sterkt politisk lederskap. De siste årene har viktigheten rundt denne reformen skutt fart, og i samarbeid med den mye omtalte PIB har NEITI fått ny vind i seilene. Et resultat av NEITI sitt arbeid i Nigeria er at NNPCs arbeid nå blir nøye dokumentert og publisert. Dette har blant annet ført til at selskaper som tidligere var assosiert med gromsete avtaler nå har omfavnet de nye spillereglene lagt frem av NEITI og har ikke vært innblandet i noen korrupsjonsskandaler de siste årene gjennom sin handelsvirksomhet med NNPC (Nwokeji 2007). I tillegg har NNPC lansert sin egen antikorrupsjonskomite, og i 2006 så lanserte de spesifikke antikorrupsjonstiltak som blant annet tok sikte på å lære opp ansatte i selskapet om landets antikorrupsjonslover og gjennomgang av riktig kultur. Dette er en milepæl i NNPCs historie og for Nigerias kamp mot korrupsjon. Korrupsjon er med dette offisielt anerkjent som et problem, men å tro at problemet er løst så enkelt er feil.

5.2.6.1 Problemer med antikorrupsjonsreformene

Reformene som har blitt introdusert for petroleumsindustrien i Nigeria og kanskje spesielt for NNPC har skapt stor entusiasme i næringen. Troen på en varig endring og forbedring i industrien virker å være etablert. Et stort problem som disse reformene har møtt og stadig møter på er at deres mål virker å være for ambisiøse. Målet har ofte vært, og virker fortsatt å være å ta igjen tapt vekst som landet har gått glipp av tidligere. Det kan virke som om lederne har fokusert i for stor grad på å skape rask økonomisk vekst, noe som har ført til problemer knyttet til ressursforbannelsen og hollandsksyke. I tillegg er regimes tvilsomme holdning ovenfor reformer en betydelig barriere for antikorrupsjonsreformene, vanligvis blir petroleumsindustrien styrt etter et ad hoc prinsipp, dette har vist seg problematisk på flere områder. Landets petroleumslov er datert helt tilbake til 1969 og denne er utdatert for lenge siden. Et av de største problemene man har støtt på i nyere tid er at denne loven ikke omtaler regulering av gassvirksomhet og at man har måttet forholde seg til ufullstendige og til dels kronglete lovtilllegg og reguleringer fra myndighetene. Arbeidet med å utforme nytt og

tilfredsstillende lovverk for sektoren har gått sakte. Forsinkelser av ny lovgivning har skjedd på grunn av en kombinasjon av en rekke faktorer, blant annet har presidenten og departementet brukt sin makt for å forsinke arbeidet med nytt lovverk, det er også blitt lagt inn antireformbestemmelser i de nye lovene som saboterer tidligere vedtekter og reformer. I tillegg har det oppstått krangler mellom den utøvende og lovgivende makten når det gjelder utformingen av nye lover for petroleumssektoren (Nwokeji 2007:119).

Det er hos presidenten at mesteparten av den reelle makten i landet ligger. Presidenten er den sentrale frontfiguren og lederen for regjeringen og presidenten er den som legger føringene for kontakten mellom staten, NNPC og IOC. Historisk har presidentens makt vært veldig sterk og med få restriksjoner på handlekraften til å danne regjering, utpeke ministre og andre offentlige stillinger. Siden Nigeria gikk over fra militærregime til demokratisk styre så har presidentens makt blitt utfordret i form av en viss grad av utbedring av makt i noen av landets institusjoner som media og NGO. Den lovgivende forsamlingen, som tradisjonelt fungerer som et av de viktigste overvåkingsorganene for regjeringen, har økt sin makt gjennom sin kontroll over lovgivningen eller konstitusjonelle endringer. Samtidig har likevel den lovgivende forsamlingen vært svært ineffektive til å kontrollere den utøvende makt (de føderale myndighetene med regjeringen og presidenten i spissen). Når det gjelder petroleumssektoren så har det stort sett vært fravær av en uavhengig, effektiv politikktutforming eller lovgivende organer som kan gi kontinuitet i oljepolitikken og et kontrollerende organ som kan regulere og kontrollere alle aktørene i oljesektoren. Regjeringens politikktutforming i oljesektoren har stort sett manglet betydningsfullt innhold og til tider opptrådd reaktiv. De ulike IOC som har operert og som opererer på Nigeriansk sokkel har stort sett effektive til å blokkere de reformer som har blitt foreslått.¹⁰ Som et resultat av dette har den nigerianske stat opplevd mindre inntekter fra petroleumsressursene enn hva de ellers ville ha hatt. Både overlappende regulatoriske ansvarsområder og selv-regulering er vanlig, mens DPR er den formelle regulatoren av sektoren så utøver ofte NNPC rollen som regulator gjennom sitt samarbeid med IOC. Dette er med å skaper problemer når NNPC både står for kostnadsreguleringen i JV operasjoner samtidig som de er hovedaktøren i disse JV samarbeidene med IOC. Interessekonflikter kan enkelt oppstå i slike miljøer og det er et problem når en offentlig regulator også er den kommersielle aktøren med den største eierskapsandelen i konsesjonen. Det er blant annet dette den nye PIB tar sikte på å endre, ved å etablere en uavhengig regulator og gjøre NNPC til et kommersielt selskap så skal interessekonfliktene reduseres.

¹⁰ Det er i dag et massivt press fra de store internasjonale selskapene mot den nye petroleumsloven PIB 2012

6 Diskusjon

Casestudiet av den norske oljemodellen, Norges erfaringer og Nigerias petroleumshistorie viser et komplekst bilde av korrupsjonsproblematikken og utnyttelse av naturressurser som olje og gass. Interne politiske forhold i Nigeria og internasjonalt press la grunnlaget for en endring i Nigerias forvaltning av petroleumssektoren. Ett ledd i denne prosessen er PIB som lanserer en løsning på mange av landets problemer i petroleumsindustrien, ved å gå over til tredelingsmodellen for petroleumsstyring.

Det politiske bildet som har blitt lagt frem ovenfor i casestudiet av Nigeria viser hvordan politikere har hvilt på udemokratiske mekanismer for å opprettholde sin politiske makt og bedrive utstrakt selvberikelse. Konsekvensene til de politiske elitenes bruk av ressurskontroll og fordelingen av ressursinntektene på de demokratiske mekanismene er sentrale for å forstå det som hindrer utvikling og svikten hos myndighetene. For som Collier og Hoeffler (2007) forklarer så vil sunt demokratisk styre føre til vekst i ressursrike stater bare hvis vekt og motvekter er vesentlig styrket.

