

Effekter i mottakerlandene av norske petroleumsinvesteringer med hovedvekt på Angola

Hildegunn Kyvik Nordås

med bidrag av Inge Tvedten og Arne Wiig

R 1999: 2

Recent Reports

- R 1998: 1 JUL-LARSEN, Eyolf (ed.), Florence Bukali da Graca, Jesper Raakjær Nielsen, Paul van Zwieten Research and fisheries management; the uneasy relationship review of the Zambia-Zimbabwe SADC fisheries project. Bergen, 1998 (Price NOK 125 + postage)
- R 1998: 2 SURKHE, Astri et al.
Humanitarian assistance and conflict. Report prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Bergen, 1998. (Price NOK 90 + postage)
- R 1998: 3 TJORE, Gro
Protective strategies in the 1990s: A review of the policy discourses in UNHCR and the executive committee. Bergen, 1998. (Price NOK 90 + postage)
- R 1998: 4 DIA, Mona
Boikott til hvilken pris? Barns situasjon i Irak og Burundi. Rapport for Redd Barna. Bergen, 1998 (Price NOK 90 + postage)
- R 1998: 5 NORDÅS, Hildegunn Kyvik
Macmood, a macroeconomic model for the Tanzanian economy. Bergen, 1998 (Price NOK 50 + postage)
- R 1998: 6 NORDÅS, Hildegunn Kyvik
Criteria for general budget support and general sector support. Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Bergen, 1998 (Price NOK 50 + postage)
- R 1998: 7 BJERKELAND, Kristin M.
Korrupsjon. En studie av skatteadministrasjonen i Tanzania. Bergen, 1998, 102 pp. (Price NOK 90 + postage)
- R 1999: 1 NORDÅS, Hildegunn Kyvik
The impact of the financial and economic crisis in Asia on Norway's major development partners. Bergen, 1999, 29 pp. (Price NOK 50 + postage)

A complete list of publications and Annual Report available free of charge

For priced publications:

Surface mail (B-economique) free with prepaid orders. For airmail (A-prioritaire) outside the Nordic countries add 20 %

Four easy ways to pay:

Cheque, issued in Norwegian kroner
Post office giro, paid by International Giro: 0808 5352661
SWIFT: DNBANOB, Den norske Bank no: 5201.05.42308
Credit card: VISA only

Order from:

Chr. Michelsen Institute
P.O. Box 6033 Postterminalen, N-5892 Bergen, Norway
Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00 E-mail:
cmi@amadeus.cmi.no

Summary

Denne rapporten ser på hvordan norske petroleumsinvesteringer kan bidra til industriutvikling og en jevnere inntektsfordeling i mottakerlandet. Videre ser vi på i hvilken grad norske petroleumsinvesteringer kan være en positiv faktor når det gjelder sosial utvikling, menneskerettigheter, helse, miljø og sikkerhet. Studien konsentrerer seg om norske investeringer i Angola.

Offshore petroleumsvirksomhet er kapitalintensiv og teknologisk krevende. Derfor blir den lett en enklave i land der det ikke finnes en godt utviklet industribase og kvalifisert arbeidskraft. Petroleumsinntektene utgjør en svært høy andel av eksportinntektene og offentlig sektors inntekter samtidig som sektoren skaper relativt få lokale arbeidsplasser. Petroleumsinntektene blir dermed i utgangspunktet konsentrert på få hender. Petroleumssektoren har derfor lett for å føre til høy inntektsvekst i utbyggingsperioden, men lite utvikling. Dette kan motvirkes ved at det blir ført en bevisst utjevningpolitikk og ved at makroøkonomiske virkemidler blir tatt i bruk som hindrer overoppheting i økonomien og som skaper rom for utvikling i privat sektor i fastlandsøkonomien. Dette er vanskelig generelt, og få oljeeksporterende utviklingsland har lyktes med det. I Angola er det knapt mulig under de rådende forhold med borgerkrig og fravær av fungerende institusjoner.

Rapporten understreker at oljeselskapene kan bidra med kunnskapsoverføring til lokalt ansatte og det lokale statsoljeselskapet. Dessuten kan og bør de bidra til at Angolas ressurser blir utvunnet på en mest mulig effektiv og miljøvennlig måte. Landets sosiale og økonomiske utvikling er imidlertid lokale myndigheters ansvar. Norske myndigheter kan eventuelt bidra med teknisk og økonomisk bistand, men det blir understreket at det bør være en klar rollefordeling mellom myndighetene og oljeselskapene.

Effekter i mottakerlandene av norske petroleumsinvesteringer med hovedvekt på Angola

Hildegunn Kyvik Nordås

med bidrag av Inge Tvedten og Arne Wiig

R 1999: 2



Chr. Michelsen Institute *Development Studies and Human Rights*

CMI Reports

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033 Postterminalen,

N-5892 Bergen, Norway

Tel: + 47 55 57 40 00

Fax: + 47 55 57 41 66

E-mail: cmi@amadeus.cmi.no

Web/URL: <http://www.cmi.no>

Price: NOK 50 + postage

ISSN 0805-505X

ISBN 82-90584-42-3

Indexing terms

Petroleumsinvesteringer

Angola

Forord

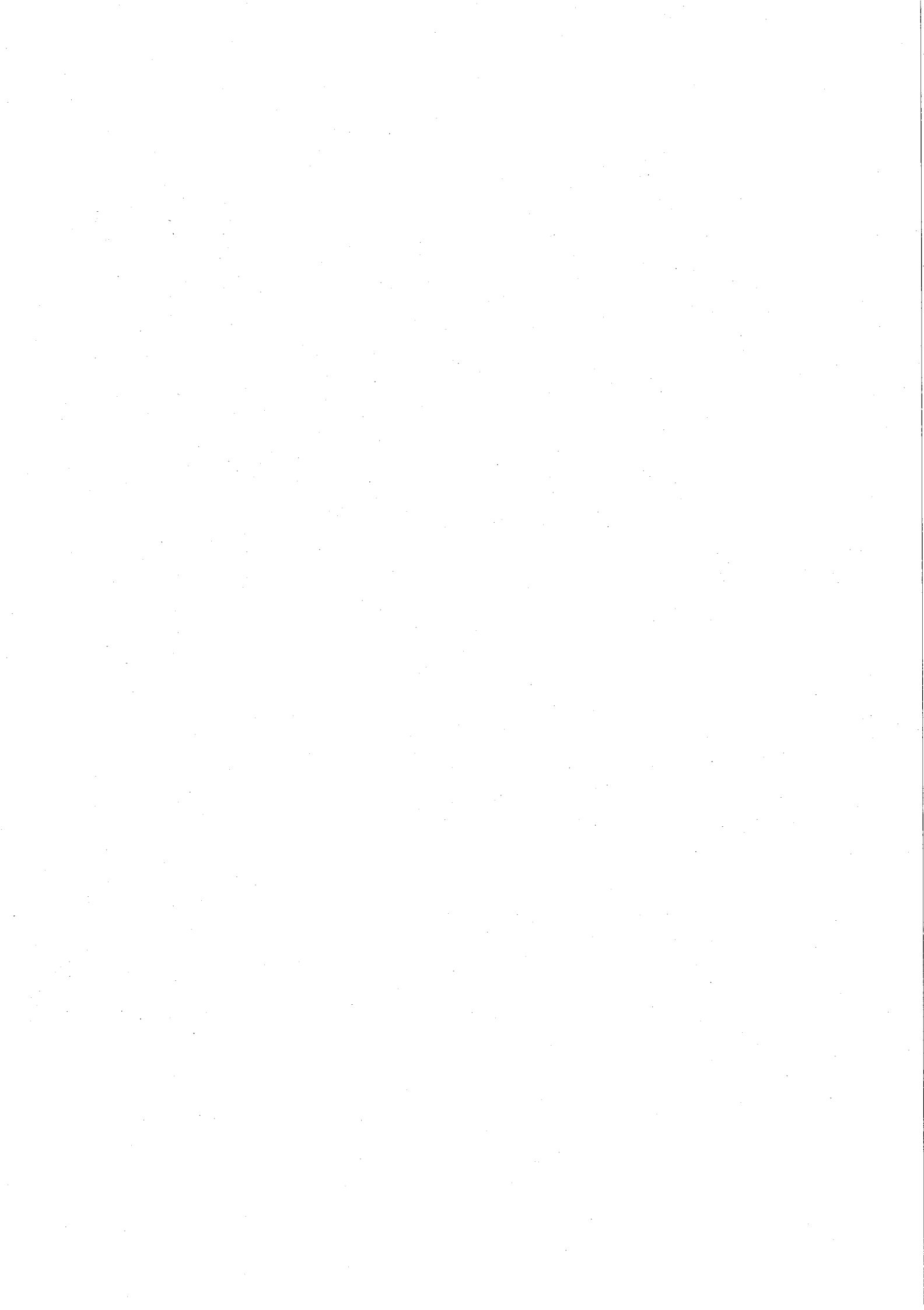
Rapporten er utarbeidet på vegne av Olje- og Energidepartementet. Alle synspunkter og vurderinger står for forfatterens regning.

Studien ble gjennomført i perioden mars-mai 1999 og baserer seg på litteratur, datamateriale og intervjuer med sentrale aktører i norsk og internasjonal petroleumsindustri. Forfatterne takker alle som har bidratt med informasjon og vurderinger.



Innhold

1	INNLEDNING	1
2	PETROLEUMSLEDET VEKST – MULIGHETER OG UTFORDRINGER	3
2.1	OLJERIKDOM – EN UTVIKLINGSMESSIG ULEMPE?	3
2.2	HVORDAN SNU OLJERIKDOM TIL EN POSITIV UTVIKLINGSFAKTOR?	7
3	ANGOLA – DOMINERT AV OLJE, KRIG OG FATTIGDOM	11
3.1	POLITISKE OG ØKONOMISKE FORHOLD	11
3.2	OLJESEKTORENS BETYDNING	14
3.3	PETROLEUMSSEKTOREN, STRUKTUR OG REGULERINGER.....	18
4	UTENLANDSKE INVESTERINGER I PETROLEUMSSEKTOREN	22
4.1	OMFANG OG KARAKTER	22
4.2	MILJØPOLITIKK.....	24
4.3	SYSSELSETNING OG KOMPETANSEOVERFØRING	25
4.4	INDUSTRIUTVIKLING OG INNKJØP.....	26
4.5	BISTAND OG MENNESKERETTIGHETER	27
4.5.1	<i>Offisiell bistand</i>	28
4.5.2	<i>Oljeselskapenes bistand</i>	29
5	NORSKE PETROLEUMSINVESTERINGER I ANGOLA	33
5.1	EN ROLLE FOR NORSKE MYNDIGHETER?	35
6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	36



1 Innledning

Denne studien ser på effekter i mottakerlandet av norske petroleumsinvesteringer. Spesielt ønsker vi å belyse i hvilken grad norske petroleumsinvesteringer kan bidra til industriutvikling og en mer rettferdig inntektsfordeling i mottakerlandet. Videre ser vi på i hvilken grad norske petroleumsinvesteringer kan være en positiv faktor når det gjelder sosial utvikling og menneskerettigheter, helse miljø og sikkerhet (HMS)-standarder og spørsmål knyttet til miljøvern. Studien konsentrerer seg om å se på virkningene av norske investeringer i Angola.

Norske petroleumsinvesteringer i Angola så langt er i form av deltakerandeler i lisenser der de store multinasjonale oljeselskapene er operatører. Operatørene spiller omtrent den samme rollen i Angola som på norsk sokkel, og har altså sammen med det nasjonale oljeselskapet det avgjørende ord i alle viktige beslutninger. Derfor finner vi det hensiktsmessig å konsentrere oss om å se på hvordan de internasjonale oljeselskapene påvirker utviklingen i Angola og hvordan norske selskaper kan bidra i lisensene der de er deltagerer.

Vi tar utgangspunkt i at økonomisk utvikling basert på utvinning av en naturressurs er forbundet med særlige utfordringer. Typisk for en slik utvikling er en smal industribase, et ensidig næringsliv, en stor offentlig sektor, en skeiv inntektsfordeling, og i mange tilfelle vanstyre og stagnasjon etter at den første utbyggingsfasen er over. I Angola er disse problemene åpenbare. Der utgjør petroleumssektoren rundt halvparten av verdiskapningen i landet. I tillegg står sektoren for mesteparten av eksportinntektene og statsinntektene. I avsnitt 2 diskuterer vi hvorfor en petroleumsledet utvikling er mer krevende enn en økonomisk utvikling basert på etablering av arbeidsintensive industrier, som er det mest vanlige utgangspunkt for industrialisering og økonomisk utvikling.

Selv om petroleumsledet utvikling er forbundet med større utfordringer enn en industriledet vekst, er det ikke dermed sagt at det ikke er mulig å lykkes. I avsnitt 2.2 skisserer vi fasene i en vellykket utvikling basert på utvinning av en naturressurs. Vi understreker offentlig sektors rolle, siden en så stor andel av petroleumsinntektene tilfaller offentlig sektor. Fordelingspolitikk og investering av petroleumsinntektene i aktiva som gir grunnlag for varig vekst er av avgjørende betydning for en positiv utvikling. Derfor vil offentlig sektors kompetanse, legitimitet og evne til omstilling være av større betydning i land som er spesielt rike på naturressurser enn i de fleste andre land.

Resten av studien konsentrerer seg om å analysere forholdene i Angola. Landets offisielle økonomi er totalt dominert av petroleumssektoren. Vi peker på at så langt har petroleumsinvesteringene i liten grad kommet Angolas befolkning til gode. Landets økonomi utenom oljesektoren har vært lammet av krig i nærmere 30 år. I tillegg har en liten elite etter hvert beriket seg og bidratt til ytterligere økonomisk kaos. Vi bruker relativt stor plass på å gå gjennom utfordringene knyttet til petroleumsledet utvikling generelt og i Angola spesielt for å underbygge hvorfor vi mener at norske petroleumsinvesteringer realistisk sett ikke vil gi vesentlige bidrag til industriutvikling og jevnere inntektsfordeling. Når det gjelder miljø og menneskerettigheter har oljeselskapene muligheter til å gå foran med et godt eksempel. De store multinasjonale oljeselskapene opptatt av sitt renommé, og internasjonal opinion er i økende grad opptatt av hvordan de multinasjonale

selskapene opptrer i forhold til menneskerettigheter og miljø i utviklingsland, slik at det er i selskapenes interesse å opptre på en uklanderlig måte.

Vi konkluderer med at det beste norske investorer i angolansk petroleumssektor kan gjøre for Angolas økonomiske og sosiale utvikling er å være gode oljeselskaper eller leverandører. Med "gode selskaper" mener vi at de har en forretningspraksis som er forenlig med de etiske standarder vi legger til grunn i vår del av verden, og at de bidrar til teknologiutvikling og kompetanseoverføring på de områder der selskapene har særlig kompetanse. Herunder nevner vi:

- Bidra til en kostnadseffektiv og miljøvennlig utvinning av olje og gass;
- Opprettholde selskapets standarder når det gjelder sikkerhet, miljø og arbeidstakernes grunnleggende rettigheter også i Angola;
- Bidra til å utvikle angolansk sikkerhetsberedskap på land;
- Bidra til kompetansebygging hos egne lokalt ansatte og lokale samarbeidspartnere (det angolanske statseide oljeselskapet, Sonangol);
- Bidra aktivt til å identifisere lokale leverandører der disse er konkurransedyktige eller med små grep kan bli det;
- Bidra til spredning av informasjon om anbudsrunder. Selskapene kan også bidra med opplæring i anbudsrutiner;
- Opptre i henhold til internasjonale regler og normer når det gjelder korrupsjon.

Slik kan oljeselskapene bidra til å maksimere Angolas petroleumsinntekter. Den sosiale utvikling i landet avhenger imidlertid av hvordan angolanske myndigheter regulerer petroleumsvirksomheten og hvordan de bruker petroleumsinntektene. Oljeselskapene kan bidra og bidrar med støtte til sosiale tiltak i egen regi og gjennom lokale eller internasjonale frivillige organisasjoner. Etter vår mening er dette et positivt bidrag, men det kan aldri erstatte Angolas egne tiltak. Også utviklingen knyttet til menneskerettighetene avhenger av Angolas egne politiske vedtak og implementeringen av disse.

Etter vår mening bør det være et klart skille mellom private selskaper og myndighetenes rolle når det gjelder forvaltningen av Angolas ressurser. En sammenblanding vil være uheldig både for en framtidig demokratisk utvikling i Angola og for konkurranseforholdene i petroleumssektoren. Eventuell teknisk og økonomisk bistand til angolanske myndigheter bør komme fra norske og internasjonale institusjoner, f.eks. Oljedirektoratet, IMF, Verdensbanken og andre, uavhengig av oljeselskapenes investeringer.

Når det gjelder industriutvikling kan og bør de utenlandske selskapene bruke lokale leverandører der de finnes og holder mål kostnadmessig og kvalitetsmessig. Men det er verken i oljeselskapenes eller Angolas langsiktige interesse å bidra til framveksten av en inkompetent, kostnadsdrivende og sterkt subsidiert leverandørindustri.

2 Petroleumsledet vekst – muligheter og utfordringer

2.1 Oljerikdom – en utviklingsmessig ulempe?

Det er påvist en negativ statistisk sammenheng mellom et lands rikdom på naturressurser og landets økonomiske vekstrate.¹ En slik negativ korrelasjon er funnet i så mange studier at det er grunn til å tro at ressursrike land stilles overfor spesielle utfordringer når det gjelder vekst og utvikling. En påvist korrelasjon er imidlertid ikke det samme som et årsaksforhold. Det er derfor ikke grunnlag for å si at den økonomiske veksten er lav *fordi* vedkommende land er rikt på naturressurser. Forklaringer på den negative korrelasjonen kan være:

- Rikdom på naturressurser gir lettjente penger og lite insentiv til å bygge opp kompetanse og en konkurransedyktig industribase;
- Rikdom på naturressurser gir en næringsstruktur der skjermede næringer dominerer. Landet går dermed glipp av teknologiutvikling og kompetanseoverføring som oppstår som følge av internasjonal konkurranse og utveksling av ideer;
- Teknologien som benyttes ved utvinning av olje og gass er sektor-spesifikk med relativt liten overføringsverdi til andre sektorer;
- Olje- og gassvirksomhet er kapitalintensiv og har betydelige stordriftsfordeler;
- Utvinning av olje og andre mineraler har typisk mindre ringvirkninger til resten av økonomien enn de fleste industrier.

