

Samfunnsøkonomisk analyse og beslutninger i petroleumsvirksomheten

Bjørn Andreas Hanson

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Vår 2017

FORFATTER: Bjørn Andreas Hanson

VEILEDER: Eirik Bjorheim Abrahamsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:
Samfunnsøkonomisk analyse og beslutninger i petroleumsvirksomheten

EMNEORD/STIKKORD:
Samfunnsøkonomisk analyse, prinsipal-agent, kost-nytte, asymmetrisk informasjon, makt, styring, beslutninger, HMS, forvaltning, trepartssamarbeid

SIDETALL: 79

STAVANGER
DATO/ÅR

Forord

Da er jeg kommet til forordet, som egentlig markerer avslutningen av arbeidet med denne oppgaven. I bakgrunnen har nettopp Marit vunnet gull og blitt spurt det sedvanlige spørsmålet «hva føler du nå?». Hva skal jeg si? Arbeidet med oppgaven har jo skjedd litt stykkevis og delt der jeg må rette en stor takk til min veileder, Eirik Bjorheim Abrahamsen som har gitt meg fleksibilitet og gode innspill. For meg personlig har det vært viktig å se inn i tidels tidkrevende og vanskelige prosesser fra et annet ståsted, for å få avstand og mulige forklaringer på hvorfor gikk det slik og hva var grunnen til det. Dermed får min versjon av Armstrongs ord betydning – «A small step for mankind — a giant leap for me»

I disse prosessene og i arbeidet med oppgaven er det mange som fortjener en stor takk; Ingrid Årstad som utvider min horisont i alle diskusjonene vi har, oppmuntrer og faktisk ser noe i en «grå» forfatter; Paul Bang som vet alt og deler velvillig; Men det er spesielt en som det rettes en stor takk til, Gunnar Andresen. Der jeg har vært spekulativ har han kommet opp med mulige forklaringer, der jeg har vært snever har han utvidet, der jeg ikke har forstått har han forklart – rekken kan fortsette i det uendelige.

Oppgaven kunne ikke vært skrevet uten en velvillig arbeidsgiver, Petroleumstilsynet, som ønsker at medarbeidere skal tilegne seg ny kunnskap og bruke denne. I den sammenheng må Ole Jørgen Melleby nevnes som har gitt meg mulighet og fleksibilitet til å fullføre oppgaven og sammen med Aleksander Kristensen vært viktige bidragsyttere til korrektur og struktur av oppgaven.

Til slutt vil jeg takke mine nærmeste Hege, Miriam og Serina - dere er best.

Stavanger, 1. mars 2017

Sammendrag

Oppgaven tar utgangspunkt i det forfatteren opplever som et «faglig-spill» knyttet til bruk av samfunnsøkonomiske analyser i petroleumsvirksomheten. Gjennom å analysere ulike prosesser der samfunnsøkonomisk analyse er og har vært et sentralt tema, har formålet med oppgaven vært å bruke disse resultatene for å kunne forbedre Ptil sin tilnærming til bruk av samfunnsøkonomiske analyser.

Prosessene er primært analysert i lys av prinsipal-agent og har sett på om og eventuelt hvordan agentene med utgangspunkt i sine mål og gjennom bruk av asymmetrisk informasjon prøver og fremme eller hemme bruken av samfunnsøkonomisk analyse. I denne oppgaven er det vist at samfunnsøkonomisk analyse i ulike forhold kan sees på som et virkemiddel for prinsipalen til å utfordre agentens asymmetriske informasjonsmakt. I denne sammenheng er det foretatt en utvidet analyse av hvordan samfunnsøkonomisk analyse kan påvirke handlingsrommet til statlige etater og dermed deres mulighet til maktutøvelse.

Oppgaven viser at agentenes holdningen til samfunnsøkonomisk analyse er avhengig av hvordan fremmer agentens mål. Agenter med hovedmål knyttet til en økonomisk dimensjon tenderer til å foretrekke samfunnsøkonomisk analyse. Den viser videre at agentene bruke asymmetrisk informasjon for fremme eller hemme bruk av samfunnsøkonomisk analyse.

Oppgaven viser hvordan Petroleumstilsynet kan bruke resultatene for å videreutvikle sin tilnærming i bruk av samfunnsøkonomisk analyse.

Forkortelser

| | |
|-------|---|
| ASD: | Arbeids- og sosialdepartementet |
| AID: | Arbeids- og inkluderingsdepartementet |
| OED: | Olje- og energidepartementet |
| FIN: | Finansdepartementet |
| KMD: | Klima- og miljødepartementet |
| Ptil: | Petroleumstilsynet |
| OD: | Oljedirektoratet |
| MD: | Miljødirektoratet |
| DFØ: | Direktorat for økonomistyring |
| HMS: | Helse, miljø og sikkerhet |
| NR: | Norges Rederiforbund |
| NOG: | Norsk olje og gass |
| IE: | Industri Energi |
| SAFE: | Sammenslutningen av Fagorganiserte i Energisektoren |
| DSO: | De samarbeidende organisasjoner |
| Sdir: | Sjøfartsdirektoratet |
| RNNP: | Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet |
| NOU: | Norges offentlige utredninger |
| ISO: | International Organization for Standardization |
| ENPV: | Expected Net Present Value |
| BNP: | Brutto nasjonal produkt |
| NPM: | New Public Management |
| P-A: | Prinsipal-agent |
| NITO: | Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon |
| CSB: | Chemical Safety Board |
| CSR: | Corporate Social Responsibility |

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----|
| FORORD..... | II |
| SAMMENDRAG | III |
| FORKORTELSER | IV |
| 1 INNLEDNING | 1 |
| 1.1 Problemstilling | 2 |
| 1.1.1 Eksemplene som blir benyttet (samsoving- og livbåtsaken)..... | 4 |
| 2 GJENNOMGANG AV TEORIUTVIKLING PÅ FELTET SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER OG RISIKOANALYSER | 5 |
| 2.1 Nærmere om samfunnsøkonomisk analyse i statlig styring..... | 8 |
| 2.2 Nærmere om- og ulike perspektiv på samfunnsøkonomiske analyser..... | 9 |
| 3 TEORI | 12 |
| 3.1 Prinsipal-agent teori | 12 |
| 3.2 Teoretisk hovedperspektiv | 13 |
| 3.2.1 Mål | 15 |
| 3.2.2 Makt | 16 |
| 3.2.3 Oppsummering av teori..... | 17 |
| 3.2.4 Evaluering av teori..... | 18 |
| 4 SYSTEMAVGRENSING | 20 |
| 4.1 Prinsipal-agent forhold i den statlige forvaltningen..... | 21 |
| 4.2 Prinsipal-agent forhold i trepartssamarbeidet | 22 |
| 4.3 Prinsipal-agent forhold i Ptil | 25 |
| 5 METODISK TILNÆRMING | 26 |
| 5.1 Forskningsdesign | 26 |
| 5.2 Forskningsstrategi | 27 |
| 6 DATAINNSAMLING OG METODE | 30 |
| 6.1 Metodiske refleksjoner..... | 31 |
| 7 RESULTATER | 33 |
| 7.1 Mål | 33 |
| 7.1.1 Mål – aktører: Arbeid med sektorveileder for samfunnsøkonomisk analyse..... | 33 |
| 7.1.2 Mål – Aktører arbeid regelverksforum | 36 |

| | | |
|-------|---|----|
| 7.2 | Asymmetrisk informasjon..... | 40 |
| 7.2.1 | Asymmetrisk informasjon - arbeid med sektorveileder..... | 40 |
| 7.2.2 | Asymmetrisk informasjon - trepartssamarbeidet | 43 |
| 7.2.3 | Asymmetrisk informasjon – Petroleumstilsynet..... | 45 |
| 8 | DISKUSJON | 49 |
| 8.1 | Diskusjon knyttet til mål og asymmetrisk informasjon - arbeidet med sektorveileder | 49 |
| 8.2 | Diskusjon knyttet til mål og asymmetrisk informasjon - arbeid i trepartssamarbeidet | 52 |
| 8.3 | Diskusjon- asymmetrisk informasjon og mål internt i Ptil | 54 |
| 8.4 | Diskusjon- samfunnsøkonomisk analyse og makt | 55 |
| 9 | KONKLUSJON..... | 59 |
| 10 | IMPLIKASJONER FOR PTIL – HVORFOR OG HVORDAN?..... | 60 |
| 11 | ANBEFALING | 64 |
| 12 | REFERANSER | 65 |
| | VEDLEGG A: ORGANISASJONSSTRUKTUR PETROLEUMSTILSYNET | A |
| | VEDLEGG B: MANDAT SEKTORVEILEDER PETROLEUMSSEKTOREN | B |

1 Innledning

En samfunnsøkonomisk bølge skyller over det offentlige Norge. Alt skal systematiseres og rasjonaliseres etter økonomiske prinsipper og beslutninger skal tas på bakgrunn av resultatene fra disse analysene. Ønsket om å ha en «perfekt» metode som skal gi den nøytralt «beste» løsningen drives ubønnhørlig framover. Samfunnsøkonomiske analyser tar mål av seg å være «universale» og skal kunne brukes uavhengig av beslutningsområde. Gjennom framskrivninger av komplekse sammenhenger og verdsetting av mulige virkninger tiltak kan ha på disse komplekse sammenhengene, skal kostnader angis og nytte tallfestes. Økonomenes drømmer kan på denne måten endelig oppfylles og de rasjonelle beslutningene kan tilrettelegges til politisk behandling og beslutning uten innblanding, slik at samfunnets ressurser blir brukt paretooptimalt. Kritiske sosialpolitiske innvendinger blir avfeid med at HMS-tiltak per krone investert skal kunne sammenlignes på tvers av sektorer.

Denne subjektive beskrivelsen av nå-situasjonen danner bakgrunnen for denne master-oppgaven. I mitt arbeid i Petroleumstilsynet (Ptil) opplever jeg økte forventninger til at beslutninger om sikkerhet i større grad skal rettferdiggjøres gjennom bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Disse forventningene har i forskjellig grad vært vedvarende over tid og er den siste tiden blitt forsterket i ulike rapporter (Åm 2010, Reiten 2012 og Engen 2013 rapportene). Disse rapportene prøver blant annet å påvise at vi har et fordyrende norsk HMS-regelverk i petroleumsvirksomheten, og at det er en manglende bruk av tallfestede kost-nytte vurderinger knyttet til myndighetenes beslutninger og regelverksutvikling. Dette er på departementsnivå ytterligere understøttet ved at det er nedsatt en tverrdepartemental gruppe som skal utarbeide en samfunnsøkonomisk veileder for petroleumsvirksomheten.¹

I et slikt initiativ ligger det både muligheter og utfordringer; På den ene siden er det er ønskelig og mulig å forbedre begrunnelsene for tiltak i det offentlige blant annet ved å synliggjøre behov for tiltak, beskrive og synliggjøre hvilke avveininger som er gjort av fordelene og ulempene ved tiltakene, hvilke alternative tiltak som er vurdert og hvilke beskrivelser av avgrensinger og forutsetninger som er lagt til grunn for analysene som følger tiltakene. Gjennom dette er hensikten å skape transparens i beslutningsprosessen, noe som følger naturlig i en samfunnsøkonomisk analyse (DFØ 2014).

På den annen side vil samfunnsøkonomiske analyse med det analyseapparatet som ofte er lagt til grunn «... kunne undervurdere, kanskje i betydelig grad, forventet kostnad ved at samfunnet utsettes for en ukjent grad av katastroferisiko.» (NOU 2012:16 kap. 8). Slik sett ligner samfunnsøkonomiske

¹ Se vedlegg B: Mandat

analyser andre typer analyser med tilhørende metoder og modeller; et viktig verktøy for å belyse og opplyse, men som må brukes med kyndighet.

Litt forenklet kan dette sees på som en polarisering mellom de som fullt ut sverger til samfunnsøkonomisk analyse som den viktigste kilden til beslutninger, og de som mener at samfunnsøkonomiske analyser i verste fall direkte feilinformerer. Denne polariseringen kan også observeres når det gjelder beslutninger knyttet til helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten hvor Ptil er hovedansvarlig for å håndheve HMS-regelverket. Ptil har i utviklingen av HMS-regimet på norsk sokkel i liten grad benyttet tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser² slik disse defineres ut fra et økonomisk teoriperspektiv, for å begrunne sine valg og regelverksbeslutninger. De konsekvensvurderinger som Ptil har anvendt kan oppleves som å være motstridende til det som er kjernen i samfunnsøkonomiske metoder og modeller.

Uansett det kakofoni³ som synes å eksistere på begge sider av debatten om samfunnsøkonomiske analyser, er det likevel naturlig å legge til grunn at ulike aktører ønsker å ta beslutninger basert på et best mulig beslutningsgrunnlag.

1.1 Problemstilling

Det fremgår av innledningen at det er det et økende krav til bruk av samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med at beslutninger tas i det offentlige, dette påvirker alle institusjoner og nivåer, herunder også Ptil. Argumentene for å i større grad anvende samfunnsøkonomisk analyser i offentlig virksomhet, er mange og flerfoldige, og stikkord som transparens, systematikk, identifikasjon av virkninger, effektiv ressursbruk og gode beslutninger er ofte nevnt i tilfeller hvor samfunnsøkonomisk analyse skal brukes (DFØ 2014).

Ingen av disse forholdene er i seg selv kontroversielle når beslutninger skal tas. Likefullt forekommer det på alle nivåer i forvaltningen en reservert motstand mot bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Kritikken er ofte knyttet til at alt kan tilordnes en monetær verdi, etisk problematikk; som antagelsen om at alt kan byttes,⁴ hvordan usikkerhet skal behandles, og hvilke prinsipper for forsiktighet en skal legge til grunn og i denne sammenheng også bruk av diskonteringsrate for å beskrive framtiden (Ackerman 2008).

² I denne oppgaven er dette uttrykket primært ment som kost-nytte analyse som beskrevet i DFØ 2014.

³ Krav fra mentor om å bruke ordet.

⁴ Eksempelvis ofre 1 menneskeliv i dag for å spare 3 om ti år.

I en slik reservert motstand åpnes det opp for en dynamikk hvor faglig kyndighet fra underordnet nivå kan bruke sin ekspertise i et «faglig spill» for å fremme gode argumenter. I en slik faglig dialog opplever jeg at samfunnsøkonomisk analyse ikke nødvendigvis blir brukt for underbygge gode HMS-beslutninger.

I forvaltningen er det nødvendig å skille mellom økonomiske og sosiale hensyn. Dette reflekteres også i juridiske strukturer, hvor regelverk knyttet til økonomiske og sosiale hensyn utformes og håndheves forskjellig. I økonomisk regulering beholdes beslutningsmyndigheten på politisk nivå, og underordnet nivå gir sine råd gjennom å faglig behandle søknader og gi kvalifiserte råd. Innenfor sosial regulering knyttet til sikkerhet og miljø er beslutningsansvaret delegert til utøvende tilsynsnivå. Det operative tilsynsnivået er delegert myndighet til å utvikle regelverk og håndheve dette, ved bruk av delegerte virkemidler. Dette innebærer at det ligger en forvaltningsmessig innbakt kontradiksjon i hvordan man skal kunne anvende samfunnsøkonomiske analyser på tvers av hvordan forvaltningen ivaretar de to overordnede hensyn knyttet til økonomi og sikkerhet.

Ofte blir det da slik at motstandere av samfunnsøkonomisk analyse fremmer det negative, mens tilhengerne fremmer det positive, der resultatet ofte blir profesjonsmessig motstridende, og definitivt ikke optimalt for noen parter. Jeg opplever at dette fremkommer i de fleste sammenhenger der samfunnsøkonomisk analyse diskuteres; i statlige etater, i det organiserte samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og også internt i Petroleumsstilsynet i utøvelsen av sine oppgaver.

Utgangspunktet for denne oppgaven er det «faglige spillet» som oppleves i ulike prosesser der samfunnsøkonomisk analyse er et viktig tema. Gjennom å analysere disse prosessene nærmere vil oppgaven *forsøke å bedre forstå behovene til eksterne og interne interessenter, og med basis i dette se på hvordan Ptil kan nyttiggjøre seg av samfunnsøkonomisk analyse i sitt arbeid*. Dette betyr litt forenklet på hvorfor og hvordan studien kan brukes i Ptil.

For å avgrense oppgaven vil analysen se på de ulike interessentens mål, hvordan de bruker informasjon for å nå sine mål, og hvordan endring i bruk av samfunnsøkonomisk analyse kan påvirke maktforhold til interessentene i de valgte prosessene. Med utgangspunkt i de nevnte analyseelementene avgrenses oppgaven til følgende prosesser der samfunnsøkonomiske analyse spiller og har spilt en sentral rolle:

- Arbeidet med utarbeidelse av veileder for bruk av samfunnsøkonomiske analyser for myndigheter i petroleumssektoren (vedlegg B).
- Forslag til endringer i HMS-regelverket for petroleumssektoren
 - Generelt sett forslag for regelverksendringer som ble foreslått i årene 2013-16

- Spesielt knyttet til endringer om evakueringsmidler. Omtalt som «livbåtsaken».
- Spesielt knyttet til endringer om bedret restitusjon og hvile. Omtalt som «samsoving»

1.1.1 Eksemplene som blir benyttet (samsoving- og livbåtsaken)

Samsovingsaken: Regelverket stiller krav til restitusjon og hvile. Dette innebærer blant annet at det veiledningsteksten til aktivitetsforskriften § 33 fjerde ledd står «...blant annet at alt personell får sove uforstyrret og normalt alene...». I samsovingsaken ville Ptil forskriftsfeste denne veiledningsteksten.

Livbåtsaken: I 2005 viste livbåttester at livbåtene hadde svakheter og ikke tilfredsstilte kravene til evakuering. Et stort arbeid ble igangsatt av næringen for å løse problemet, og det endte opp med DNV-OS-E406 standard. Fritt-fall livbåter designet etter denne standarden ville tilfredsstillte regelverkets krav til evakuering. Denne standarden ble innført i regelverket for nybygg i 2010, men når Ptil ønsket at den skulle ha tilbakevirkende kraft. I 2015 ble forslaget fremmet av Ptil og avvist ASD.

2 Gjennomgang av teoriutvikling på feltet samfunnsøkonomiske analyser og risikoanalyser

Vi lever i en kompleks verden (Jones-Rooy og Page 2010), ulike typer analyser hjelper oss å manøvrere i det komplekse. Behovet til beslutningstaker er bestemmende for hva som er i sentrum for analysen. Innenfor helse, miljø og sikkerhet har og vil oppmerksomhet på risiko være sentralt. Med utgangspunkt i risiko ble beslutninger innenfor HMS begrunnet ut fra vitenskapelige, etiske og juridiske perspektiv, der økonomi var underordnet (Ackerman 2008). Dette innebærer også en implisitt verdsetting av HMS-tiltak, ved at det faktisk eksisterer en lønnsom petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.⁵

Den store oppmerksomheten på effektivisering av offentlig virksomhet på 80-tallet medførte at tiltak måtte kunne sammenlignes på tvers av sektorer, i denne sammenheng ble samfunnsøkonomisk analyse et sentralt verktøy⁶. I offentlige etater der risikoanalyse og utvikling av dette verktøyet har hatt stor oppmerksomhet, blir det nå lagt til et nytt aspekt – nemlig en mer eksplisitt verdsetting av risikoanalysens resultater, slik at identifiserte tiltak kunne sammenlignes i et større perspektiv.