Utfordringer knyttet til utvinningen og utnyttelsen av naturressurser faller ofte under samlebetegnelsen ressursforbannelsen, og som vi har vært inne på i litteraturgjennomgangen kan ressursforbannelsen forklares på en rekke ulike måter. Akkurat som Humphreys, Sachs og Stiglitz (2007) har vi vært innom en rekke faktorer, makroøkonomisk vanstyre også kalt hollandsksyke, dårlige investeringer, konjunktursvingninger, inflasjon, beskyttelsessystem og korrupsjon. Dette samsvarer med de funnene som Sala-i-Martin og Subramanian (2003) gjorde i sin gjennomgang av ressursforbannelsen i Nigeria. Nemlig at landets dårlige utvikling i hovedsak skyldes mer av problemene i den politiske økonomien enn av makroøkonomiske faktorer. Det er de store problemene innen politisk økonomi som har herjet med Nigeria og som har fått fortsette å vokse ut av proporsjoner siden kontrollen over den utøvende makt har blitt mindre avhengig av demokratisk støtte.

Politisk makt og adgang til petroleumsinntektene har blitt styrket gjennom kontrollen over ansettelsen av topposisjoner i petroleumsindustrien. Dette er i tråd med det beskyttelsessystem baserte politiske systemet som har herjet Nigeria i moderne tid, og de føderale myndighetene har brukt sin makt for å utnevne bestemte personer til stillinger i DPR, MPR og NNPC.

Helt fra begynnelsen av oljæraen har produksjonen av olje og petroleumsprodukter blitt assosiert med et økende fattigdomsproblem, økte forskjeller og korrupsjon i de statlige institusjonene. Svak institusjonell kontroll i det nigerianske statsapparatet gjorde det mulig for

korrupsjon å bre seg helt fra begynnelsen av. Tilkarringsvirksomhet har vært utbredt i politikktutformingen og i reguleringen av sektoren i flere tiår. I følge internasjonale korrupsjonsrangeringer så er Nigerias korrupsjonsnivåer av de verste i verden. Transparency Internationals korrupsjonsindeks PCI rangerte Nigeria blant de nederste og mest korrupte landene i verden i perioden 1999-2005, men siden 2005 har vi sett at Nigeria har begynt en svak men betydelig merkbar forbedring på denne indeksen (Se tabell 8.2 i appendiks).

Korrupsjon er mest utbredt hvor det er en eller annen form for institusjonell ineffektivitet, som for eksempel politisk ustabilitet, byråkratisk sendrektighet (såkalt red-tape), og/eller et svakt lovgivende og juridisk system. Derfor blir det naturlig å stille spørsmålet om det går an å empirisk bevise at korrupsjon, heller enn andre faktorer som er korrelert med korrupsjon, er årsaken til svak økonomisk vekst. I Mauros (1995) studie viser regresjonsanalyser at hvis man kontrollerer for andre former for institusjonell ineffektivitet, som for eksempel politisk ustabilitet, så kan korrupsjon fortsatt beviselig sørge for redusert økonomisk vekst. Men som vi har vært innom tidligere i denne oppgaven så er det vanskelig å vise at problemet er korrupsjon, heller enn den institusjonelle svakheten som korrupsjonsproblemet er nært knyttet til. Fenomenet korrupsjon dynamikken i korrupsjonsproblemet er så komplekst at alle disse svakhetene mest sannsynlig påvirker hverandre. Derfor vil det være naturlig å anta at man ved å bekjempe korrupsjonsproblemet vil overkomme institusjonelle svakheter, akkurat som at man ved å overkomme institusjonelle svakheter vil man bekjempe korrupsjon.

6.1 PIB analyse: de fire hovedmålene

Hovedformålet med Petroleum Industry Bill er å lage et nytt juridisk og regulatorisk rammeverk for petroleumsindustrien i Nigeria. Petroleumsindustrien i Nigeria har lenge lidd under et gammelt og utdatert lovverk, og dette nye forslaget betyr mye for en industri som har dokumenterte mangler i struktur, politikk og forvaltning av næringen. Et av hovedformålene med PIB er å løfte en nigerianske petroleumssektoren opp til gode internasjonale standarder. Som nevnt foreslår PIB å omstrukturere sektoren og introdusere nye institusjoner, og å gå over til tredelingsmodellen. PIB foreslår også endringer i kontraktinngåelsene i oppstrømsindustrien, at et nytt skatteregime blir introdusert for å gi intensiver til investeringer men samtidig sørge for en optimalisering av de statlige inntektene. PIB foreslår også å deregulere nedstrømsindustrien, forbedre myndighetenes deltakelse i næringen, men kanskje aller viktigst søker PIB etter å etablere en generell åpenhet i kontraktfestede avtaler i alle lag og deler av petroleumsindustrien.

PIB har høstet mye kritikk siden den ble lansert, og siden den gang har den gjennomgått en rekke endringer. Blant annet har representanter for de fattige ikke-oljeproduserende statene nord i Nigera rettet skarp kritikk mot de sørlige oljeproduserende statene, om fordelingen av de føderale petroleumsinntektene. Dette har ført til at lovforslaget har dratt ut i tid og det er over ti år siden president Obasanjo startet reformprosessen for petroleumssektoren. Denne stadige krangelen mellom de ulike interessegruppene i landet resulterte i at det i en periode eksisterte flere ulike versjoner av lovforslaget. I 2012 tok nåværende president Goodluck grep og fikk presentert en offisiell og revidert versjon av PIB for nasjonalforsamlingen.

6.1.1 Mål I: Kommersialisering av NNPC

Kommersialiserte NOC tenderer til å ha en ensrettet fokus på profittmaksimering og sterk kontroll over kostnader. De beste NOC som har oppfylt de to hovedfokusene ovenfor har et klart kommersielt mandat og utvikler den strukturen, autonomien og har de intensiver de trenger for å utføre disse mandatene. NNPC har lidd under mangel på et slik kommersielt mandat, det har hemmet den strategiske planleggingen, økt selskapets operasjonelle kostnader og undergravd selskapets økonomiske prestasjon (det vil si bunnlinje). Så godt som alle av selskapets mange datterselskap går i minus. Nedstrømsproduksjonen er NNPCs største kostnad og har akkumulert mye gjeld de siste tiårene, mye på grunn av dårlig lederskap, lave investeringer og NNPCs dobbeltrolle i drivstoffsubsidieordningen (Sayne et. al 2012).