Disse fem forklaringsfaktorene synes å ha mye for seg. De virker også sammen og forsterker hverandre i mange tilfeller. En faktor som kommer i tillegg når det gjelder utvinning av hydrokarboner til havs, er at utvinningsteknologien stiller høye krav til kvalitet og sikkerhet fra alle ledd i produksjonen.

Petroleumssektoren er regnet som den mest globale industrien i verdensøkonomien, og den industrien som har hatt et globalt perspektiv lengst. Gjennom tidene har det oppstått nære relasjoner mellom oljeselskaper og leverandører. Samarbeidet er ofte organisert gjennom integrerte forsyningskjeder der oljeselskaper og leverandører sammen arbeider med å utvikle og forbedre teknologien og få ned kostnadene ved utvinning av olje og gass. Varer, utstyr og tjenester inngår da i en pakke som er skreddersydd til oljeselskapets utvinningsteknologi og reservoarets beskaffenhet. Med en slik markedsstruktur kan det være vanskelig for lokal industri å etablere seg i markedet selv om den var rimelig konkurransedyktig. Den skal ikke bare være kostnadseffektiv og holde et høyt kvalitetsnivå, den skal også passe inn i oljeselskapets totale strategi og teknologi.

Potensielle leverandører, enten de inngår langsiktige kontrakter med oljeselskapet eller kontrakten er begrenset til en enkelt levering, må gjennom en prekvalifiseringsrunde der kvalitet er et av de viktigste kriterier for å komme i betraktning. Terskelen for å komme inn som leverandør til oljeselskapene er med andre ord høy for varer og tjenester som inngår direkte i offshore produksjon av olje og gass. Det er få bedrifter i utviklingsland som passerer nåløyen. Den lokale andelen av leveransene består typisk av at oljeselskapene og deres faste leverandører etablerer forsyningsbaser og eventuelt verksteder for klargjøring og vedlikehold av utstyr i

¹ Se for eksempel Sachs og Warner (1995)

vertslandet. I tillegg kommer de mer generiske varer og tjenester lenger nede i forsyningskjeden. Disse omfatter blant annet forpleiningstjenester og transport. Også disse tjenestene blir i mange tilfeller levert av utenlandske selskaper, men vanligvis fra lokale avdelinger med lokalt ansatte. På denne bakgrunn blir oljeindustrien lett en enklave i økonomien.

Ringvirkninger

Petroleumssektoren bruker mindre varer og tjenester per produsert enhet i driftsfasen enn de fleste andre næringer. Videre bruker petroleumssektoren relativt mer tjenester enn andre sektorer. I Norge, der lokal industri har en høy markedsandel for leveranser til petroleumssektoren, er ringvirkningene av olje- og gassproduksjon 50 prosent mindre enn gjennomsnittet for industrien.² I et land som Angola er ringvirkningene sannsynligvis mye lavere enn i Norge, både fordi landet har en svært lite utbyggt tjenestesektor og fordi landet mangler en industribase. Det finnes imidlertid ikke eksakte data på ringvirkninger for Angola.

Stordriftsfordeler, fordeling og industriutvikling

Stordriftsfordeler i petroleumssektoren har ført til at oppstrøms oljevirkosomhet blir drevet av noen av verdens største selskaper. I tider med lave oljepriser er det en tendens til at konsentrasjonen i sektoren blir enda mer framtrøende, slik bølgen av oppkjøp og sammenslåinger i 1998 og 1999 viser. Det kan være vanskelig å konkurrere for små, nasjonale selskaper i dette markedet.

Konsentrasjon i petroleumssektoren trenger ikke være negativt i seg selv. Markedsforholdene gir imidlertid lett en konsentrasjon av inntektene på få hender - oljeselskapene selv, de relativt få som får arbeid i oljeselskapene og deres leverandører, samt statlige myndigheter som krever inn skatter. Investeringskostnadene og inntektsstrømmen fra felt i produksjon blir svært store i forhold til landets totale økonomi i oljerike utviklingsland. Ofte er situasjonen den at petroleumssektoren står for den alt overveiende andelen av skatteinntekter i vertslandet, og myndighetene har sin maktbasis i disse inntektene. Da vil inntektsfordelingen i stor grad avhenge av myndighetenes fordelingspolitikk og forvaltning av petroleumsformuen. Samtidig kan det være mer fristende å føre en uansvarlig politikk som gir gevinster til en liten elite når skatteinntektene i liten grad avhenger av innenlandske forhold og velgernes støtte og villighet til å betale skatter.

Industrialisering, vidt tolket som etablering av bedrifter som masseproduserer varer og tjenester, finner typisk sted på et høyere inntektsnivå i olje- og mineraleksporterende land enn i de fleste andre land. Årsaken til dette er sannsynligvis for det første at olje og mineraler blir eksportert og dermed gir valutainntekter slik at mye av etterspørselen de skaper rettes mot import. For det andre gir stordriftsfordeler i utvinning av olje og andre mineraler relativt høy kapitalavkastning når stordriftsfordelene blir utnyttet. Det kan derfor være vanskelig for annen industri å konkurrere om både kapital og kvalifisert arbeidskraft.

² En økning i etterspørselen etter olje og gass på en krone gir en økning i den totale etterspørselen etter norske varer og tjenester på ca 1,25 kroner. Øker derimot etterspørselen etter norske industrivarer med 1 krone, vil den totale etterspørselen etter norske varer og tjenester øke med ca 1,90 kroner. Tallene er tatt fra virkningstabellen i Nasjonalregnskapets kryssløpsanalyse for 1995. Det forutsettes da at sluttleveringer til andre sektorer holdes konstant. Se Nordås og Kvaløy (1999) for en videre diskusjon.

Vekst og fordeling

Tidligere var det en alminnelig oppfatning at vekst og fordeling står i motsetning til hverandre. Med andre ord var oppfatningen at et land måtte ofre idealene om en rimelig jevn inntektsfordeling for å oppnå økonomisk vekst, i alle fall på kort sikt. Nyere forskning har vist at dette ikke er tilfelle, spesielt ikke for utviklingsland. Sammenhengen mellom vekst og fordeling virker gjennom tre mekanismer. Den først går gjennom befolkningens utdanningsnivå. En høy alfabetiseringsgrad er en nødvendig forutsetning for varig økonomisk vekst. I fattige utviklingsland med skeiv inntektsfordeling, vil en stor del av befolkningen falle utenfor utdanningssystemet. De fattigste har ikke råd til å sende sine barn og unge på skolen selv om utdanningen er gratis fordi familien er avhengig av at barna gjør nytte for seg gjennom å hjelpe til hjemme eller å ta betalt arbeid. Jo skeivere inntektsfordeling, jo større del av befolkningen faller utenfor utdanningssystemet. Den andre mekanismen som gir sammenheng mellom vekst og fordeling går gjennom etterspørselssiden. Det er nødvendig med en kritisk masse av etterspørsel etter industrivarer for at industrietableringer og masseproduksjon av varer og tjenester skal lønne seg. Etterspørselen fra en liten overklasse er oftest ikke tilstrekkelig til å dra igang en industrialiseringsprosess. Dersom elitens inntekt i tillegg kommer fra eksport, vil deres etterspørsel ofte rettes mot importerte varer. Den tredje mekanismen er ganske enkelt at en jevn inntektsfordeling vanligvis gir politisk stabilitet og sosial harmoni, noe som er positivt korrelert med økonomisk vekst.

Tabell 2.1 Inntektsutvikling, sosial utvikling og mineraleksport

<i>Land</i>	<i>BNP pr. kapita 1995</i>	<i>Mineraleksport/total eksport</i>	<i>BNP pr. kapita – HDI</i>
Angola	410	100	-28
Zambia	400	na	11
Nigeria	260	94	5
Yemen	260	na	12
Indonesia	980	32	-9
Filippinene	1050	7	11
Algerie	1600	96	-10
El Salvador	1610	3	-2
Venezuela	3020	84	2
Botswana	3020	80	-31
Saudi Arabia	7040	90	-24
Argentina	8030	11	11
Kuwait	17390	90	-49
Forente Arabiske Emirater	17400	95	-24
Storbritannia	18700	10	7

Kilder: Verdensbanken og UNDP

I tabell 2.1 viser vi forskjellen i rangering av land i henhold til inntekt per innbygger og etter UNDPs Human Development Index (HDI).³ Et negativt tall betyr at landets relative sosiale utvikling ligger etter landets relative inntektsutvikling. Vi har valgt noen av de større oljeeksporterende land og sammenligner hvert av dem med det land som ligger nærmest i inntekt per innbygger. I de aller fleste oljeeksporterende land ligger den sosiale utvikling etter inntektsutviklingen, mens dette er ikke tilfelle for

³ HDI-indeksen kan brukes som en indikator på inntektsfordeling. Et bedre mål er Gini-koeffisienten, men for de fleste OPEC-landene mangler datagrunnlaget for beregning av Gini-koeffisienten.

land der mineraleksporten er mindre dominerende.⁴ Dette tyder på at fordelingspolitikk spiller en enda mer sentral rolle for vekst og utvikling i oljeeksporterende land enn for de fleste andre land.

Vi ser at i Nigeria og Venezuela har den sosiale utviklingen tilsynelatende klart å holde følge med den økonomiske utviklingen. For Nigerias vedkommende er dette imidlertid et uttrykk for at både den sosiale og den økonomiske utviklingen har stått stille. Venezuelas historie er svært interessant i en analyse av muligheter og fallgruver ved en utvikling drevet av utvinning av naturressurser. Venezuela var nemlig et av verdens rikeste land i mellomkrigstida. Landet hadde da kommet forholdsvis langt også i sosial utvikling. Venezuela mestret imidlertid ikke utfordringene en ressursledet vekst stilte landet overfor, og fikk en dramatisk tilbakegang både relativt til andre land, og i absolutt forstand. Botswana, som ligger på samme inntektsnivå som Venezuela, har mye til felles med de oljeeksporterende land. Her utgjør diamanteksport nærmere 80 prosent av total eksport, og landet har mye av de samme problemer som oljeeksporterende utviklingsland.

Oljerike/mineralrike utviklingsland kan altså oppnå en svært høy økonomisk vekstrate under oppbygningsfasen av mineralsektoren, selv om forutsetningene for langsiktig vekst ikke er til stede. Oljeinvesteringene og ekspertisen kommer som regel fra utlandet, mens store deler av inntektene tilfaller vertslandet. Utvinning av ressursene krever dermed ikke at landet har etablert en basis for langsiktig vekst.

Det tar lenger tid å oppnå resultater når det gjelder sosial utvikling enn å øke inntektsnivået som et resultat av høsting av en ressurs. Det vil derfor være naturlig at HDI-indeksen ligger etter inntektsindeksen i en periode, slik tabell 2.1 antyder. Utfordringen er å investere ressursinntektene slik at den sosiale utviklingen etter hvert innhenter inntektsutviklingen. Dette krever en betydelig offentlig innsats i land der utdanningsnivået og husholdningenes sparing i utgangspunktet er lavt. Offentlig sektor må da bidra til å heve nasjonenes sparerate, og til investeringer i kunnskap og infrastruktur.

Dersom kompetansen i offentlig sektor er lav, kan hjelp utenfra i en periode bidra til å vide ut flaskehalsen og bygge den nødvendige kapasitet til å håndtere petroleumsinntektene på en god måte. Slik bistand bør imidlertid komme fra eksterne miljøer med kompetanse i offentlig forvaltning, makroøkonomisk styring og ressursforvaltning. Oljeselskapene kan nok spille en rolle som diskusjonspartnere i en slik prosess. Noen av dem representerer tross alt de utenlandske miljøene med lengst erfaring fra Angola. Men selskapene må regnes som parter som har sine legitime interesser, og kan derfor ikke ha en rolle som nøytral aktør i utviklingen av offentlige myndigheters kompetanse.

Det verst tenkelige scenariet er at et inkompetent og korrumpert regime får hånd om enorme kontantstrømmer som dels blir brukt til å befeste regimets maktposisjon og dels blir plassert på makthaverne og elitens personlige bankkonti i utlandet. I et slikt scenario kan økonomiske og sosiale forhold være verre enn om nasjonen var fattig og uten oljeforekomster. Dessuten vil landet da være fattigere etter at oljeformuen er

⁴ Vi har beregnet korrelasjonen mellom olje- og mineraleksport som andel av total eksport og forskjellen mellom rangering etter inntekt per innbygger og HDI-indeksen. Koeffisienten var -0,43 i 1993.

uttømt enn før oljeeventyret begynte. Nigeria og Angola kommer i dag dessverre nær opp til dette verst tenkelige scenariet. I Angola hevdes det at opp mot 40 prosent av petroleumsinntektene ikke finnes igjen i offentlige budsjetter og regnskaper og det meste av dette blir sannsynligvis brukt til å finansiere krigføringen (EIU 1999).

Som denne diskusjonen har vist, er det mange problemer forbundet med en oljeledet utviklingsprosess. Problemene er ikke en nødvendig følge av petroleumssektorens dominerende rolle i økonomien, men petroleumsdrevet vekst stiller myndighetene overfor særlige utfordringer når det gjelder langsiktig ressursforvaltning og fornuftig investering av petroleumsformuen over tid. Få oljeeksporterende utviklingsland har håndtert denne utfordringen på en god måte. Angola og Nigeria har ikke klart å utnytte den første utbyggingsfasen til å skape inntektsvekst og investeringer som kan gi grunnlag for framtidig utvikling. Før vi går inn i en mer detaljert studie av situasjonen i Angola, skisserer vi noen eksempler på hvordan petroleumsformuen kan brukes til en positiv utvikling, og noen forutsetninger for at dette skal være mulig.

2.2 Hvordan snu oljerikdom til en positiv utviklingsfaktor?

Norge, Australia, Kuwait og De Forente Arabiske Emirater (UAE) er de eneste land i verden som befinner seg i høyinntektsgruppen etter Verdensbankens klassifisering, samtidig som råvareeksporten utgjør mer enn halvparten av deres totale eksport. Norge og Australia har tilhørt høyinntektsgruppen lenge, mens Kuwait og UAE er nykommere. Norge og Australia har en relativt jevn inntektsfordeling. Dessuten skårer begge land høyt på UNDPs utviklingsindeks. Norge rangeres som nummer 3, Australia som nummer 15, begge 5 plasser høyere enn rangeringen etter inntekt per innbygger, mens Kuwait og UAE ligger langt etter i sosial utvikling slik tabell 2.1 viser. Både Norge og Australias utvikling har vært basert på utvinning og forvaltning av naturressurser gjennom hele landenes moderne historie, og er to viktige eksempler på at ressursrikdom kan være et grunnlag for en positiv utvikling. I dette avsnittet ser vi på fasene i en slik utvikling, og forutsetningene for at utfordringene i hver fase blir løst på en vellykket måte.

Fasene i en relativt vellykket mineralledet utvikling følger ofte følgende mønster:

1. Rask økonomisk vekst drevet av utbygging og drift av store ressursforekomster. Investeringene kommer fra multinasjonale selskaper;
2. Investeringer av mineralinntektene i utdanning, helse og infrastruktur. Rask utbygging av offentlig sektor;
3. Etablering av ressursintensive næringer gjennom lokale og utenlandske investeringer;
4. Etablering av tjenesteytende næringer både innen offentlig og privat sektor;
5. Fortsatt vekst drevet av private investeringer i mer kunnskapsintensive næringer; offentlig sektor vokser mindre enn privat sektor.

Oppbyggingsfasen

En forutsetning for en vellykket oppbyggingsfase er at det finnes institusjoner i vertslandet som kan forvalte ressursene på en god måte. Dette gjelder både kontantstrømmen fra mineralsektoren og forvaltningen av selve naturressursen. En fornuftig forvaltningen av kontantstrømmen innebærer å finne en balanse mellom å bygge opp fordringer på utlandet og å investere ressursene innenlands. Selv om det kan være skrikende behov for ressurser på nesten alle områder i vertslandet, er det

likevel grenser for hvor mye den lokale økonomien kan absorbere på en måte som gir utviklingsgevinster. I fattige oljeeksporterende land er absorpsjonsevnen ofte mindre enn ressurstilgangen, slik at god ressursforvaltning innebærer oppbygging av fordringer på utlandet. Videre innebærer en god forvaltning av kontantstrømmen selvsagt også at midlene som blir brukt innenlands går til investeringer som kan bidra til å skape et inntektsgrunnlag for hele befolkningen. I utviklingsland vil som regel investering i utdanning, helse og infrastruktur gi de største velferdsgevinstene gjennom å legge grunnlaget for private investeringer i lønnsom næringsvirksomhet.

Når det gjelder forvaltning av selve naturressursen (oljeforekomstene) så krever dette et hensiktsmessig og transparent regelverk som blir håndhevet på en måte som gir oljeselskapene og deres leverandører klare og forutsigbare rammebetingelser. Regelverket bør være utformet slik at det gir nasjonal kontroll med ressursene og sikrer at nasjonale interesser blir ivaretatt, samtidig som de må være attraktive for de seriøse internasjonale aktørene. Regelverket bør også utformes slik at det gir tilstrekkelig konkurranse mellom de seriøse aktørene i markedet og slik at kompetanseoverføring kan skje uten vesentlige effektivitetstap. I en tidlig fase der det ikke eksisterer lokale konkurransedyktige leverandører kan være lite hensiktsmessig å insistere på lokalt innhold i leveransene.

Høstingsfasen

I den neste fasen av utviklingsprosessen er utfordringen å finne en balanse mellom offentlig og privat sektor. Dessuten er det viktig å etablere og opprettholde en makroøkonomisk styring som holder den relative kostnadsutviklingen under kontroll. En rask utbygging av utdanning, helse og infrastruktur krever selvsagt store ressurser og utbygging av offentlig sektor. Utfordringen er å finne en balanse slik at disse oppgavene ikke fortrenger utviklingen av et lokalt konkurransedyktig næringsliv. Det har imidlertid vist seg at et relativt høyt kostnadsnivå er vanskelig å unngå. Derfor har oljeeksporterende land sjelden komparative fortrinn for arbeidsintensive, lavteknologi industrier. Deres komparative fortrinn ligger ofte heller i ressursintensive næringer, gjerne nedstrøms petroleumsaktiviteter. En fornuftig politikk kan på lenger sikt skape grunnlag for komparative fortrinn for kunnskapsintensive varer og tjenester, slik at utviklingen går fra trinn 3 til trinn 5 i vårt stiliserte utviklingsmønster. Vi ser nå konturene av en utvikling mot trinn 5 i Norge og Australia.