Med den tidlige ingeniørdefinisjonen av risiko, sannsynlighet multiplisert med konsekvens (Aven 2007), søkte risikoanalysen å identifisere tiltak som kunne redusere enten sannsynligheten for at en ulykke skulle skje, eller at konsekvensene skulle reduseres, der resultatet ga en forventet verdi (Aven 2007). Gjennom denne framgangsmåten kan tiltak identifiseres og rangeres basert på forventningsverdien. Ved å tilordne de identifiserte tiltakene monetære verdier for kostnader og nytte vil dette igjen gi input i den samfunnsøkonomiske analysen.

Bruk av samfunnsøkonomisk – og risikoanalyser kan dermed sees på i to trinn. Resultatene av risikoanalysen gir innspill til den samfunnsøkonomiske analysen, som detaljerer kostnader og nytte og tilordner disse monetære verdier. Utfordringen med denne tilnærmingen er blant annet 1) usikkerhet og beskrivelse av denne (bla. NOU 2012:16 kap. 8), 2) bruk av forventningsverdier i beskrivelse av risiko (Aven, Abrahamsen & Husebø 2016) og 3) hvilke monetære verdier skal tilordnes nytte som ikke er verdsatt i markedet (bla. NOU 2012:16 kap. 2.6 og Cowen 1998).

Behandling av usikkerhet har vært en driver i utviklingen av begge analyseformene både enkeltvis og samlet. For å ivareta usikkerhet og beskrivelse av usikkerhet i risikoanalysene blir dette blant annet vektlagt mer i definisjonene av risiko. Et eksempel på dette er *risiko som en kombinasjon av mulige konsekvenser (utfall) og tilhørende usikkerhet* (Aven 2007). Her ivaretas i større grad Rooy og Page

⁵ Hvis det kun var HMS-risiko som er bestemmende for beslutningen ville det ikke vært petroleumsvirksomhet i Norge.

⁶ Blant annet en rekke ulike NOUer som har behandlet temaet, sist NOU 2012:16

innledende ord om at verden er kompleks og ikke nødvendigvis kan kvantifiseres, slik at usikkerhet må uttrykkes kvalitativt. I den internasjonale definisjonen av risiko gitt i ISO 31000 har oppmerksomhet på usikkerhet fått en enda mer fremtredende rolle der risiko er definert som *effekten av usikkerhet på mål*. Det å forholde seg til og håndtere usikkerhet står i sentrum både når mål skal settes, og igjennom hele prosessen som skal føre fram til mål. Utover den mer matematiske tilnærmingen til risiko har forsiktighetsprinsippet vært styrende der det knyttes usikkerhet til konsekvensene (Abrahamsen, Aven & Husebø 2016).

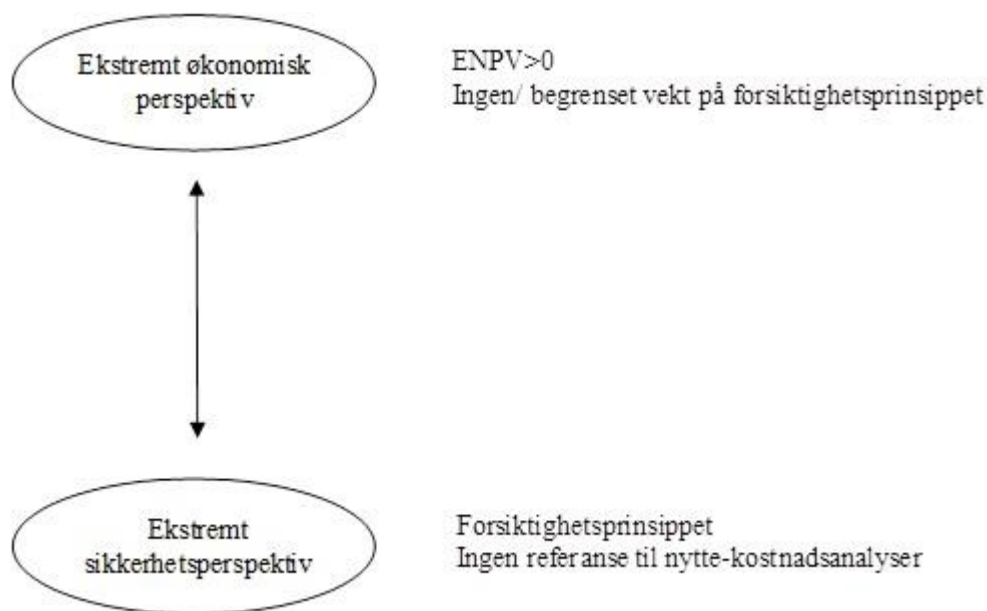
Når det gjelder den samfunnsøkonomiske analysen så gjenspeiler ikke utvikling i definisjonen primært oppmerksomheten på usikkerhet. Til grunn for en fullstendig nytte-kost analyse⁷ ligger forventningsverdier. Risiko i en slik sammenheng er ofte definert som *usikkerhet rundt forventningsverdien* (Aven 2007). For å i større grad å ivareta usikkerhet i den samfunnsøkonomiske analysen er *handlingsregler som mer eksplisitt tar hensyn til usikkerhet, irreversibilitet og potensielle katastrofer*. De to mest kjente er *føre-var-prinsippet*⁸ og *prinsippet om sikre minimumsstandarder*⁹ (NOU 2012:16 kap. 8).

Ser en på den beskrevne utviklingen i lys av Kuhns paradigmatheori kan en av driverne for paradigmeskiftene være økt oppmerksomhet på usikkerhet. Problemene som analysen skal gi svar på er framtidige, dette involverer en grad av å ikke vite eller med andre ord usikkerhet (Arthur 2013). Usikkerhetsproblemer blir løst med å foreta subjektive antagelser i analyseverktøyet (Arthur 2013). For kunne ivareta usikkerheten i beslutninger vil det være en avveining om hvilken vekt forventningsbaserte analyser skal tillegges og hvilken vekt en skal tillegge andre handlingsregler, som ulike prinsipper. Dette illustreres i figur 1 (Sørskår & Abrahamsen 2016) ved hjelp av to ytterligheter, et ekstremt økonomisk perspektiv og et ekstremt sikkerhetsperspektiv, der grad av usikkerhet og konsekvens er bestemmende og dynamisk for hva som skal vektlegges i en beslutning knyttet til helse, miljø og sikkerhet.

⁷ Den «reneste» formen for samfunnsøkonomisk analyse (DFØ 2014)

⁸ Basert på naturmangfoldloven § 9: «Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.»

⁹ Begrepet sikker minimumsstandard (SMS) ble introdusert av Ciriacy-Wantrup (1952). Begrepet er basert på ideen om å minimere det maksimale tap i forbindelse med et prosjekt (NOU 2012:16).



Figur 1: Ulike perspektiver som kan tenkes anvendt når beslutninger skal tas under usikkerhet (Sørskår & Abrahamsen 2016).

Beslutninger basert på et «ekstremt økonomisk perspektiv» har sitt utspring i en økonomisk tankegang, der aktører med store nok porteføljer av prosjekter kan diversifisere vekk usystematisk risiko (Abrahamsen E. B., Aven, Vinnem, & Wiencke, 2004). Risiko ved et prosjekt vil dermed i liten grad påføre aktørens samlede porteføljerisiko. Ulykker eller storulykker kan i denne sammenheng ses på som usystematisk risiko. Dermed vil aktøren kun stå ovenfor systematisk risiko som er knyttet til faktorer den enkelte aktør ikke kan påvirke, eksempelvis oljepris og konjunkturoendringer.

Ser en på dette fra samfunnets perspektiv vil hvert enkelt olje- og gassfelt på norsk sokkel være et prosjekt i denne porteføljen, og slik sett vil ikke en storulykke på et felt nødvendigvis påvirke samfunnets samlede ressurser. Dermed kan det med utgangspunktet i, og i tråd med DFØ 2014, være tilforlatelig for samfunnet og ta beslutninger basert på forventet nåverdi (ENPV i figur 1).

På den annen side er det faktorer som taler mot en slik framgangsmåte når beslutninger om økonomi og HMS skal tas for samfunnet. For det første så er ikke feltene på norsk sokkel like store eller lønnsomme, en viktig forutsetning for at porteføljeteori skal fungere (Abrahamsen E. B., Aven, Vinnem, & Wiencke, 2004). Noen få store felt står for mesteparten av produksjonen og har dermed forskjellig forventet avkastning fra andre felt på sokkelen. Det største feltet i denne sammenheng er Troll, og hvis det feltet skulle bli utsatt for en storulykke blir ikke den «usystematiske» risikoen for samfunnet diversifisert vekk. Dermed bryter ENPV-tilnærmingen mot en viktig økonomisk forutsetning for porteføljeteori, nemlig at prosjektene kan tillegges samme vekt (Abrahamsen E. B., Aven, Vinnem, & Wiencke, 2004). Slik sett gir ikke samfunnsøkonomisk analyse etter ENPV- prinsippet nødvendigvis et samfunnsøkonomisk optimalt resultat. Dette er på linje med konklusjonene i NOU 2012:16 kap.8.

Videre peker Abrahamsen & Aven m.fl. (2004) på at for å kunne diversifisere vekk den usystematiske risikoen, så er konsekvensene ved en eventuell ulykke og sannsynligheter for en ulykke kjent. Dette ignorerer ifølge Abrahamsen & Aven m.fl. (2004) det faktum at det til dels kan være stor usikkerhet knyttet til både sannsynlighetene for og konsekvensene ved en ulykke. NOU 2012:16 kap. 8 peker i denne sammenheng på at på at «tradisjonelle» nytte-kostnadsanalyse (ENPV) i slike «*sammenhenger vil da ikke være egnet til å beregne et optimalt sikkerhetsnivå.*» for samfunnet.

Et tredje aspekt Abrahamsen, Aven & Husebø (2016) og Abrahamsen & Aven m.fl. (2004) trekker fram er at bruk av ENPV-tilnærming i samfunnsøkonomisk analyser ikke nødvendigvis gir et godt nok bilde på risiko ved hendelser med store konsekvenser. Dette ved at forventningsverdi kamuflerer 1) usikkerhet ved at den blir bakt inn i sannsynligheten og 2) faktiske konsekvenser av en ulykke. Det vil si at ensidig bruk av forventningsverdier i liten grad beskriver usikkerheten og potensialet av en storulykke. NOU 2012:16 kap. 8 anbefaler i slike sammenhenger at «... *at en i slike tilfeller for det første bør legge betydelig vekt på å beskrive både det en vet om muligheten for katastrofale utfall, og de kunnskapsmangler beslutningstakerne må være oppmerksomme på.*»

Dette kapittelet danner et bakteppe knyttet til det «faglige spillet» som denne oppgaven retter oppmerksomhet mot. Aktører som er tilhengere av økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse vil bevege seg mot et «ekstremt økonomiskperspektiv», mens aktører som mener at samfunnsøkonomisk analyse har begrensinger vil bevege seg mot et «ekstremt sikkerhetsperspektiv». I det siste tilfellet vil ulike prinsipper spille en viktigere rolle når beslutninger inne HMS skal tas.

2.1 Nærmere om samfunnsøkonomisk analyse i statlig styring

Offentlig sektor utgjør en relativ høy andel av den norske økonomien. I 2013 utgjorde offentlige utgifter litt over 58 % av fastlands-BNP og sysselsatte 30% av arbeidsstyrken (Basert på NOU: 2015:1). Dette medfører at store ressurser omsettes via offentlig sektor og er dermed direkte og indirekte med på påvirke produktiviteten i norsk økonomi. Verdien av produksjonen i offentlig sektor er dermed avgjørende for Norges konkurransekraft og velstand. Politikerne er stort sett samstemte om at en effektiv offentlig sektor er nødvendig for utviklingen i Norge (Bla. Sundvolden-erklæringen 2013 og Soria-Moria-erklæringen 2005). Uenigheten mellom blokkene i norsk politikk er primært knyttet til størrelsen på offentlig sektor, hvilke oppgaver staten skal gjøre og om det er privat- eller offentlig sektor som skal være primærdriveren for utviklingen av Norge.

Målet om en effektiv offentlig forvaltning er tett knyttet til styring. *I utgangspunktet er dagens forvaltning bygget på den tradisjonelle forvaltningsmodellen som kan føres tilbake til Max Weber og hans teori om det rasjonelle byråkrati, der styring skjer gjennom hierarkiske beslutningsstrukturer.*

Veksten i offentlig forvaltning skjedde ikke uten utfordringer, og som svar på disse utfordringene ble ideer fra New Public management (NPM), som desentralisering, fristilling, markedsretting og konkurranse, tatt i bruk på 80-tallet (NOU: 2015:1). Denne endringen medførte at den detaljerte politiske styringen ble nedtonet til fordel for mer autonome statlige virksomheter, med gitte mål som utvikles, der den enkelte virksomhet tilpasser sin ressursbruk og organisering slik de selv mener er mest hensiktsmessig for å nå målene innenfor de gitte rammene (Mål- og resultatstyring).

Et velfungerende Mål- og resultatstyringssystem har for offentlige etater «vist seg vanskelig å få til i praksis»; Hva er gode samfunns mål og hvordan måles oppnåelse av målene? Denne komplekse materien har gitt dysfunksjonelle utslag i form av mer politisk detaljstyring (Askim 2012) og dermed mindre frihet for den enkelte etat til organisere sin virksomhet mest effektivt. Dette kan være med på å forsterke sektortenkning framfor helhetlig tenkning ved at grad av måloppnåelse er avhengig av ressurstildelingen (Clement 2007). Denne sektortenkningen starter i regjeringens budsjettforhandling (Clement 2007) og forplanter seg nedover i forvaltningssystemet. I dette dynamiske bildet er det på ulike nivå forskjellige «gatekeepers», eksempelvis vil det på regjeringnivå være Finansdepartementet (FIN) som stiller krav til de andre departementene om begrunnelse for ressurstildelingen. For underliggende etater vil ofte denne funksjonen ivaretas av økonomi- /organisasjonsdirektør. FIN har også delegert myndighet til Direktorat for økonomistyring (DFØ) som gjennom ulike tjenester skal bidra til effektiv ressursbruk i staten (DFØ 2017).

I denne ressursprioriteringskonteksten er det viktig med styringsverktøy som kan gjøre det mulig å differensiere tiltak, handlinger, investeringer etc. på tvers. Dette vil gjelde på alle nivå i den statlige forvaltning. På departementalt nivå vil ressursprioriteringsprosessen for eksempel kunne ha sin begrunnelse i politiske satsingsområder, lovpålagte utgifter og offentlig investeringer. Denne prosessen kaskaderes nedover i forvaltningen, der de underliggende etatene i utgangspunktet er underlagt de samme styringsverktøyene. Naturligvis vil det være forskjellige tilnærminger hos den enkelte etat, men gjennom lovgivning og delegering er DFØ gitt en sentral oppgave i å utvikle en enhetlig praksis på tvers av offentlige etater (DFØ 2017). Et virkemiddel for å vurdere tiltak/prosjekt på tvers av offentlige sektorer er samfunnsøkonomisk analyse.

2.2 Nærmere om- og ulike perspektiv på samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnets ressurser er knappe (NOU 2012:16), som medfører at det er viktig å prioritere. For å kunne vurdere ulike tiltak som ønskes iverksatt av samfunnet, har samfunnsøkonomiske analyser blitt et

framtreddende verktøy for å belyse ressursbruk i offentlig forvaltning. Slike analyser har fått en stor utbredelse knyttet til tiltak der kostnadene finansieres direkte over offentlige budsjetter.¹⁰

Når det gjelder mer indirekte ressursbruk, for eksempel gjennom endringer og utvikling av regelverk, har bruken av samfunnsøkonomiske analyser ofte vært mer summarisk (DN 2016), både knyttet til økonomiske konsekvenser- og nytten av regelverksendringene. På bakgrunn av dette har regjeringen utnevnt et regelråd som skal se til at konsekvenser for det private næringslivet blir ivaretatt ved regelverksendringer (Regelrådet, 2016).

Uavhengig om en bruker samfunnets ressurser direkte eller indirekte, *er samfunnsøkonomiske analyser et verktøy for å synliggjøre virkninger konsekvenser av et tiltak for berørte grupper i samfunnet* (DFØ 2014). I utgangspunktet bør samfunnet gjennomføre tiltak der samfunnsnyttene er positiv, men gjennom budsjettbetingelsen *samfunnets ressurser er knappe* må prioriteringer foretas; der de tiltak og prosjekt med størst netto-nytte velges først. Ved å utrede alle fordeler og ulemper ved et tiltak og tilordne det monetære verdier kan sammenligner foretas på tvers av sektorer og dermed kan allokering av ressurser optimaliseres.

I utgangspunktet er dette en ideell tanke de fleste kan være enige i; «Samfunnet skal bruke midlene der de for mest igjen for innsatsen på tvers av sektorene.» Men forholdet mellom offentlige etater (horisontalt og vertikalt) er preget av *asymmetrisk informasjon*. For å unngå at denne form for markedssvikt preger prioritering av ressurser, er det nødvendig med virkemidler som reduserer denne utfordringen. Samfunnsøkonomisk analyse er et slikt virkemiddel og kan i denne sammenheng sees på som et *styringsverktøy* i offentlig forvaltning. Dette aspektet knyttet til samfunnsøkonomiske analyser blir det også pekt på i DFØs veileder (DFØ 2014 s.15).

Den «ideelle» holdningen til samfunnsøkonomiske analyser, som er beskrevet ovenfor, vil føre til at mer makt forskyves fra politikerne til embetsverket. Dette kan komme i konflikt med politikernes ønske om å selv ha hendene på rattet, noe Hans Henrik Ramm påpekte i en presentasjon til Ptil 21.02.2008. Ser en på samfunnsøkonomiske analyser i denne sammenhengen, der den kun er rådgivende og ikke normerende, vil en kunne se på samfunnsøkonomisk analyse som mer et *informasjonsverktøy*. DFØ (2014 s. 16) sier i sin veileder; «*Det er viktig å presisere at samfunnsøkonomiske analyser er en del av et samlet beslutningsgrunnlag*» noe som viser til samfunnsøkonomisk analyse som et av flere informasjonsverktøy som anvendes forut for en beslutning.