PIB deler NNPC inn i tre nye enheter og oppretter to nye etater som skal overta mange av selskapets regulatoriske oppgaver. Dette er grep som kan være en del av en større strategi for kommersialisering av NNPC, men PIB unngår de viktigste detaljene som trengs for å restrukturere og gjøre landets nasjonale oljeselskap mer profittoorientert og effektivt. Dette skaper en usikkerhet rundt de nye foreslåtte institusjonene om at de vil være utsatt for de samme problemene med dårlig styring og svake kommersielle insentiver som har preget NNPC siden opprettelsen av selskapet. Eksplisitt gjør PIB nesten ingen ting når det kommer til (i) å definere mandatene til de tre nye foreslåtte NOC: NPAMC, NGC og NNOC. PIB gir nesten ingen veiledning om hva det vil innebære å være «Kommersiell» for disse nye enhetene, eller hvordan deres ansvar kan bli begrenset. (ii) PIB skaper heller forvirring når forslaget unngår å presisere hvordan de ulike eiendelene til NNPC skal fordeles på disse tre selskapene og hvordan de skal delta i den nigerianske petroleumssektoren i fremtiden. (iii) PIB legger til rette for delvis privatisering av NNOC og NGC, men krever ingen nedre grense for privatisering og spesifiserer heller ikke hvilke offentlige styringsorganer som skal overse denne prosessen. Kanskje viktigst av alt her så krever ikke PIB noen privatisering av NPAMC, som ifølge PIB vil kontrollere

nesten all nigeriansk landbasert oljeproduksjon. Selskapets ene spesifikke evne funksjon er veldig uklar: § 120 (4a) sier dette om selskapets funksjoner: «acquire and manage investments of Government in the Nigerian upstream industry» (PIB 2012:64). Når det gjelder NNOC og NGC så spesifiserer ikke PIB noen funksjoner i det hele tatt men overlater det til Ministeren å spesifisere dette §148 og §159 (PIB 2012:73,77).

PIB tar noen små steg når det gjelder delprivatiseringen av de tre nye NOC. PIB krever at de føderale myndighetene kan selge opptil 30 prosent av NNOC aksjer og opptil 49 prosent av aksjene i NGC på den nigerianske børsen i løpet av de første seks årene etter implementeringen av PIB (§151 og §162), men PIB spesifiserer ingen nedre grense av privatiseringen og det er heller ingen krav om delprivatisering av NPAMC. Dermed kommer Nigeria i en situasjon hvor det NOC som etter implementeringen av PIB arver landets store JV-kontrakter virker som det NOC som minst sannsynlig gjennomgår en delprivatiseringsprosess, som potensielt ville kunne føre til et mer kommersielt, styringssystem med høy ytelse (Sayne et. al 2012). Opprettelsen av disse selskapene vil potensielt kunne bidra til en reduksjon av interessekonflikter i petroleumssektoren og utviklingen av mer kommersielt fokuserte NOC, men den praktiske frigivelse av institusjonelle roller i Nigeria er svært kompleks, og uten en klarere definering av selskapenes mål og ansvarsområder så er risikoen høy for vedvarende regulatorisk forvirring, slik som petroleumssektoren i Nigeria har opplevd helt siden starten av den moderne oljæraen.

6.1.2 Mål II: Bærekraftig økonomisk utvikling

Internasjonal erfaring fra petroleumsindustrien viser at NOC trenger fleksible, troverdige muligheter for tilgang på kapital mens man samtidig opprettholder vekt og motvekter for å forhindre at de blir til det Stevens (2008:8) kaller «states within the state». Kanskje aller viktigst i denne sammenhengen er utviklingen av en gjennomførbar inntekts retensjonsmodell som lar den type langsiktig planlegging som er nødvendig for effektive kommersielle operasjoner. En av de viktigste fordelene til NOC er at de kan planlegge og utføre sine operasjoner med viten om at de har sine egne myndigheter i ryggen, dette sørger for økt sikkerhet i den økonomiske planleggingen og muliggjør NOC å søke mer risikofylte prosjekter enn hva enkelte IOC kan tillate seg. Det åpner også muligheter for at NOC kan forfølge en utviklingstankegang i sine prosjekter, og sørge for å tilegne seg mest mulig erfaring og ekspertise på veien.

NNPC opererer i dag uten klare regler for hvordan selskapet skal samle, styre eller investere sine inntekter. Et av de viktigste poengene i diskusjonen før utviklingen av PIB var å rette opp i de finansieringsproblemene som de ulike JV hadde opplevd. PIB sørger ikke for at de tre nye etablerte kommersielle enhetene rettes mot en bærekraftig økonomisk utvikling når det (i) ikke

sier noe om hvordan NNOC og NGC skal finansiere sine operasjoner. (ii) Tillater NPAMC å holde tilbake en uspesifisert andel av de inntektene selskapet genererer i et «fond» (§.121 PIB 2012:64). (iii) Nevner ikke NOC råoljesalg som står for omtrent 70 prosent av de føderale petroleumsinntektene. Men kanskje aller viktigst så sier ikke PIB noe om hvilken av de nyetablerte etatene som skal sørge for myndighetenes salg av råolje eller hvordan inntektene fra denne virksomheten skal nå frem til de føderale myndighetenes fond.

PIB verken forhindrer eller betydelig hjelper NPAMC, NNO eller NGCs kapitalkilder. NPAMC er tillat å ta opp eksterne lån (ikke lån fra de føderale myndighetene) eller lån fra sine datterselskap, riktignok har presidenten vetorett over slike låneforespørsler (§.130 PIB 2012:68). PIB unngår å nevne hvordan låneforespørsler fra NNOC og NGC skal behandles, og siden alle de tre nye NOC deler all eksisterende gjeld fra NNPC (§.125, §.152, §.163.) så vil alle disse tre selskapene se dagens lys allerede nedtyngt med betydelig gjeld (Sayne et. al 2012:11).

6.1.3 Mål III: Begrense politisk innblanding i tekniske problemstillinger

Stater som er avhengig av oljeinntektene møter et dilemma når det kommer til hvordan de ulike NOC skal styres. En profesjonell, uavhengig ledelse og styre, er de som ofte tar de beste beslutningene hvis man har rene økonomiske perspektiver i tankene, og ikke politikerne som tradisjonelt har brukt inntektene fra oljeindustrien i Nigeria for å konsolidere sin egen politisk makt. Ved å bruke profesjonelle, uavhengige og teknisk kompetente lederne så tillater man også forutsigbar planlegging, kommersielle interesser, og man unngår at selskapets kurs blir kuppet av politiske ledere med politiske hensikter for kursen videre. Riktignok er det viktig å opprettholde en viss politisk kontroll over NOC, slik at man sørger for at landets naturressurser blir styrt og håndtert effektivt og med integritet.