Tabell 2.2 viser utviklingen i sosiale indikatorer i fase 2-4 for noen relativt rike oljeeksporterende land i perioden 1960-1995. Angola og Nigeria befinner seg i dag i fase 1, og deres situasjon kan på mange måter sammenlignes med dagens rike OPEC-land i 1960. En vesentlig forskjell er likevel viktig å ha i mente. Dagens rike OPEC-land hadde olje-boomen foran seg i 1960, mens både Angola og Nigeria, kanskje mest Nigeria, allerede har en olje-boom bak seg men altså uten at det har skapt vekst og utvikling. Vi velger å inkludere Sør-Korea i tabellen som en referanse for hva som er mulig å oppnå dersom den sosiale og økonomiske utviklingen går parallelt og forsterker hverandre. Sør-Korea er faktisk det landet i verden som har hatt den største forbedringen i sosiale indikatorer i perioden 1960-95.

Tabell 2.2 Utvikling i sosiale indikatorer

Land	Forventet levealder		Spedbarnsdødelighet		Alfabetisering		Andel av aldersgruppen 6-23 under utdanning	
	1960	1995	1960	1995	1970	1995	1980	1995
Bahrain	55,5	72,2	130	18	53	85	58	85
UAE	53	74,4	145	15	54	79	44	82
Kuwait	59,5	75,4	89	13	57	79	na	na
Saudi Arabia	44,4	70,7	170	25	na	na	36	56
Oman	40,1	70,3	214	15	na	na	28	60
Angola	33	47,4	208	170	na	42	54	31
Nigeria	39,5	51,4	189	114	21	57	50	50
Sør-Korea	53,9	71,7	85	6	87	98	66	82

Kilde: UNDP Spedbarnsdødelighet er oppgitt som antall barn som dør før de har fylt 1 år per 1000 levende fødte, alfabetisering er oppgitt som prosent av den voksne befolkningen som kan lese og skrive.

I tabellen er det verd å legge merke til følgende:

- Angola og Nigeria står i dag på omtrent samme utviklingstrinn når det gjelder sosiale indikatorer som dagens relativt rike oljeeksporterende land sto på i 1960;
- Både Angola og Nigeria har sett vesentlige forbedringer i befolkningens helse, men har stagnert eller gått tilbake når det gjelder utdanning;
- Oman, som var det minst utviklede av de oljeeksporterende landene i 1960, har hatt den største forbedringen både innenfor helse og utdanning.

Oman har gjennomført en rask, petroleumsfinansiert sosial utvikling. På noen områder har de til og med hatt en raskere sosial utvikling enn Sør-Korea. Oman har imidlertid ikke klart den makroøkonomiske styringen like bra, og har i perioder hatt svært store underskudd på statsbudsjettet.

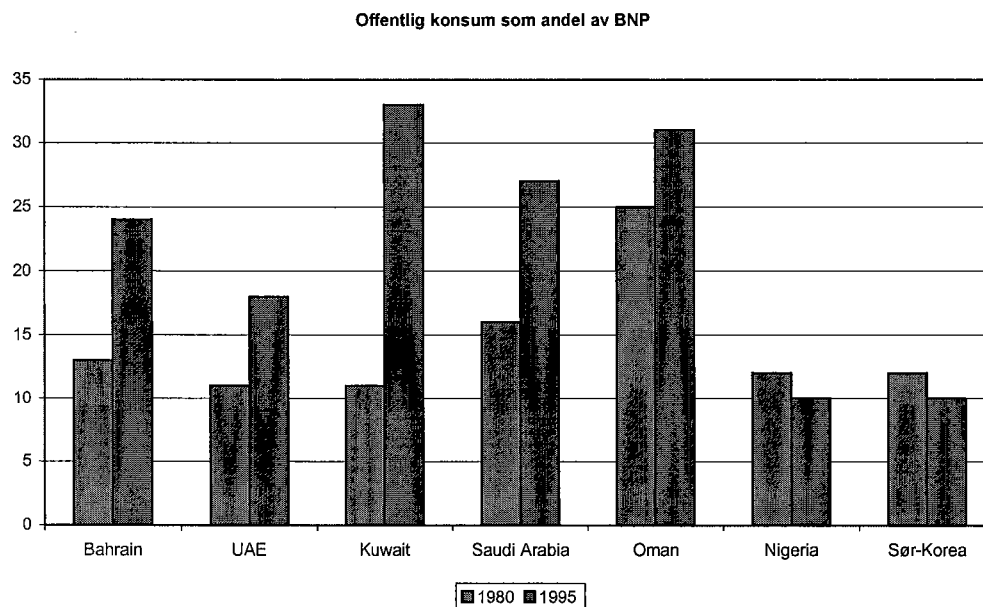
Tabell 2.2 illustrerer problemene med oljeledet utvikling som vi skisserte i forrige avsnitt. De oljeeksporterende land oppnådde et relativt høyt inntektsnivå før vesentlige forbedringer i sosiale indikatorer fant sted, mens Sør-Koreas utvikling er preget av at den sosiale utvikling skjedde samtidig med, og noe i forkant av den økonomiske utvikling.⁵ Utfordringen for de relativt rike oljeeksporterende land er å komme videre til fase 4 og 5, mens utfordringen for Angola og Nigeria er å komme på sporet mot en positiv utvikling gjennom utbygging av nye felt (dvs. fra fase 1 til 2).

Offentlig sektors rolle

I forrige avsnitt understreket vi offentlig sektors rolle i oljeeksporterende land. Figur 2.1 viser offentlig konsum som andel av BNP i de samme land som ble presentert i tabell 2.2.

⁵ Inntekt per innbygger i 1960 var 690 dollar (i faste dollar justert for kjøpekraft) i Sør-Korea, sammenlignet med 2040 for Oman og 1133 for Nigeria. For de andre landene inkludert i tabellen finnes ikke tall for BNP per innbygger i 1960. Nigeria hadde altså en langt høyere inntekt per capita i 1960 enn Sør-Korea, men landet har falt tilbake både relativt og absolutt sett, til tross for høye oljeinntekter

Figur 2.1



Kilde: Verdensbanken

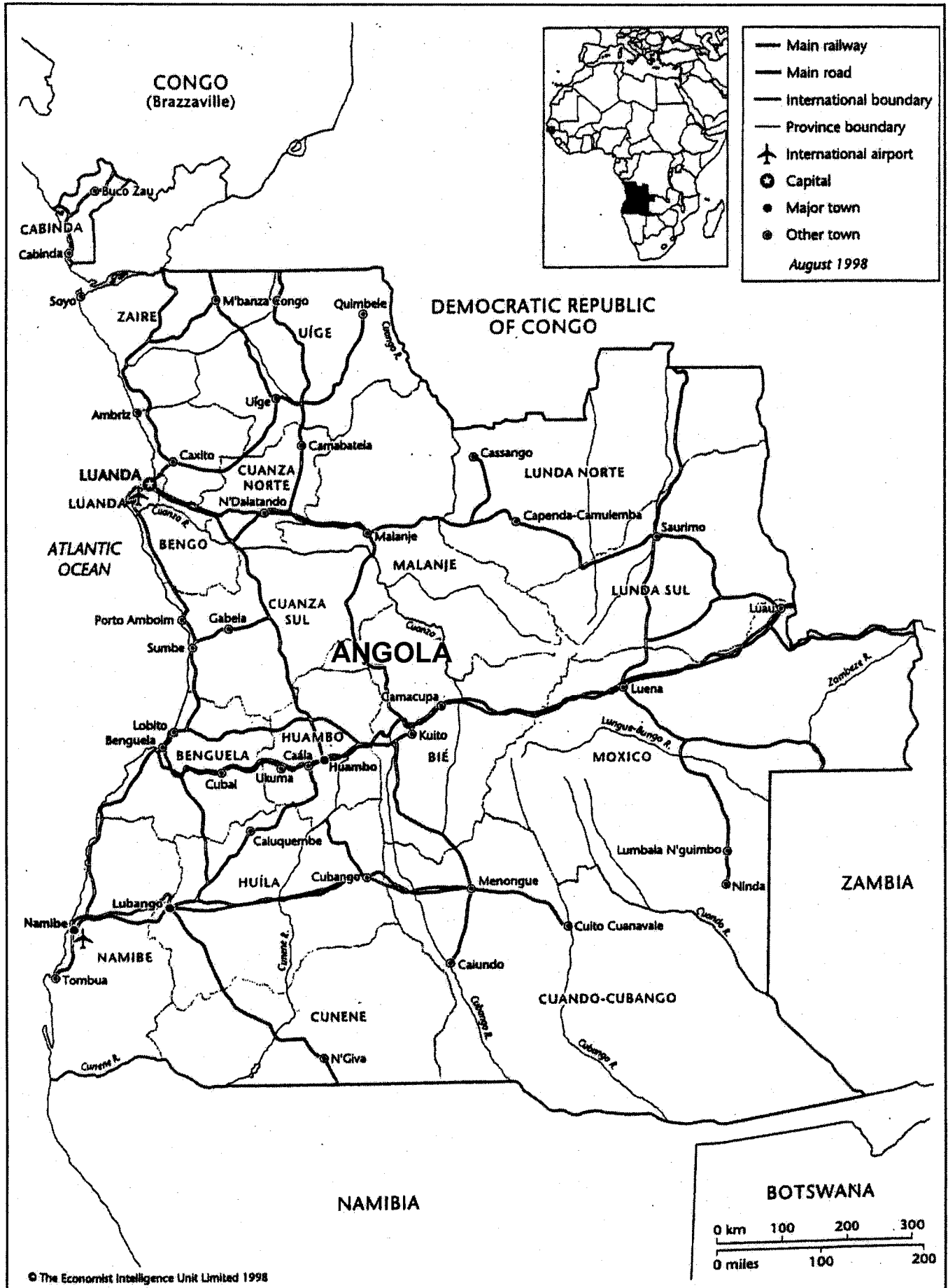
Offentlig konsum utgjør en vesentlig høyere andel av BNP i de rike oljeeksporterende land enn gjennomsnittet for verdens land. Gjennomsnittet var 14 prosent for lav- og mellominntektsland både i 1980 og 1995 mens gjennomsnittet for høyinntektsland var 17 prosent i 1980 og 15 prosent i 1995.⁶ Offentlig konsum omfatter blant annet drift av utdannings- og helsesektoren. I de arabiske oljeeksporterende land har en stor andel av offentlig konsum gått til militære formål. Men i motsetning til hva vi har sett i Angola og Nigeria, har det likevel vært ressurser til sosiale formål. Det finnes ikke pålitelige data for nøyaktig hva offentlig sektors inntekter har gått til i Nigeria. For Angola viser tall fra IMF for 1994 at forsvar og sikkerhet sto for 56,5 prosent av offentlige utgifter, mens sektorene helse og utdanning til sammen ble allokeret 7,0 prosent (IMF 1995). I 1996 blir offentlig konsum anslått til 46 prosent av BNP (EIU 1998).

Tabell 2.2 antydnet at offentlige utgifter i en periode kan bidra til sosiale investeringer som i neste omgang skaper grunnlag for varig vekst. Det er imidlertid påvist en negativ sammenheng mellom offentlig konsum (eksklusive utgifter til utdanning) som andel av BNP og den økonomiske veksten (Barro 1996) Utfordringen i fase 3-5 er derfor å begrense utgiftene i offentlig sektor og konsentrere offentlig sektors rolle omkring de oppgaver offentlig sektor gjør bedre enn privat sektor. Dette er selvsagt vanskelig dersom myndighetene har finansielle ressurser til å fortsette ekspansjonen og der det er mange interessegrupper og mange uløste oppgaver.

Vi kan sammenfatte de viktigste forutsetningene for økonomisk og sosial utvikling gjennom alle de fem fasene beskrevet over i følgende punkter:

⁶ Både Norge og Australia ligger høyere enn gjennomsnittet for de rike land når det gjelder offentlig konsum som andel av BNP. Begge land hadde en andel på 18 prosent i 1980. I Norge økte andelen til 21 prosent i 1995, mens den falt til 17 prosent i Australia.

Figur 3.1 Angola



© The Economist Intelligence Unit Limited 1998

Kilde: Economist Intelligence Unit



- Gjennom hele prosessen er det viktig å ha kompetente nasjonale institusjoner som har legitimitet;
- Stabile makroøkonomiske forhold – underskudd på driftsbalansen med utlandet i lete- og investeringsfasen må erstattes med overskudd i driftsfasen;
- Stabile politiske forhold – maktskifte skjer gjennom demokratiske prosesser;
- Forutsigbar og ryddig regulering;
- Oljeformuen blir investert i infrastruktur, kunnskapskapital og et konkurransedyktig næringsliv;
- Utbyggingstempo tilpasses kapasitet.

Hverken Angola eller Nigeria oppfyller disse forutsetningene i dag. Det sentrale spørsmål i denne studien er om oljeselskapene kan bidra til at forutsetningene vi har listet opp blir oppfylt i mottakerlandet. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 4 og 5 etter at vi har gått nærmere inn på forholdene i Angola i avsnitt 3 og 4.

3 Angola – dominert av olje, krig og fattigdom

3.1 Politiske og økonomiske forhold

Angola er et land som er uvanlig rikt på naturressurser (Figur 3.1). Det har store forekomster av olje, diamanter og en rekke andre mineraler. Landet er fruktbart og det har betydelige fiskeriressurser.⁷ Likevel rangeres Angola mellom de minst utviklede land i verden målt etter BNP per innbygger og målt etter UNDPs Human Development Index (HDI).⁸

De økonomiske problemene skyldes kombinasjonen av en kontinuerlig krigssituasjon og en feilslått økonomisk politikk. Fram til slutten av 1980-tallet var Angola en sentralstyrt økonomi med statlig allokering av ressurser og kontroll av prisene. Denne politikken førte til dramatiske fall i produksjonen i alle sektorer unntatt oljesektoren. Det utviklet seg etter hvert en parallell økonomi der folk berget livet gjennom husholdsproduksjon og byttemarked. De statseide bedriftene ble et sted der de ansatte skaffet seg privilegier og adgang til naturalia, mer enn et sted for produksjon og verdiskaping.

Regjeringen vedtok økonomiske reformer på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, i retning av politisk demokratisering og desentralisering, og økonomisk liberalisering og privatisering. Det var en rekke positive utviklingstrekk i denne perioden, men fortsatte reformer ble hindret av nytt krigsutbrudd i slutten av 1992. Reformprosessen er fremdeles ikke gjennomført etter planen tross et stort antall økonomiske reformprogrammer, og økonomien er fortsatt dominert av statlig eierskap og regulering.

Den sosioøkonomiske situasjonen for den angolanske befolkningen har også blitt stadig forverret etter uavhengigheten. Fram til begynnelsen av 1980-årene ble det satset mye på sosiale sektorer som helse og utdanning, og majoriteten av befolkningen bodde på landsbygden og levde av jordbruk. Deler av industrien portugiserne etterlot

⁷ Se Tvedten (1997) for en utførlig gjennomgang av økonomisk og politisk utvikling i Angola.

⁸ Angola er rangert som nummer 107 av 133 land etter BNP per capita (World Bank 1999) og nummer 157 av 174 land etter UNDPs utviklingsindeks (UNDP 1998)

seg i byene var fortsatt i virksomhet. Sikkerhetssituasjonen på landsbygda og enorme befolkningsstrømmer til byene,⁹ kombinert med den økonomiske politikken som ble ført, har imidlertid bidratt til at de sosioøkonomiske forholdene i Angola nå er blant de dårligste i verden. Nyere tall fra Unicef viser blant annet at nærmere 400 av 1000 barn dør før de er 5 år, og at nærmere ¼ av befolkningen har behov for humanitær assistanse (se Tabell 3.1). Samtidig har det vært et nærmest totalt sammenbrudd i utdannelses- og helsesektoren. Sektorene tildeles nå henholdsvis 3,5 og 2,8 prosent av statsbudsjettet, noe som er lite også i en afrikansk sammenheng. Bistanden til Angola, som ligger på 49 USD per kapita, er også betydelig under gjennomsnittet for Sørlege Afrika.

Tabell 3.1. Sosio-økonomiske indikatorer

Indikator	Verdi
Befolkning	12,5 mill
Forventet levealder	45 år
Barnedødelighet (under 5 år, per 1000 fødte)	380
Spedbarnsdødelighet (under 1 år, per 1000 fødte)	220
Lese- og skrivekyndighet blant voksne	42 %
Tilgang til rent vann	32 %
Interne flyktninger	1,2 mill
Befolkning med behov for humanitær assistanse	2,7 mill
Bistand per kapita	49 USD
Bistand i % av BNP	15.8 %

Kilde: UNICEF og UNDP

Menneskerettighetene slik de fremkommer i Verdenserklæringen om menneskerettighetene og ulike konvensjoner vedtatt av FN deles gjerne opp i 1. generasjons rettigheter (sivile og politiske), 2. generasjons rettigheter (økonomiske, sosiale og kulturelle) og 3. generasjons rettigheter (kollektive, som retten til nasjonal selvbestemmelse og rettigheter for minoritetsgrupper).

I forbindelse med de store politiske omveltningene i Angola fra 1989 til 1992 ble alle grunnleggende menneskelige rettigheter formelt etablert i Angola. Landet har en demokratisk konstitusjon, og vedtatte lover knyttet til valg, organisasjonsfrihet, pressefrihet, streikerett etc. Det er likevel liten tvil om at grunnleggende rettigheter i praksis brytes på de fleste områdene nevnt over. Ved siden av bruddene forbundet med ekstrem fattigdom og krig, er det også problemer knyttet til rettssikkerhet, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, arbeidsrettigheter og rettigheter for enkelte minoritetsgrupper. Menneskerettighetssituasjonen er alvorlig i hele landet, men mest problematisk i områdene kontrollert av UNITA.

Verken den sosioøkonomiske situasjonen i Angola eller situasjonen knyttet til menneskerettigheter kan imidlertid forstås uavhengig av krigssituasjonen i landet. Etter at Angola ble selvstendig i 1975, har det vært mer eller mindre kontinuerlig krig mellom regjeringspartiet *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA, ledet av Eduardo dos Santos) og opprørsbevegelsen *União para a Independência Total de Angola* (UNITA, ledet av Jonas Savimbi). Konflikten har vært nært knyttet til Den Kalde Krigen (fram til 1989) og regionale konflikter (fra 1994), noe som har gitt den en viktig internasjonalt dimensjon og indirekte involvert viktige oljenasjoner (spesielt

⁹ Over 50 prosent av befolkningen skal nå bo i byer. Befolkningen i hovedstaden Luanda skal ha økt fra ca. 2 millioner til ca. 3,5 millioner bare siden 1994.