¹⁰ Eksempelvis veiutbygginger – der Statens Vegvesen og Transportøkonomisk Institutt (TØI) har utviklet stor samfunnsøkonomisk kompetanse

En samfunnsøkonomisk analyse er alltid basert på forutsetninger og avgrensninger for at den skal kunne være gjennomførbare. Ved en gjennomført analyse følger det en rapport slik at utenforstående kan ettergå hvilke forutsetninger resultatet fra den samfunnsøkonomiske analysen bygger på. I rapporten «*Forståelig og transparent – Formidlingen av samfunnsøkonomiske analyser*» (Kvalheim, 2015) blir viktigheten ved kommunikasjon av resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen trukket fram for at den skal skape tillit hos beslutningstakerne. I slike sammenhenger kan samfunnsøkonomisk analyse sees på som et *kommunikasjonsverktøy*.

Perspektivene er overlappende der blant annet kontekst er bestemmende for hvilket perspektiv den samfunnsøkonomiske analysen kan sees på. I denne oppgaven vil alle perspektivene mer eller mindre lagt til grunn.

3 Teori

3.1 Prinsipal-agent teori

I det følgende kapitlet gjennomgås den teoretiske tilnærmingen som ligger til grunn for å belyse problemstillingen i oppgaven, her vil begrunnelse for valg av teoretisk perspektiv presenteres før det teoretiske grunnlaget gjennomgås. I analysen av den overordnede problemstillingen i denne oppgaven vil det anvendes en prinsipal-agent (P-A) teoretisk modell. Denne vil bli supplert av ulike teorier som belyser de dynamiske drivkreftene i P-A-modellen.

I utgangspunktet var prinsipal-agent teorien utvidelse av økonomenes tilnærming for å diskutere risikodeling mellom to parter (Mitnick 2006). P-A teoriens element og struktur har senere vist seg å være aktuell for andre fagområder der relasjonelle forhold inngår (Eisenhardt 1989). Blant annet peker en mer organisasjonsteoretisk tilnærming til prinsipal-agent forhold på at organisasjoner har oppgaver som ofte er for kompliserte og omfattende til at en aktør (prinsipalen) kan utføre dem selv. Dermed blir oppgavene delegert til en aktør (agent) med nødvendige kunnskaper og ferdigheter for å løse hele oppgaven eller deler av oppgaven (Nepstad 2003). Gjennom delegeringen oppstår det et agent-prinsipal forhold. Denne delegeringen skjer ikke kun innad i organisasjoner, men også mellom organisasjoner. ASD (prinsipal) har delegert myndighetsansvar til Ptil (agent), som dermed også sitter på kunnskapen og ferdighetene til å ivareta HMS for samfunnet i norsk petroleumsvirksomhet.

Fra sine tidlige røtter innenfor informasjonsøkonomi har prinsipal-agent teori utviklet seg langs to hovedretninger – positivistisk agent-teori og prinsipal-agent teori. Begge retningene retter oppmerksomhet på situasjoner der det eksisterer målkonflikter for deretter beskrive ulike styringsmekanismer som begrenser agentens handlingsrom mht. egeninteresser (Eisenhardt 1989 s. 59-60). Den store forskjellen mellom retningene ligger i hvordan P-A forholdene bli beskrevet. Der den positivistiske tilnærmingen har en kvalitativ tilnærming, har prinsipal-agent teori retningen en mer stringent tilnærming der teorien formaliseres gjennom antagelser, logiske deduksjoner og matematiske bevis. Dette gir en optimal matematisk løsning for «kontraktsutforming» mellom prinsipalen og agenten, basert på variasjonene knyttet til usikkerhet, asymmetrisk informasjon, forskjellig risikoappetitt mv. (Høgnes, Petersen & Veiden 2006). Kontraktsutforming i dette tilfellet må sees i et utvidet perspektiv, altså ikke kun selve kontrakten, men ulike virkemidler som prinsipalen har for at agenten skal handle i tråd med prinsipalen.

Tilnærmingene er komplementære og ligner diskusjonen knyttet til bruk av samfunnsøkonomisk analyse. I system med høy kompleksitet (eksempelvis flere integrerende P-A forhold) vil det være vanskelig å matematisk utlede optimale løsninger. Derimot vil det i enkle system være mulig å utlede

matematiske løsninger. Litt forenklet kan en si at den positivistiske tilnærmingen identifiserer ulike P-A forhold, mens prinspal-agent retningen indikerer hvordan utfordringene i forholdet kan løses mest effektivt basert på varierende; usikkerhet, tilnærming til risiko og informasjon asymmetri (Eisenhardt 1989 s. 59-60).

3.2 Teoretisk hovedperspektiv

Prinspal-agent modellen inneholder flere fasetter der både organisatoriske-, psykologiske, sosiologiske- og økonomiske teori elementer inngår (Høgnes, Petersen & Veiden 2006). Sentrale dynamiske element er mål, målkonflikt, asymmetrisk informasjon, insentiv, makt og andre styringsmekanismer (Eisenhardt 1989, Hagen 1992). Et prinspal-agent forhold oppstår der en eller flere (agent) handler på vegne eller er delegert oppgaver av en annen eller andre (prinspal) (Eisenhardt 1989, Hagen 1992).

Delegering av arbeidsoppgaver, autoritet og ansvarsområder fra prinspal til agent fordi det passer agentens kunnskaper og ferdigheter, medfører en høy grad av autonomi. En rasjonell agent vil benytte den autonomien til å fremme egne interesser (Nepstad 2003). Dermed kan det oppstå en interessekonflikt hvis prinspal og agent ikke har sammenfallende interesser. Litt utvidet kan forholdet beskrives som et avhengighetsforhold der økonomisk teori tar utgangspunktet i dynamikken som oppstår når det eksisterer grad av interessekonflikt (målkonflikt) mellom prinspal og agent (Pedersen 2011). Denne interessekonflikten er også preget av en gjensidig avhengighet for at både prinspal og agent skal oppnå sine mål. Eksempelvis er en arbeidsgiver (prinspal) avhengig av arbeidstakers (agent) innsats og ønsker at arbeidstaker gjør en best mulig innsats, mens arbeidstaker yter etter den belønning (insentiv) arbeidsgiver gir. Grunnen til at agenten kan handle opportunistisk er på grunn av asymmetrisk informasjon (Eisenhardt 1989, Hagen 1992, Nepstad 2003).

Skjevdelt (asymmetrisk) informasjon viser til at agenten har informasjon som prinsipalen ikke har tilgang til, men som påvirker resultatet til prinsipalen. Den asymmetriske informasjonen deler Hagen (1992) inn i to undergrupper: *1) skjult informasjon, som viser til situasjoner der agenten har relevant informasjon som prinsipalen ikke har og 2) skjulte handlinger, der prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger* (Hagen 1992).

Et tredje, ikke fullt så kjent, asymmetrisk informasjonselement som kan inngå i prinspal-agent forhold er Madison's dilemma. Dette referer til situasjoner der agenten i full åpenhet handler opportunistisk, til fordel for seg og ulempe for prinsipalen (Nepstad 2003, Berry 1984). Utgangspunktet er at agenten er gitt ressurser og autoritet av prinsipalen for fremme prinsipalens interesser, men der agenten i neste instans bruker de samme ressursene til å handle mot prinsipalen (Nepstad 2003). Ulike typer for kupp

kan blant annet være beskrivende for Madison`s dilemma. Disse tre elementene gir agenten makt i relasjonen til prinsipalen.

Et siste element som jeg ikke ser blir behandlet blant sentrale teoretikere på prinsipal-agent forhold er en variant av asymmetrisk informasjon, som ikke nødvendigvis henviser til skjult informasjon, men til informasjon som blir meddelt prinsipal i full åpenhet, men ikke blir forstått av prinsipalen. Eksempelvis kan salg av strukturerte spareprodukt vise til denne type informasjon. Prinsipalen ble informert på fagspråket, men forstod ikke informasjonen. Gjennom å bruke et uforståelig språk kan agenten handle opportunistisk i full åpenhet.

For at prinsipalen skal unngå uønsket atferd må prinsipalen finne styringsverktøy som bidrar til at agenten arbeider mot samme mål som seg (NOU 1999:11 - Osmundsen 1999). Det er ulike verktøy prinsipalen kan ta i bruk for å påvirke opportunistisk atferd hos agenten. Av de fem som Nepstad (2003) gjennomgår er det spesielt tre som er relevante for problemstillingen i denne oppgaven. De to som kan spille en rolle men som jeg ser ligger litt utenfor denne oppgavens problemstilling, er konkurranse og kontraktdesign. *Konkurranse* kan spille på ulike forhold, avhengig av kontekst. I en politisk kontekst er det en form for «splitt og hersk» situasjon, mens det i en markedsøkonomisk kontekst viser til at konkurranse unngår skjev utvelging (Nepstad 2003). *Kontraktdesign* viser til det opprinnelige økonomiske utgangspunktet der en kontrakten mellom to parter er utformet med elementer som påvirker agenten til å handle i tråd med prinsipalen.

Et sentralt tiltak i offentlige prinsipal-agent forhold er *overvåking og rapportering*. Spesielt blir rapportering brukt av departement i styring av underordnede etat. Selv om samfunnsøkonomisk analyse i tradisjonell forstand ikke er et rapporteringsverktøy, kan de i viktige saker være et viktig styrings- og informasjonsverktøy som grenser til rapportering.

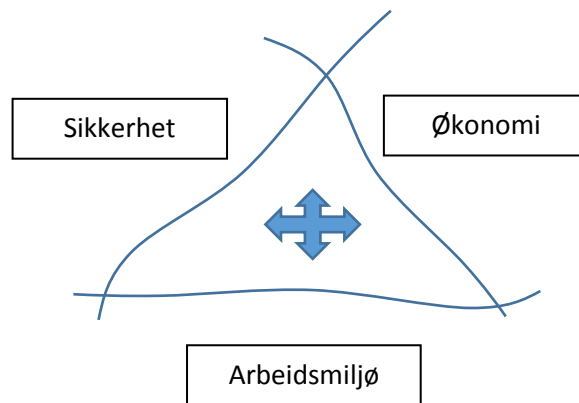
Det fjerde virkemiddelet som Nepstad (2003) peker på er *brannalarm*. Dette er et virkemiddel som prinsipalen benytter dersom handlingene til agent berører en tredjepart. Tredjeparten vil da insentiv til å overvåke agenten (Nepstad 2003). I det offentlige blir dette løst på forskjellige måter, spesielt gjennom høringsinstituttet. Alle større offentlige tiltak skal ut på høring, der interessenter kan uttale seg om tiltaket. Dette er ytterligere forsterket ved at det er opprettet et eget Regelråd (Regelrådet, 2016) som skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødige byrder gjennom nytt og endret regelverk. I høringsinstituttet er samfunnsøkonomisk analyser et sentralt verktøy og er ved regelverksendringer forskriftsfestet (Utredningsinstruksen). Empirien i denne oppgaven er i stor grad knyttet til *brannalarm* virkemiddelet, gjennom arbeidet med sektorveileder for samfunnsøkonomisk analyse og de konkrete eksemplene på samfunnsøkonomisk analyse.

Det siste virkemiddelet som Nepstad (2003) trekker fram er *institusjonelle kontrollmekanismer*. Dette virkemiddelet viser til det å hente inn flere agenter som tildels bør ha motstridende interesser som den opprinnelige agenten. Dermed vil de ulike agentene kunne hindre informasjonsasymmetri problematikk for prinsipalen. I det offentlige Norge går saker over flere fagfelt og dermed vil flere etater og departement bli koblet på. I petroleumsvirksomheten er dette virkemiddelet blant annet knyttet til både trepartssamarbeidet, lisensutformingene og felles statelig arbeid, som samfunnsøkonomisk veileder. Igjen kan samfunnsøkonomiske analyse også bli sett på som verktøyet som skal få fram informasjonen.

Alle virkemidlene har en kostnad og en forutsetning er at disse kostnadene må være lavere enn det transaksjonskostnadene (i denne sammenheng kostnadene prinsipalen har for selv å hente inn informasjon om agenten) er (Nepstad 2003).

3.2.1 Mål

Som vist til er et sentralt element i prinsipal-agent forhold mål. I en økonomisk verden vil det kun være et mål - maksimere økonomisk nytte. I denne oppgaven har de ulike agentene også økonomiske mål, men dette skal de ofte balansere opp mot andre mål. Rasmussen belyser i artikkelen (Rasmussen 1997) dynamikken i et system med risiko der aktørene har flere konkurrerende mål. Rasmussen avgrensner mål langs ulike dimensjoner; 1) økonomisk resultat, 2) sikker atferd og 3) arbeidsmiljø (Rasmussen (1997) bruker ikke arbeidsmiljø, men arbeidsbelastning) der grensene danner et beslutningsrom som den enkelte beslutning i et system må være innenfor for å unngå a) et dårlig økonomisk resultat, b) risikofylte beslutninger mht. sikkerhet og c) for stor belastning på arbeidsmiljø. Rasmussen peker på at organisasjoner har mål knyttet til alle dimensjonene, der det kan oppstå målkonflikt når betingelsene for systemet endres.



Figur 2: En aktør har mål langs flere dimensjoner som må balanseres å nå et godt resultat. Fritt etter Rasmussen (1997).

Ved å se på en forenklet og modifisert form av Rasmussens modell for dynamikk i et system i forlengelsen av PA-teori, utvides måldimensjonen for å analysere driverne knyttet til dynamikken rundt samfunnsøkonomisk analyse. Det er ulik grad av ulike mål, mellom prinsipal og agent, som skaper dynamikken i P-A-forbindelser. I slike sammenhenger har ikke nødvendigvis aktørene kun et mål, men flere som Rasmussen beskriver, og når det gjelder beslutninger knyttet til sikkerhet ofte langs dimensjonene som beskrevet i figur 2. Ubalanse oppstår når oppmerksomhet på mål langs en dimensjon får for stor oppmerksomhet (Rasmussen 1997, s. 190). Denne oppgaven vil være avgrenset til å se på mål hos aktørene langs dimensjonene til Rasmussen.

3.2.2 Makt

En forutsetning for å kunne bruke asymmetrisk informasjon for maktutøvelse er at aktørene er målrettede (Hernes 1990 s.23). Målrettede aktører innebærer ifølge Hernes (1990) at aktørene ikke unaturlig har mål de vil virkeliggjøre. De har videre et ønske om å kontrollere resultatet av handlingene uten at valg skal gå på bekostning av mulig endringsfleksibilitet for å kunne korrigere underveis. Tilslutt vil de redusere usikkerhet før valg av handlinger og velge midler for å oppnå det (de) målet (ene) aktøren mener er viktigst. Det siste innebærer tre ting, 1) at det er en budsjettbegrensning slik ikke alle behov kan ivaretas 2) at aktørene har flere mål og 3) at aktørene har en form for målhierarki slik at de prioriterer sine viktigste mål først.

Dermed er pekes det på et mer indirekte dynamisk aspekt i P-A-teori, makt. Makt kan knyttes til flere forhold (Hernes, 1990) der realiserings- og informasjonsaspektet ved makt kan sees på som viktige drivere i P-A-teori. Informasjonsaspektet er koblet til kunnskap. Kunnskap vil redusere usikkerhet som kan føre til bedre beslutninger, kunnskap har derfor en verdi (Hernes 1990). Kunnskap åpner opp for bredere og skarpere å kunne identifisere muligheter og begrensninger og trusler med tilhørende usikkerhet, som kan sammenfattes til redusert usikkerhet i beslutningsgrunnlaget. Den verdien kunnskap har for agenten bruker agenten i et P-A-forhold til å oppnå sine mål.

For enhver form for styring er tilbakeføring av informasjon (kunnskap) nødvendig, fordi maktutøver må vite avviket mellom oppnådd og ønsket resultat (Hernes 1990). Prinsipalen vil dermed bruke styringsverktøy og –mekanismer for å tilbakeføre den kunnskapsmakt fra agenten som er nødvendig til det beste for sitt mål. Samfunnsøkonomisk analyse kan i denne sammenheng sees på som et slikt verktøy. Dermed er det en glidende overgang til realiseringsaspektet ved maktutøvelse.

Realiseringsaspektet ved makt viser til situasjoner der flere aktører har motstridende interesser og der sidevirkninger av en aktørs handlinger påvirker måloppnåelsen til en annen aktør (Hernes 1990). Å kreve en samfunnsøkonomisk analyse er i en slik kontekst i seg selv en maktutøvelse, som gjennom resultatet vil kunne tilføre maktutøver kunnskap og derved ytterligere makt og påvirke makten til en annen part (agenten). Prinsipalen vil kunne utøve realiseringsmakt gjennom samfunnsøkonomisk analyse dersom agenten ikke selv demonstrerer evne eller vilje til å utøve nødvendig kunnskapsmakt i den gjerning som skal ivaretas, det vil i siste instans si selv å utøve den makt som analysen måtte demonstrere å være nødvendig.

3.2.3 Oppsummering av teori

I teoridelen er det forsøkt å bygge opp et analyseverktøy som skal anvendes til å studere oppgavens formål og underliggende tema. Analyseverktøyet tar utgangspunktet i prinsipal-agent teori og retter spesielt oppmerksomhet på mål og asymmetrisk informasjon som viktige dynamiske drivere i et prinsipal-agent forhold. Den tradisjonelle prinsipal-agent teorien blir utvidet med å peke på at aktører som oftest har mer enn ett mål og dermed må aktørene balansere ulike mål for å oppnå best mulig resultat. På grunn av budsjettbegrensninger kan det bli utfordrende å balansere ulike mål, dermed antas det de ulike målene danner et målhierarki (Hernes 1990) som aktørene vil anvende når de ønsker å bruke virkemiddel for å nå sine mål. Denne oppgaven er avgrenset til å se på mål langs dimensjonene sikkerhet, arbeidsmiljø og økonomi (Rasmussen 1997).

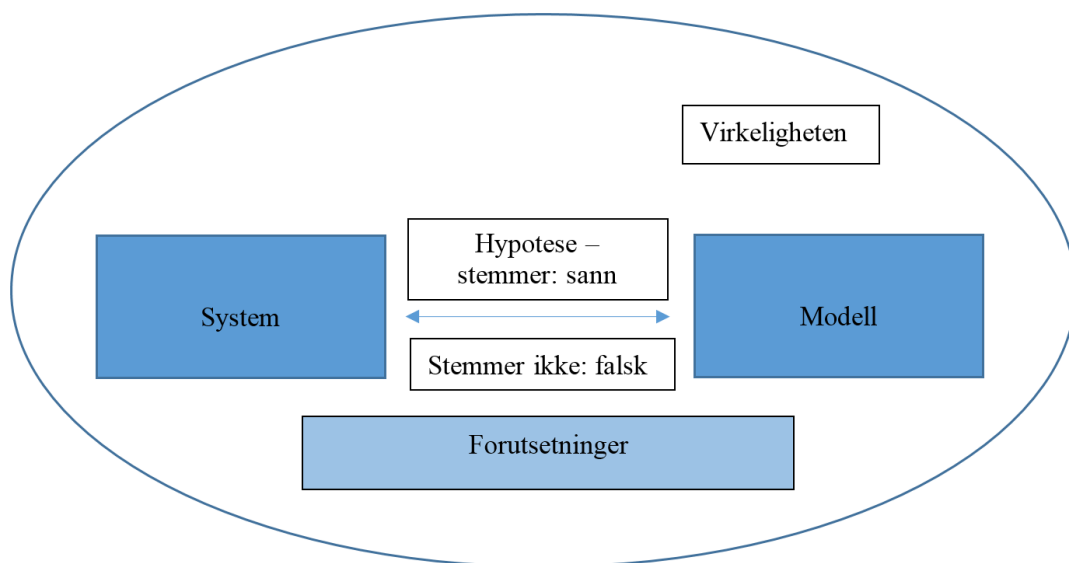
Det primære virkemiddelet som agentene bruker for å nå sine mål er asymmetrisk informasjon (, Eisenhardt 1989, Hagen 1992, Nepstad 2003). Oppgaven argumenterer for at denne asymmetriske informasjonen gir agenten makt i forhold til prinsipalen. Denne makten er blant annet bygget på kunnskap- og realiseringsmakt (Hernes 1990).