Det å oppnå en balanse mellom teknisk kompetente og bred intern ansvarlighet er utfordrende. Utover det å tillate NOC egenråderett over det kommersielle og operasjonelle kommer ofte med stor risiko i utviklingsland. Uansvarlige NOC kan raskt bli til det Stevens (2008) kaller «state within a state». Dette er noe vi allerede har vært innom ved flere anledninger ovenfor, men det understreker hvor viktig det er at NOC fortsatt kan holdes ansvarlige for deres handlinger, selv om man senker den politiske kontrollen over selskapet. Når det gjelder dagens situasjon så vel som situasjonen har vært tidligere så er politisk innblanding en av, om ikke det aller største problemet NNPC har. I praksis så utøver presidenten stor kontroll og påvirkning over selskapets operasjonelle drift. Stadige utskiftninger i NNPCs ledelse på grunn av politisk uro har ofte skapt problemer for selskapets kontinuitet og dette har oppfordret ytterligere til politiske beslutninger.

Ingen bestemmelser i PIB er rettet mot å direkte begrense uønsket politisk innblanding i NOC operasjoner eller drift. De mest effektive NOC i verden ledes av teknisk kompetente ledere og uavhengige styrer med myndighet til å gjøre teknisk kvalifiserte og kommersielle avgjørelser på vegne av den videre driften av NOC. På dette område gjør PIB lite i å forandre dagens situasjon, som tillater stadig politisk innblanding. PIB omtaler ikke sammensetningen til styret i verken NNOC eller NGC, men foreslår et styre i NPAMC som er lagt under presidentens makt. Dette betyr at de føderale myndighetene fortsatt beholder sterk politisk kontroll over den mest verdifulle og aktive delen av petroleumssektoren, nemlig den landbaserte JV-driften til det fortsatt 100 prosent statlige selskapet NPAMC, som for å opprettholde driften er avhengig av statlige overføringer (Sayne et. al 2012:14). Styret i NPAMC skal ledes av petroleusministeren, og presidenten gis makt til å ansette og sparke fire av totalt fem det styret består av (§131. (1,2a,b,c,d) PIB 2012:68) «The Board shall comprise of – the Minister of Petroleum, who shall be chairman...two persons to be appointed by the President, who shall be persons of high integrity, substantial corporate experience and professional accomplishment from the private sector». Videre sier PIB ingenting om sammensetningene styrene til NNOC eller NGC.

6.1.4 Mål IV: Åpenhet (transparens) og offentlig ansvarlighet

Obligatoriske ytelsesvurderinger, enten i form av tilsyn eller offentlig rapportering, kan føre til den disiplinen som skal til for å forbedre prestasjonene og resultatene til NOC. Dette er spesielt viktig for NOC i stater som har lav institusjonell kapasitet og har slitt med kapasitetsbegrensninger og/eller under kontroll av de politiske elitene. Dette er akkurat det problemet som petroleumssektoren og spesielt NNPC har slitt med i Nigeria. NNPC offentliggjør svært lite informasjon vedrørende selskapets finanser og operasjoner. Budsjetter og regnskaper blir nærmest behandlet som statshemmeligheter, selv om over halvparten av de føderales inntekter fra petroleumssektoren går via NNPC og de føderale myndighetene. Det finnes heller ikke noe lov- eller policyrammeverk som pålegger NNPC til å dele denne informasjonen med offentligheten, dette har ført til at selskapet har fortsatt å fremme dette hemmeligholdet (Sayne et. al 2012). Innføringen av NEITI har bedret på denne situasjonen og siden implementeringen av «publish what you pay» policyen til NEITI så har NNPCs regnskaper blitt mer tilgjengelig for offentlig granskning.

PIB inkluderer en rekke nye offentlige rapporteringssystemer og regler som kan ha stor positiv innvirkning på åpenheten i de nye foreslåtte NOC. Hovedsakelig er disse rettet mot oppstrømsproduksjonen i petroleumssektoren. For eksempel foreslår PIB at UPI (upstream

Petroleum Inspectorate) vil og kan publisere «lease-by-lease» oppsummeringer av alle inntekter og utgifter, så vel som alle lisenser, leieavtaler og kontrakter som involverer NNOC (§.174 PIB 2012:83). I tillegg må NPAMC gjennomføre årlige revisjoner som følger internasjonale standarder.

Riktignok har de transparensbestemmelsene som PIB foreslår har en rekke svakheter som bør revideres. For eksempel så er ikke (i) NPAMC og NGC underlagt UPIs kontraktsinformasjonskrav, som betyr at JV og gasskontrakter kan og vil mest sannsynlig forbli ugjennomsiktige i fremtiden (§.174(5) PIB 2012:83). (ii) Nedstrømsregulatoren DPRA (Downstream Petroleum Regulatory Agency) blir pålagt å publisere informasjon om nedstrømsproduksjonen. (iii) Det er heller ikke noen spesielle revisjonskrav for NNOC og NGC, og NPAMC er kun påkrevd å publisere en oppsummering av sine reviderte regnskaper.

Alle de tre NOC er fritatt fra nåværende lovgivning som fremmer transparens i offentlig sektor (§.124, §.149 og §.160) «The Management Company to be established...The National Oil Company...The National Gas Company Plc... shall not be subjected to the provisions of the Fiscal Responsibility Act 2007 and the Public Procurement Act, 2007» (PIB 2012:65,74,77). Derfor må PIB sørge for å presentere sine egne standarder for rapportering av selskapenes finanser.

Problemene til den nigerianske petroleumssektoren kan ikke enkelt rettes opp bare ved gjennomføringen av et lovforslag. PIB svikter i arbeidet med å legge grunnlaget for en suksessfull omstrukturering av den nigerianske petroleumssektor. PIB deler opp NNPC uten å gjøre det helt klart over hvordan situasjonen blir etterpå, og mangler noen grunnleggende mekanismer for å fremme prestasjon og ansvarlighet. Det er nettopp gjennomsiktighet (transparency) og ansvarlighet (accountability) som er nøkkelen i kampen mot korrupsjon og veien mot en bedre petroleumssektor for Nigeria. Gjennomsiktighet oppfordrer til konkurranse, fraråder ulovlig atferd og tiltrekker seg investeringer, både innen- og utenlandsinvesteringer. Ansvarlige institusjoner forsikrer investorer, forbedrer reguleringen og inntektsinnsamlingen, dette resulterer ofte i høyere produksjon og fortjeneste til staten (Sayne 2011).