USA og Frankrike)¹⁰. Begge partene i konflikten finansierer krigføringen med inntekter fra en betydelig mineralressurs. Regjeringen finansierer sin virksomhet og sin krigføring ved hjelp av oljeinntekter, mens UNITA finansierer sin virksomhet hovedsakelig gjennom inntekter fra utvinning og salg av diamanter.

En fredsavtale ble inngått mellom MPLA og UNITA i 1990, og demokratiske valg på president og nasjonalforsamling ble gjennomført i 1992. Eduardo dos Santos vant presidentvalget med 49,6 prosent av stemmene (mot Jonas Savimbi 40,1 prosent), og MPLA vant parlamentsvalget med 53,7 prosent av stemmene (mot UNITAs 34,1 prosent). Over 90 prosent av den krigstrøtte befolkningen deltok i valgene, og parlament og regjering ble innsatt i henhold til valgresultatet. UNITA og Savimbi godtok imidlertid ikke nederlaget, til tross for at det internasjonale samfunn erklærte valget som "fritt og rettferdig." UNITA angrep Luanda i oktober 1992, og krigen spredte seg raskt til store deler av landet.

Krigen har siden den gang vært langt mer omfattende enn tidligere, blant annet ved at mange av Angolas byer har vært involvert. Hundre tusenvis av mennesker er drept, og blodbadene i byer som Kuito og Huambo i 1994 er regnet som noen av de verste som har funnet sted på det afrikanske kontinentet i moderne tid.

En fredsavtale ble undertegnet i Lusaka i november 1994 uten å få praktiske konsekvenser, og motsetningsforholdet mellom UNITA og regjeringen har blitt stadig sterkere. Det internasjonale samfunn, gjennom FN og den såkalte "troikaen" bestående av USA, Russland og Portugal, har heller ikke maktet å spille en fredsskapende rolle. Spesielt har FN vært kritisert for ikke å ha brukt tilstrekkelige økonomiske ressurser og personell, og for ikke klart nok å ha lagt ansvaret for krigshandlingene på UNITA. Den fredsbevarende styrken (MONUA) har nå trukket seg ut av Angola.

Den politiske utviklingen i Angola har gått i retning av en stadig sterkere sentralisering av makt hos president dos Santos og kretsen rundt ham, og en tilsvarende redusert innflytelse for demokratisk valgte institusjoner. Den senere tids utskiftninger i parti og regjering, der moderate krefter som statsminister Fernando Franca van Dunem og partiets generalsekretær Lopo do Nascimento er skiftet ut med "hauker" som ønsker en militær løsning på konflikten med UNITA, er klare indikasjoner på dette. UNITA på sin side er blitt splittet i en militær og uforsonlig del (under ledelse av Jonas Savimbi), og en politisk del (Unita-Renovada) uten reell innflytelse. Krigen er nå altomfattende, og ingen av partene har tatt initiativ til fredsforhandlinger de siste månedene. UNITA kontrollerer omlag 60 prosent av landets territorium.

UNITAs reelle målsetting synes å være og skape grunnlag for en egen stat i de sentrale og østlige delene av landet, der Angolas største etniske gruppe Ovimbunduene holder til. Myndighetene har foreløpig gitt opp forsøkene på å finne en politisk løsning på konflikten, og å reetablere de demokratiske institusjonenes rolle. Samtidig er det internasjonale samfunnets muligheter for å bidra til en fredelig

¹⁰ Amerikanske oljeselskaper fikk en dominerende posisjon i angolansk oljeindustri, samtidig som USA aktivt motarbeidet regjeringen med å støtte UNITA med våpen og store beløp i hele perioden fra 1975 til 1990. USA anerkjente ikke den angolanske regjering før i mars 1993. Frankrike har vært involvert i konfliktene i Kongo Brazaville og Kongo Kinshasa, som begge også har involvert Angola.

løsning nå begrenset, gjennom regionaliseringen av konflikten, FNs tilbaketrekning av fredsstyrken og (vil noen hevde) stormaktens økonomiske interesser i landet som gjør det mindre attraktivt med politisk press.

Scenarier for framtidig utvikling

Det synes å være tre alternative scenarier når det gjelder den politiske og økonomiske utviklingen i Angola.

Et optimistisk scenarie innebærer en reell og endelig fredsslutning mellom MPLA og UNITA, reetablering av de demokratiske institusjonenes rolle, en økning av den livsviktige jordbruksproduksjonen, økte investeringer i industrien, og bedre forhold for den hardt prøvete angolanske befolkningen. Scenariet var sett på som realistisk etter den positive økonomiske utviklingen mellom 1990 og 1992 og de demokratiske valgene, men synes nå langt mindre aktuelt.

Et pessimistisk scenarie innebærer en altomfattende krigføring med regionale forgreninger. UNITA fortsetter å kontrollere store områder av landet, noe som *de facto* innebærer en oppsplitting av Angola i to stater. Makthaverne både i de MPLA- og UNITA kontrollerte områdene blir stadig mer autoritære og repressive. Økonomisk er det et nærmest totalt sammenbrudd, og situasjonen for befolkningen blir stadig verre. Opphopningen av folk i byer medfører økende fare for sosial oppstand. Situasjonen i Angola er ikke kommet så langt, og Angolas store regionalpolitiske betydning og vestens økonomiske interesser i landet tilsier at heller ikke dette scenariet nå er spesielt realistisk.

Et tredje scenarie innebærer en situasjon midt mellom det positive og negative scenariet skissert ovenfor, med fortsatt krigføring hovedsakelig på landsbygden, demokratiske institusjoner uten reell makt, og manglende økonomisk utvikling utenom oljesektoren. Forholdene vil forbli uhyre vanskelige for den angolanske befolkningen både på landsbygda og i byene, men myndighetene vil beholde kontrollen gjennom utstrakt bruk av politiske privilegier og et effektivt maktapparat. Tredje scenariet synes altså for øyeblikket som mest realistisk, men alle tre er mulige.

3.2 Oljesektorens betydning

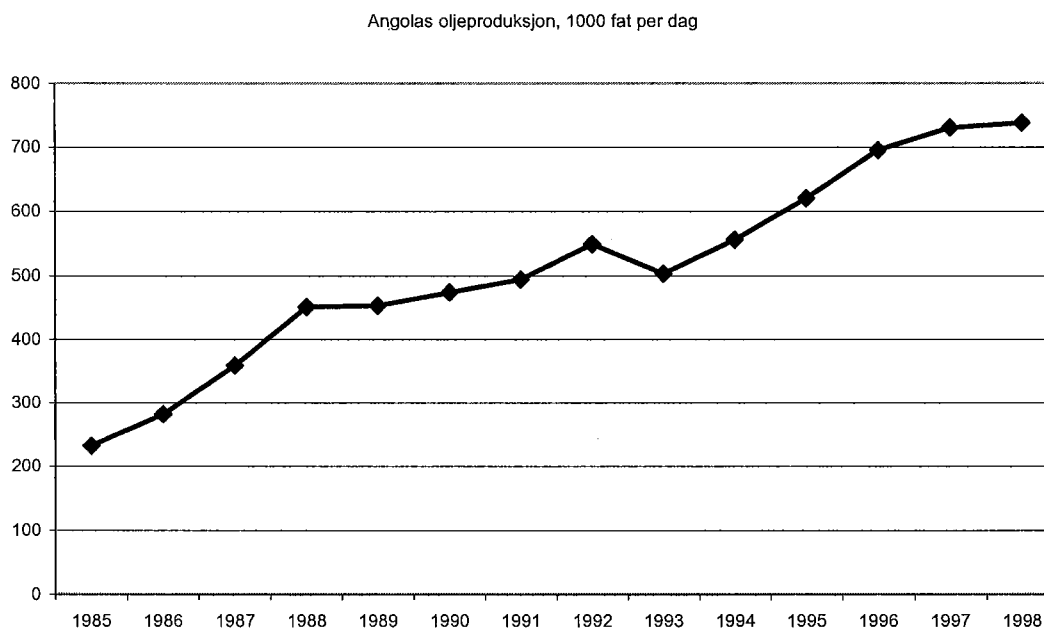
Oljeindustrien i Angola har i stor grad vært skjermet fra den militære, politiske og økonomiske utviklingen i landet.¹¹ Politikken overfor de multinasjonale oljeselskapene har vært relativt liberal helt siden selskapene etablerte seg på 1950-tallet. Utenlandske investorer er sikret likebehandling med lokale bedrifter og repatriering av overskudd tillates. Både av den grunn og fordi petroleumssektoren er lokalisert som en offshore enklave utenfor rekkevidde av geriljaens artilleri, har oljeproduksjonen vokst jevnt og trutt til tross for krig og økonomisk vanstyre.

På grunn av oljen antas den angolanske økonomien å ha hatt en relativt høy vekst siden 1994. Datagrunnlaget er mangelfullt og upålitelig, men anslag fra EIU og andre sentrale analytikere tyder på at den gjennomsnittlige årlige vekstrate i perioden 1994-97 var i underkant av 10 prosent, men med et kraftig fall i 1998 grunnet lave oljepriser. Veksten har imidlertid kommet nesten utelukkende i oljesektoren og

¹¹ To sentrale områder er imidlertid utsatt også i dag. Det er Elfs oljebase i Soyo i provinsen Zaire, og Chevrons oljebase i enklaven Cabinda. Nærmere 80 prosent av Angolas totale produksjon finner nå sted utenfor disse områdene.

diamantsektoren, mens resten av økonomien sannsynligvis har stagnert (Aguilar 1998). Det er stort potensiale for fortsatt vekst i oljeproduksjonen etter at nye store funn har blitt gjort i de siste par årene. I tillegg pågår en omfattende letevirksomhet der andelen av prøvehull som gir funn er svært høyt.

Figur 3.2



Kilde: EIU

Petroleumssektoren sørget i 1997 for 92 prosent av eksportinntektene, rundt halvparten av statens inntekter, og den står for litt under 50 prosent av den totale verdiskapingen i landet (EIU/IMF 1998). Endelig står petroleumssektoren for nesten alle investeringene i Angola (EIU 1998). Figur 3.2 viser utviklingen i oljeproduksjonen siden 1985. Som vi ser har den vært jevnt stigende gjennom hele perioden. Veksten i produksjonen forventes å akselerere de nærmeste årene som resultat av at nye store funn kommer i produksjon fra år 2000 og utover. Av disse nevner vi Chevrons utbyggingsprosjekter på blokk 0 utenfor Cabinda. Produksjonen fra disse feltene kom i gang ved utgangen av 1998, og Chevrons blokker representerer nå over 60 prosent av Angolas produksjon. Videre er blokk 17, en av de mest lovende blokker på den sørlige halvkule, under utbygging. Elf har operatøransvaret på denne blokken, og regner med å få det første feltet (Girassol) i produksjon i år 2000, mens det andre feltet, Dalia, sannsynligvis vil følge i 2003. Både Norsk Hydro og Statoil er for øvrig inne med andeler i blokk 17. Endelig er blokk 15, der Esso er operatør, lovende og ventes å bidra sterkt til produksjonsveksten utover i neste århundre.

Angolas betalingsbalanse med utlandet gir et godt bilde av petroleumssektorens betydning for den offisielle økonomien og hvordan petroleumsinntektene forvaltes. Tabell 3.1 viser betalingsbalansen oppgitt i løpende amerikanske dollar.

Tabell 3.2 Angolas utenriksregnskap (mill. USD)

	1993	1994	1995	1996	1997
Eksport	2900	3017	3723	5087	5024
Olje	2826	2901	3522	4772	4619
Import	-1463	-1454	-1860	-2040	-2383
Handelsbalanse	1437	1563	1863	3047	2641
Tjenestebalanse	-2275	-2116	-2754	-3390	-3218
Renteutgifter	-567	-539	-641	-882	-386
Driftsbalanse	-838	-554	-892	-343	-577
Utenlandske direkte investeringer	302	170	472	181	185
Balanse i kapitalregnskapet	-502	-324	-450	106	303
Netto kortsiktige kapitalstrømmer, (+feil og ikke registrerte bevegelser)	-671	-255	-384	375	...
Betalingsbalanse	-2012	-1133	-1726	-504	-274
Finansiering					
Endring i reserver	900	35	624	-1648	183
Forfalte avdrag	1095	899	1022	-164	862
Reforhandlet gjeld	17	198	80	1704	29
Ettergitt gjeld	0	0	0	4033	0

Kilde: EIU

Eksport fra petroleumssektoren står for nesten hele landets eksportinntekter. Legg også merke til at landet har et relativt stort og økende eksportoverskudd takket være oljeeksporten. Dette spises imidlertid opp av et underskudd på tjenestebalansen. Denne består av renteutgifter på utenlandske lån, netto import av tjenester, repatriert profitt til utenlandske selskaper, lønn til utenlandsk arbeidskraft og netto overføringer fra utlandet. Så godt som alle disse utgiftene er relatert til petroleumssektoren. Samlet gir handelsbalansen og stønads- og tjenestebalansen et underskudd på driftsbalansen med utlandet. Dette bør snus til overskudd når blokk 17 kommer i produksjon. Ellers er det, som diskutert i avsnitt 2.1, fare for at landet blir fattigere etter hvert som petroleumsformuen blir tappet.

Normalt vil et underskudd på driftsbalansen oppveies av et overskudd på kapitalbalansen. I en oppbyggingsfase i en veldrevet petroleumsledet økonomi er dette et uttrykk for at landet investerer mer enn det sparer. I Angola er det imidlertid også et underskudd på kapitalregnskapet med utlandet.¹² Til tross for at landet har mottatt 1-1,6 mrd. dollar i nye lån og utenlandske direkte investeringer de tre siste årene, er dette ikke nok til å forhindre en netto utstrømming av kapital.

Angola greier ikke å betjene utenlandsgjelda, så utstrømningen er mindre i virkeligheten enn det kapitalregnskapet tilsier (se fotnote 12). Men dette innebærer at ubetalte, forfalte renter og avdrag har hopet seg opp og utgjorde i 1995 nesten halvparten av total utestående gjeld. Landet fikk ettergitt vel 4 mrd. dollar av denne gjelda i 1996 (hovedsakelig fra tidligere Øst-Europa), noe som ikke forhindre at i 1997 var ubetalte renter og avdrag tilbake på samme nivå som før.

Vanligvis har land med Angolas gjeldsbyrde og betalingsproblemer ikke adgang til internasjonale finansmarkeder. De får i stedet dekket sine underskudd på driftsbalansen med utlandet gjennom reforhandling av eksisterende lån samt nye lån fra multilaterale og bilaterale donorer på gunstige vilkår. Angola har i liten grad hatt

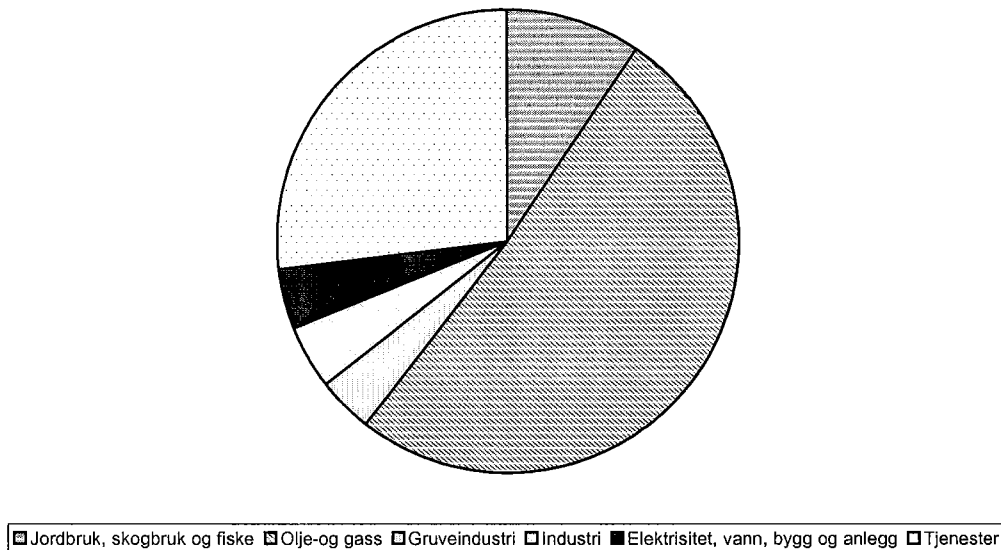
¹² I utenriksregnskapet blir renter og avdrag på utenlandske lån oppført i henhold til når de forfaller. Dersom renter og avdrag ikke betales ved forfall, føres det i regnskapet "under streken," under finansiering.

tilgang til slike gunstige lån. Både IMF og Verdensbanken mener at landet har for dårlig styring med offentlige midler til at de oppfyller kriteriene. Men landet greier å skaffe seg internasjonal kreditt likevel. For å forstå hvordan dette er mulig, må vi skille mellom offentlig sektor generelt og Sonangol, som er landets nasjonale, statseide oljeselskap. Selskapet har i det store og hele betjent sine lån punktlig og nyter tillit i internasjonale finansmarkeder. I tillegg har den amerikanske eksport-importbanken garantert for lån til Sonangol. Både Frankrike og USA oppmuntrer dessuten sine finansinstitusjoner til å yte lån til Angola for å sikre sine selskapers investeringer i landet (EIU 1999). Nye lån til Sonangol blir gitt med sikkerhet i framtidig oljeproduksjon. På denne måten er flere års framtidig produksjon allerede belånt, og bare en liten del av inntektene er frie midler som kan overføres til staten og benyttes til innenlandske investeringer og sosial utvikling.

Angola eksporterer en stor del av det som blir produsert i landet, og importerer en stor del av det som blir omsatt på det innenlandske markedet. Eksporten utgjør rundt 80 prosent av BNP, mens importen utgjør omtrent 70 prosent av BNP. Tilgangen på importerte varer, og prisen som betales for slike varer er avhengig av privilegier og forbindelser til det statlige apparatet. Dette skyldes i hovedsak valutakursregimet og tildeling av valuta. Den offisielle valutakursen er langt lavere enn den parallelle kursen. Den første fastsettes av myndighetene, mens den siste dannes i markedet i henhold til tilbud og etterspørsel etter valuta. Utenlandsk valuta er langt billigere etter den offisielle kursen enn etter den parallelle kursen. Dermed får privilegerte grupper med adgang til valuta etter offisiell kurs adgang til importvarer og utenlandske lån til sterkt subsidierte priser. Lån kan faktisk sammenlignes med en ren gave i enkelte tilfeller der lånet blir gitt i dollar til offisiell kurs og tilbakebetalt i lokal valuta etter at inflasjonen har spist opp det meste av lånet. Igjen er dette en måte å resirkulere oljeinntektene til privilegerte grupper. Det foreligger imidlertid planer om å liberalisere valutakursregimet slik at det bare blir en kurs som bestemmes i markedet.