At det eksisterer asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agent skaper ulike dilemmaer for prinsipalen. For unngå opportunistisk atferd hos agenten, nevner denne oppgaven fem forskjellige verktøy som prinsipalen kan anvende til å samordne agentens mål med prinsipalen. Det er gjennom disse overordnede verktøyene oppgaven peker på samfunnsøkonomisk analyse som et instrument for å overføre informasjon fra agent til prinsipal. Gjennom denne overføringen av informasjon antar

oppgaven at prinsipalen reduserer agentens handlingsrom til å handle opportunistisk, og dermed reduseres gjerne noe av makten til agenten.

3.2.4 Evaluering av teori

Bruk av modeller er et av de viktigste kjennetegn på vitenskap (Fjelland 1999), men modeller gir kun et forenklet bilde av virkeligheten (Hernes 1990). Gjennom oppbygging av modellen søker en å bygge inn de vesentligste trekk som skal analyseres, dermed baseres modellen på visse forutsetninger for å forenkle virkeligheten. Oppbygging av modell er ofte basert på en intuitiv forståelse, der de vesentlige trekk sammenfattes i modellens parametere (Hernes 1990). Modellen måles så opp mot empiri, der det kan være ulik grad av sammenfall mellom det som blir predikert i modellen. Hvis modellen gir resultater som svarer dårlig med virkeligheten tyder det på at modellen er urealistisk eller for lite kompleks (Hernes 1990). Selv om resultatene samsvarer godt med virkeligheten betyr ikke det nødvendigvis at parameterne i modellen er gode, det kan være endringer i andre parametere som korrelerer med modellens parametere som gir det samsvarende resultatet. Figur 3 viser en mulig grafisk tilnærming til modell (Basert på Fjelland 1999 s. 45).



Figur 3: Forholdet mellom modell og virkelighet.

Figuren illustrerer overordnet en tilnærming mennesker (forskere) går fram for å beskrive deler virkeligheten. Komplexitet medfører at det gjøres avgrensninger (i form av for eksempel et system) og forutsetninger (rasjonalitet) for å kunne skape et modellapparat som identifisere beskrive og forklare fenomener av virkeligheten. Modeller er og blir forenklinger, og ifølge Hernes og Fjelland (1990, 1999) vil modeller alltid måtte avveie kompleksitet og realisme mot oversiktighet.

Utgangspunktet i denne oppgaven er prinsipal-agent teori der mål og asymmetrisk informasjon er dynamiske drivere. Men der teorien ofte tar utgangspunkt i et mål, maksimering av verdi, er virkeligheten mer komplisert og aktører har som Rasmussen (1997) peker på ofte flere mål, en form for utvidelse på dette området vil derfor gjøre den opprinnelige PA-teorien mer virkelighetsnær. Et annet moment er makt. Dette kommer indirekte til syne i PA-teori gjennom asymmetrisk informasjon, men blir ikke direkte omtalt. Dynamikken som denne oppgaven omhandler kan også ses på med hensyn til endring i maktforhold. Samfunnsøkonomisk analyse er kun et verktøy i dynamikken rundt PA-teori.

Når det gjelder prinsipal-agent teori har denne sitt utspring i nyere samfunnsøkonomisk forskning der antagelser om rasjonalitet og opportunisme er viktige for å forstå en agents handlinger (Høgnes, Petersen & Veiden 2006). Virkeligheten er som oftest mer komplisert (Hernes 1990 og Fjelland 1999) og slike antagelser er ikke nødvendigvis representative. De legger til grunn en normativ tilnærming om hvordan vi bør handle ikke hvordan vi faktisk handler. Et annet moment er at for å ta valg under forutsetninger om rasjonalitet og opportunisme så trengs fullstendig informasjon. Dette er et ideelt ståsted som ikke eksisterer – valg blir gjort under grader av usikkerhet. Slik sett vil forutsetningene i økonomisk forstand svekke prinsipal-agent teori for å kunne beskrive aspektene som ønskes belyst i denne oppgaven. Antagelser om atferd er viktige og selv om fullstendig informasjon ikke eksisterer så vil rasjonalitet og opportunisme kunne gjelde, men den manglende informasjonen øker usikkerheten knyttet til valgene hos agenten. Dermed vil valgene til agenten i utgangspunktet være rasjonelle selv om de på sikt skulle vise seg å være irrasjonelle på grunn av ufullstendig informasjon.

4 Systemavgrensing

En samfunnsøkonomisk analyse knyttet til HMS-tiltak i petroleumsvirksomheten er avhengig av- og berører flere aktører. Denne oppgaven vil være avgrenset til å se på interessenter på tre ulike nivå; Den statlige forvaltningen (departement med underordnede etater), trepartssamarbeidet (knyttet til helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten) og Petroleumstilsynet. Disse tre nivåene har ulike roller knyttet til HMS i petroleumsvirksomheten og vil i ulike sammenhenger danne P-A forhold. Begrunnelsen for å avgrense oppgaven til disse tre nivåene er todelt. For det første så er det gjennom disse nivåene forfatteren av denne oppgaven har arbeidet med samfunnsøkonomisk analyse. For det andre omfavner nivåene viktige interessenter for HMS-beslutninger i petroleumsvirksomheten og gjennom trepartssamarbeidet blir indirekte det selskapene og det utførende nivået representert. Slik sett dekkes hele spekteret som Rasmussen (1997 s. 185) mener er aktører i sikkerhetssystemet.

1) I den statlige forvaltningen (departement med underordnede etater) er samfunnsøkonomisk analyse et verktøy for å kunne sammenligne ressursbruk på tvers av sektorer. En underliggende forutsetning for å få til sammenligning på tvers, er at offentlige aktører har en mer eller mindre ensartet framgangsmåte når det gjelder bruk av samfunnsøkonomisk analyse. Her vil det kunne være utfordringer – Hos noen etater er ansvarsområdet av en slik karakter at samfunnsøkonomisk analyse kan være et velegnet verktøy for gi et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, mens det innenfor andre områder er andre prosesser og modeller som ivaretar tilsvarende funksjoner.

2) Trepertssamarbeidet knyttet til helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten - I petroleumsnæringen er det et velutviklet trepartssamarbeid, blant annet for utvikling av regelverk og informasjonsdeling. Dette betyr at partene er aktive når det gjelder å identifisere HMS-utfordringer, foreslå tiltak og *grunngi disse*. Slik sett vil blant annet informasjon til samfunnsøkonomiske analyser som Petroleumstilsynet utfører også være avhengig av de ulike partene. Prosesser i partssamarbeidet bidrar til at ulike perspektiver og interesser belyses: for eksempel er *HMS et område hvor det for mange tiltak vil være en åpenbar uoverensstemmelse mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet* (Karlsen 2012). Dette kan igjen bety at den informasjonen som partene deler og er nødvendig for at Petroleumstilsynet skal kunne utføre en samfunnsøkonomisk analyse, er skjev (asymmetrisk informasjon).

3) i Petroleumstilsynet – når det gjelder samfunnsøkonomiske analyser knyttet til HMS-beslutninger i petroleumsvirksomheten på myndighetsnivå har Ptil hovedansvaret. Gjennom dette ansvaret ligger store påvirkningsmuligheter, og holdningene internt i Ptil vil påvirke hva som vektlegges i en samfunnsøkonomisk analyse. Som tidligere nevnt kan det nok internt i Ptil være en tendens til motstand mot bruk av samfunnsøkonomiske analyser knyttet til beslutninger som omhandler helse,

miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Det er gjennom blant annet å forstå denne motstanden og forholde seg rasjonelt til denne, at utvidet bruk av samfunnsøkonomiske analyser kan gjennomføres på en mest mulig effektiv måte (Jacobsen 1998). Oppgaven vil dermed kunne komme med anbefalinger med hensyn til formålet i denne oppgaven.

4.1 Prinsipal-agent forhold i den statlige forvaltningen

Ved tiltredelsen av ny regjering 2013 ble det tydeliggjort i regjeringserklæringen at de skulle «*Arbeide for å redusere kostnadsnivået på norsk sokkel, blant annet gjennom oppfølging av Åm-utvalget og Reiten-utvalget.*» (Sundvolden-erklæringen 2013). I disse rapportene fremheves økt bruk av samfunnsøkonomiske analyser knyttet til beslutninger hos offentlige etater med ansvar for petroleumsforvaltningen. Dette arbeidet ble for petroleumsvirksomheten tildels operasjonalisert i oktober 2015 da en tverrdepartemental gruppe bestående av Olje og energi departementet (OED), Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) og Klima og miljødepartementet (KMD), med Finansdepartementet (FIN) som observatør sammen med underliggende etater (Oljedirektoratet - OD, Petroleumstilsynet - Ptil og Miljødirektoratet - MD) ble nedsatt blant annet for å utarbeide en sektorveileder om samfunnsøkonomisk analyse for petroleumssektoren (se vedlegg B: Mandat). Deltakerne har sentrale og ulike roller i forvaltningen av petroleumsvirksomheten. Det er med utgangspunktet i disse ulike rollene at et av målene for prosjektet er å utarbeide en sektorspesifikk samfunnsøkonomisk veileder at beslutninger i petroleumsvirksomheten kan behandles på en noenlunde lik måte (Mandat, vedlegg B).

Siden OED er både prosjektleder for arbeidet med sektorveileder, samtidig som de er en deltager i arbeidsgruppen på lik linje som de andre aktørene, kan det diskuteres om de er prinsipal eller agent i denne konteksten. Arbeidet med veileder er initiert av regjeringen der OED har fått et prosjektlederansvar (Mandat, vedlegg B). Det kan dermed argumenteres med at OED er prinsipal. På den annen side er det regjeringen som har initiert arbeidet med sektorveilederen og i denne oppgaven vil arbeidsgruppen bli sett på som prinsipal, mens etatene som deltar i arbeidsgruppen er agenter for å produsere en sektorveileder. I denne oppgaven antas det at OED er agent med et utvidet ansvar for å få arbeidet i havn der regjeringen er prinsipal.

For at arbeidsgruppen skal nå sitt mål om en omforent sektorveileder for samfunnsøkonomisk analyse innenfor petroleumsvirksomhet, er arbeidsgruppen avhengig av etatenes innspill. De enkelte etatenes innspill og bidrag er nødvendigvis knyttet opp til myndighetsområdet de er ansvarlige for. Det vil si at det sektorspesifikke innholdet er avhengig av innspill fra det enkelte departement med tilhørende fagetat. De ulike etatene (agentene) oppnår i denne sammenheng å kunne fremme sine synspunkter

og påvirke i tråd med deres mål (avlønning). Men det er her det omtalte «faglige spillet» oppstår, som kan ende opp i en fangens dilemma situasjon, der agentene prøver å nå sine mål enkeltvis, når samarbeid vil gi best resultat. For det første har de ulike agentene ulike mål, som i flere tilfeller går på tvers av hverandre. Eksempelvis så vil MD og KMD kunne være restriktive med hensyn til oljevirkosomhet i oljerike områder som har et sårbart miljø. På den annen side kan oljevirkosomhet i dette området være essensielt for OED og OD sin måloppnåelse.

For det andre er ikke petroleumssektoren og forvaltning av denne nødvendigvis en «one size fit all» i utarbeidelse av samfunnsøkonomisk analyse jfr. Abrahamsen, Aven & Husebø (2016) og innspillene til en sektorspesifikk veileder vil derfor kunne være farget av det som fremmer den enkelte agents mål.

For det tredje handler arbeidet med sektorveileder om handlingsrommet til den enkelte etat og i siste instans om makt. Som tidligere nevnt vil komplekse beslutninger ikke nødvendigvis bli godt nok ivaretatt gjennom en tradisjonell kost-nytte tilnærming (Abrahamsen, Aven & Husebø 2016). Dermed vil etater som står ovenfor beslutninger med stor usikkerhet, kompleksitet og store konsekvenser kanskje ikke få utnyttet hele registeret av virkemidler og dermed ha en lenger vei til målet.

I denne oppgaven der arbeidsgruppen (prinsipal) og etterspør informasjon til utarbeidelse av en veileder for samfunnsøkonomisk analyse i petroleumssektoren, er de ulike etatene agenter og har; 1) informasjon som ikke er tilgjengelig for prinsipalen som helhet og fremmer kun «gunstig» informasjon for egne mål og 2) er kritisk til informasjon som andre agenter fremmer som går på tvers av egne mål. Denne informasjonsskjevheten kan brukes av agentene til å fremme egne mål inn i prosesser som igangsatt i arbeidsgruppen for veileder. I denne oppgaven vil det blant annet bli sett på hvordan agentene bruker informasjonsskjevhet (asymmetrisk informasjon) inn i prosesser i rammen av dette arbeidet.

4.2 Prinsipal-agent forhold i trepartssamarbeidet

Trepartssamarbeidet «...består av de formelle relasjonene mellom arbeidslivets hovedorganisasjoner og HMS-myndighetene og gjelder ulike måter å regulere rammene for HMS-arbeidet på.» (Karlsen 2012* s. 133). I denne oppgaven er dette avgrenset til partenes rolle i forbindelse med regelverksutvikling innenfor HMS-området i petroleumsvirkosomheten.

Det er to sentrale trepartssarenaer for HMS og regelverksutvikling i petroleumsnæringen, er Sikkerhetsforum og Regelverksforum.

«Sikkerhetsforum er den sentrale samhandlingsarenaen mellom partene i næringen og myndighetene innen helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirkosomheten på norsk sokkel og på land. Sikkerhetsforum

skal bidra til økt kunnskap og forståelse for hvorfor og hvordan norsk olje- og gassindustri skal være en foregangsnæring på HMS både nasjonalt og internasjonalt.» (Sikkerhetsforum, u.d.). Dette oppnås med deltagelse fra partene, som ved samarbeid og debatt omkring sentrale HMS-utfordringer i petroleumsnæringen skal være en høringsarena, pådriver og initiativtaker for den strategiske utviklingen av HMS næringen. Et viktig element for å oppnå dette er *informasjons- og kunnskapsutvikling* mellom partene i næringen og myndighetene.

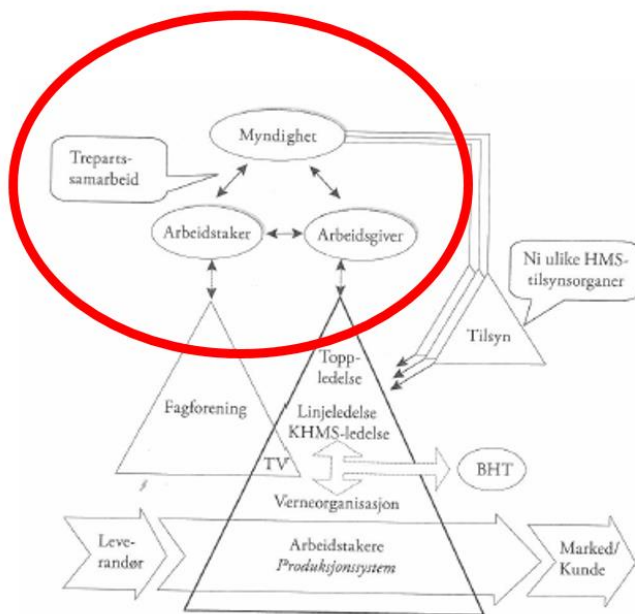
Regelverksforum er et underbruk av Sikkerhetsforum der partene skal legge til rette for at informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemeldinger om arbeidet med utvikling og vedlikehold av rammesettende dokumenter for petroleumsvirksomheten knyttet til helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Samarbeidet omfatter både nasjonalt og internasjonalt regelverksarbeid. Regelverksforum består av 14 representanter for de ulike partene og en observatør (Regelverksforum, u.d.).

Trepartssamarbeid blir utført på flere nivå, denne oppgaven vil konsentrere seg om nivået knyttet til myndighet, arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner, markert med rød sirkel i figur 4 og i lys av arbeidet i regelverksforumet. På dette nivået er det flere prinsippal-agent relasjoner.

Trepartsarenaene, sikkerhets- og regelverksforum (prinsipal) kan i utvidet forstand settes inn i prinsippal-agent relasjon med de ulike partene (agenter). For å kunne nå sitt mål, om et høyt HMS-nivå i petroleumsvirksomheten, er forane avhengig av de deltagende partenes innspill, informasjon, bidrag til strategiutvikling, identifisering av HMS-utfordringer mm. (tjenester). Partene (agentene) oppnår på sin side å kunne fremme sine synspunkter og påvirke i tråd med deres mål (avlønning). I denne sammenheng er det viktig å understreke at på et overordnet nivå så har alle partene et mål om nå et høyt HMS-nivå i norsk petroleumsvirksomhet. Spenningene består blant annet i hva og hvordan målene skal oppnås.

Videre er det også en prinsippal-agent relasjon mellom myndigheter, i dette tilfellet Ptil, og overordnet departement (Arbeidsdepartementet), arbeidstakerorganisasjoner som agent til arbeidstakerne den representerer (prinsipal) og arbeidsgiverorganisasjonene som agent til bedriftene de representerer (prinsipal). I de to siste relasjonene har prinsippalen flere mål som skal balanseres opp mot hverandre og det er ikke alltid disse er sammenfallende med målene i trepartssamarbeidet. Det oppstår dermed en målkonflikt mellom den overordnede prinsippal-agent relasjonen, partssamarbeidet, og de mer underordnede (arbeidstager-, arbeidsgiver- og myndighets-relasjonene). Dermed kan dette gi insentiver for agentene i de «underordnede» prinsippal-agent-relasjonene å påvirke partssamarbeidet i retning av mål som går på tvers av partssamarbeidets mål.

I denne oppgaven, der Ptil etterspør informasjon til en samfunnsøkonomisk analyse gjennom trepartssamarbeidet, er arbeidstager- og arbeidsgiverrepresentantene agenter og har informasjon som ikke er tilgjengelig for prinsipalen, Ptil. Denne informasjonsskjevheten kan brukes av agentene til å fremme egne mål inn i prosesser som igangsatt i disse arenaene. I denne oppgaven vil vi blant annet se på hvordan agentene bruker informasjonsskjevhet (asymmetrisk informasjon) inn i prosesser i rammen av trepartssamarbeidet. I denne oppgaven er det to spesifikke regelverksendingsprosesser med tilhørende samfunnsøkonomiske analyser, som ble behandlet i Regelverksforum (Samsoving- og Livbåtsaken) som vil bli brukt som empirisk grunnlag.