6.2 Anvendbarheten og effektiviteten til tredelingsmodellen

Et lands evne til å implementere tredelingsmodellen er høyst avhengig av to ting: nemlig hvordan tilstanden i landet er med tanke på (i) menneskelig kapital og (ii) den institusjonelle utviklingen (Thurber et al. 2010:14). Som vi har sett gikk både Norge og Nigeria inn for en tredelingsmodell med klare skillelinjer mellom det kommersielle, det politiske og det

regulatoriske når de opprettet sine nasjonale oljeselskap, henholdsvis Statoil (1972) og NNOC (1971). En av de viktigste årsakene til at Norge klarte å opprettholde denne modellen mens Nigeria på sin side gikk vekk ifra denne med omdannelsen av NNOC til NNPC var Norges mer stabile, kompetente og mer etablerte byråkrati. Det norske byråkratiet tillot de nylig etablerte institusjonene tid til å vokse og befeste seg som grunnpilarer innen norsk petroleumsstyring. Som nevnt ovenfor så var Norges byråkrati allerede velutviklet før oppdagelsen av olje på norsk kontinentalsokkel (NCS). Dette byråkratiet hadde allerede flere tiårs erfaring med regulering av andre naturressurser, som gruvedrift, vannkraft og sagbruk, og man innså tidlig at å ha ekspertkompetanse på det feltet man skal regulere var viktig. Derfor tillot de seg å sette i gang store programmer som hadde øyemål om å heve kompetansenivået innen den nye petroleumssektoren (Thurber og Istad 2010). I tillegg hadde Norge en viss industriell kapasitet som de hadde tilegnet seg gjennom etter over hundreår med skipsindustri og skipsteknologi. Nigeria på sin side hadde en helt annen inngang til petroleumsæraen. Nigeria var fortsatt underlagt kolonistyre da det ble gjort et kjempefunn av råolje i 1956, som representerer starten på den moderne oljeæraen i Nigeria. Landet ble heller ikke selvstendig før i 1960. Dermed var det byråkratiske systemet og landets politiske institusjoner svært unge, underutviklet og landet var generelt preget av stor sosial uro, da petroleumsindustrien skjøt fart utover 60-tallet. Landets byråkrati manglet erfaring i å lede noe som helst industrielt og landets produksjon forut for oljeæraen bestod primært av landbruk. Som en konsekvens av dette så ble den nigerianske petroleumssektoren skadelidende under den mikroøkonomiske styringen til Gruve- og Energidepartementet (the Nigerian Ministry of Mines and Power) på 70-tallet. Denne situasjonen har ikke bedret seg veldig. Dette blir tydelig når man ser på hvordan DPR (the Department of Petroleum Resources) opererer i dag, som en passiv politikktutformende etat.

Da oljeæraen tok til hadde Nigeria store mangler i både human kapital og institusjonell kapasitet. Både i de institusjonene som berørte petroleumssektoren spesielt, men også på et mer generelt myndighetsplan – føderalt, statlig og lokalt. De kunne ha vært bedre tjent med å ikke ha etablert tredelingsmodellen på starten av 70-tallet, og heller satset på å bygge opp denne kapasiteten innenfra og ut, i stedet for å starte utenfra og inn. Dette er fordi at det med et ungt og uerfarent kan være smart å samle de styrende kreftene under samme styre, både for å få bedre utnyttelse av den knappe kompetansen og for å minimisere unødvendige byråkratiske knutepunkter som potensielt kan lede til patronage og korrupsjon. Nigerias forsøk på å innføre tredelingsmodellen på starten av 70-tallet kan ha vært mer destruktivt for Nigeria enn hensiktsmessig. Helt siden det første forsøket med tredelingsmodell har Nigeria gjort flere

forsøk på å etablere en uavhengig regulator i landets petroleumssektor. En slik institusjonell endring som ikke lykkes kan hindre en mer trinnvis utvikling mot en bærekraftig sektor. Den stadige opprettelsen av nye institusjoner som etter kort tid faller gjennom har resultert i at man går tilbake til den opprinnelige utgangsposisjonen. Dette kan ha sørget for at utviklingen i Nigeriansk petroleumssektor har gått saktere enn hva den ville ha gjort hvis de i stedet gjorde endringene gradvis og over tid i stedet for fullstendige omveltninger hver gang. Disse mislykkede forsøkene på å reformere sektoren kan også ha vært skadelidende på folks syn og oppfatning og kan ha bidratt til å underbygge kynismen som har herjet Nigeria, både opinionen og deler av statsapparatet har rett og slett mistet troen på at det er mulig med en varig reform.

En av de største forandringene PIB foreslår er etableringen av tre nye NOC, nemlig et omstrukturert NNPC – NNOC, et nytt gasselskap og NPAMC. De nye NOC skal ikke lenger ha noen regulatoriske funksjoner og skal operere som en kommersiell enhet på nigeriansk sokkel. Dette blir kanskje den største utfordringen til nigerianske myndigheter. For kan staten ta seg råd til at det statlige oljeselskapet er en uavhengig operatør? Tradisjonelt så kan et NOC utvikles i to retninger, enten som statens kunnskapssenter eller som statens kommersielle flaggskip i sektoren. En av de største fordelene til tredelingsmodellen er at det solide systemet med vekt og motvekter sørger for å gi sektoren den nødvendige stabiliteten og støtten som trengs i en industri som er så preget av internasjonale priskonjunkturer.

6.3 Avsluttende kommentarer

I løpet av tiden fra overgangen til demokratisk styre i 1999 har Nigeria gjennomgått store forandringer og landet har opplevd forbedringer på flere fronter. Siden 2003 har landet vært gjennom en pågående og svært ambisiøs reformprosess som har siktet etter å forbedre en rekke sider av det nigerianske samfunnet. Dette gjelder alt fra styringen av den offentlige finanspolitikken og infrastruktur, samt gjennomsiktighet og ansvarlighet i petroleumssektoren. Disse reformene har ført til at landet har opplevd en økonomisk opptur. Men til tross for alle disse reformene og den økonomiske oppturen som landet opplever i sin helhet, så forblir Nigeria et fattig land hvor over halvparten av landes 170 millioner innbyggere lever under fattigdomsgrensen, og 35 prosent lever i forhold som blir beskrevet som ekstrem fattigdom (CIA 2014). Størsteparten av landets befolkning har ikke opplevd noen fordeler fra landets olje- og gassindustri, og det er få tegn på at landets største industri gir de ringvirkningene man både håper og forventer ut av en slik naturressurs.