Figur 3.3

BNP etter sektor 1997



Figur 3.3 viser Angolas industristruktur. Oljesektoren dominerer. Til å være et land med rike jordbruksarealer og fiskeressurser utgjør jordbruket en uvanlig liten del av økonomien. Det er også interessant å se på sammensetningen av tjenestesektoren. Den domineres av handel og offentlige tjenester mens de oljerelaterte tjenestene (transport, annen kommunikasjon, finansielle tjenester og andre produsenttjenester) utgjør en svært liten andel av total tjenesteproduksjon, og importeres. Dette reflekteres i det store underskuddet på tjenestebalansen med utlandet.

Andre problem som forhindrer at det oppstår ringvirkninger av petroleumssektoren, er følgende:

- Et ødelagt transportsystem og krigshandlinger gjør det vanskelig og dyrt å transportere varer i landet;
- Store problemer i jordbruket gir mangel på lokale råvarer til cateringvirksomheten og for industriell bearbeidelse;
- Mangel på en industribase;
- Lav innenlands sparing og mangel på kredittmarked for langsiktige investeringer gjør at industribasen holder seg lav. Utenfor Luanda finnes knapt noe kredittmarked i det hele tatt;
- Irregulær elektrisitetsforsyning og dårlige telekommunikasjoner;
- Den dominerende rollen petroleumssektoren har i økonomien har gitt Angola de klassiske hollandsk syke problemene. Den offisielle valutakursen er overvurdert, og petroleumssektoren og offentlig sektor trekker til seg de best kvalifiserte menneskene. Dermed får andre næringer problemer med å konkurrere både om fagfolkene og mot billigere utenlandske varer og tjenester i Angola.

Som en følge av disse forholdene er Angola blitt et ekstremt høykostland. Luanda er faktisk regnet som den nest dyreste byen i verden å gjøre forretninger i. Forholdene gjør også at lokal industri i liten grad tilfredsstiller oljeselskapenes krav til kvalitet, leveringssikkerhet og pris. Oljeselskapene vi har intervjuet gir uttrykk for at lokale etableringer i de mer teknologisk krevende leverandørsektorene er helt urealistisk i overskuelig framtid. Derfor importerer petroleumssektoren det meste av sine forsyninger utenfra. Oljeselskapene kjøper til og med catering- tjenestene fra Europa, USA og Sør-Afrika. De antyder at de kjøper rundt 5 prosent av sine innkjøp lokalt, som regel av lokale avdelinger av utenlandske leverandørselskaper.

3.3 Petroleumssektoren, struktur og reguleringer

Angola var en oljeprodusent allerede i kolonitida, om enn i liten skala. Det var kjent at landet hadde betydelige oljeforekomster allerede i begynnelsen av 1900-tallet. Disse forekomstene er en del av et større system som strekker seg fra Nigeria til Namibia. Reservene i Vest-Afrika utgjør i dag ca 3 prosent av verdens kjente reserver, og ca 5,5 prosent av total produksjon av råolje kom fra dette området i 1995 (IAEE 1997). Oljen ble dannet i tertiær-tiden og ligger relativt grunt i havbunnen. Oljeproduksjonen kom i gang i 1955 da et felt på land like nord for Luanda ble satt i produksjon av Petrofina. Ti år etter kom det første offshore feltet i drift og Chevron var operatør. Angola er i dag verdens 23. største oljeprodusent og produserer omlag 800 000 fat olje per dag. Mesteparten av produksjonen foregår offshore.¹³

¹³ Onshore produksjon var i 1998 15 000 fat per dag.

Det nasjonale oljeselskapet, Sonangol, ble opprettet i 1977, og fikk rettighetene til alle felt i Angola i henhold til landets petroleumsløve. Sonangol er både et oljeselskap og et forvaltningsorgan. Selskapet er tillagt følgende forvaltningsoppgaver:

- Tildeling av blokker på kontinentalsokkelen;
- Tilsyn med operatørene på sokkelen;
- Godkjenne alle viktige avgjørelser (valg av teknologi, leverandører og investeringsplan).

I tillegg driver eller deltar Sonangol i forretningsvirksomhet innen følgende områder:

- Leting etter og produksjon av olje og gass;
- Raffinering;
- Markedsføring og distribusjon i det lokale markedet;
- Markedsføring i det internasjonale markedet gjennom selskapets kontor i London;
- Offshoreverft (joint venture med fransk selskap);
- Logistikk og basetjenester.

I perioder har Sonangol også administrert byttehandel med olje. Selskapet har med andre ord ekstremt stor makt og sitter på alle sider av bordet i beslutningsprosessen omkring tildeling av lisenser, leting, utbygging og drift av oljefeltene. Rollefordelingen mellom Sonangol og petroleumministeriet (MINPET) oppleves som uklar for oljeselskapene og det kan være problematisk å forholde seg til Sonangol både som myndighet og forretningspartner.¹⁴ Dette problemet vil øke dersom Sonangol beholder sine forvaltningsoppgaver samtidig som det utvikler seg i retning av et mer operativt oljeselskap.

Utenlandske selskaper kan forholde seg til Sonangol på to måter. De kan enten inngå i et joint venture der partene deler utgifter og inntekter etter hvor store andeler hvert selskap har i prosjektet. Alternativt kan det utenlandske selskapet som får operatøransvar for et felt inngå i en produksjonsdelingsavtale (PSA) med Sonangol. En slik avtale innebærer at operatøren sammen med eventuelle partnere påtar seg alle investeringskostnader. Når feltet er kommet i produksjon, blir produksjonen først delt mellom såkalt kostnadsolje og profittolje. Kostnadsoljen tilfaller operatøren og dennes partnere og skal kompensere dem for investerings- og driftskostnader. Kostnadsoljen utgjør vanligvis 50 prosent, men dersom operatøren ikke får dekket investeringskostnadene i løpet av 4-5 år, kan kostnadsoljen utgjøre en høyere andel. Profittoljen blir fordelt mellom operatør, dennes partnere og Sonangol. Andelen som tilfaller Sonangol varierer langs en glideskala beregnet etter akkumulert produksjon i eksisterende felt eller etter internrenta i prosjektet for nye felt på dypt og ultra-dypt vann.¹⁵ Sonangols andel øker over tid og når vanligvis 90 prosent etter at akkumulert produksjon har passert 100 mill. fat. Operatøren og dennes partnere betaler skatt av sin del av profittoljen. Dessuten betaler de royalties.

¹⁴ I januar 1998 ble Sonangols respekterte administrerende direktør Joaquim David utpekt til finansminister, mens selskapets direktør José de Vascancelos ble oljeminister. Det er for tidlig å si hvilke implikasjoner dette vil ha for forholdet mellom Sonangol og myndighetene forøvrig.

¹⁵ Dypt vann blir definert som 200-1500 meter, mens ultra-dyp er dypere enn 1500 meter.

Ved inngåelsen av en PSA forplikter operatøren seg til å bore et oppgitt antall brønner innen et gitt tidsrom (4-5 +2 år). Eventuelle funn må erklæres kommersielle 2 år etter at funnet er gjort eller 6 måneder etter 2. avgrensingsbrønn. Funnt må settes i produksjon 6 år etter. PSA regnes som gunstig både for operatør og for angolanske myndigheter. Myndighetene slipper å legge inn ressurser i risikable investeringer, og oljeselskapene kan dekke sine investeringskostnader raskt. I tillegg avhenger skattene av lønnsomheten i prosjektet i en PSA. PSA-kontrakter gir sannsynligvis mindre rom for lokal kapasitetsbygging enn et joint venture, siden Sonangol er en mer passiv eier i en PSA. Dessuten kan det hevdes at dersom andelen kostnadsolje varierer med kostnadene, kan det gi mindre insentiv til kostnadseffektivitet.

Det pågår for tiden en intens letevirksomhet på dypt vann utenfor Angola. En svært høy andel av antall prøvebrønner har hittil gitt funn. På blokk 17, der både Statoil og Norsk Hydro har andeler, har for eksempel 5 av 6 brønner gitt funn. Dette har skapt store forventninger til Angola som framtidig produsent, og landet er blitt svært attraktivt for oljeselskapene. Dette blir utnyttet av myndighetene gjennom å kreve mellom 40 og 300 millioner dollar i signaturbonus av selskapet som får operatøransvar på en blokk. Offisielt er signaturbonusen en skatt på en framtidig kontantstrøm, men det har vært hevdet at den fungerer som en form for bestikkelse for å få adgang til petroleumsressursene i angolansk farvann. Det avgjørende kriteriet for hvor vidt det dreier seg om skatt eller korrupsjon vil være hvem pengene tilfaller. I første omgang tilfaller de Sonangol som krever inn på vegne av myndighetene. Hvor mye som når fram til statskassen er imidlertid usikkert, og pengene blir som nevnt ikke innarbeidet i budsjetter og regnskaper på en tilfredsstillende måte.

Signaturbonusen har ikke forhindret stor konkurranse om lisenser. Kappløpet om ressurser begynte for alvor etter at Elf oppdaget Girassol feltet på blokk 17 i 1996. Det inneholder trolig opp mot en milliard fat olje, mens reservene i hele blokk 17 er estimert til mer enn 2 mrd. fat. Til sammenligning var de opprinnelige reserver i Statfjordfeltet i Nordsjøen estimert til rundt 2,5 mrd. fat.

Beliggenheten og beskaffenheten til nye felt stiller oljeselskapene og regulerende myndigheter overfor store utfordringer når det gjelder teknologi, sikkerhet og kostnadseffektivitet. Blokk 17 ligger for eksempel på havdyp mellom 1300 og 3000 meter. For bare få år siden var det ikke teknologisk og økonomisk mulig å utvinne disse ressursene. Det faktum at reservoarene er komplekse og ligger på store dyp gjør at angolansk oljeindustri sannsynligvis kommer til å være dominert av de store internasjonale selskapene i lang tid framover.

Ikke desto mindre så krever angolanske myndigheter at oljeselskapene gir lokale innkjøp preferanse. Flere av oljeselskapene løser dette ved at deres leverandører etablerer seg i Angola. Krav om lokale leveranser i en situasjon der lokale, konkurransedyktige leverandører ikke finnes, kan imidlertid være en kilde til korrupsjon og rent-seeking. Lokale postkassefirma som gir importerte varer et skinn av lokalt innhold florerer og fordyrer produksjonen og tåkelegger forretningsrelasjonene. Det er tvilsomt om dette fostrer lokale industrientreprenører.

Nedstrømsaktiviteter

Angola har lite nedstrømsaktiviteter. Ett raffineri produserer for det angolanske markedet og eksporterer også små mengder, hovedsakelig til nabolandene.

Raffineriet ble bygget i 1950-årene og er i dårlig forfatning. Det er eiet av den angolanske staten gjennom Sonangol (36 prosent) og Fina Petróleos de Angola, som er et datterselskap av Petrofina (61 prosent), og drevet av Petrofina.¹⁶ Det foreligger planer om å oppgradere raffineriet. Dessuten er det planer om å bygge et nytt, moderne raffineri. Dette er nødvendig dersom lokal kapasitet skal dekke den innenlandske etterspørselen i framtida. Kapasiteten er i dag 1,85 mill. tonn, mens det innenlandske forbruket ligger på omtrent 1,3 mill. tonn, og forventes å stige raskt dersom krigen blir brakt til opphør.

Selv om det i dag er tilbudsoverskudd av petroleumsprodukter totalt, importeres mange petroleumsprodukter av høyere kvalitet. Et nytt raffineri vil få en produksammensetning som er mer i samsvar med kravene som i dag stilles til miljø og som er tilpasset moderne kjøretøy. Planen er å bygge et moderne raffineri av internasjonal standard. For at et slikt raffineri skal kunne dekke sine kostnader, må total produksjon ligge vesentlig høyere enn innenlandsk etterspørsel kan absorbere. Raffineri-prosjektet har derfor som målsetning å eksportere til andre land i regionen, og vil da konkurrere først og fremst med Sør-Afrika. Sonangol arbeider for tiden med å identifisere samarbeidspartnere for et slikt prosjekt.

Det eksisterer ingen petrokjemisk industri i Angola, men myndighetene ønsker å stimulere til investeringer i denne sektoren.

Distribusjon og markedsføring av petroleumsprodukter blir i hovedsak tatt hånd om av Sonangol og Petrofina. Sonangol har hatt monopol på distribusjonsleddet som har vært sterkt regulert fra myndighetenes side. Prisen fra raffineriet, distribusjonsmarginen, forhandlermarginene og pris til forbruker ble satt av myndighetene. Det er imidlertid nylig iverksatt en omfattende liberalisering av denne sektoren. Den nye petroleumsloven vil åpne for private interesser, både lokale og internasjonale. Likevel har interessen fra de store utenlandske oljeselskapene til å engasjere seg i denne virksomheten vært begrenset. Det finnes bare ca 250 fungerende bensinstasjoner i landet, for det meste i og rundt Luanda (Mbendi Information for Africa). Sonangol har nylig inngått en avtale med BP om distribusjon.

Gass

Angola har betydelige reserver av gass. De er delvis knyttet til oljereservoarene og delvis er de selvstendige forekomster. Fakling tillates ikke i prinsippet, og petroleumsloven foreskriver at det skal foreligge planer for hvordan gassen skal utnyttes ved utbygging av et felt.¹⁷ Krigssituasjonen i Angola samt mangel på et regionalt marked for naturgass, har imidlertid ført til avsetningsproblemer for gassen. En stor del reinjiseres i reservoaret, en mindre mengde blir utvunnet som LNG og eksportert, mens en del fremdeles blir faklet. Det er muligheter for økt produksjon av LNG, men det krever utbygging av en større LNG-terminal. Et mindre teknologisk krevende alternativ er å eksportere noe av gassen som LPG.

Angola har også muligheten til å bygge opp en kraftintensiv industri basert på egen naturgass. Et aluminiumsverk har vært på tale, men det foreligger ingen konkrete investeringsplaner. Dette er imidlertid ikke et alternativ til eksport av gass, siden

¹⁶ Fina ble nylig kjøpt opp av Total.

¹⁷ Gass tilknyttet oljereservoarene eies av Sonangol.

forekomstene av gass er langt større enn det den lokale økonomien kan absorbere, selv om kraftintensiv industri blir etablert.

De selvstendige forekomstene av gass er mye større enn det som i overskuelig framtid kan utnyttes lokalt. Det må derfor etableres eksportmarkeder i regionen for denne gassen. Dette krever store investeringer i behandling og distribusjon av naturgass, samt gasskraftverk eller etablering av andre typer kunder i regionen. Dette tar lang tid og forutsetter en fredelig løsning på de militære konfliktene i regionen.

Vi oppsummerer dette avsnittet med å fastslå at den angolanske petroleumsindustrien er en offshore enklave i økonomien med få direkte ringvirkninger til lokal industrivirksomhet. Nye funn og utbygginger skjer på store havdyp der teknologien er så krevende og komplisert at den i dag bare beherskes av de internasjonale oljeselskapene og leverandørene. Vi må derfor regne med at petroleumssektoren også i framtiden vil ha karakter av enklave i økonomien og at Angolas utvikling vil basere seg mer på innenlands bruk av petroleumsinntektene enn av industriutvikling i direkte tilknytning til petroleumssektoren. Landet har foreløpig lite nedstrømsvirksomhet. Her vil det være muligheter for økt virksomhet i framtida dersom krigen opphører. Endelig har landet store forekomster av naturgass som ikke blir utnyttet i dag. Forutsetningen for utnyttelse av disse ressursene i framtida er sannsynligvis etablering av et regionalt marked for gass som blir solgt på langsiktige kontrakter.

4 Utenlandske investeringer i Petroleumssektoren

4.1 Omfang og karakter

Utvinning av olje og gass domineres av de internasjonale oljeselskapene. Chevron er størst og har vært med fra starten. For tiden står Chevron for omlag 60 prosent av den totale produksjonen.¹⁸ Det nest største selskapet er Elf som har fått operatøransvaret på blokk 17. Siden dette regnes som feltet med størst potensiale for øyeblikket, vil Elfs relative andel øke i tiden framover. Blokk 17 inneholder det viktige Girassol feltet. Det ligger på ca 1350 meters havdyp. Elf har valgt en produksjonsteknologi med undervannsinstallasjoner, faste stigerør av stål og et flytende lagrings- og lastesystem (FPSO). Et fransk selskap har fått tildelt en EPC-kontrakt for feltet og har satt bygging av lagringstanken til et Koreansk verft. Dekket er sendt ut på anbud der blant andre Aker Maritime og Kværner er prekvalifisert. Et lokalt verft skal stå for noe av ferdigstillelsen av utstyret på feltet. Girassol og Dalia (også på blokk 17) forventes å komme i produksjon mellom år 2000 og år 2004.

Ser vi Vest-Afrika regionen under ett, er Esso det største selskapet. Det har et regionalt perspektiv på sin satsning på utvikling av nye felt på store dyp. Esso regnes blant de fremste i verden når det gjelder teknologi for oljeutvinning på store dyp (Bearman 1999). Også leverandørindustrien domineres av de internasjonale selskapene. Tabell 4.1 viser hvilke selskaper som deltar i de ulike blokkene i Angola. Blokk 31, 32 og 33 er ikke offisielt tildelt enda, men det synes klart at operatøransvaret blir som tabellen indikerer.

¹⁸ Det angolanske datterselskapet av Chevron heter Cabinda Gulf Oil Company, Cabgoc.