Figur 4: Ulike partssamarbeidsrelasjoner med hensyn til HMS og hvilken relasjon denne oppgaven er avgrenset markert med rød sirkel (Karlsen 2012, s 133).

4.3 Prinsipal-agent forhold i Ptil

Petroleumstilsynet (Ptil) er eit sjølvstendig, statleg tilsynsorgan med myndigheitsansvar for sikkerheit, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumsverksemda (Petroleumstilsynet, u.d.). Ptil har ansvar for å sette rammer for petroleumsvirksomheten og følge opp at denne virksomheten er forsvarlig. Overordnet har altså Ptil to roller – 1) de skal utvikle HMS-rammene for petroleumsvirksomheten og 2) så følge disse opp. I den første rollen opptrer Ptil som et direktorat, noe som innebærer å være en faglig rådgiver for overordnet departement. I dette inngår det også blant annet å gi råd om lover og forskrifter og videreutvikle regelverket slik at rammene legges til rette for et høyt HMS-nivå. I den andre rollen skal Ptil følge opp at dette blir gjennomført.

Det er en rekke prinsipal-agent forhold innad Petroleumstilsynet som i flere tilfeller også er dynamiske. Med utgangspunkt i organisasjonsstrukturen (se vedlegg A) til Petroleumstilsynet kan noen av disse identifiseres. Ptil sin organisasjon består i korte trekk av en direktør (prinsipal), med en tilhørende hovedledelse, bestående av direktører som er ansvarlige for fag, tilsyn, Juss og rammesetting, drift og utvikling og kommunikasjon og samfunnskontakt (agenter). Videre har den enkelte direktør (prinsipal) ansvar for en enhet (agent). Denne enheten er ytterligere hierarkisk oppbygd, der de ulike delene av hierarkiet består av PA-forhold helt ned til den enkelte medarbeider.

Det faglige arbeidet med samfunnsøkonomiske analyser er i all hovedsak avgrenset til fag, der Juss og rammesetting har et koordinerende ansvar. Fag består av seks ulike enheter (HMS-styring, Boring og brønn, Prosessintegritet, Arbeidsmiljø og organisatorisk sikkerhet, Logistikk og beredskap og Konstruksjonssikkerhet) med ansvar for ulike faglige områder når det gjelder helse, miljø og sikkerhet. Der de faglige prioriteringene og beslutningene skal være risikobasert. Dermed er og har oppmerksomhet på risiko vært sentral i petroleumstilsynets arbeid, der samfunnsøkonomiske aspekt har vært underordnet. En form for politisk aksept kan ha understøttet en slik utvikling (Fehr, 2006). I en slik kontekst kan det hende at en ender opp i situasjoner der hovedmålet blir for styrende og alle beslutninger som reduserer risiko er gode beslutninger for Ptil sitt mål.

Samtidig så er samfunnets ressurser begrenset (NOU 2012:16) og investeringer gjort i en sektor vil påvirke investeringer i en annen. Det vil si at det som er en risikobasert tilnærming, med oppmerksomhet kun på reduksjon av risiko, i en sektor ikke nødvendigvis er det for samfunnet som helhet. For Ptil kan det «faglige-spillet» knyttet til samfunnsøkonomisk analyse sees på langs to dimensjoner; 1) En Ptil-ekstern dimensjon, der krav om utvidet bruk av samfunnsøkonomisk analyse vil begrense Ptils makt utad. 2) Internt i Ptil der økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse nødvendigvis vil kreve utvikling og endring av eksisterende beslutningsprosesser.

5 Metodisk tilnærming

Vi har alle et perspektiv på hvordan verden ser ut og fungerer og hva som skal til for at den skal fungerer bedre. Noen ganger er dette ganske sammenfallende; eksempelvis er det liten uenighet om at jorden er rund. På andre områder er det langt mindre enighet – valget i USA 2016 er et eksempel som viser dette. Bakgrunnen og problemstillingen som er skissert i denne oppgaven, er i høyeste grad basert på forfatteren av denne oppgaven sitt eget perspektiv, slik sett vil forskningen aldri være helt uavhengig (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009). For å gjøre forskningen mest mulig uavhengig tilordnes det normer og prinsipper som forskningen bør ta utgangspunkt i. sentralt i den vitenskapelige metode er transparens i framgangsmåte, slik at leseren skjønner hvordan forfatteren har tenkt og kan sjekke ut hvilke valg og diskusjoner som er gjort for nettopp denne tilnærmingen. To virkemidler med tanke på dette er valg av forskningsdesign og metode.

5.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign viser til strukturen som ligger til grunn for å undersøke en problemstilling (Vaus 2001). Gjennom planleggingen av studien som tilslutt ender opp i et forskningsdesign, implementeres hele forskningsprosessen som omfatter dannelse av problemstilling, forskningsspørsmål, datainnsamling, analyse, tolkning og rapportering (Creswell, 2013). Funksjonen et forskningsdesign har er å sikre at det innhentes data som gjør oss i stand til å belyse problemstillingen i studien på en mest mulig uavhengig måte (basert på Vaus 2001). Forskningsdesignet gir altså den overordnede retningen, mens det på detaljnivå må tilpasses slik at de ulike fasene henger sammen.

Overordnet blir forskningsdesign ofte delt inn i tre hovedgrupper; eksplorativt- (undersøkende), deskriptivt- (beskrivende) og kausalt (forklarende) design (Saunders, Lewis & Thornhill 2012). Valg av design vil være avhengig av flere forhold, der blant annet eksisterende forskning og kunnskap på området, samt formålet med den spesifikke studien vil gi klare føringer for valg av design.

På områder der det eksisterer lite forskning og kunnskap fra før, vil forskeren ikke nødvendigvis ha klare formeninger om hva som vil bli avdekket. I slike tilfeller vil det være viktig med åpne rammer som ikke legger begrensninger på eventuelle resultater knyttet til forskningen. I slike tilfeller blir ofte et undersøkende design brukt (Saunders m.fl. 2012).

Oftest eksisterer det god kunnskap og teori på et forskningsområde, og formålet med studien er å klarlegge sammenhenger mellom ulike variabler basert på slik forhåndskunnskapen. I kausal forskning er rammene for forskningen noe strammere, der det er en klar sammenheng mellom etablert teori og studiens formål (Saunders m.fl. 2012).

Det overordnede formålet med forskning er å skape økt forståelse. For å oppnå økt forståelse er det ofte nødvendig å gi en beskrivelse av eksisterende kunnskap på forskningsområdet. Slik sett vil ofte deskriptive design inngå i et forskningsprosjekt. I noen sammenhenger kan beskrivelse eller oversikt, av et område, tema, kunnskap eller fenomen, være selve hovedformålet med studien (Saunders m.fl. 2012).

I Saunders m.fl. (2012) framstilling av forskningsdesign fremkommer det en fornemmelse av at deskriptivt design er underordnet de to andre designene. Kanskje eksisterer det noe «Maslowiansk» over forskningstradisjonene, der kausalitet er den ultimate selvrealisering. I denne oppgaven vil det fremkomme deler av alle de overordnende designene.

Utgangspunktet for studier eller forskningsprosjekt er ofte å gi en deskriptiv framstilling av nåværende ståsted. I denne studien er dette knyttet til bakgrunnen for denne oppgaven, utvikling i styring av offentlige etater, utvikling i og beskrivelse av teori for temaet som denne oppgaven omhandler og en beskrivelse av systemene som oppgaven skal analysere. For å belyse forskningstemaene er det valgt å ta utgangspunkt i prinsippal-agent teori. Denne teorien er belyst i mange sammenhenger innenfor ulike forskningsfag, og slik sett vil det kunne dannes antagelser rundt kausale forhold basert på denne teorien. I denne oppgaven blir dette analysert gjennom mål, asymmetrisk informasjon og makt knyttet til hvorfor offentlig etater og andre aktører har forskjellig syn på bruk av samfunnsøkonomisk analyse i beslutningsprosesser. Selv om prinsippal-teorien med tilhørende attributter er velkjent, kan studier med som tar utgangspunkt i denne teorien naturligvis ha utforskende elementer. I denne oppgaven kommer dette til syne ved at oppgaven er rettet mot ulike perspektiv på samfunnsøkonomisk analyse og avhengig av perspektiv kan være verktøy for å nå ulike mål hos etater.

Kort oppsummert så vil forfatterens faglige og filosofiske perspektiv påvirke hva, hvordan og hvorfor et emne blir forsket på (Saunders m.fl. 2012). I denne oppgaven er det også argumentert for at ulike overordnede forskningsdesign er komplementære og opptrer i sammen (Saunders m.fl. 2012) og slik sett vil denne oppgaven ha en blanding av deskriptive, eksplorative og kausale elementer i seg, med hovedvekt på de to første.

5.2 Forskningsstrategi

Valg av forskningsstrategi er avhengig av flere momenter, der kanskje det viktigste er om valgt strategi istandsetter forskeren til å møte formålet med studien (Saunders m.fl. 2012). Andre momenter som spiller inn er ifølge Saunders m.fl. (2012) også forskerens eksisterende kunnskap på forskningstemaet, tilgjengelig informasjon og tidsressurser.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i tre definerte prinsipal-agent forhold der samfunnsøkonomisk analyse er og har vært tema, og der forfatteren av denne oppgaven har vært og er involvert på ulikt vis. Slik sett kan de tre ulike prinsipal-agent forholdene med tilhørende prosesser som denne oppgaven er avgrenset til, sees på som case. Eksempelene omfatter tre nivåer; Ptil (individ og organisasjonsnivå), ASD og eksterne aktører. Inter- og intraorganisatoriske sammenhenger er preget av kompleksitet, og casestudier er ofte brukt på å belyse komplekse sammenhenger i sin virkelige kontekst også der det er ønskelig å forstå viktige drivere om kontekstuelle sammenhenger (Yin 2003).

Et viktig element ved case-studier er at forskeren ikke har for stor påvirkningsgrad på resultatene (Yin 2003). I de tre nevnte casene er forfatteren av denne studien involvert på ulik måte og kan dermed påvirke, slik sett er ikke dette optimalt for casestudier. Videre er prosessene i noen av de valgte casene ikke ferdige og dermed foreligger ikke selve resultatene. Ved at forfatteren er involvert i prosessene kan dette skape skjevheter i resultatene for den studien, og dermed påvirke resultatene. På den annen side er det ikke resultatene av prosessene som sådan som er interessante i denne studien, men dynamikken de ulike aktørene viser i forbindelse med samfunnsøkonomisk analyse og hvordan disse resultatene kan brukes i Ptils interne utviklingsprosess knyttet til samfunnsøkonomisk analyse.

I denne oppgaven vil eksempelene belyse temaene som den oppgaven retter oppmerksomhet på. Gjennom funnene her så vil oppgaven kunne komme med anbefalinger om hvordan Ptil bør tilnærme seg samfunnsøkonomisk analyse for bedre å oppnå sine formål. Utvikling og forbedring av grunnlag knyttet til Ptils beslutninger skjer kontinuerlig, og samfunnsøkonomisk analyse kan i den sammenheng sees på som et verktøy. Resultatene fra denne studien vil kunne være med på å påvirke denne pågående prosessen i Ptil knyttet til samfunnsøkonomisk analyse og dermed vil denne studien også inneholde elementer av aksjonsforskning.

I aksjonsforskning, i motsetning til annen type forskningsstrategi, er forskeren sterkt involvert i forskningsprosessen og er med på å påvirke betingelsene og resultatet av prosessen (Eden & Huxham 1996 s. 75). Et element ved aksjonsforskning er at den ofte er iterativ, slik at diagnose, planlegging, handlinger og evaluering skjer fortløpende for å oppnå ønskende resultater (Saunders m.fl. 2012).

Ulike forskningsstrategier kan være relevante for det samme forskningsområdet der det vil være glidende grenser (Yin 2003) og ofte vil tilnærmingen være avhengig av blant annet momentene nevnt i første avsnitt (forskerens eksisterende kunnskap på forskningstemaet, tilgjengelig informasjon og tidsressurser). Yin (2003) peker på at en multi-forskningsstrategi tilnærming kan brukes i alle mulige studier, og ved at de ikke utelukker hverandre. En viktig forutsetning Yin (2003) viser til er at noen strategier er bedre tilpasset et forskningsområde enn andre og at en viss blanding blant disse vil kunne være optimalt i forhold til et ønsket formål med studien.

Dette kan litt enkelt knyttes til forskningsspørsmålenes art – er det et *hvorfor* eller *hvordan* som skal besvares. I denne studien er begge spørsmålene relevante.

6 Datainnsamling og metode

Denne studien anvender etablert teori for å analysere dynamikken mellom ulike aktører knyttet til regulering av helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten. Som utgangspunkt retter studien oppmerksomhet mot gjennomførte og pågående prosesser der samfunnsøkonomisk analyse og helse, miljø og sikkerhet har vært og er sentrale tema. Når det forskes på komplekse sammenhenger som tar utgangspunkt i etablert teori er det viktig å bruke ulike datakilder, metoder for å analysere data og der det er mulig for andre å opponere. Ved å benytte disse ulike formene for triangulering vil resultatene i studier styrkes (Patton, 1990). I oppgaven er det anvendt datatriangulering for styrke resultatene i studien (Patton, 1990). Det betyr bruk av flere ulike datakilder og en sammenligning av disse. I oppgaven er både primær- og sekundærdata gjennomgått og analysert. Dette er supplert med informasjon fra ulike typer arrangement som er brukt i de prosessene oppgaven er avgrenset til. I denne oppgaven er dokumentanalyse den primære metodeanvendelsen, dette er supplert med annenhåndsdata og direkteobservasjon. Et viktig element i dette er min egen deltagelse i alle disse prosessene, både som oppgaveleder og som medlem av prosjektgruppen som skal utarbeide veilederen, samt i interne prosesser som omhandler utarbeidelse av beslutningsgrunnlag forut for mulige tiltak. Dette tilfører kontekst og gir viktig informasjon på hvorfor og hvordan prosesser utvikler seg (Flem, 2009).

For den pågående prosessen knyttet til utarbeidelse av en samfunnsøkonomisk veileder i petroleumsvirksomheten er rapportene (Åm 2010, Reiten 2012 og Engen 2013) gjennomgått, disse tar direkte eller indirekte for seg helse, miljø og sikkerhetsregelverket i petroleumsvirksomheten. Disse er også nevnt i regjeringserklæringen (Sundvolden 2013) som gir et grunnlag for den sittende regjeringens politikk og dermed retningslinjer og strategiske føringer som det enkelte departement må forholde seg til. For å kunne utfylle dette styringsbildet er følgende tildelingsbrev analysert ASD/Ptil, OED/OD og KMD/MD over flere år. Tildelingsbrevet uttrykker mål og føringer og er hoveddokumentet for den årlige styringsdialogen mellom departement og underordnede etat. I selve arbeidet med veilederen vil mandatet, innspill i form av faglige notater fra de ulike agentene, møtetreferater og kommentarer fra de ulike agentene, og ulike seminarer avholdt i forbindelse med arbeidet gi innspill til denne oppgaven. Et seminar i denne forbindelse ble holdt 28.01.16 hos Ptil, og handlet om «Kost/nytte i en storulykkeskontekst».

Når det gjelder eksemplene som omhandler livbåter og samsoving baserer oppgaven seg primært på dokumenter som er produsert i forbindelse med økonomiske vurderinger i de to regelverksprosessene. Begge prosessene har involvert trepartsforaene samlet, der ulike arbeidstaker- og arbeidsgiver organisasjoner enkeltvis, samt møter med enkelt selskaper og – individer har bidratt. Den formelle

prosessen har produsert innspill til de økonomiske vurderingene, økonomiske konsekvensvurderinger, partvise konsekvensvurderinger, høringskommentarer til de økonomiske konsekvensvurderingene, presentasjoner fra ulike aktører samt ulike andre kommentarer. Videre er partenes vedtekter og annen styrende diskusjon gjennomgått.

Ptils arbeid med samfunnsøkonomisk analyse er en pågående prosess som omfatter både eksterne og interne prosesser, blant annet var det Ptil som utarbeidet de samfunnsøkonomiske analysene i forbindelse med livbåt- og samsovingseksemplene. Videre foretar Ptil årlige regelverksendringer, med tilhørende konsekvensvurderinger der det gis innblikk i hva Ptil vektlegger når slike endringer skal på høring. Dermed vil analyse av de dokumentene som Ptil har produsert i forbindelse med de konkrete eksemplene og ved regelverksendringer utgjøre en del av datagrunnlaget når oppmerksomheten i denne studien rettes mot Ptil. Spesielt er det rettet oppmerksomhet på den årlige regelverksprosessen for 2013. Videre er det årlige tildelingsbrevet fra ASD til Ptil analysert. Dette gir viktige årlige føringer og mål Ptil må forholde seg til. For utfylle bildet om samfunnsøkonomiske analyser internt i Ptil er også annen intern informasjon gjennomgått.

6.1 Metodiske refleksjoner

Det kan reflekteres rundt det beskrevne forskningsopplegget langs flere dimensjoner og på flere nivåer. Fra vitenskapsfilosofiens overordnede spørsmål om hva vitenskap er og hvordan det oppnås? Til mer operasjonelle forhold som om hvordan problem, hypotese, design og metode henger sammen. Oppgaven tar ikke mål av seg å gi «vitenskapelig sikker kunnskap» - dette kan uansett ikke oppnås ifølge Popper.¹¹ Derimot vil resultatene av studien kunne gi innsikt i for Ptil hvordan ulike aktører handler i mål, asymmetrisk informasjons og makt konteksten og basert på dette hvordan dette kan brukes for at Ptil skal kunne møte økt krav om bruk av samfunnsøkonomisk analyse.

Oppgaven anvender en kombinasjon av case- og aksjonsstrategi, der casestudier er fleksible på en slik måte at forskningsopplegget kan justeres underveis etter hvert med økt kunnskap. Ulempen ved slik fleksibilitet er «tilpasningsbias». Det vil si at forutsetninger, teori, modellbruk og datainnsamling tilpasses forfatterens grunnantagelser. Ved å kombinere en casestrategi med en aksjonsstrategi kan noe av «tilpasningsbias» unngås ved at aksjonstilnærmingen er mer rigid, blant annet ved at spillereglene bestemmes av flere aktører, dog der Ptil kan påvirke disse. Uavhengigheten forsterkes ytterligere ved at prosessen knyttet til veilederen for samfunnsøkonomiske analyser i

¹¹ Karl Popper «*The Logic of Scientific Discovery*» 1934, referert til i Ragnar Fjelland "*Vitenskap mellom sikkerhet og usikkerhet*", 1999

petroleumsvirksomheten er ledet av en annen etat, og dermed styres hovedtrekkene i prosessen av denne etaten.