Et land kan slite med å klare å dra nytte av inntektene fra en naturressurs som olje og gass til anvendelse for utvikling av samfunnet. Som vi var inne på innledningsvis så kan dette skyldes

en rekke ulike faktorer. I vårt tilfelle har casestudien av Nigeria vist at mangelen på etablering av ansvarlige institusjoner, med den hensikt å sørge for godt styresett i det offentliges interesse, førte til utbredt korrupsjon og misbruk av de føderale petroleumsinntektene. Ved starten av oljæraen og frem til den endelig overgangen til demokratisk styre har Nigeria stort sett vært styrt av militærregjeringer. Denne perioden var kjennetegnet med dårlige og svake institusjoner, og i noen tilfeller var institusjonene nesten ikke tilstede for å ivareta, kontrollere og styre petroleumsindustrien. Dette utviklet seg til et system hvor korrupte politikere brukte sin makt og posisjon til selvberikelse og beskyttelsessystem. Demokratisk styre hadde aldri noen sjanse til overlevelse før 1999, noe som resulterte i en politisk kultur hvor det ikke utviklet seg en byråkratisk ansvarlighet. Tidligere politiske og militære ledere antas å ha svindlet til seg hundrevis av millioner dollar fra Nigerias oljerikdom. Dette er penger som det Nigerianske samfunnet har gått glipp av og som aldri kommer tilbake. Det viktigste for samfunnet er nå å skape en varig endring i det politiske systemet. Nigerianske myndigheter har startet kampen mot korrupsjonen og sikter etter åpenhet og ansvarlighet.

Som nevnt i casestudiet var Nigeria det første land til å offisielt ratifisere EITI i sitt eget program NEITI, dette programmet har også strukket seg lengre enn det offisielle EITI programmet krever av sine medlemsland. Nigeria har også introdusert en rekke andre anti-korrupsjonsreformer som potensielt kan avsløre korrupte politikere og stille disse ansvarlige for sine handlinger. Nigerianske politikere har ved flere anledninger de siste 15 år understreket viktigheten av bedre styresett og sterke institusjoner, spesielt i oljesektoren har dette vært et sentralt krav, men tiltak er blitt iverksatt og implementert uten særlig hell. Nå er situasjonen annerledes. Vi har i denne oppgaven sett at arbeidet med en ny petroleumslov, PIB snart er ferdig og for øyeblikket er sendt rundt på høring i parlamentet. Den nye petroleumsloven tar sikte på å restrukturere petroleumssektoren og innføre den mye omtalte tredelingsmodellen etter mal av *den norske oljemodellen*. Den videre utviklingen av Nigeria både økonomisk og samfunnsmessig er avhengig av suksessen til den nye petroleumsloven.

7 Litteratur

Al-Kasim, Farouk (2006a). *Managing Petroleum Resources. The 'Norwegian Model' in a Broad Perspective*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

Al-Kasim, Farouk (2006b). "The Relevance of the Norwegian Model to Developing Countries". Norad Seminar: Olje for Utvikling.

Al-Sadig, A. (2009). "The Effects of Corruption on FDI Inflows". *Cato Journal* 29: 267-294.

Alveberg, Lars-Jakob & Eldbjørg V. Melberg (2013). Fakta 2013: Norsk Petroleumsverksemd. Olje- og Energidepartementet og Petroleumsdirektoratet. Oslo.

Ascher William (1999). *Why governments waste natural resources: Policy Failures in Developing Countries*. John Hopkins University Press, Baltimore.

Auty, Richard (1990). *Resource-based industrialisation: sowing the oil in eight developing countries*. Oxford University Press, New York.

Auty, Richard (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge, London.

Bardhan, Pranab (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*. 35, 3, 1320-1346.

Bayart, Jean-Francois (1993). *The State in Africa*. Longman: London.

Beck, Paul J. og Michael W. Maker (1986). "A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets" *Economic Letters*, 20, 1-5.

Becker, Gary S (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76, 2, 169-217.

Becker, Gary S and George J. Stigler (1974). "Law Enforcement, Malfeasance and the Compensation of Enforcers". *Journal of Legal Studies*, 3, 1-9.

Berg, L. Bruce and Howard Lune (2014). *Qualitative Research for the Social Sciences*. Person Education Limited. Harlow.

Bliss, Christopher and Rafael Di Tella (1997). "Does competition kill corruption?" *The Journal of Political Economy*, 105, 5, 1001-1023.

- Brinkmann, Richard (1995). "Economic Growth versus Economic Development: Toward a Conceptual Clarification". *Journal of Economic Issues* 9, 24, 1171-1188.
- Charap Joseph and Christian Harm (1999). "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State". *IMF Working Paper* 99, 91. Washington: International Monetary Fund.
- Central Intelligence Agency (2014). *Nigeria The World Factbook*. Hentet 05.05.2014 fra: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html>
- Collier, Paul og Anke Hoeffler (2007). "Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies". *Department of Economics*, University of Oxford.
- Corden, W, Max (1984). "Booming sector and Dutch disease economics: Survey and consolidation". *Oxford Economic Papers*, 36, 359-380.
- Davis, Stephen (2009). "Nigeria: Prospects for Peace in the Niger Delta". *Presentation as part of CSIS Africa Program*. Washington, DC.
- Deacon, T., Robert (2011). "The Political Economy of the Natural Resource Curse: A Survey of Theory and Evidence". *Foundations and Trends in Microeconomics*, 7, (2), 111-208.
- Egger, Peter and Hannes Winner (2005). "Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment". *European Journal of Political Economy* 21, 4, 935-952.
- Falola, Toyin and Matthew M. Heaton (2008). *A History of Nigeria*. University of Texas at Austin. Cambridge University Press.
- Sayne, Aaron (2011). "Nigeria's Petroleum Industry Bill: Improving sector performance through strong transparency and accountability provisions". *Policy Brief*. Foster, Facility for Oil Sector Transparency in Nigeria.
- Francisco, Javier Urrea (2007). "Assessing Corruption. An analytical review of Corruption measurement and its problems: Perception, Error and Utility", Edmund A. Walsh School of Foreign Service Georgetown University.
- Gboyega, Alex, Tina Søreide, Tuan Minh Le and G.P Shukla (2011). "Political Economy of the Petroleum Sector in Nigeria". *Policy Research Working Paper*. The World Bank.
- Gelb, Alan (1988). *Oil Windsfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press.
- Gordon L. Donald (1996). "African Politics". I Gordon, April A., and Donald L., Gordon eds. (1996). *Understanding Contemporary Africa*. Lynne Rienner Publishers. London.

Groendijk, Nico (1997). "A principal-agent model of corruption". *Journal of Crime, Law and Social Change*. 27, 207-229.

Gylfason, Thorvaldur (2002). "Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment, and Cures." I ECON (red.) *Report 12/2, Paradox of Plenty: Management of Oil Wealth*. Oslo: ECON Centre for Economic Analysis.