Tabell 4.1

Blokk	Operatør	Medlemmer av konsortium
Blokk 0	Cabgoc (Chevron)	Sonangol, Agip, Elf
1 (prod.)	Agip	Elf, Petrogal, INA
1 (leting)	Texaco	Saga, Energy Africa, Mobil
2 (prod)	Texaco	Sonangol, Total, Petrobras
2 (leting)	Total	Sonangol, Daewoo, Pedco, Energy Africa
3	Elf	Agip, Ajoco, Sonangol, Svenska, INA
4	Ranger Oil og Sonangol	Occidental
5	Sonangol	Norsk Hydro
7	Engen	Petro-Inett, Phillips
9	Texaco	Norsk Hydro, Mobil, Energy Africa
14	Cabgoc (Chevron)	Sonangol, Agip, Petrogal, Total
15	Esso	BP, Agip, Statoil
16	Shell	Texaco, Elf, Esso
17	Elf	Esso, BP, Statoil, Norsk Hydro, Petrofina
18	Amoco	Shell
20	Mobil	Texaco
21	BHP Petroleum	Esso, Amoco, Sonangol, Shell
22	Texaco	Esso, Sonangol, BHP Petroleum
24	Esso	Sonangol, Petronas, Ocean Energy
25	Agip	Sonangol, Esso
31	BP	
32	Elf	
33	Esso	
Kwanza	Petrofina og Sonangol	
Cabinda nord	Occidental	Teikoku, Neste, Sonangol
Cabinda sentral	Ocean Energy	Gulf Energy, Repsol, Petrogal, Sonangol
Cabinda sør	Petrofina	Elf, Sonangol, Anglo-Suisse

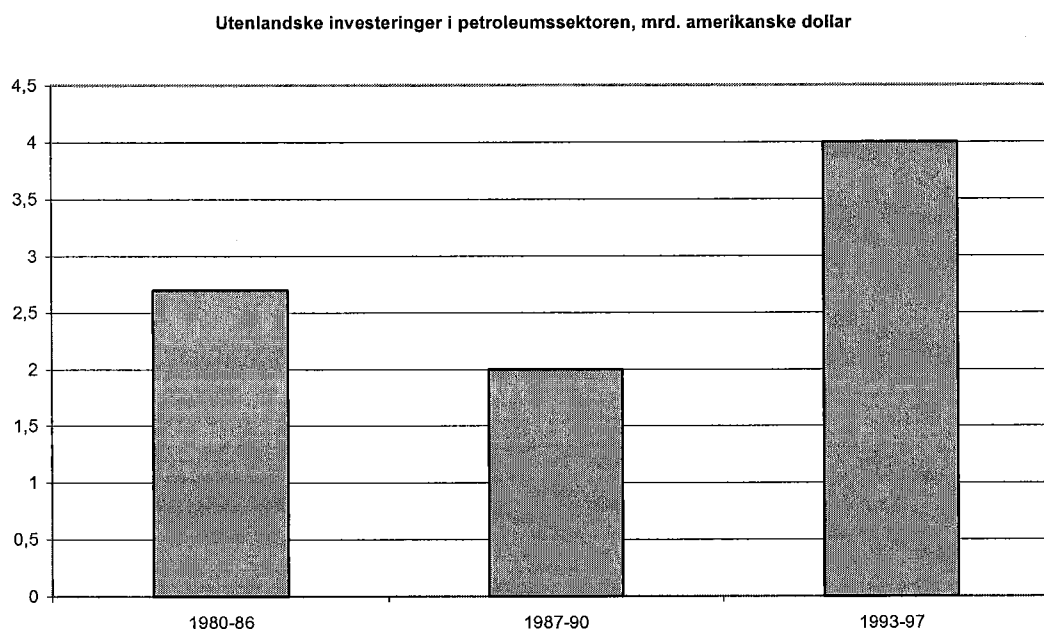
Kilde: *Texaco og O Pensador*

Som vi ser domineres petroleumssektoren av de store amerikanske oljeselskapene. Det er i det hele tatt sterke handels- og investeringsforbindelser mellom USA og Angola. 70-80 prosent av Angolas oljeeksport går til USA, mens import fra Angola utgjør ca. 7 prosent av total oljeimport til USA. Dette gjør Angola til den 6. største leverandør av olje til USA. Dessuten er mer enn en tredjedel av total vareimport til Angola import av amerikansk utstyr til petroleumssektoren.¹⁹ De amerikanske selskaperes andel av aktiviteten i Angola vil imidlertid sannsynligvis synke i framtiden, siden både blokk 17, 31 og 32 har gått til europeiske selskaper.

Figur 4.1 viser utvikling i utenlandske investeringer i petroleumssektoren siden 1980. Som vi ser har investeringene økt kraftig etter 1993 og ventes fortsatt å øke i de nærmeste årene. Chevron har for eksempel planer om å investere nye 4 mrd. dollar de nærmeste årene, utviklingen av Girassol vil komme på omkring 2 mrd. dollar, og de andre dypvannslisensene virker også lovende og kan gi store investeringer over den kommende 5-årsperioden. Sonangols prognoser for investeringer de nærmeste 3 årene ligger på 4,4 mrd. i år 2000, 4 mrd. i år 2001 og 3,6 mrd. dollar i 2002.

¹⁹ Angolas offisielle hjemmeside på internett (www.angola.org).

Figur 4.1



Kilde: www.angola.org

Angola opplever stor interesse fra oljeselskapenes side når det gjelder tildeling av lisensandeler på blokk 31, 32 og 33. Hele 7 av 10 letebrønner i gjennomsnitt har gitt funn (Oljeministeriet i Angola 1999). Dessuten forventes produksjonskostnadene å bli relativt lave til å være på så store dyp (ca 7-8 dollar per fat med dagens teknologi). De relativt lave utvinningskostnadene skyldes at reservoarene forventes å være store med høy produktivitet målt etter produsert volum per hull. Dessuten ligger reservoarene ikke så langt under sjøbunnen, og værforholdene er gunstige sammenlignet med andre offshore felt. Dermed kan oljen produseres med enklere installasjoner enn det vi finner i Nordsjøen og Mexicogolfen. Selve utvinningsteknologien er imidlertid like komplisert og krevende som på andre dypvannsfelt.

De lave oljeprisene som har hersket i 1998 og begynnelsen av 1999 har ført til forsinkelser av prosjekter og lavere investeringer. Det som for selskapene ble sett på som mindre betydningsfulle svakheter med høye oljepriser, blir lett av avgjørende betydning når marginene blir presset. Derfor er det sannsynligvis enda vanskeligere å etablere seg som leverandør til oljeselskapene i perioder med lav oljepris enn i perioder med høy pris. Samtidig vil sannsynligvis de store multinasjonale selskapene som har satset på dypvannsteknologi bli enda mer dominerende både i Angola og globalt. Vi ser allerede konturene av en slik utvikling. De store selskapene har bare i liten grad redusert sin leteaktivitet i Angola, selv om de har redusert aktiviteten andre steder, mens mindre selskaper har redusert eller utsatt virksomheten eller til og med trukket seg helt ut slik Saga Petroleum er i ferd med å gjøre.

4.2 Miljøpolitikk

Alle de store oljeselskapene er opptatt av miljøspørsmål. Deres produkter forårsaker utslipp av klimagasser og andre miljøskadelige stoffer, og er derfor gjenstand for omfattende reguleringer. Det er strategisk viktig for selskapene å være i forkant når det gjelder tilpasning til miljøkrav. På denne bakgrunn er det sannsynligvis ikke i

oljeselskapenes langsiktige interesse å utnytte en svak håndhevelse av miljøreguleringer til å neglisjere miljøhensyn, da dette kan svekke selskapets tillit i de store markedene.

Oljeselskapene som opererer i Angola kan kritiseres for ikke å ha gjort nok for å begrense faking av gass i tilknytning til oljeproduksjon, men det er mulig at fortsatt faking er like mye et uttrykk for mangel på alternativer som på mangel på vilje. Som vi var inne på i avsnitt 3.2, krever gasseskport landbaserte anlegg eller rørledninger mot et regionalt marked, noe som er forbundet med alt for høy risiko i dagens krigssituasjon.

Operatørselskapene har valgt å bruke flytende produksjonsskip med lagringsfasiliteter (FPSO) på flere av dypvannsfeltene. Dette er ikke tillatt av miljøhensyn i Mexicogolfen. Oljeselskapene mener imidlertid at FPSO miljømessig er like gode alternativer med den siste utviklingen av teknologi på dette området. De mener også at FPSO vil bli godtatt i Mexicogolfen innen kort tid. FPSO er for øvrig brukt i Nordsjøen blant annet på Åsgard og Norne.

Vi kan derfor konkludere med at petroleumsvirksomheten i Angola stort sett følger opp internasjonale miljøkrav og at oljeselskapene oppfører seg på samme måte i Angola som de gjør andre steder på dette området. Ett område der selskapene muligens kan bidra til ytterligere forbedring i Angola er gjennom teknisk bistand til utvikling av bedre landbasert beredskap i forhold til å håndtere utslipp, ulykker og branner.

4.3 Sysselsetning og kompetanseoverføring

Andelen av lokalt sysselsatte i oljeselskapene gir ikke nødvendigvis et riktig bilde av i hvilken grad selskapene har "angolanisert" virksomheten. En høy andel angolanere kan like godt bety at oljeselskapet har det meste av driftsorganisasjonen utenfor Angola som at angolanske ansatte fyller en stor del av oppgavene. Tabell 4.2 gir en oversikt over de største selskapenes sysselsetning:

Tabell 4.2

Selskap	Lokalt ansatte	Lokalt ansatte (%)	Utenlandske ansatte
Chevron	1598	78	443
Elf	400	80	100
Texaco	125	50	125
Esso	140	93	10

Kilde: oljeselskapene

Som vi ser har Chevron den største driftsorganisasjonen og ligger omtrent på linje med Elf når det gjelder andel lokalt ansatte. Chevron har imidlertid mesteparten av sin organisasjon for aktivitetene i Angola plassert i Angola, mens Esso, som har den høyeste andelen av lokalt ansatte organiserer mesteparten av sine aktiviteter i Angola fra hovedkontoret i USA. Chevrons store lokale organisasjon reflekterer at selskapet er den langt største operatøren i Angola og at selskapet har operert i Angola i mer enn 30 år.

Alle oljeselskapene i Angola legger vekt på opplæring av lokalt personale. Eksempler på tiltak er lærlingeordninger og trainee-programmer der oljeselskapene og deres internasjonale leverandører tar på seg mer av opplæringsansvaret enn det som er

vanlig innefor OECD-området for å kompensere for mangelfull grunnopplæring. Opplæringen omfatter opphold på amerikanske eller europeiske læresteder, inklusive universiteter og høyskoler. Formell utdanning er ofte kombinert med rotasjon innenfor selskapets internasjonale virksomhet, inkludert lengre opphold på selskapets hovedkontor. Norsk Hydro har et slikt program gjennom sin strategiske allianse med Sonangol, noe vi kommer tilbake til i neste avsnitt.

Sikkerhetsopplæring er et annet område der oljeselskapene har komparative fortrinn, eventuelt sammen med sine leverandører. Saga Petroleum hadde planer om et slikt opplegg sammen med NUTEC i Angola. Dette prosjektet er nå overført til Sonangol, og NUTEC har inne et anbud på sikkerhetsopplæring hos selskapet.

I Norge har vi lang erfaring med kompetanseoverføring fra de store internasjonale selskapene til lokale selskaper. I konsesjonsbetingelsene for Statfjord ble det for eksempel fastslått at Statoil kunne overta operatøransvaret etter at et internasjonalt selskap hadde hatt utbyggingsansvar og operatøransvar de første årene av prosjektet. Videre ble Troll feltet bygget ut av Shell, mens Statoil hadde operatøransvaret da feltet kom i drift. Hvor vidt slike modeller lar seg gjennomføre i Angola er usikkert. Teknologigapet mellom det Sonangol behersker på en forsvarlig måte i dag og det som kreves for å bygge ut feltene på store havdyp kan være for stor til at det er en realistisk strategi. Det kan likevel være muligheter på landbaserte felt og felt på grunt vann. En mer langsiktig satsning på teknologioverføring på dypvannsblokker kan være å etablere joint ventures med Sonangol der det felles selskapet har operatøransvar. Et slikt joint venture kan inneholde avtaler om opplæring av angolaneere og en gradvis overføring av oppgaver og ansvar til Sonangol. Norsk Hydro har gått inn på et slikt opplegg, noe vi omtaler i neste avsnitt.

4.4 Industriutvikling og innkjøp

Det finnes svært lite lokal offshoreindustri i Angola. Angolanske myndigheter legger imidlertid vekt på industriutvikling ved tildeling av operatøransvar og deltakerandeler i lisenser. Bearman (1999) hevder for eksempel at Elf fikk operatøransvaret på blokk 17 dels på grunnlag av at de tilbød en teknologisk løsning som maksimerte lokalt innhold gjennom at franske offshore-selskaper etablerer avdelinger i Angola.

Det franske selskapet ETPM har etablert et offshore verft, Sonamet, i Lobito sammen med Sonangol. Verftet skal fabrikere jackets og dekkstrammer for plattformer som installeres på grunt vann. Dessuten planlegges kapasitet til vedlikehold og klargjøring av utstyr, ikke minst for utbyggingen av Girassol. Verftet har foreløpig 350 ansatte. Sommeren 1998 besto hele ordreboka til verftet av oppdrag for Chevron.²⁰

Oljeselskapene og deres internasjonale leverandører kan nok gjøre mer for å identifisere lokale leverandører av varer og tjenester lenger ute i forsyningskjeden. Dette gjelder catering, forpleiningstjenester, transport, vedlikehold og andre lignende varer og tjenester. Følgende tiltak kan være aktuelle:

- Siden lokale kredittmarkeder er svært dårlig utbygget, kan oljeselskapene og deres internasjonale leverandører vurdere å bidra med hensiktsmessige former for kreditt til lokale underleverandører;

²⁰ Opplysningen er hentet fra en informasjonsbrosjyre fra Sonangol.

- Oljeselskapene og de internasjonale leverandørselskapene kan bidra til å utvikle lokale underleverandører til internasjonal standard gjennom å sette krav og standarder og hjelpe dem til å oppfylle kravene, dersom dette kan gjøres med relativt enkle grep.²¹
- Oljeselskapene og de internasjonale leverandørselskapene kan samarbeide seg imellom og med lokale myndigheter om rutiner for å spre informasjon om nye anbudsrunder. De kunne for eksempel gå sammen om å utgi og distribuere en anbudsbulletin regelmessig.
- Oljeselskapene og leverandørselskapene kan tilby kompetanseutvikling når det gjelder anbudsrutiner for potensielle lokale leverandører. Mangel på kunnskap om krav til dokumentasjon, kvalitetskrav o.l. kan være en etableringshindring for lokale leverandører som oljeselskapene kan avhjelpe.

En hindring for lokal industriutvikling er imidlertid at lokale bedrifter må betale toll på importerte innsatsvarer noe de internasjonale selskapene slipper.

Det er store muligheter for investeringer i nedstrømsaktiviteter i Angola. Dette er riktig nok kapitalintensive industrier, men teknologien er velkjent og standardisert og burde kunne fungere forutsatt at en fredelig utgang på konflikten i landet blir funnet.

Under normale forhold ville sannsynligvis oljeselskapene og leverandørenes innsats for å utvikle den lokale petroleumsindustrien ha ført til en gradvis oppbygging av kompetanse og en lokal offshore industri, selv om denne sannsynligvis ville vært dominert av lokale avdelinger av internasjonale selskaper og lokale selskaper langt ute i forsyningskjeden. I Angola har imidlertid krig og økonomisk vanstyre gjort lokal industriutvikling svært vanskelig.

4.5 Bistand og menneskerettigheter

Oljeindustrien har operert relativt uavhengig av den politiske og økonomiske situasjonen i Angola, og de fleste som arbeider i industrien er også skjermet fra den vanlige angolansers livssituasjon. Både internt i selskapene og i internasjonal opinion reises likevel spørsmål om selskapenes rolle og ansvar i forhold til situasjonen i de land de arbeider i. Dessuten krever Angola at utenlandske investorer skal bidra til landets utvikling. Industriutvikling kan som vi har vært inne på være vanskelig, og oljeselskapenes bidrag blir gjerne bistand i en eller annen form. Dette gjør de både for å tilfredsstille myndighetenes krav og for å profilere seg og etablere et positivt renommé i Angola og internasjonalt. Selskapene har også samlet en tilstrekkelig sterk posisjon til å påvirke myndighetenes politikk i forhold til grunnleggende menneskerettigheter.²²

Vi vil i dette avsnittet se nærmere på de internasjonale oljeselskapenes ansvar og rolle i forhold til bistand, fattigdom og menneskerettigheter. Vi ser dette i sammenheng

²¹ Oljeselskapene (Chevron og Statoil) sier at dette i mange tilfelle kan gjøres med enkle grep. Lokale leverandører har for eksempel fått anbud i Nigeria selv om de ikke leverte det beste og billigste anbudet, forutsatt at de gikk med på å levere til samme pris og kvalitet som det beste anbudet.

²² Det internasjonale samfunn har brukt privat industri som brekkstang for å oppnå slike mål, normalt ved å forby investeringer. Hvilke land som utsettes for denne typen sanksjoner synes å være vel så mye et resultat av den internasjonale politiske dagsorden som en analyse av de politiske, økonomiske og sosiale forholdene i de land det gjelder.

med bistand fra andre kilder og innleder med en kort gjennomgang av internasjonal og norsk bistand til landet²³

4.5.1 Offisiell bistand

Offisiell bistand (ODA) har spilt en beskjeden rolle for samfunnsutviklingen i Angola i forhold til de fleste andre land i Afrika. Angola var lenge det landet i Sørlege Afrika som mottok minst bistand i forhold til befolkningens størrelse. Dette gjaldt både multilateral bistand gjennom FN-systemet, bilateral bistand, og støtte gjennom de internasjonale finansieringsinstitusjonene (Verdensbanken og Det Internasjonale Pengefondet). Samtidig har behovet for bistand sett i forhold til alle klassiske sosio-økonomiske indikatorer vært åpenbart helt siden uavhengigheten.

Når bistanden likevel har vært begrenset synes dette å ha tre hovedårsaker. Mange potensielle bistandsgivere har hevdet at landet selv besitter så store økonomiske ressurser at regjeringen i langt større grad enn det som har vært tilfellet burde prioritere utviklingsfremmende tiltak. Videre har muligheten for å implementere prosjekter og programmer for de land som har inngått samarbeid vært begrenset av krigssituasjonen og Angolas manglende kapasitet til å håndtere bistand på en tilfredsstillende måte. Og endelig har Angolas tilhold på "feil side" under Den Kalde Krigen førte til begrensede overføringer, spesielt fra vestlige land.