Denne oppgaven har avgrenset oppmerksomheten på prosesser rundt samfunnsøkonomiske analyser der datainnsamlingen er gjennomført i tilknytning til ulike prosesser med dette som tema og Ptil har en sentral rolle. Oppgavens tema kunne vært belyst med et utvidet datamateriale gjennom for eksempel intervjuer av aktører som er involvert i de konkrete prosessene, observasjon og dokumentanalyse av dokumenter utover det som er framlagt her. Utfordringen kan her være at Ptil i en intervjusammenheng eller i en observasjonssituasjon ikke vil kunne fremstå som uavhengige nok og dermed være en mulig feilkilde. Bruk av sekundærdata i form av ulike tildelingsbrev og rapporter kan begrense databias. Utfordringen med bruk av annenhåndsdata er at disse er generelle, der samfunnsøkonomisk analyse kun er en av flere faktorer som blir belyst. At det er flere prosesser som danner utgangspunkt for studien kan også balansere eventuell bias.

Forfatteren av oppgaven har deltatt og deltar i prosessene som ligger grunn for denne oppgaven. Dette kan ansees som en styrke med tanke på kunnskap om og forståelse av kontekst, prosess og informasjon, utover det som strengt tatt fremkommer av dokumentasjon som er lagt til grunn for denne oppgaven. Samtidig, kan denne nærheten til de konkrete sakene som oppgaven tar utgangspunkt i farge tilnærming, avgrensninger, vektlegging av informasjon og teori, og dermed redusere objektiviteten av vurderingene.

7 Resultater

I dette kapitlet vil resultatene fra de tre ulike prosessene som denne oppgaven omhandler. Resultatene presenteres i delkapitler knyttet til mål og asymmetrisk informasjon, der målkonflikt og nytte inngår indirekte.

7.1 Mål

7.1.1 Mål – aktører: Arbeid med sektorveileder for samfunnsøkonomisk analyse

I prosessen knyttet til utarbeidelse av samfunnsøkonomisk veileder for petroleumssektoren er det som tidligere nevnt primært seks aktører som alle forvalter ulike deler av petroleumsvirksomheten. Selv om handlingsrommet til offentlige etater til dels er begrenset gjennom lover, forskrifter og avtaler, vil en av oppgavene til departementene være å utføre den til enhver tid sittende regjering politiske målsettinger. Dette blir også understreket på alle departementenes hjemmesider, gjennom tilnærmet like formulering som eksempelvis OEDs «...*departementets mål vil utvikle seg med regjeringens energipolitiske målsettinger...*» (OED, 2013).

I forkant av en ny regjeringdannelse utarbeides det en regjeringserklæring som trekker opp politiske målsettinger for regjeringen. Denne angir ønsket politikk og dermed føringer for målene til det enkelte departement innenfor deres ansvarsområde. For den sittende regjeringen er denne politikken uttrykt i «Sundvollen-erklæringen» (Sundvolden-erklæringen, 2013). Denne detaljerer politikkutforming for hele samfunnet og vil nødvendigvis ha et vidt spekter av føringer og dilemmaer mellom de ulike områdene. I denne oppgaven avgrenses det til å se på kapitlene om miljø og klima, olje og energi, samt de overordnede føringene.

Overordnet er regjeringen blant annet opptatt av «*en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser, mindre byråkrati og motarbeide sløsing med offentlige midler*» (Sundvollen-erklæringen, 2013). På de mer spesifikke områdene miljø og klima og olje og energi gjenspeiles en mer langsiktig-konsensus tilnærming. Der politikk for miljø og klima blant annet skal baseres på prinsipper som bærekraft og føre-var prinsipp, og mer konkret opprettholdelse av naturmangfold og en langsiktig overgang til lavutslippssamfunnet.

I de politiske målsettingene for petroleumsvirksomheten forsterkes miljøaspektet ved at «*Utvinning av norsk olje og gass må skje på mest mulig miljøvennlig måte*» og for utvinning i nye områder en ekstra stor oppmerksomhet på helse, miljø og sikkerhet. En viktig politisk føring for ressursforvaltningen er å «*Arbeide for å redusere kostnadsnivået på norsk sokkel, blant annet gjennom oppfølging av Åm-utvalget og Reiten-utvalget*».

Selv om ulike aksjoner konkretiseres, er regjeringserklæringen såpass romslig innenfor petroleumsområdet, at de ulike departementene har et handlingsrom for å realisere de politiske målsettingene. Koblet til Rasmussens modell for mål langs flere dimensjoner har ikke uventet OED overordnet mål når det gjelder økonomi og sikkerhet (spesielt knyttet til miljø) (OED, 2013)¹². For ASD er størstedelen av oppmerksomheten overordnet på dimensjonen arbeidsmiljø, der sikkerhet uttrykkes som grunnleggende for å kunne ivareta arbeidsmiljø, men også der mål er tilpasset langs dimensjonen økonomi innbakt (ASD, 2016)¹³. KMD har et mer ensidig mål knyttet til sikkerhet med oppmerksomhet på miljø og klima (KMD, 2014)¹⁴. Dette understrekes til en viss grad av regjeringserklæringen ved at det ikke uttrykkes direkte økonomiske mål utover «*kostnadseffektiv teknologi for fangst og lagring av CO2*».

Departementene har en rekke ulike roller og oppgaver, der en er knyttet til ansvaret som øverste forvaltningsmyndighet i et hierarkisk forvaltningssystem, med tilhørende etatsstyringsansvar (Ramslien, 2005). I styringsdialogen mellom departement og underliggende etat blir det utarbeidet ulike dokument som tildelingsbrev, virksomhetsrapporter, møtereferater, samt diverse saks spesifikk skriftlig korrespondanse. «*Tildelingsbrev er det sentrale styringsverktøyet fra et departement til en underliggende virksomhet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene*». (Regjeringen, 2016).

Ved gjennomgang av tildelingsbrevene til de underliggende etatene som blir belyst i denne oppgaven viser stor variasjon i detaljeringen og mengden av styringskrav (Kjærvik & Askim 2015). Tildelingsbrevene¹⁵ til OD og Ptil følger en ganske tradisjonell styringstilnærming, med et overordnet formål, konkrete handlingsmål og konkrete aktiviteter knyttet til handlingsmålene. MD skiller seg ut ved at det er det direktoratet med mest styringskrav i hele den statlige forvaltningen (Kjærvik og Askim 2015). Det vil si at KMD er mer detaljerte i sin styringsdialog med MD enn det både ASD og OED er for hhv. Ptil og OD. Dette vises igjen både i form av antall mål og styringsparametere i tildelingsbrevet (KMD, 2017) og er ytterligere forsterket av egen styringsinstruks (KMD, 2016).

¹² Et overordnet mål er å sikre høy verdiskaping gjennom effektiv og miljøvennlig forvaltning av energiresursene.

¹³ «Målet med arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken er et arbeidsliv med plass for alle, som sikrer arbeidstakernes medvirkning, medbestemmelse og behov for vern og trygghet, og som gir en hensiktsmessig tilpasning til utviklingen i næringslivet».

¹⁴ «Departementet har ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål og sørge for resultatoppfølging av klima- og miljøpolitikken».

¹⁵ Tildelingsbrev 2016 er brukt for OD fordi tildelingsbrevet for 2017 ikke er publisert.

Ved å se på etatenes overordnede mål i Rasmussens dimensjoner viser formuleringer som «*Petroleumstilsynets mål og tiltak skal underbygge regjeringens mål for arbeidsmiljø- og sikkerhet*» to ting: 1) at Ptil primært har mål innenfor sikkerhet- og arbeidsmiljødimensjonen og 2) at Ptil er et virkemiddel for å nå politiske målsetninger på området (ASD, 2017). Dette balanseres i tildelingsbrevet med krav om «*å utføre gode og grundige vurderinger av antatte konsekvenser, kostnader og nyttegevinster av foreslåtte regelverkskrav og oppfølgingstiltak overfor næringen*», som understreker en avveining (ASD, 2017). Når det gjelder det politiske aspektet ved målsetningen kommer dette tydeligere til syne i det seneste tildelingsbrevet enn tidligere tildelingsbrev, der dette poenget har vært langt mer indirekte (ASD).

For OD er det ikke unaturlig at hovedmålet er «...å bidra til størst mulige verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten gjennom en effektiv og forsvarlig ressursforvaltning...» (OED, 2016). I forlengelsen av ODs hovedmål uttrykkes det «... helse, miljø, sikkerhet og beredskap» skal være hensynstatt. Etter forfatterens mening er dette et sterkere uttrykk for en multimåltilnærming enn tilfellet er for Ptil. I tildelingsbrevet blir oppfølging og gjennomføring samfunnsøkonomisk analyse (kost-/nyttevurderinger) i flere sammenhenger trukket fram som en konkret aktivitet knyttet til underordnede styringsparametere også på myndighetsområder som faller utenfor OD sitt eget myndighetsområde, blant annet ved at OD «...være pådriver for at det foretas kost-/nyttevurderinger av relevante myndighetsreguleringer...» (OED, 2016).¹⁶

Tildelingsbrevet til MD er som tidligere nevnt langt mer detaljert, der overordnede føringer som tar utgangspunkt i ulike stortingsmeldinger følges av 15 nasjonale mål, med en tilhørende underskog av konkrete aktiviteter (KMD, 2017). Noe av forklaringen kan ligge i MDs bredere ansvarsområde som går på tvers av alle sektorer, mens Ptil og OD sitt ansvarsområde kun er knyttet til petroleumssektoren. Når det gjelder hvordan de ulike målene kan knyttes til Rasmussen er de 15 nasjonale målene overveiende knyttet til det utvidede sikkerhetsmålbegrepet. I overordnede prioriteringer blir denne ensidige tilnærmingen til dels balansert med at «*utredningsinstruksen skal legges til grunn for alle utredninger av tiltak som utføres i og for direktoratet og som omfattes av instruksen*». I praksis betyr dette at MD må ha en tilpasset samfunnsøkonomisk analyse knyttet til tiltak og dermed ivareta økonomidimensjonen.

Gjennomgangen av ulike styrende dokumentasjon hos de involverte etatene som er med i arbeidet med samfunnsøkonomisk veileder, viser at de har mål langs flere dimensjoner, som kan ordnes i et målhierarki. Figur 5 under viser langs hvilke dimensjoner aktørene i veiledergruppen har mål og

¹⁶ Se ulike tildelingsbrev fra OED til OD (2014, 2015 og 2016)

hvordan disse ser ut til å være prioritert i den styrende dokumentasjonen. Grønt markerer at dette er en viktig måldimensjon for agenten, mens gult markerer at det er en underordnet måldimensjon. Hvit marker at det ikke er uttrykt mål for området eller at dette faller utenfor myndighetsområdet til etaten.

| Oppsummering av mål agenter – arbeidsgruppen samfunnsøkonomisk veileder petroleumssektoren | | | |
|--|--|------------------------|---------------------|
| Mål \ Agent | Økonomisk dimensjon | Arbeidsmiljø dimensjon | Sikkerhetsdimensjon |
| OED | Grønt | Gult | Gult |
| KMD | Gult | Hvit | Grønt |
| OD | Grønt | Gult | Gult |
| MD | Gult | Hvit | Grønt |
| Ptil | Gult | Grønt | Grønt |
| Finansdepartementet | Ikke vurdert - fordi de kun har en underordnet rolle | | |
| DFØ | Ikke vurdert - fordi de kun har en underordnet rolle | | |

Figur 5: Oppsummering av agenterens mål i arbeidet med veileder for samfunnsøkonomisk analyse i petroleumssektoren

7.1.2 Mål – Aktører arbeid regelverksforum

Det overordnede formålet med trepartssamarbeidet innenfor HMS i petroleumsvirksomheten er å ha *arenaer der myndighetene møter arbeidsgivere og arbeidstakere for gjensidig informasjon, debatt og strategiutvikling i det som angår helse, miljø og sikkerhet (HMS)* (Petroleumstilsynet, 2009). I tillegg til det demokratiske aspektet knyttet til trepartsamarbeidet bidrar prosessene *til å redusere konfliktnivået og eierskapet til resultatene øker* (Petroleumstilsynet, 2009). Slik sett vil de ulike trepartsarenaene som er etablert for HMS i norsk petroleumsnæring rette oppmerksomheten mot HMS. I underbruket, regelverksforum, er dette spisset inn mot *informasjon, diskusjon, rådgivning og eventuelt tilbakemelding om arbeidet med utvikling og vedlikehold av rammesettende dokumenter for petroleumsvirksomhet*. Arbeidet i regelverksforum bidrar dermed med til å utvikle de regulatoriske rammene for forsvarlig petroleumsvirksomhet på norsk sokkel (Regelverksforum, u.d.).

Dynamikken i regelverksforum vil dermed blant annet være knyttet til valg av de ulike rammesettende løsningene. I denne oppgaven blir denne dynamikken belyst gjennom to eksempler, samsoving og livbåter. Dette var to eksempler der Ptil i dialog med partene foreslo forskriftsendringer. Ptil inviterte partene i regelverksforum til å komme med innspill til en samfunnsøkonomisk analyse. I den sammenheng vil de ulike partenes formål eller mål kunne være styrende for utformingen av innspill.

Selv om det kan være forskjellige meninger og mål mellom de ulike arbeidstakerorganisasjonene og de ulike arbeidsgiverorganisasjonene, så vil de gruppevis ofte på et overordnet nivå ha sammenfallende interesser og mål. I eksemplene er det primært to offentlige etater regelverksforum som er involvert, Ptil og Sjøfartsdirektoratet (Sdir). Sdir er indirekte involvert fordi det i begge eksemplene involverer regelverksendringer også knyttet til flyttbare innretninger, men regelverksendringene er knyttet til når disse innretningene er i petroleumsvirksomhet og dermed utenfor Sdir sitt myndighetsområde. Dermed får Sdir en mer observatør rolle, med høringsmuligheter på lik linje som andre interessenter når det gjelder de valgte eksemplene.

I forbindelse med forslag til endring av aktivitetsforskriften (af) § 31, tredje ledd (samsoving) ble det fra noen av interessentene pekt på at de økonomiske konsekvensene ikke var godt nok utredet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ba dermed om en utvidet vurdering av økonomiske konsekvenser ved en endring av af § 31 – tredje ledd. *«For å sikre at saken belyses fra flere hold mener departementet det er naturlig at Petroleumstilsynet initierer samarbeid med Oljedirektoratet i gjennomføring av en slik analyse»* (AID). Dermed ble OD som ikke er medlem i regelverksforum involvert som en agent i dette eksempelet. Uenighet om forutsetninger endte med at de utarbeidet sitt eget alternativ.

Det er som tidligere nevnt tre arbeidsgiverorganisasjoner med i Regelverksforum, som alle har et sett av overordnede formål, med tilhørende mål og strategier uttrykt i vedtektene sine. Naturlig nok er det primære formålet til arbeidsgiverorganisasjonene å *«...ivareta medlemsbedriftenes felles interesser...»* (Norsk Industri, 2016) (Norsk olje og gass, 2014). Selv om det er ulik presisering om hva dette innebærer så er det økonomiske mål som er mest fremtredende, gjennom blant annet formuleringer som *«...rammebetingelser og arbeidsvilkår som styrker deres konkurransevne og lønnsomhet og gir grunnlag for varig verdiskaping og gode og sikre arbeidsplasser.»* (Norsk olje og gass, 2014). Formål knyttet til sikkerhet og arbeidsmiljø i vedtektenes ordlyd er ikke sterkt fremtredende, men brukte begreper som *«... varig verdiskaping og gode og sikre arbeidsplasser»* vil kunne ivareta mål knyttet til arbeidsmiljø og sikkerhet (Norsk olje og gass, 2014). Dette blir også understreket ved at disse dimensjonene blir ivaretatt i den mer operasjonelle delen av organisasjonene gjennom blant annet gjennom egne organisasjonsenheter og fagområder som skal arbeide med HMS for

medlemsbedriftene. Legges Rasmussens multimål perspektiv til grunn er arbeidsgiverorganisasjonene på et formålsnivå trukket mot økonomiske mål, mens dette balanseres i det operasjonelle delen av organisasjonene, der også mål langs arbeidsmiljø og sikkerhet ivaretas.

Et hovedskille mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene er at førstnevntes medlemmer er organisasjoner, mens sistnevntes medlemmer er individer. Dermed er målene som arbeidstakerorganisasjonene fremhever ofte knyttet til å fremme individuelle interesser. I gjennomgangen av Regelverksforums arbeidstakerorganisasjoners vedtekter er det ulike varianter av hva som inngår i interesser, men de er preget av en stor bredde som skal ivareta den enkelte arbeidstakeren på flere områder. Eksempelvis fremheves det fra LOs vedtekter «...*fremme og samordne lønnstakernes faglige, økonomiske, helsemessige, sosiale, forsikringsmessige og kulturelle interesser.*» (LO, 2013).» I de mer spesialiserte organisasjonene rettet mot petroleumsvirksomheten, IE og SAFE blir det i tillegg til de økonomiske og velferdsmessige målene også gitt mer konkrete mål rettet mot sikkerhet og arbeidsmiljø. Blant annet viser SAFE i sine vedtekter til «...*sikre medlemmene reell innflytelse overfor arbeidsgivere og myndigheter innen områder som helse, miljø og sikkerhet...*» (SAFE, 2014) og i IE sine vedtekter «...*gjennomføring av bedre helse- miljø og sikkerhet på arbeidsplassene...*». (IE, 2014). Sett i lys av Rasmussens multimål perspektiv er hovedtyngden av mål hos arbeidstakerorganisasjonene primært langs dimensjonene økonomi og arbeidsmiljø, med oppmerksomhet på individet. De spesialiserte arbeidstakerorganisasjonene, IE og SAFE organisasjonene balanserer dette med å vise til sikkerhet.

Et interessant tilleggspoeng i forbindelse med arbeidstakerorganisasjonenes deltagelse i regelverksforum er at Fellesforbundet og Industri Energi begge to er LO-forbund og dermed er det en form for prinsipal-agent forhold mellom disse to og LO, i tillegg til å være representert i regelverksforum.

Oppsummert viser gjennomgang av ulike styrende dokumentasjon hos de involverte aktørene i trepartssamarbeidet mål langs flere dimensjoner, som kan ordnes i et målhierarki. Figuren (figur 6) under viser hvilke dimensjoner aktørene i trepartssamarbeidet har mål langs og hvordan disse ser ut til å være prioritert etter den styrende dokumentasjonen. Grønt markerer at dette er en viktig måldimensjon for aktør, mens gult markerer at det er en underordnet måldimensjon. Hvit markerer at det ikke er uttrykt mål for området eller at denne aktørens mål ikke er gjennomgått.

| Oppsummering av mål agenter – Samsoving og Livbåter, samfunnsøkonomiske analyser | | | |
|--|---|------------------------|---------------------|
| Mål \ Agent | Økonomisk dimensjon | Arbeidsmiljø dimensjon | Sikkerhetsdimensjon |
| Ptil | | | |
| NOG | | | |
| NR | | | |
| Norsk Industri | | | |
| LO | | | |
| Industri Energi | | | |
| Fellesforbundet | | | |
| SAFE | | | |
| Lederne | | | |
| DSO | | | |
| Arbeidsgiverne samlet | | | |
| Arbeidstagerne samlet | | | |
| SDir | Ikke vurdert - fordi de i liten grad har vært involvert i de omtalte eksemplene | | |
| MD | | | |
| HDir | | | |
| Fylkesmannen i Rogaland | | | |
| ASD | Ikke gjennomgått - observatør | | |

Figur 6: Oppsummering av agents mål i forbindelse med samsovingssaken.