Hayman, Gavin (2009). "Corruption and bribery in the extractive industries", *Transparency International Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector*. Transparency International.

Held, David (2006). *Models of Democracy*. Polity Press. Cambridge.

Hechler, Hannes (2010). "UNCAC in a nutshell- a quick guide to the United Nations Convention Against Corruption for embassy and donor agency staff." U4 Anti-Corruption Resource Center, U4 Brief September 2010, 6.

Huber-Grabenwarter, Georg og Frédéric Boehm (2009). "Laying the foundations for sound and sustainable development: strengthening corporate integrity in weak governance zones", *Transparency International, Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector*. Transparency International.

Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Johnston, David (2007). "How to evaluate the Fiscal Terms of Oil Constracs." I Macartan Humphreys, Jefferey D. Sachs og Joseph E. Stiglitz (red.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.

Kaldor, Mary, Terry Lynn Karl and Yahia Said (2007). "Introduction". I Kaldor, Mary, Terry Lynn Karl og Yahia Said (red.) *Oil Wars*. London: Pluto Press.

Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

Khan, Feisal (2009). "Understanding the Spread of Systemic Corruption in the Third World". *American Review of Political Economy*, 6, 2, 16-39.

Khan, Sarah Ahmad (1994). *The Political Economy of Oil Exporting Countries*. Oxford University Press. New York.

- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, Robert (1991). "Gifts and Bribes". In Ricard Zeckhauser, (ed.) *Strategy and Choice*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Lagarde, Christine (2013). "Strong Laws and Institutions for a Strong Global Economy" International Monetary Fund. Hentet 02.06.2014 fra:
<https://www.imf.org/external/np/speeches/2013/060413b.htm>
- Lahn, Glada, Valérie Marcel, John Mitchell, Keith Myers and Paul Stevens (2007). "Good Governance of the National Petroleum Sector". *The Chatham House Document*. London. Hentet 20.05.2014 fra:
<https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/ggreport0407.pdf>
- Leff, Nathaniel (1964). "Economic development Through Bureaucratic Corruption". *American Behavioral Scientists*, 8-14.
- Leite, Carlos and Jens Weidmann (1999). "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth", *IMF Working Paper 99/85*, Washington: International Monetary Fund.
- Lien, Donald H.D (1986). "A Note on Competitive Bribery Games", *Economic Letters*, 22, 337-341.
- Lui, T., Francis (1985). "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy*, 8, 760-781.
- Mabro Robert (1980). *Oil revenues and the cost of social and economic development in Energy in the Arab world*. Kuwait AFESD and OAPEC.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth", *The Quality Journal of Economics*, 8, 681-712.
- Mauro, Paolo (1998). "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", *Finance & Development*. International Monetary Fund
- Menzies, Peter (2001): "Counterfactual Theories of Causation" in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.). Hentet 19.05.2014 fra:
<http://plato.stanford.edu/entries/causation-counterfactual/>

Miller P., Frederick, Agnes F., Vandome og John McBrewster (ed.) (2009). *Petroleum Industry in Nieria*. Alphascript Publishing.

Moses W. Jonathon and Torbjørn Knutsen (2012). *Ways of Knowing. Competing Methodologies on Social and Political Research*. Palgrave Macmillian.

Moses W. Jonathon (2010). "Foiling the resource curse: wealth, equality, oil and the Norwegian state" I Omano Edigheiji (2010) *Constructing a developmental state in South Africa. Potentials and challenges*. HSRC Press.

Neary, Peter og Sweder Van Wijnbergen (eds.) (1986). *Natural Resources and the Macroeconomy*. Cambridge, MA: The MIT Press.

NEITI (2014). «About NEITI». Hentet 02.06.2014. fra:

<http://neiti.org.ng/index.php?q=pages/about-neiti>

NHO (2006). "Standpunkt korrupsjon – hvordan jobbe mot korrupsjon i bedriften". Hentet 13.05.2014 fra:

<https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Seriest-arbeidsliv-og-samfunnsansvar/Standpunkt-korrupsjon--hvordan-jobbe-mot-korrupsjon-i-bedriften/>

Noonan, John T. Jr. (1984). *Bribes*. New York: MacMillan Publishing Company.

Norad (2012). "Facing the Respurce Curse: Norway's Oil for Development Program". *Norad Evaluation Department*.

Norges Bank (2001). Økonomiske Perspektiver. Hentet 03.04.2014 fra:

http://www.norges-bank.no/upload/import/publikasjoner/penger_og_kreditt/2001-01/perspektiver.pdf

North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Nwokeij, Ugo (2007). "The Nigerian National Petroleum Corporation and the Development of the Nigerian Oil and Gas Industry: History, Strategies and Current Directions". Policy report on the Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets. *The James A. Baker III Institute for Public Policy Rice University*. University of California, Berkeley.

OECD (1997). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Hentet 21.04.2014 fra:

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=205&Lang=en&Book=False>

OECD (2002). *Foreign Direct Investment for Development, Maximizing benefits minimizing costs*. Rapport. Hentet 08.04.2014 fra:

<http://www.oecd.org/dataoecd/47/51/1959815.pdf>

PIB (2012). *Petroleum Industry Bill 2012*. Nigerian Federal Government. Hentet 10.01.2014 fra:

<http://www.nigeria-law.org/Legislation/LFN/2012/The%20Petroleum%20Industry%20Bill%20-%202012.pdf>

Prebisch, Raul (1950). "The economic development of Latin America and its principal problems". *United Nations, Lake Success*, New York.

Prebisch, Raul (1964). "Toward a new trade policy for development". In *proceedings of the United Conference on Trade and Development*. New York.

Rapley, John (2007). *Understanding Development. Theory and Practice in the Third World*. Lynne Rienner Publishers, Inc. Colorado.

Regjeringen (2011). *Hva er EITI?* Hentet 28.03.2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/sub/eiti/les-mer/hva-er-eiti.html?id=634667>

Rijckeghem V., Caroline og Beatrice Weder (2000). "Bureaucratic Corruption and the rate of temptation: do Wages in the civil service affect corruption, and by how much?" *Journal of Development Economics*. International Monetary Fund, Washington.

Rose-Ackerman, Susan (1975). "The Economics of corruption". *Journal of Public Economics*, 4, 187-203.

Rose-Ackerman, Susan (1978). *Corruption: A Study of Political Economy*. New York: Academic Press.

Sachs, Jeffrey D., og Andrew Warner (1995). "Natural Resource Abundance and Economic growth". *NBER Working Paper #5398*.