De siste årene har imidlertid omfanget av nødhjelp og bistand til Angola økt betydelig. Ved siden av det endrete politiske klimaet henger dette sammen med at nøden og bistandsbehov er etter hvert ble så påtrengende at verden ikke lenger kunne lukke øynene for dem, og endrete bistandsprioriteringer med økt vekt på å forholde seg til konfliktområder. Tradisjonelt har Sverige, Nederland, Portugal og Frankrike vært de største bilaterale giverne i Angola. Bildet har endret seg noe de siste årene, ved at USA, Storbritannia og Tyskland har foretatt betydelige overføringer til nødhjelp. Også de tradisjonelle giverne har justert sin støtte mot nødhjelp og rehabilitering, på bekostning av langsiktig bistand. De største multilaterale bidragsyterne er Verdens Matvareprogram (WFP) og EU. Det er endelig over 70 utenlandske private organisasjoner i Angola. I 1997 var den totale bistanden til Angola (multilateral og bilateral) 435,5 millioner USD (OECD/DAC 1998).

Det finnes over 100 registrerte angolanske private organisasjoner. De aller fleste er små, dårlig organisert og har dårlig økonomi. Det finnes imidlertid også noen som er store og profesjonelle, og med betydelig støtte fra utenlandske donorer. De viktigste av disse er Action for Rural Environment and Development (ADRA), Development Workshop (DW), og Angolan Development Action (AAD).

Norsk bistand til Angola var svært begrenset fram til slutten av 1980-tallet. Spørsmålet om tosidig bistand til Angola ble behandlet i Stortinget våren 1987, og i juli samme år undertegnet Norge og Angola en avtale om faglig bistand innen energisektoren. Avtalen innbefattet faglig bistand til det statlige sekretariatet for energi og vann, og oljeministeriet. Den bilaterale bistanden økte imidlertid vesentlig fra begynnelsen av 1990-årene, med endring i det politiske klimaet og (fra 1992) forverringene av forholdene for befolkningen.

²³ For mer detaljert informasjon, se Tvedten 1996.

Økningen av bistanden skjedde i første omgang ved øremerket multilateral bistand, bistand gjennom private organisasjoner (først og fremst Norsk Folkehjelp og Flyktningsrådet) og næringslivssamarbeid. De største enkeltprosjektene for næringslivet har vært støtte til Scancems engasjement i den statseide sementfabrikken Cimangol, og Norconsults engasjement i et større urbant rehabiliteringsprosjekt i Benguela/Lobito.

Bistanden til Angola viste igjen en betydelig økning i 1994, først og fremst på grunn av økte bevilgninger til nødhjelp. Hovedmålene for norsk bistand er nå definert som nødhjelp og støtte til fredsprosessen, rehabilitering av infrastruktur og tilbakeføringen av krigsrammede grupper til det sivile samfunn. På lengre sikt skal det utvikles et samarbeid med vekt på balansert økonomisk vekst og fordeling, utvikling og styrking av demokratiske institusjoner og bedring av levekår for særlig utsatte grupper (Norad 1998).

Den totale norske bistanden til Angola fra 1993 til 1997 er gjengitt i Tabell 4.3. I 1997 var Angola den sjette største mottaker av norsk bistand i Afrika (etter Mosambik, Tanzania, Zambia, Etiopia og Uganda).

Tabell 4.3. *Norsk bistand til Angola (mill.NOK)*

Bistandsform	1993	1995	1997
Landprogram	22,4	22,0	79,5
Særbevilgninger	0	1,0	6,3
Private organisasjoner	6,2	14,0	10,4
Ekspert, konsulenter			4,2
Næringslivsordninger	22,0	39,3	43,1
Nødhjelp	29,4	73,3	39,9
Annet		5,0	2,1
Total	63,9	182,2	173,1

Kilde: Norad (1998)

Human Rights Watch er den viktigste organisasjonen som systematisk følger menneskerettighetssituasjonen i Angola. De fleste bilaterale organisasjoner har mindre prosjekter som støtter tiltak knyttet til demokratisering og rettighetsproblematikk. Det har imidlertid ikke vært klima for mer omfattende tiltak i forhold til myndighetene, fordi bistandsorganisasjonene ikke har hatt en sterk nok stilling til å øve denne type press. Regjeringen har også, med en viss rett, kunnet vise til unntakstilstanden som følge av krigen.

4.5.2 Oljeselskapenes bistand

Oljeselskapene forholder seg til den politiske, økonomiske og sosiale situasjonen i Angola på ulike måter. Både oljeselskaper og gruveselskaper har lange tradisjoner for å bygge opp hele samfunn rundt egne prosjekter i utviklingsland.²⁴ Dette er nødvendig når forekomster av drivverdige ressurser blir funnet i områder der det finnes lite fysisk, økonomisk og sosial infrastruktur. Typisk bygger selskapene boliger, skoler og helseklinikker for de ansatte og deres familier, sørger for vannforsyning, strøm, veier og annen kommunikasjon for sine produksjonsanlegg og

²⁴ Dette fenomenet er ikke ukjent i rike industriland heller. Det finnes mange nedlagte gruvesamfunn i USA og Europa, der hele samfunnet var bygget opp av gruveselskapet og eksisterte så lenge der var drivverdige forekomster av mineraler.

boligområder. Dette har de gjort i Angola også. Dels er dette "ghettoer" av vestlig standard for selskapets ansatte som pendler fra oljeselskapets hjemland. I tillegg bygger oljeselskapene gjerne boligområder med tilhørende infrastruktur og tjenestetilbud for sine lokalt ansatte. Et boligområde for oljeselskapenes ansatte har som regel et langt bedre skole og helsetilbud enn gjennomsnittet for resten av befolkningen. Slik sett er oljeselskapenes lokalt ansatte svært privilegerte. Ikke bare har de relativt godt betalt arbeid der arbeidsmiljøstandardene er relativt gode. De får også tilgang til god og billig eller gratis utdanning til sine barn og et helsetilbud de fleste i Angola bare kan drømme om.

Oljeselskapene driver eller finansierer typisk også bistandspregede prosjekter som på en eller annen måte har tilknytning til oljeselskapets øvrige virksomhet. Av slike tiltak kan nevnes utdannings- og opplæringstiltak og støtte til lokale entreprenører. Slike tiltak omfatter finansiering av og tekniske assistanse til yrkesutdanning og stipendordninger for lokal ungdom. Chevron²⁵ har omfattende programmer for utdanning og opplæring både i Nigeria og Angola. Stipendiene finansierer omlag 2000 nigerianske studenter per år, når vi regner med både universitetsstipend og stipend på lavere nivå. I tillegg til finansiell bistand bidrar oljeselskapene med faglig bistand når det gjelder å utvikle undervisningsprogrammer for petroleumsfag både på videregående og høyskolenivå. Chevron driver også sikkerhets og miljøopplæring. Også de andre oljeselskapene støtter utdanningsprosjekter.

Blant eksemplene på støtte til lokale entreprenører finner vi Chevrons støtte til etableringen av lokale småbedrifter i Nigeria. Disse finnes innen jordbruk og videreforedling av jordbruksvarer. Chevron har i neste omgang oppmuntret sin catering-leverandør til å kjøpe varer fra disse småbedriftene, dersom de kan levere tilfredsstillende kvalitet til en konkurransedyktig pris. På denne måten får lokale entreprenører hjelp i en oppstartfase samtidig som de møter krevende kunder i det lokale markedet.

Endelig driver oljeselskapene bistandsvirksomhet som er helt uten tilknytning til selskapets virksomhet i petroleumssektoren. Av slike tiltak kan nevnes barnehjem, minerydding, støtte til lokale skoler og helseklinikker, kulturtiltak og idrettsaktiviteter. Chevron har for eksempel et program de kaller "Partners in the Community" som har som målsetning å hjelpe lokalsamfunnet til å identifisere, velge ut og gjennomføre lokalt baserte prosjekter.

Statoil har vært involvert i bistandsprosjekter sammen med BP. Selskapet bruker totalt 11 millioner på slik virksomhet i landene de har gått inn i, og ser dette som en del av en helhetlig strategi i relasjonen til vertslandet. Siden oljeselskapene ikke har erfaring og kompetanse på disse områdene, blir prosjektene gjerne administrert av lokale eller internasjonale frivillige organisasjoner.

Oljeselskapene har oftest ikke noen gjennomtenkt langsiktig strategi for bistandsvirksomheten, og det finnes få eksempler på samarbeid oljeselskapene imellom innenfor denne aktiviteten. Av alle oljeselskapene vi har intervjuet eller studert, er det bare BP som har gjennomført en omfattende evaluering av

²⁵ Vi referer mye til Chevron sine tiltak i dette avsnittet, ikke nødvendigvis fordi Chevron er mer sosialt ansvarlige enn andre selskaper, men selskapet står i en særstilling etter å ha vært en dominerende aktør i Angola i mer enn 30 år.

bistandsvirksomheten. Den hadde som formål å bidra til strategiutvikling på dette området.

Oljeselskapenes bistandsaktivitet reiser tre grunnleggende spørsmål:

- Under hvilke betingelser bidrar bistand til målsetningene om økonomisk og sosial utvikling?
- Kan bistand også bidra til jevnere inntektsfordeling, bedre miljø og bedre kår for menneskerettighetene?
- Har oljeselskapene noen komparative fortrinn når det gjelder å drive bistand?

Det første spørsmålet er søkt besvart i en ny studie i regi av Verdensbanken (Verdensbanken 1998). Denne studien har følgende konklusjoner:

- Bistand har en positiv effekt på inntekt og sosiale indikatorer dersom den blir gitt til land med god økonomisk styring;
- En bedring av kvaliteten på økonomiske institusjoner (finanssektoren, lovverket, og den offentlige administrasjonen), og en mer ansvarlig økonomisk politikk er nøkkelen til en positiv utvikling;
- Bistand er mest effektiv når den er komplementær til private investeringer.
- Finansiell bistand har liten betydning. Finansielle overføringer gir ikke i seg selv en økning av ressursene til målgruppen eller til endrede prioriteringer i mottakerlandet. Dette er fordi bistandsfinansiering ofte fører til at mottakerlandet bruker mindre ressurser enn de ellers ville gjort på sektorer der donorer er inne. Bistand fører ofte også til at mottakerlandene gjør mindre for å mobilisere egne ressurser enn de ellers ville gjort;
- Bistand virker best når den gir rom for lokalt engasjement.

Dersom vi setter disse konklusjonene litt på spissen, kan vi si at finansiell bistand virker best der det er minst bruk for den. Dersom et land har en ansvarlig politikk og kompetente institusjoner, kan de som regel mobilisere egne ressurser også. Dessuten har de da adgang til det ordinære finansmarkedet og har dermed egentlig ikke bruk for bistand. På denne bakgrunn er mange bistandsorganisasjoner tilbakeholdne med å gå inn i land som er uten økonomisk styring. Angola har blant annet av den grunn fått relativt lite bistand, og en eventuell avtale med IMF forutsetter bedre styring og større transparens når det gjelder budsjetter og regnskaper, inklusive landets bruk av petroleumsinntektene.

Verdensbankens rapport er mer positiv til teknisk bistand og bistand som har et betydelig innslag av kompetanseoverføring. Både denne og andre studier tyder altså på at det ikke er finansielle ressurser som er flaskehalsen for en positiv økonomisk og sosial utvikling. Det som synes å være det største problemet, er svake institusjoner og uforutsigbare rammebetingelser. Til sammen gjør disse at investeringer som har relativt høye kostnader i øyeblikket men store gevinster et stykke inn i framtida ikke blir mulige å gjennomføre for enkeltaktører. Typisk gjelder dette investeringer i egen kompetanse (utdanning) og innføring av ny teknologi i bedriftene.

BPs evaluering av egne bistandsprosjekter i Angola (BP 1997) gir mye av de samme konklusjoner som Verdensbankens studie. Her blir det sagt at de sosiale virkninger av BP/Statoil alliansens aktiviteter i Angola går gjennom angolanske myndigheters evne

til å bruke oljeinntektene på en god måte, selskapenes sysselsetning av angolanere, og selskapenes innkjøpspolitikk.²⁶ Samtidig blir det understreket at lokale innkjøp har et lite omfang og at BP/Statoils landaktiviteter er "ekstremt begrensede."

På bakgrunn av disse studiene kan vi langt på veg besvare det tredje spørsmålet over også. Oljeselskapene har sannsynligvis komparative fortrinn når det gjelder kompetanseoverføring innenfor oljeselskapenes kjerneområder. Overføring av teknologi, kompetanse og ideer slik vi har skissert over, er derfor det beste oljeselskapene kan bidra med.²⁷

Dersom oljeselskapene velger å yte direkte bistand til helse og utdanningstiltak og annen støtte til lokalsamfunn der de er etablert, bør de være oppmerksomme på følgende:

- Lokale myndigheter har ansvaret for skole- og helsetjenestene i landet. Prosjekter innefor disse sektorene bør derfor gjennomføres i samråd med lokale myndigheter.
- Oljeselskapene og andre internasjonale aktører i petroleumssektoren bør bidra til koordinering av bistandsprosjektene de engasjerer seg i. Fortrinnsvis bør lokale institusjoner stå for koordineringen;
- Prosjektene bør være av en slik art at de kan videreføres lokalt etter en tid.

Den ekstreme nøden i Angola innebærer, slik vi ser det, at det er riktig og viktig at oljeselskaper også engasjerer seg i bistand til sosial utvikling som er helt uten tilknytning til deres virksomhet. Slike prosjekter bør være av begrenset omfang, og planlegges og gjennomføres i nært samarbeid med internasjonale og nasjonale private organisasjoner. Samtidig er det legitimt at selskapene får synliggjøre sin innsats. Som vi har vist er det en rekke alternative organisasjoner og innsatsområder selskapene kan forholde seg til. Fokusering på et begrenset antall områder gjennom utvikling av en bistandsstrategi vil være en fordel både for egen kompetanse og profilering. Gitt det begrensede omfang slik bistand fra oljeselskapene har, er det ikke realistisk å forvente at den vil gi utslag på sosiale indikatorer og inntektsfordeling for landet som helhet.

Mens oljeselskapene engasjement i bistandsvirksomhet har et aspekt av frivillighet ved seg og er sett på som positivt av myndighetene i vertslandet, er selskapenes forhold til grunnleggende menneskerettigheter mer komplisert. Myndighetene i vertslandet ønsker som regel ikke innblanding på disse områdene, samtidig som internasjonal opinion presser på for at selskapene skal ta stilling. En type argumentasjon går på at selskaper overhode ikke skal ha kommersielle operasjoner i land som har grove og systematiske brudd på menneskelige rettigheter. Det vanligste alternative synet (ofte forfektet av selskapene selv), er at det er spesielt viktig med tilstedeværelse av selskaper som følger regler og normer og opptrer korrekt i forhold til egne ansatte og myndighetene i slike land.

Når det gjelder selskapenes ansvar og rolle i forhold til menneskerettighets-situasjonen, bør de kommersielle selskapene selvfølgelig verken opptre som

²⁶ Evalueringen gjaldt BP og BP/Statoil alliansens aktiviteter i Angola. Alliansen har nå opphørt.

²⁷ Utenriksdepartementet har nylig gjennomført en omfattende studie om institusjonsutvikling gjennom institusjonelt samarbeid ("twinning") mellom offentlige såvel som private institusjoner (Tvedten et al. 1998, Forss et al. 1998)

regjeringer eller menneskerettsorganisasjoner. Internasjonale selskaper tar imidlertid selv disse spørsmålene alvorlig. Dette fremkommer blant annet gjennom etableringen av det såkalte Social Accountability 8000 (SA 8000), som skal sertifisere bedrifter på grunnlag av bedriftens væremåte i land der problemstillingen er aktuell (CEPAA 1997). I Norge har NHO utarbeidet egne retningslinjer om dette vanskelige spørsmålet (NHO 1996, 1997).

Både internasjonalt og i Norge tar selskapene utgangspunkt i at fremming av respekt for menneskerettigheter er i selskapenes egen langsiktige interesse, men også selskapenes etiske ansvar tillegges vekt. Det framheves at selskapenes viktigste ansvar bør være å følge opp konvensjoner knyttet til grunnleggende rettigheter for ansatte når det gjelder organisasjonsfrihet, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø ("core labour rights"). Utover dette bør selskapene følge de retningslinjene næringslivet selv har etablert, og de bør også kunne støtte tiltak som tar sikte på å fremme demokrati og menneskerettigheter gjennom private organisasjoner på samme måte som for bistand.

Det er uansett oljeselskapenes ansvar å opptre korrekt og i samsvar med internasjonale konvensjoner når de velger å gå inn i land som Angola og Nigeria, mens det er opp til selskapenes hjemlands myndigheter å avgjøre om selskapene kan gå inn i slike land eller ikke. Angola er etter vår oppfatning i en spesiell situasjon. På den ene side er det hevet over tvil at oljeinntekter brukes til å finansiere krigen i landet, og at menneskerettighetssituasjonen i Angola er svært alvorlig. På den annen side er det snakk om en demokratisk valgt regjeringens krig mot en opprørsbevegelse som i avgjørende grad har opprettholdt sin posisjon på grunn av politisk og militær støtte fra vestlige land.²⁸ En fredelig og positiv utvikling i Angola avhenger primært av UNITA og det internasjonale samfunns vilje og evne til å følge opp vedtatte sanksjoner og hindre UNITA mulighet for videre krigføring.

5 Norske petroleumsinvesteringer i Angola

Alle de tre norske oljeselskapene er involvert i Angola slik det framgår av tabell 4.1. Saga Petroleum har deltatt med en andel på 14 prosent på blokk 1, mens Statoil deltar med en andel på 13.33 prosent både på blokk 15 og blokk 17. Saga og Statoil har foreløpig begrenset aktiviteten i Angola til å være partnere i lisenser der andre er operatører. Saga er på veg ut av Angola, mens Statoil foreløpig ikke har planer om å utvide sitt engasjement. Selskapet har i dag (april 1999) én norsk ansatt i Angola. Statoil deltar likevel aktivt i lisensene gjennom egne vurderinger av tekniske løsninger og økonomien i prosjektet, men dette skjer fra hovedkontoret i Stavanger.²⁹

Det norske selskapet som er sterkest engasjert i Angola er Norsk Hydro. Selskapet har vært aktivt med på letevirksomhet i Angola siden 1991, og etablerte et kontor i Luanda i januar 1997. I april 1999 arbeidet 65 Hydro/Hydro-Sonap ansatte med Angola, fordelt på 33 ansatte i Norge, 12 utstasjonert i Angola fra Norge og 20 lokalt ansatte i Angola. Hydro deltar i blokkene 9 og 17 med en andel på 10 prosent i

²⁸ Den politiske og økonomiske utviklingen under fredsperioden mellom 1989 og 1992 og regjeringens oppfølging av fredsavtalen fra Lusaka i 1994 viser ifølge de fleste observatører at MPLA er innstilt på å gjennomføre de endringer som er nødvendig for en positiv økonomisk utvikling og bedre forhold for demokrati og menneskerettigheter.