Selv om de ulike arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene ikke nødvendigvis har helt sammenfallende mål vil henholdsvis arbeidstagerne og arbeidsgiverne bli behandlet samlet. Dette kan

også begrunnes med at de ofte har like innspill og henviser til hverandres innspill (IE, 2013) (SAFE, 2013) (Norsk olje og gass, 2013) (Norges Rederiforbund, 2013).

7.2 Asymmetrisk informasjon

I kapittel 3.2 ble begrepet asymmetrisk informasjon i forbindelse med PA-teori gjennomgått, der den asymmetriske informasjonsproblemet primært ble delt inn i to undergrupper: 1) *skjult informasjon, som viser til situasjoner der agenten har relevant informasjon som prinsipalen ikke har og 2) skjulte handlinger, der prinsipalen ikke kan observere agentens handlinger* (Hagen 1992). En videre dekomponering av disse undergruppene peker på hvordan disse kan framstå i praksis. Avhengig av aktørens ståsted vil de bruke informasjonen som best tjener deres mål. Dette kan i de konkrete eksemplene som denne oppgaven gjennomgår være i form av informasjon som den enkelte aktør trekker fram som viktig, å unngå å dele informasjon eller kritisere den informasjonen som andre aktører framhever.

7.2.1 Asymmetrisk informasjon - arbeid med sektorveileder

Arbeidet med sektorveileder for samfunnsøkonomiske analyse i petroleumssektoren er som tidligere nevnt enda ikke ferdigstilt, selv om dette skulle vært gjort i utgangen av 2016 (Se vedlegg B: Mandat). Dermed vil det kun være resultater som er fremkommet fram til nå som oppsummeres her. Det hadde i utgangspunktet vært ønskelig med et konkret sluttresultat, i form av en veileder i samfunnsøkonomisk analyser for petroleumssektoren. På den annen side er det i selve arbeidet med å utforme at preferansene til den enkelte involverte aktør kommer fram. Dette skjer bl.a. gjennom hvilken informasjon det gis innspill om til prosjektgruppen og hvilke faglige aktiviteter som iverksettes. Det sektorveilederen kunne gitt svar på i tillegg var i hvilken grad de involverte aktørene hadde fått gjennomslag for sitt ståsted.

Bakgrunnen for arbeidet med sektorveileder kommer av et i et regjeringsvedtak, og er utdypet i rundskriv fra Finansdepartementet (FIN 2014) og operasjonalisert i et mandat fra OED (Se vedlegg B: Mandat). Mandatet viser i korte trekk at det skal utarbeides en sektorveileder «...som skal omfatte beslutninger i tilknytning til ressursforvaltning, helse, miljø og sikkerhet som fattes med konsekvenser for petroleumssektoren.» Veilederen skal inneholde to deler, en for saksbehandlingsrutiner og en for hvordan samfunnsøkonomisk analyser knyttet til beslutninger i petroleumssektoren bør utføres. En viktig føring for veilederen er at den skal utfylle den allerede sektorovergripende veilederen til DFØ, og spesielt gi nærmere informasjon om hvordan storulykkesrisiko, miljøverdier og utsatt produksjon skal behandles. Slik sett går mandatet lenger enn målet til en samfunnsøkonomisk analyse som er gitt i DFØs veileder; «For å sikre konsistente analyser innad og på tvers av sektorer er det viktig at alle

*etterlever et sett med felles retningslinjer for metode og valg av sentrale parameterverdier.» (DFØ 2014 s. 6) I både mandatet og DFØs veileder er det en innebygd tanke om at samfunnsøkonomisk analyser innenfor en sektor skal ha en eller annen form for likhet. Men der DFØs veileder gir en ytre ramme som sektoren skal arbeide innenfor, er målet til mandatet mer ensrettet gjennom formuleringen; «*hvordan den samfunnsøkonomiske analysen bør utføres*» (Se vedlegg B: Mandat). Naturligvis kan dette bety at sektorveilederen inneholder rammer som kan ivareta den enkeltes etat særegenheter, og i arbeidet med veilederen er det den enkelte etats oppgave å se til at dette blir ivaretatt.*

På områder hvor verdien av ulike parametere er gitt i rundskriv (R-109/14) fra Finansdepartementet, er det til dels enighet blant medlemmene i arbeidsgruppen. Dette er parametere som går på tvers av alle sektorer i samfunnet også utenfor petroleumssektoren, og omhandler blant annet verdien på tid, liv og helse og kalkulasjonsrenten. Diskusjonen i arbeidsgruppen rundt parameterne gitt av Finansdepartementet er i hovedsak knyttet til om de er absolutte eller om det er situasjoner hvor de kan avvikes fra.

Når det eksempelvis gjelder verdi av liv initierte Ptil en diskusjon om verdien av liv er den samme ved en storulykke med multiple tap av liv, som ved n enkelt ulykker som gir det samme antall tap av liv (Ptil 2016). Diskusjonen er basert på Cass R. Sunstein (Sunstein 2002) der tradisjonell verdsettingstilnærming til tap av liv ($n \times VSL^{17}$) ved større ulykker underkommunerer de faktiske kostnadene for samfunnet. Det foreløpige resultatet er at det i situasjoner med potensial for tap av flere liv (storulykke) skal det tas hensyn til mereffekten av dette. Denne vurderingen skal gjøres kvalitativt (Ptil* 2016).

Et annet eksempel som FIN viser til og som diskuteres i arbeidsgruppen, er samfunnets kalkulasjonsrente på 4% (FIN 2014). Lav kalkulasjonsrente betyr at nettonåverdi av prosjekter med langsiktige kontantstrømmer holder seg høyt, kalkulasjonsrente er derfor en viktig parameter for OD mål om å *bidra til størst mulige verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten*. I arbeidet med sektorveileder er kalkulasjonsrenten for utvinning, av OED, satt høyere (7%) (OED 2016) enn normalt i samfunnsøkonomisk analyser fordi oljeprisen er syklisk og dermed er det knyttet større usikkerhet til kontantstrømmen for utvinning. Dette medfører at færre prosjekter blir samfunnsøkonomisk lønnsomme og OD er lenger fra å oppnå sitt mål. OD har derfor i flere møter uttrykt uenighet med bruk av så høy kalkulasjonsrente for utbyggingsprosjekter.

Miljøgoder er ofte ikke prissatt i markedet og kan dermed ikke tilordnes en monetær verdi, selv om dette kanskje er den viktigste nytteverdien av forsvarlig petroleumsvirksomhet. For å få fram det brede

¹⁷ VSL – Value of Statistic Life

spekteret knyttet til miljøets nytteverdi er det igangsatt mange forskningsprosjekter for å utarbeide verktøy som kan systematisere nytten av miljøet. En populær tilnærming til beskrivelse av miljøgoder er gjennom verktøyet økosystemtjenester (forsynende tjenester, regulerende tjenester, kulturelle tjenester og understøttende tjenester) og som MD har spilt inn i forbindelse med arbeidet knyttet til sektorveileder (MD 2016).

I forbindelse med MDs innspill knyttet til økosystemtjenester blir føre-var prinsippet beskrevet. Bruk av prinsippet i forbindelse med beslutninger gir bredere rammer enn tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser, jfr. Sørskår & Abrahamsen 2016. Føre-var prinsippet viser til situasjoner med store konsekvenser og vitenskapelig usikkerhet, og legger til grunn at mangel på kunnskap ikke skal brukes for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak. Dermed brettes mulighetsrommet for begrunnelse av beslutninger i petroleumsnæringen ut og målet for veilederen om hvordan samfunnsøkonomisk analyser *bør utføres* vanskeligere å oppnå. I kommentar til MDs beskrivelse av føre-var prinsipp blir det vist til DFØs veileder (DFØ 2014 s. 151-152) der det er listet opp fire retningslinjer for når føre-var prinsippet bør brukes. Disse gir klare begrensninger i bruk av føre-var prinsippet.

Investeringer finansiert av staten skal tilordnes en skattekostnad på 20% (Skattekostnaden settes til 20 øre per krone) (FIN 2014). *«Det er imidlertid ikke vanlig praksis å regne skattekostnad dersom et tiltak medfører endringer i inntekt fra den ordinære selskapsskatten. For å oppnå likebehandling mellom ulike sektorer i økonomien skal det derfor kun tas hensyn til endring i offentlig finansieringsbehov som følge av endringer i statens inntekter fra særskatten.»* (OED* 2016) Det vil si at investeringer i HMS - tiltak tilordnes en skattekostnad på ca. 10%. Dette oppveies ikke av eventuelle unngåtte skattetap som følge av en ulykke, og altså en økt kostnad ved investeringer i HMS-tiltak.

For å kunne bruke tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser er sannsynligheter for utfall en viktig faktor, fordi hjelper analytikeren med beregne forventningsverdier. I innspill til veilederen fra Ptil om storulykker i petroleumsindustrien ble det vist til følgende karakteristika om storulykke: *«Storulykker karakteriseres ved at de oftest har et komplekst og sammensatt hendelsesforløp der sannsynligheten for en spesifikk storulykke er svært liten og konsekvensene er svært store, men kunnskapen som sannsynlighetene bygger på kan være relativt svak (stor usikkerhet).»* I slike tilfeller hvor *«...en ikke kan fastslå at sannsynligheten for katastrofale virkninger er neglisjerbar, vil standard analysemetode for risikable utfall (der sannsynlighetsfordelingen antas kjent) kunne undervurdere, kanskje i betydelig grad, forventet kostnad ved at samfunnet utsettes for en ukjent grad av storulykkesrisiko. Tradisjonelle nytte-kostnadsanalyser vil da ikke være egnet til å beregne et optimalt sikkerhetsnivå»*. (NOU 2012:16 kap. 8). Det betyr at vi beveger oss mot et *«ekstremt sikkerhetsperspektiv»* i figur 1 til Sørskår &

Abrahamsen (2016) og som ved føre-var prinsippet brettes beslutningsmulighetsrommet ut. For å synliggjøre en mulig tilnærming for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for tiltak i forbindelse med storulykkesrisiko, ble det bestemt at Ptil skulle lage et eksempel på dette.

Det ble laget et forenklet eksempel som tok utgangspunkt i et konkret tilfelle fra petroleumsvirksomhet i USA angående leteboring utenfor Alaska, der fasene ble tilpasset samfunnsøkonomisk analyse angitt i DFØs veileder ble utarbeidet (BSEE, 2016). I det første utkastet ble det ikke vist til sannsynligheter, kostnadene ble beskrevet kvantitativt og nytten både kvalitativt og kvantitativt. Det hele ble oppsummert med en break-even analyse uten bruk av sannsynligheter. Etter innarbeidelse av kommentarer og nytt utkast til neste arbeidsgruppemøte, viste det seg at eksempelet identifiserte «*prinsipielle uenigheter*» mellom Ptil og OED om tilnærming til bruk av samfunnsøkonomisk analyse i forbindelse med storulykkesrisiko, det ble derfor besluttet å løfte saken til referansegruppen for arbeidet. Gjennom en bilateral tilnærming mellom Ptil og OED ble det i et telefonmøte bestemt at Ptil skulle utarbeide et nytt eksempel.

Det nye eksempelet tok utgangspunkt i det samme eksempelet som forrige gang der innholdet var mer utfyllende enn ved det første eksempelet. Igjen ble tilpasset DFØs (2014) faser ifor en samfunnsøkonomisk veileder. I tillegg til å være mer utfyllende, inneholdt det nye eksemplet beregnede sannsynligheter for en ukontrollert utblåsning. Disse sannsynlighetene ble ikke brukt utover å vise at sannsynligheten for en utblåsning var svært liten. I epost fra OED 11.01.2017 ble arbeidsgruppen orientert om «*at vi ikke føler det er behov for å heve denne saken*».

Tas det utgangspunkt i modellen til Sørskår & Abrahamsen (2016) ser en at OED/OD vil ha en veileder som angir en tilnærming som beveger seg mot det «*ekstremt økonomiske perspektivet*», mens KMD/MD og Ptil ser at en slik tilnærming ikke nødvendigvis får fram hele bildet og dermed må det være åpning for videre perspektiv.

7.2.2 Asymmetrisk informasjon - trepartssamarbeidet

I dette avsnittet gjennomgår oppgaven to konkrete samfunnsøkonomiske analyser som ble gjennomført i forbindelse med forslag til regelverkendringer knyttet til forsvarlig evakuering (livbåtsaken – ulike forskriftsendringer) og nødvendig restitusjon og hvile (samsoving – af § 31, tredje ledd).

For at samfunnsøkonomiske analyser skal kunne bidra til å gi et bedre grunnlag for beslutninger knyttet til HMS, er god informasjon viktig. For HMS i petroleumsvirksomheten er trepartssamarbeidet en viktig informasjonskilde. I begge eksemplene (samsoving og livbåt) ble medlemmene i regelverkforum (primært arbeidsgiver- og arbeidstakersiden) bedt om å gi informasjon som kunne anvendes inn i den

samfunnsøkonomiske analysen. I *livbåtsaken* ble OLF (nå Norsk olje og gass) bedt om å lage en egen konsekvensvurdering, og de andre partene bedt om å komme med egne innspill. Etter en overordnet gjennomgang fra Ptil om mulige virkninger av forslag til regelverksendring når det gjaldt samsoving, ble partene i regelverksforum under møtet 03.09.2009 bedt om å gi innspill. For å teste godheten av informasjonen som ble spilt inn fra partene, ble alternative informasjonskilder som allerede eksisterende informasjon, enkeltsselskaper og arbeidstakere kontaktet og bedt om å gi supplerende informasjon fra pågående prosjekter og studier knyttet til både livbåter og samsoving.

Resultatene viste at informasjonen, knyttet til kostnadene ved regelverksendringene (samsoving og livbåtsaken), som arbeidsgiverorganisasjonene spilte inn prosessen enkeltvis og aggregert lå høyere enn ved innspill fra det enkelte selskapet (Eksempelvis Gassco, 2015). Eksempelvis viste Norsk olje og gass i sitt høringsinnspill i livbåtsaken til et prosjekt med kostnad på 500 MNOK for et livbåtsystem og aggregerte dette opp for alle livbåter på permanent plasserte innretninger (Norsk olje og gass, 2014). Når det gjaldt indirekte kostnader lå også kostnadene høyere enn når enkelt selskap ble bedt om å gi informasjon. Eksempelvis viste Norges Rederiforbund (NR) i samsovingssaken at oppgradering av 10 lugarer ville gi driftsavbrudd på 21-28 dager (Ptil, 2010)¹⁸. Det var påpekt fra Petroleumstilsynet at oppgraderinger skulle tas ved femårs klassing og verftene som foretok lugaroppgraderinger viste til at oppgraderingene ikke lå på kritisk linje¹⁹ (Ptil, 2010).

Når det gjaldt informasjon om nytte viste resultatene for arbeidsgiverorganisasjonene at denne var mindre utfyllende enn for kostnader og de reduserte betydningen av denne. I samsovingssaken pekte eksempelvis NR i generelle vendinger på nytten av god restitusjon og hvile, uten å gå konkret inn på dette temaet (Ptil, 2010). I livbåtsaken fikk Norsk olje og gass utarbeidet en rapport som viste til sparte liv som følge av endring i regelverket og påpekte at kostnadene ikke stod i forhold til nytten (Norsk olje og gass, 2014).

For arbeidstakerorganisasjonene viste resultatene at de primært var opptatt av få igjennom regelverkstiltakene uten å spille inn særlig informasjon om kostnader. I et tilfelle ble det vist til at selskapene arbeidet med mer kostnadseffektive livbåtløsninger enn opprinnelige planer (NITO, 2014). Når det gjaldt nyttesiden hadde arbeidstakerorganisasjonene få begrunnende meninger. Eksempelvis viste de til tall i samsovingssaken uten at det kom fram at dette var på grunn av redusert samsoving (Ptil, 2010).

¹⁸ I denne referansen ligger alle høringsinnspillene fra partene og ODs konsekvensutredning som vedlegg, derfor vil denne referansen bli gjentatt ofte.

¹⁹ Den aktiviteten i et prosjekt som er bestemmende for sluttdatoen av prosjektet.

Manglende analyse av nytte og kostnader i forbindelse med HMS-arbeid kan utfordre den samfunnsøkonomiske analysens utsagnskraft (Forfatterens tolkning av Karlsen, Forbi bunnlinjen – Balansert HMS-økonomi, 2012). Dette gjelder spesielt nyttesiden. Resultatene viste at informasjon om nyttesiden sjeldent kom fram i de belyste casene. De nytteverdiene som det ble vist til var få og ikke like godt begrunnet som kostnadene, med unntak av Norsk olje og gass sin utarbeidelse av rapport om sparte liv ved livbåtoppgraderinger (Norsk olje og gass, 2014).

Derimot viste dokumentene at Ptil forsøkte å skape diskusjon om mulige nytteverdier knyttet til redusert samsøving (Regelverksforum, 2009). Ptil gjennomførte blant annet en statistiske analyse av tall fra RNNP (Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet) og fant *klare indikasjoner på økt risiko for arbeidstakere som samsover, sammenlignet med de som ikke samsover* (Ptil, 2010). Dette ble bagatellisert av arbeidsgiverorganisasjonene (Ptil, 2010). Dette er med å understreke et annet mulig resultat om RNNP som både kan sees på som asymmetrisk informasjon, nytte utfordring og en mulig målkonflikt – nemlig at RNNP som i utgangspunktet skal skape en omforent forståelse blant partene om risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet, (Ptil, 2014) blir brukt asymmetrisk for å støtte opp om de enkelte partenes mål.

Den utfyllende informasjonen fra enkeltsselskaper og enkeltpersoner viste et mer nyansert bilde av spesielt kostnadssiden ved livbåtsaken (Offshore.no, 2015). For nyttesiden var informasjonen også her mangelfull.²⁰

Tas det utgangspunkt i modellen til Sørskår & Abrahamsen (2016, figur 1) ser en at arbeidsgiverorganisasjonene beveger seg mot det «*ekstremt økonomiske perspektivet*» ved at de konsekvent etterlyser kost-nytte analyser. Arbeidstagerne på den andre siden har en tilnærming til samfunnsøkonomisk analyse som beveger seg mot et ekstremt sikkerhetsperspektiv.

7.2.3 Asymmetrisk informasjon – Petroleumstilsynet

I gjennomgangen av asymmetrisk informasjon knyttet til prosessene om den samfunnsøkonomiske veilederen og de foreslåtte regelverksendringene er/var Ptil en aktør. Som beskrevet tidligere er prinsippal-agent forhold dynamiske. Eksempelvis er Ptil prinsippal når de engasjerer Regelverksforum i arbeidet med den samfunnsøkonomiske analysen knyttet til de foreslåtte regelverksendringene. Når så det steget i regelverksendringsprosessen er ferdig og et samlet forslag til regelverksendringer skal videre til beslutning hos ASD (regjeringskollegiet) er Ptil igjen en agent og ASD prinsippal.