Sala-i-Martin og Arvind Subramanian (2003). "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria". *IMF Working Paper WP/01/139*. International Monetary Fund, Washington, DC.

Sayne, Aron, Paasha Mahdavi, Patrick R.P. Heller og Johannes Schreuder (2012). "Nigeria – The Petroleum Industry Bill and the Future of NNPC". *Briefing*. Revenue Watch Institute.

Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press, New York

Shaxon, Nicholas (2009). "Nigeria's Extractive Industries Transparency Initiative. Just a Glorious Audit?" *Chatam House*. Royal Institute of International Affairs. Hentet 20.04.2014 fra:

http://eiti.org/files/NEITI_just%20a%20glorious%20audit.pdf

Shleifer, Andrei og Robert W., Vishny (2002). *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Harvard University Press.

Singer, Hans (1950). "The distribution of trade between investing and borrowing countries" *American Economic Review*, 40.

Smith, Benjamin (2004). "Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World, 1960-1999." *American Journal of Political Science*, 48, 232-46.

Stevens, Paul (1986). *The impact of oil on the role of the state in economic development: a case study of the Arab world*. Arab Affairs.

Stevens, Paul (2008). "National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East: Under the Shadow of Government and Resource Nationalism Cycle". *Journal of World Energy Law & Business*, 1,1, 5-29.

St.meld. nr. 28. (2010-2011). *En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten*. Olje- og Energidepartementet.

St.meld. nr. 29. (2000-2001). *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Finansdepartementet.

Søreide, Tina (2004) "Corruption in international business transactions: The perspective of Norwegian firms" Report 04, 10 Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights. Bergen.

Tanzi, Vito (1998). "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *IMF Working Paper 98*, 63. Washington: International Monetary Fund.

The World Bank (2012). *Economic Growth*. Hentet 09.04.2014

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

The World Bank (2012). *Concept of Informal Sector*. Hentet 21.04.2014 fra:

<http://lnweb90.worldbank.org/eca/eca.nsf/1f3aa35cab9dea4f85256a77004e4ef4/2e4ede543787a0c085256a940073f4e4?OpenDocument>

Thurber, Mark og Benedicte Tangen Istad (2010). "Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise". I Victor G. David, David R, Hults og Mark Thurber (ed.) (2012). *Oil and Governance State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, New York.

Thurber, Mark, Emelife, Ifeyinwa og Patrick R. P. Heller (2010). "NPPC and Nigeria's patronage ecosystem". I Victor G. David, David R, Hults og Mark Thurber (ed.) (2012). *Oil and Governance State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, New York.

Thurber, Mark, Hults, David og Patrick R.P. Heller (2010). "The Limits of Institutional Design in Oil Sector Governance: Exporting the 'Norwegian Model'". *PESD*. Stanford.

Tjora, Aksel (2010). *Kvalitative Forsknings-Metoder i praksis*. Gyldendal Akademisk. Oslo.

Transparency International Norge (2012). «Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2012». Hentet 08.04.2012 fra:

<http://www.transparency.no/wp-content/uploads/sites/10/Domssamling2012.pdf>

Transparency International Norge (2013). "Hva er korrupsjon?" Hentet 22.10.2013 fra:

<http://www.transparency.no/hva-er-korrupsjon/>

Transparency International (2013). "Corruption Perception Index 2013". Hentet 09.04.2014 fra:

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

Utenriksdepartementet (2005). «Si nei til korrupsjon – det lønner seg! Informasjon til norske bedrifter i et globalt marked». Utenriksdepartementet, Oslo. Hentet 13.05.2014 fra:

[http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/antikorrupsjon.pdf#search=OECD konvensjonen®j_oss=1](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/antikorrupsjon.pdf#search=OECD%20konvensjonen®j_oss=1)

Vogel, David (2005). *The Marked for Virtue: The Potential and Limits for Corporate Social Responsibility*. Washington, Brookings.

Weber, Max ([1922]1978). *Economy and Society*. Ed Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

Wei, Shang-Jin (1997). "How Taxing is Corruption on International Investors?" *Review of Economics and Statistics* 2000, 1, 1-11.

Wilhelm, Paul G. (2002) "*International Validation of the Corruption Perceptions Index: Implications for Business Ethics and Entrepreneurship Education*".

Journal of Business Ethics, 35, 3, 177-189.

8 Appendiks

8.1 Vedlegg 1: De 10 oljebud

De 10 oljebud er punkter i en prinsipperklæring for norsk oljepolitikk som industrikomiteen la fram som Stortingsmelding av 14. juni 1971. De har senere blitt kalt de 10 oljebud og var en presisering av hva som skulle til for at oljevirkksomheten skulle komme «hele landet til gode»:

1. At nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel.
2. At petroleumsfunnene utnyttes slik at Norge blir mest mulig uavhengig av andre når det gjelder tilførsel av råolje.
3. At det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet.
4. At utviklingen av en oljeindustri må skje under nødvendig hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og natur- og miljøvern.
5. At brenning av unyttbar gass på den norske kontinentalsokkel ikke må aksepteres unntatt for kortere prøveperioder.
6. At petroleum fra den norske kontinentalsokkel som hovedregel ilandføres i Norge med unntak av det enkelte tilfelle hvor samfunnspolitiske hensyn gir grunnlag for en annen løsning.
7. At staten engasjerer seg på alle hensiktsmessige plan, medvirker til en samordning av norske interesser innenfor norsk petroleumsindustri og til oppbygging av et norsk, integrert oljemiljø med såvel nasjonalt som internasjonalt siktepunkt.
8. At det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser og ha et formålstjenlig samarbeid med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.
9. At det nord for 62. breddegrad velges et aktivitetsmønster som tilfredsstillende de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.
10. At norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver.

8.2 Vedlegg 2: Transparency Internationals Corruption Perception Index

Tabell 8-1 Corruption Perception Index

År	Nigeria	Plassering	Norge	Plassering
2013	2,5	144	8,6	5
2012	2,7	139	8,5	7
2011	2,4	143	9,0	6
2010	2,4	134	8,6	10
2009	2,5	130	8,6	11
2008	2,7	121	7,9	14
2007	2,2	147	8,7	9
2006	2,2	142	8,8	8
2005	1,9	152	8,9	8
2004	1,6	144	8,9	8
2003	1,4	132	8,8	8
2002	1,6	101	8,5	12
2001	1,0	90	8,6	10

Tabell 8.1 viser skår og plassering på CPI indeksen til Nigeria og Norge mellom 2001 og 2013. Plasseringen på listen kan ikke tolkes uten videre, siden antall land som er med i indeksen har variert fra år til år (blir stadig flere). Kilde: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>