²⁹ Statoils engasjement i Angola var tidligere forankret i den strategiske alliansen med BP som nå har opphørt.

begge. Dessuten undertegnet Hydro sammen med Amoco en PSA med Sonangol på blokk 5 i april 1999. Hydro har 27,5 prosent i denne lisensen. Sonangol skal være operatør, og Hydro og Amoco bidrar med teknisk assistanse.³⁰ Hydro deltar aktivt i lisensene på blokk 9 og 17, og bruker ressurser både på den tekniske og økonomiske siden til å gjøre egne vurderinger av feltene. Utbyggingen av Girassol på blokk 17 er estimert til å koste omtrent 2 mrd. amerikanske dollar. Dersom dette er riktig, kan Statoil og Hydro regne med investeringskostnader på henholdsvis 267 og 200 mrd. dollar, eller henholdsvis omtrent 2 og 1,5 mrd. kroner.

Hydros potensielt viktigste engasjement i Angola er en strategisk allianse selskapet har inngått med Sonangol. Allianzen innebærer:

- Samarbeid om utvikling av petroleumssektoren både offshore og onshore i Angola;
- Etablering av et joint venture selskap, Sonap, som skal være et operativt oljeselskap;
- Utvikle Sonap til et operativt selskap drevet av en angolansk stab;
- Norsk Hydro påtar seg omfattende opplæringsprogrammer;
- Allianzen vil prøve å få operatøransvaret for blokk 34 som ligger på ultra-dypt vann .

Norsk Hydro satser tungt i Angola både fordi landet har svært lovende ressurser og fordi reservoarene passer til den teknologien Hydro har og ønsker å videreutvikle. Sonangol på sin side ser på Norsk Hydro som en interessant partner fordi selskapet har kapasitet til å utvikle den relevante teknologi og har en filosofi som passer til Sonangols målsetninger. Det er sannsynligvis også en faktor at Norsk Hydro er et lite selskap i internasjonal sammenheng, og at partnerskapet dermed blir mer balansert.

I tillegg til oljeselskapene har noen av de viktigste norske leverandørselskapene aktiviteter i Angola. Dette gjelder Kongsberg Offshore, ABB, Petroleum Geo Services og Fred Olsen Production. Flere vil sannsynligvis komme til under Girassolutbyggingen. Endelig er det flere norske bedrifter som leverer til angolansk petroleumssektor.

Som det framgår av denne oversikten og tabell 4.1, utgjør norske investeringer en liten del av de totale investeringer i Angola, selv om andelen er høy i nye felt tatt i betraktning de norske selskapers relative størrelse. Norske selskaper har foreløpig ikke operatøransvar. Deres innflytelse på industriutvikling og kompetanseoppbygging i Angola avhenger derfor i høy grad av hvorvidt de får gjennomslag for sine synspunkter i lisensene de er deltakere i, dersom de skulle ha andre synspunkter enn operatøren. Riktig nok taes avgjørelser med hensyn til valg av teknologi og leverandører av partnerne i lisensen, men operatørselskapet skal alltid være en del av flertallet. Dessuten har Sonangol veto. Dersom norske selskaper har andre preferanser og målsetninger enn de internasjonale selskapene, må de derfor ha operatøransvar for å få gjennomslag. Alternativt kan de norske selskapene alliere seg med Sonangol i tilfeller der de har felles preferanser og målsetninger med det angolanske oljeselskapet.

³⁰ Denne avtalen kan minne om avtalen Saga Petroleum hadde med Esso på Snorre-feltet.

I avsnitt 2 diskuterte vi virkningen av petroleumsinvesteringer på mottakerlandet generelt. Vi kan oppsummere konklusjonene fra den diskusjonen i følgende punkter:

- De bidrar til en effektiv og miljøvennlig utnyttelse av angolanske ressurser;
- De skaper store inntektsstrømmer til den angolanske stat;
- De bidrar til kompetanseoppbygging i angolansk petroleumsindustri;
- Utenlandske selskapers tilstedeværelse og innflytelse kan bidra til økt oppmerksomhet omkring menneskerettighetsspørsmål;
- Oljeinvesteringene bidrar ikke til inntektsutjevning i Angola, kanskje snarere tvert imot i lang tid framover;
- Under de rådende forhold bidrar de heller ikke til vesentlige ringvirkninger i angolansk økonomi.

Spørsmålet som reises i mandatet til denne studien er om *norske* petroleumsinvesteringer kan bidra til økonomiske og sosial utvikling i Angola. For å svare på dette spørsmålet, må vi se på om norske selskaper har komparative fortrinn når det gjelder de fire første punktene vi har listet opp over, og om de har bedre forutsetninger enn de andre oljeselskapene som opererer i Angola for å skape lokale ringvirkninger.

Når det gjelder effektiv og miljøvennlig utnyttelse av ressursene, kan norske selskaper bidra gjennom sin teknologi og gjennom overføring av kompetanse til Sonangol. Hvor vidt norske selskaper har komparative fortrinn på disse områdene sammenlignet med de andre aktørene i Angola, krever en mer omfattende analyse enn det som har vært mulig innefor denne studien å vurdere.

Vi har de seinere årene sett en utvikling i retning av at alle de seriøse oljeselskapene vektlegger miljø og er opptatt av å framstå som gode samfunnsborgere i vertslandene. Her følger norske selskaper internasjonal praksis, med for eksempel å gi ut en egen miljørapport sammen med årsrapporten der det blir gjort rede for resultater når det gjelder helse, miljø og sikkerhet.

Når det gjelder industriutvikling, tror vi at det er mer de vanskelige forholdene i Angola enn oljeselskapenes evne og vilje til å generere ringvirkninger som er hovedproblemet. Norske selskaper har imidlertid vært pådrivere i lisensene de deltar i for å velge løsninger der lokale leverandører kan bidra der de finnes og er konkurransedyktige.

Inntektsutjevning som monner kan som vi alt har pekt på bare oppnås dersom myndighetene investerer petroleumsinntektene i kunnskap, infrastruktur og andre sosiale formål, samt fører en politikk som gir innbyggerne tilnærmet like muligheter til å skaffe seg inntektsbringende arbeid eller etablere egen virksomhet. Vi tror det er lite norske eller andre oljeselskaper kan gjøre for å påvirke dette i vesentlig grad, og spillerommet for angolanske myndigheter er også begrenset så lenge krigssituasjonen i landet vedvarer.

5.1 En rolle for norske myndigheter?

Norge er et lite, oljeeksporterende land som langt på veg har lykket med å skape en nasjonal petroleumsindustri sammen med de multinasjonale selskapene. Som vi understreket i avsnitt 2.3 er Norge sammen med Australia de eneste land i verden som

bygde en moderne økonomi med et høyt nivå på sosiale standarder og en relativt jevn inntektsfordeling basert på utnyttelse og eksport av naturressurser. Norges erfaringer kan av den grunn være av interesse for Angola.

Virkemidlene vi tok i bruk for å etablere en nasjonal petroleumsindustri var å etablere et statsoljeselskap og gi dette andeler i alle lisenser. Dessuten ble norsk industri beskyttet på forskjellige måter.³¹ Gjennom en bevisst politikk og samarbeid med de ledende multinasjonale selskapene lyktes vi langt på veg med å gjennomføre målsetningen fra 1970-årene. Dette skyldes i stor grad at vi hadde en industribase som kunne omstilles til offshoreindustri og at vi hadde en relativt høyt kvalifisert arbeidsstyrke.

Angolas målsetninger og virkemiddelbruk har mye til felles med de norske på 1970 og 1980-tallet. Norge har derfor sannsynligvis et fortrinn i forhold til andre internasjonale donorer når det gjelder kompetanseoverføring og teknisk bistand til utvikling av et rammeverk for regulering av petroleumssektoren og oppbygging av administrativ kapasitet til å håndheve og implementere rammeverket. Videre har Norge kompetanse når det gjelder makroøkonomisk styring av en økonomi dominert av petroleumssektoren. Her kan Norge eventuelt bidra bilateralt eller i samarbeid med IMF og Verdensbanken, men en avtale mellom Angola og IMF og de rammebetingelsene dette vil innebære synes å være en nødvendig forutsetning for en effektiv omlegging av den økonomiske politikken.

Norske myndigheter har allerede engasjert seg i Angola gjennom Oljedirektoratet (OD) og NORAD. Norge har blant annet støttet SADC-samarbeidet innenfor petroleum, vann og energi-sektorene der Angola har det overordnede SADC-ansvaret. Videre har OD drøftet et langsiktig samarbeidsprosjekt med det angolanske oljeministeriet, finansiert av NORAD. En slik samarbeidsavtale er imidlertid ikke klar enda, og OD mener at det vil være en fordel om den nye petroleumsloven i Angola kommer på plass før avtalen blir endelig utformet. Dette fordi rollefordelingen mellom ministeriet og Sonangol trenger avklaring før man går inn på konkrete prosjekter.

6 Oppsummering og konklusjoner

Petroleumsindustrien er en av de mest globale industrier i verden, noe som innebærer sterk konkurranse og at teknologien er omtrent den samme over alt, reservoarenes beskaffenhet tatt i betraktning. Når det gjelder offshore petroleumsutvinning, er teknologien kapitalintensiv, og på store dyp er den også teknologisk komplisert. Angola har potensiale til å bli en av verdens raskest voksende petroleumsprodusenter. Nye funn gir indikasjoner på store reserver, og konkurransen om lisenser er hard blant verdens ledende oljeselskaper. De nye og mest lovende blokkene ligger på dypt og ultra-dypt vann, og krever komplisert teknologi for å kunne utnyttes effektivt. Angola er imidlertid ett av verdens fattigste land, og den sosiale utvikling ligger enda lenger etter. Landet har vært herjet av krig i 30 år, og industribase, infrastruktur og sosiale og økonomiske institusjoner er i ferd med å bryte sammen.

³¹ Etter at EØS-avtalen ble innført er det ikke lenger tillatt å gi særbehandling til norsk industri.

I denne studien har vi sett på hvordan petroleumssektorens karakteristika og Angolas situasjon virker sammen når det gjelder industriutvikling, inntektsfordeling, miljø og menneskerettigheter. Vi konkluderer med at Angolas myndigheter sitter med nøkkelen til utviklingen på alle disse områdene. Dersom de ikke får brakt krigshandlingene til opphør og deretter satser på gjenoppbygging, helse og utdanning, er det lite sannsynlig at petroleumsinvesteringene bidrar til industriutvikling og inntektsutjevning. Tvert imot vil petroleumsinntektene dels finansiere krigen og dels tilfalle en liten privilegert gruppe.

En fredsprosess i Angola vil kreve internasjonalt engasjement og press på UNITA. Landet vil også ha behov for mye bistand til gjenoppbyggingen. Slik bistand vil komme fra de multilaterale bistandsorganisasjonene, og noen bilaterale donorer, der de skandinaviske land allerede spiller en relativt stor rolle. I studien har vi pekt på at norske erfaringer som oljemasjon kan være av verdi for Angola. Dersom landet ønsker teknisk bistand til petroleumssektoren, for eksempel når det gjelder kapasitets- og kompetanseutvikling hos angolanske myndigheter, kan dette være et område der Norge har komparative fortrinn framfor andre donorer. Vi argumenterer imidlertid for at bistand bør komme uavhengig av norske petroleumsinvesteringer i Angola, og at det må være en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom norske myndigheter og norske oljeselskaper. Dette bør tilstrebes selv om det ikke er en klar ansvarsfordeling mellom det angolanske statsoljeselskapet og den angolanske staten.

De internasjonale oljeselskapenes største potensielle bidrag til Angolas utvikling vil være kompetanseoverføring til den angolanske petroleumsindustrien. Dette kan skje gjennom allianser, joint ventures og andre samarbeidsformer med det lokale oljeselskapet og lokale leverandører, der selskapene samarbeider om utbygging og drift av feltene. I tillegg er bistand til opplæring og utdanning innen petroleumsfagene et område der oljeselskapene kan bidra og bidrar positivt. Dette skjer gjennom opplæringsprogrammer for lokalt ansatte i selskapene, utdanningstilbud på regionale videregående og høyere læresteder og stipendprogrammer til europeiske og amerikanske læresteder.

Oljeselskapene kan også bidra til industriutvikling gjennom sin innkjøpspolitikk. Det er imidlertid viktig å utforme politikken slik at en unngår at det oppstår en klasse med "rent-seekers" som ser på oljeselskapene som melkekyr og ikke leverer til konkurransedyktig pris eller kvalitet.

Som følge av krigen og etter hvert utstrakt korrupsjon og vanstyre, er Angola et land der store deler av befolkningen ikke får oppfylt de mest grunnleggende menneskerettigheter. Dette er et politisk problem oljeselskapene ikke har verken kompetanse eller virkemidler til å gjøre noe med på et overordnet plan. De kan imidlertid sørge for at deres egen opptreden i forhold til internasjonale normer og regler når det gjelder miljø, inklusive arbeidsmiljø, sikkerhet og ikke minst korrupsjon er korrekt.

Norske petroleumsinvesteringer i Angola er foreløpig relativt små sammenlignet med de totale petroleumsinvesteringene i Angola. De norske selskapene deltar i lisenser der partnerne er operatører. Norsk Hydro har imidlertid etablert en strategisk allianse med Sonangol. De to selskapene har opprettet et joint venture, Sonap, som arbeider for å få operatøransvaret for en ny dypvannsblokk i Angola. Et viktig element i denne

alliansen er kompetanseoverføring til Sonangol, og etter hvert overføring av et eventuelt operatøransvar til den lokale staben i Sonap. Dette er et prosjekt som kan bidra til utvikling av en angolansk operativ petroleumsindustri, men det er også en strategi som krever en høy grad av tålmodighet og langsiktighet for å lykkes.

Litteratur

- Aguilar, R., 1998, "Angola, More Oil and Financial Problems," Department of Economics, Gothenburg University, Country Economic Report 1998:5.
- Barro, R.J, 1996, "Democracy and growth," *Journal of Economic Growth*, vol. 1, no. 1, s 1-27.
- Bearman, J., 1999, "Oil and gas reserves," Energy Intelligence Group Paper presentert på IBCs konferanse om olje og gass i Angola , London, mars 1999.
- British Petroleum, 1997, "BP Social Report 1997"
- Collignon, F, 1997, "Oil in Angola," IAEE (International Association for Energy Economics), Summer 1997 Newsletter.
- Economist Intelligence Unit, "Country Report, Angola," forskjellige utgaver.
- Economist Intelligence Unit, "Country Profile, Angola," forskjellige utgaver.
- Forss, Kim et al., 1998. Development through Institutions? Institutional Development Promoted by Norwegian Private Companies and Consulting Firms". UD Evaluation 3:98. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.
- Human Rights Watch, 1999, "The price of oil. Corporate responsibility and human rights violations in Nigeria's oil producing communities," New York: Human Rights Watch.
- IMF, 1995. "Angola – Recent Economic Developments" Washington D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 1998, "International Financial Statistics, Yearbook 1998," Washington D.C.: IMF.
- Mbendi,1998, "Oil Industry Profile – Upstream, Angola. Publisert på internett (mbendi.co.za).
- Minister of Energy and Industry, 1999, "Achievements and prospects for the Angolan energy sector," Tale på IBCs konferanse om olje og gass i Angola , London, mars 1999.
- NHO, 1996, "Menneskerettigheter og internasjonalisering," *Næringsliv og etikk* 7.
- NHO, 1997, "Bedriftenes forhold til menneskerettighetene. Sjekkliste for bedrifter som satser internasjonalt."
- NORAD, 1998. Årsrapport 1997. Oslo: Direktoratet for Utviklingshjelp.
- Nordås, H.K. og O. Kvaløy, 1999, "Petroleumsrelaterte tjenester,"
- NORSOK, 1995, "Kostnadsanalyse og måltall"
- NOU 1999:11, "Analyse av investeringsutviklingen på norsk sokkel."
- Sachs, J.D., and A.M Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," NBER Working Paper No. 5398.
- Sonangol, 1999, "Angola, Oil and Gas Development: Vision for the Future," Paper presentert på IBCs konferanse om olje og gass i Angola , London, mars 1999.
- Tvedten, I., 1996, "Angola og norsk bistand," CMI Rapport R1966:2.
- Tvedten, I., 1997, "Angola, struggle for peace and reconstruction," Oxford: Westview Press.

Tvedten et al., 1998. "Twinning for Development. Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South" UD Evaluation Report 1:98. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.

UNDP, 1998, *Human Development Report 1998*, New York: UNDP.

World Bank, 1997, "World Development Indicators 1997," Washington D.C., World Bank.

World Bank, 1998, *Assessing Aid A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C.: The World Bank.

www.angola.org

Personer intervjuet

Navn	Selskap	Posisjon (eng. Tittel)
Tor B. Lund	SONAP	General Director
Jon Jørgensen	Hydro, Exploration and Production International	Director MTT Programme
Harald Ekker	Norske Ambassade, Luanda	Second Secretary
Torstein D. Sjøtveit	Hydro, Exploration and Production International	West Africa Oil and Gas President
Steinar Westre	Statoil, Angola	General Director
Wilhelm W. Wold	Saga Petroleum, Angola	General Director
Tako Koning	Texaco Panama Inc, Angola	Portfolio Manager
Helena De Fatima Rocha	Texaco Panama Inc, Angola	Administrative Assistant
Daniel Sango	Elf Exploration Angola	Operations Manager
Fernando Carreira	Esso Exploration Angola	Services Manager
B. A. Best	Cabinda Gulf Oil Company Limited (Chevron)	Manager Services, asset development
Bob Elder	Cabinda Gulf Oil Company Limited (Chevron)	Development Manager
Stephen C. Docherty	Esso Exploration Angola	General Director
Gulbrand Wangen	INTSOK	Prosjektdirektør, dr. ing.
Jon Bakken	Statoil	Vice President Angola Asset
Jacques Passot	Kongsberg Offshore	Sales manager, subseas systems
Øystein Kristiansen	Oljedirektoratet	Prosjektdirektør, internasjonalt samarbeid
Joseph Lorenz	Chevron	
Sola Omole	Chevron	
Gustav Saastad	Norsk Hydro Exploration and Production International	Head of Finance and Negotiations
Torvald Mellingen	NUTEC	