²⁰ På grunn av lovnader om kildebeskyttelse kan det ikke vises til interne Ptil dokument rundt møter med enkelt selskap og enkelt personer.

Dermed står Ptil i eksemplene overfor to utgangspunkt med hensyn til utfordringene knyttet til asymmetrisk informasjon; 1) Ptil som agent og mulighet til å styre informasjonen til fordel for Ptils formål. 2) Ptil som prinsipal og asymmetriske informasjonsproblematikken med hensyn til agenten.

Det vil primært tatt utgangspunkt i eksemplene som er gjennomgått ovenfor og supplert med ytterligere informasjon. Den viktigste virkemiddelet Ptil har for å oppnå formålet sitt er regelverket og utvikling av dette. Gjennom ulike prosesser internt og eksternt foregår det årlig en utvikling av regelverket for at det best mulig skal kunne bidra til å møte HMS-utfordringene petroleumsnæringen står ovenfor. I regelverksarbeidet er Ptil en agent for ASD (regjeringskollegiet) som er prinsipal. I henhold til intern prosedyre for årlige regelverksendringer utarbeider Ptil begrunnende forslag til forbedringer og endringer i regelverket, som blir forelagt ASD. Etter samtykke fra ASD sender Ptil forslagene ut på høring. I denne konteksten kan asymmetrisk informasjon forekomme. Ptil sitter på den faglige kompetansen med tilhørende informasjonsgrunnlag, spesielt knyttet til det tekniske området, og utarbeider beslutningsgrunnlaget som følger forslaget til regelverksendringer.

En analyse av høringsutkastet til forslag om regelverksendringer i 2013 (Ptil, 2013) viser at det ble foreslått 77 endringer i regelverket. Året er valgt pga. av at det var mange endringer dette året. En gjennomgang av høringsutkast til regelverksendringer for 2015 og 2016 gir ganske sammenfallende resultat, selv om antall regelverksendringer er mindre disse årene. Høringsutkast til regelverksendringer 2014 omhandlet primært evakuering (livbåtsaken). Det er kun sett på forskriftsendringer, ikke endringer i veiledningen. Endringene varierte fra flytting av forskrifter, til presisering/klargjøring/tydeliggjøring av forskriftstekst, til større forskriftsendringer. De fleste foreslåtte endringene synes å ha få eller ingen utilsiktede virkninger, noe som også gjenspeiles i at «ingen» er brukt som beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser, 45 ganger. Noen av endringene utdyper «ingen» tekstmessig med «ingen vesentlige», eller med «således ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser». Det er også noen foreslåtte regelverksendringer som minsker de økonomiske og administrative kostnadene og dermed reduserer kostnadene for petroleumsnæringen ifølge høringsutkastet.

Fra Ptil var det åtte forslag til regelverksendringer i høringsutkastet som medførte kostnader for næringen. To av endringene var knyttet aktivitetsforskriften (af) § 86, disse medførte også at krav i innretningsforskriften (if) § 5 måtte endres. De kostnadmessige konsekvensene av endringene ble beskrevet både kvalitativt og kvantitativt. Beskrivelsen av de kvantitative kostnadene var på et overordnet nivå og varierte fra 200 000 NOK pr innretninger til 25-50 MNOK på eksisterende fartøy: «200 000 NKr. For hver ny innretningen», «Ombyggingskostnadene estimeres til NOK 5 mill. pr innretning» (4-5 innretninger i dagens marked) og «...vil antatte kostnader ligge i området NOK 25-50

millioner..». Når det gjelder beskrivelse av kostnader kvalitativt i høringsutkastet blir det brukt et avdempet språk: *«...antas ikke dette endringsforslaget å medføre særlige kostnader.»*, *«I antatt svært sjeldne tilfeller kan forslaget medføre at brønner ikke kan bores»* og *«Kostnadene vurderes likevel som små i forhold til kostnadene som en større og ukontrollert utstrømning vil kunne påføre de ansvarlige.»* (Ptil, 2013).²¹

Som ved kostnader ble heller ikke nytten utfyllende beskrevet. I de fleste tilfellene ble nytten knyttet til erfaringer fra konkrete hendelser, forbedringer og anbefalinger fra disse i etterkant, samt ny kunnskap uten at høringsutkastet på noen måte går langt i beskrive disse videre. I høringsinnspillene (spesielt fra arbeidsgiversiden) blir de manglende vurderingene av kostnader og nytte fremhevet (Høringsinnspill fra diverse aktører).

For å redusere utfordringene med asymmetrisk informasjon i forbindelse med forslag til regelverksendringer er det blant annet gjennom Forvaltningsloven og Utredningsinstruksen stilt krav til beslutningsgrunnlag (herunder også samfunnsøkonomisk analyse). Arbeidet med en felles veileder for samfunnsøkonomiske analyser i petroleumssektoren kan blant annet sees i forlengelsen av å håndtere utfordringene med asymmetrisk informasjon.

I arbeidet med sektorveileder for samfunnsøkonomiske analyser viste resultatene at Ptil gjennom sine innspill kan bli oppfattet å ha beveget seg mot et såkalt ekstremt sikkerhetsperspektiv i Sørskår & Abrahamsen (2016) figur. Dette ble til dels bekreftet gjennom livbåtsaken og samsovingsaken, der kostnadene delvis ble tallfestet, mens nytten i livbåtsaken ikke ble belyst i høringsnotatet med tilhørende konsekvensvurdering (Ptil, 2013). Norsk olje og gass påpekte spesifikt Ptils manglende beskrivelse av nytteverdi i sitt hørings svar (Norsk olje og gass, 2014). Som et ledd i å videreutvikle prosessene for samfunnsøkonomisk analyse internt i Ptil ble det gjennomført en workshop (13.05.2015) om livbåtsaken. Den interne rapporten etter workshopen hadde en mer utfyllende beskrivelse av nyttesiden knyttet til regelverksendring for evakuering og var ferdigstilt før det endelige regelverksendringsforslaget ble sendt til ASD for godkjenning. Den interne rapporten har følgende anbefaling; *«Ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering anbefales det ikke at alternativ 1 (regelverksendring) gjennomføres.»*

Et poeng som kan trekkes fram, knyttet til bruk av samfunnsøkonomisk analyse, er organiseringen av Ptil . Antall økonomer som arbeider med økonomiske utredninger er tre, som begrenser kapasiteten, men sett fra en annen side understreker at det er reduksjon i risiko knyttet til HMS som er målet, der fagekspertene innenfor disse områdene er viktigst for Ptil. Dermed kan det omtalte «faglige-spillet»

²¹ I lenkene knyttet til denne referansen finnes de ulike høringsnotatene som det er referert til

også trekkes ned på individnivå i Ptil - der beslutningsgrunnlag for fornuftige risikoreduserende tiltak ikke nødvendigvis blir begrunnet gjennom en samfunnsøkonomisk analyse, men gjennom andre typer analyser.

8 Diskusjon

I dette kapittelet vil først resultatene diskuteres i lys av de valgte teoretiske perspektivene opp mot mål og asymmetrisk informasjon. Deretter vil oppgaven diskutere hvordan krav til utforming av samfunnsøkonomisk analyse kan påvirke handlingsrommet og dermed makten til Ptil i forbindelse med helse, miljø og sikkerhetsbeslutninger. Avslutningsvis vil oppgaven diskutere hvilke implikasjoner dette kan ha for Ptil sin tilnærming til samfunnsøkonomiske analyser.

8.1 Diskusjon knyttet til mål og asymmetrisk informasjon - arbeidet med sektorveileder

Resultatene av denne oppgaven viser at de ulike agentene, gjennom ulike strategidokument har klart definerte mål langs flere dimensjoner, også langs dimensjonene økonomi, arbeidsmiljø og sikkerhet, noe som er i tråd med Rasmussen (1997) og Hernes (1990). De samme dokumentene vektlegger mål ulikt slik at det oppstår et form for målhierarki, der aktørene prioriterer det viktigste slik også teori viser (Hernes 1990). Dette framkommer som nærmest er en selvfølgelighet da agentene representerer ulike deler av petroleumsvirksomheten med forskjellige interesser. De ulike målene kan også ordnes i et målhierarki, der overordnede langsiktige mål blir operasjonalisert i mer kortsiktige mål som skal støtte opp om de overordnede målene. Det vil si at ved en mulig interessekonflikt mellom mål så er det de overordnede målene som normalt blir styrende for valg (Hernes 1990).

Når det gjelder prosessen for utarbeidelse av en samfunnsøkonomisk veileder for petroleumssektoren er det kun offentlige etater som er involvert. Disse har et klart definert myndighetsansvar der et klart hovedmål skal balanseres med andre mål. Eksempelvis er OD sitt hovedmål «...å bidra til størst mulige verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten», der «...helse, miljø, sikkerhet og beredskap...» skal tas hensyn til (Tildelingsbrev OED/OD 2016). Slik sett er intensjonen bak samfunnsøkonomisk analyse, nemlig «...størst mulig grad fange opp alle typer virkninger for alle grupper i samfunnet...» (DFØ 2014 s. 13), godt egnet, for offentlige etater, å belyse beslutninger i offentlig sektor og balansere ulike mål. Gjennomgangen av tildelingsbrevene til de ulike etatene viser videre hvordan de respektive departementer anser samfunnsøkonomisk analyse som et verktøy for å få fram et godt beslutningsgrunnlag. Her stilles det krav til bruk av samfunnsøkonomisk analyse fra prinsipalene (departementene) til agentene (underliggende etat). Eksempelvis viser tildelingsbrevet fra ASD til Ptil til «...krav om å utføre gode og grundige vurderinger av antatte konsekvenser kostnader og nyttegevinster...» (Tildelingsbrev ASD/Ptil 2017). Videre driver den enkelte etat et kontinuerlig utviklingsarbeid for å bedre sin tilnærming til bruk av samfunnsøkonomisk analyser, der arbeidet med sektorveileder kan sees på som et viktig bidrag. Dette kan tolkes dithen at samfunnsøkonomisk analyse

blir vurdert som et viktig verktøy for agentens måloppnåelse. Dette sammen med at samfunnsøkonomisk analyse av DFØ (2014) blir sett på som et tverrsektorielt verktøy som på ulike nivåer i den offentlige virksomheten skal gjøre det enklere å prioritere og rangere tiltak, i og mellom de ulike etatene. Slik sett skulle samfunnsøkonomisk analyse av agentene kunne vært sett på som et velegnet verktøy for å begrunne beslutninger.

Resultatene fra arbeidet med veilederen for samfunnsøkonomisk analyse i petroleumssektoren viser derimot at det til dels er stor avstand mellom agentenes holdninger til nytten den samfunnsøkonomisk analyse har for beslutninger. Ptil framstår i dette arbeidet som mest kritisk til bruk av samfunnsøkonomisk analyse som viktigste kilde til begrunnelse for beslutninger, noe som resultatene understøtter både i arbeidet med sektorveileder og i årlige forslag til regelverksendringer. OED/OD fremstår som de største tilhengere for økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse. Basert på resultatene i arbeidet med veilederen kan det se ut som KMD/MD inntar et standpunkt mellom Ptil og OED/OD. Dermed er det oppstått en situasjon der prinsipalen (arbeidsgruppen) består av flere agenter med ulike mål (de ulike etatene og departementene som inngår i arbeidsgruppen) som skal utarbeide et omforent produkt, som av de ulike agentene blir vurdert til å ha ulik nytteverdi. En enkel forklaring på de forskjellige holdningene er å peke på samfunnsøkonomisk analyse egnethet til å ivareta de ulike agentenes behov ved beslutninger. Agentenes deltagelse i arbeidsgruppen samt tildelingsbrev avkrefter til dels dette – det er ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk analyse som sådan som er utfordringen.

En faktor som kan forklare de ulike holdningene hos agentene som arbeider med sektorveileder, framgår i utformingen av mandatet som gjennom formuleringen «*Veilederen skal også inneholde en del knyttet til hvordan den samfunnsøkonomiske analysen bør utføres.*» (se vedlegg B: Mandat), gir et inntrykk av at arbeidet med sektorveileder søker en bestemt tilnærming for hvordan samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres i petroleumssektoren. Dermed kan en mulig interessekonflikt oppstå mellom de agentene som ønsker seg fleksibilitet og de som ønsker seg rigiditet i gjennomføringen av den samfunnsøkonomiske analysen. Dette poenget understrekes ved at de ulike agentene som arbeider med veileder for samfunnsøkonomisk analyse har ansvar for vidt forskjellige myndighetsområder som varierer fra konkrete investeringsbeslutninger til ivaretagelse av politiske mål for ytre miljø. I det første eksempelet kan kanskje et «ekstremt økonomisk perspektiv» (Sørskår & Abrahamsen 2016) bidra med et godt beslutningsgrunnlag, mens samme måten å analysere på ikke nødvendigvis er gjennomførbar i det siste eksempelet.

Utfordringene ved bruk av en tilnærming som beveger seg mot et «ekstremt økonomisk perspektiv» kan ifølge Sørskår & Abrahamsen (2016) primært oppstå på to områder; 1) I situasjoner der

kunnskapen om virkninger er liten, og det dermed er stor usikkerhet knyttet til ulike utfall. Dette medfører at grunnlaget for å beregne sannsynligheter ikke nødvendigvis er til stede. 2) I situasjoner der det er faglig grunnlag for å beregne sannsynligheter vil forventet nåverdi av ulike utfall, som en tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse bygger opp om, ifølge Abrahamsen, Aven og Husebø (2016) ikke gi en god nok beskrivelse av ekstreme utfall. Forventningsverdier vil blant annet kamuflere hendelser med store konsekvenser med ekstremt lav forventet sannsynlighet (Abrahamsen, Aven & Husebø 2016). Slik sett, «et ekstremt økonomisk perspektiv», kunne virke begrensende på handlingsrommet for etater som har mål om å forebygge ekstreme og komplekse utfall.

Aktører som ønsker en samfunnsøkonomisk tilnærming som gir fleksibilitet, ønsker å bruke hele spekteret av muligheter som figur 1 (Sørskår & Abrahamsen 2016) angir. Dette medfører at konteksten er avgjørende for hvordan den samfunnsøkonomiske analysen tilslutt blir seende ut. Dette gir mulighet til å utarbeide en analyse som er tilpasset den kunnskapen og usikkerheten som eksisterer i en gitt situasjon. På den annen side vil ulike tilnærminger til gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser ta vekk litt av muligheten av rangerings- og prioriteringselementet som er viktig for å kunne sammenligne ressursbruk på tvers av offentlige sektorer (DFØ 2014, s 13).

Ptil og MD har myndighetsansvar over områder der det finnes tilfeller med tidels stor usikkerhet og store konsekvenser, og der tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser ifølge ikke nødvendigvis gir et fullgodt beslutningsgrunnlag. Resultatene peker på at disse agentene (Ptil og MD) gir innspill for ivareta disse utfordringene knyttet til deres myndighetsområder. Blant annet har Ptil i flere omganger spilt inn faglige notat og arrangert seminar for vise kompleksiteten og usikkerheten i arbeidet med storulykkes fenomener i arbeidet med sektorveileder. Dette er i tråd med teori om hvordan agenter vil handle og bruke informasjon for å oppnå sine mål (Eisenhardt 1989, Hagen 1992 og Nepstad 2003).

På den annen side arbeider OED og OD for en tilnærming som vil kunne tolkes som bevegelse mot et «ekstremt økonomisk perspektiv» i figur 1. (Sørskår & Abrahamsen 2016). Dette kan begrunnes med at disse etatene er ansvarlig for investeringsbeslutningene på norsk sokkel, der en tilnærming til «et ekstremt økonomisk perspektiv» kan gi god beslutningsstøtte. Resultatene viser at den Informasjonen som OED og OD har spilt inn støtter også opp om en slik tilnærming som beveger seg mot et «ekstremt økonomisk perspektiv». Studien viser og hvordan OED er kritisk til informasjon som går på tvers av deres mål, eksempelvis til Ptils storulykkeseksempel, der OED var sterkt kritisk til hvordan dette ble lagt fram, og dermed i tråd med hvordan agenter vil handle og bruke asymmetrisk informasjon for å oppnå sine mål (Eisenhardt 1989, Hagen 1992, Nepstad 2003).

Gjennom diskusjonen knyttet til sektorveileder for samfunnsøkonomisk analyse i petroleumssektoren kan det virke som de ulike aktørenes ståsted påvirker hvilken tilnærming den samfunnsøkonomiske

analysen skal ha i veilederen. Sett i lys av Sørskår & Abrahamsen (2016) kan det virke som at de aktørene som har størst vektlegging økonomiske mål ønsker en bevegelse mot et «ekstremt økonomisk perspektiv», mens de aktørene som vektlegger sikkerhet og arbeidsmiljø mer ønsker en bevegelse mot et «ekstremt sikkerhetsperspektiv».

8.2 Diskusjon knyttet til mål og asymmetrisk informasjon - arbeid i trepartssamarbeidet

Der samfunnsøkonomisk analyse er et verktøy for å utarbeide et godt beslutningsgrunnlag for de offentlige etatene med et samfunnsperspektiv, må det for agentene (arbeidstager- og arbeidsgiverorganisasjonene) i trepartssamarbeidet mer sees på som et instrument for å fremme beslutninger som bygger opp om den enkelte agents mål. Perspektivet er dermed snevrere og rettet mot spesifikke aktører i samfunnet, framfor samfunnet som helhet. I en slik setting vil agentene (arbeidsgiver- og arbeidstagerorganisasjonene) i regelverksforum kunne bruke samfunnsøkonomisk analyse som et virkemiddel for å fremme eller motarbeide forslag, i tråd med sine mål. Resultatene viser at de ulike agentene (arbeidsgiver- og arbeidstagerorganisasjonene) i trepartssamarbeidet ikke unaturlig og i tråd med Rasmussen (1997) og Hernes (1990) også har mål langs dimensjonene økonomi, arbeidsmiljø og sikkerhet.

De to konkrete samfunnsøkonomiske analysene som er gjennomgått i denne oppgaven, samt annen dokumentgjennomgang (eksempelvis høringsinnspill til årlige regelverksendringer 2013) gir et forholdsvis entydig bilde på at arbeidsgiverorganisasjonene er positive til at offentlige etater bruker samfunnsøkonomiske analyser som begrunnelse for beslutninger. Dette er vist enten gjennom å konkret etterlyse samfunnsøkonomisk analyse «(kost/nytte)» på generelt grunnlag i sine høringsinnspill, bidra med egne analyser eller utbrodere virkninger knyttet til konkrete regelverksforslag (se kap. 7.2.2). For arbeidstagerorganisasjonene er bildet noe annerledes. I eksemplene om livbåt og samsoving samt i høringsinnspillene blir det gitt støtte til regelverksendringene uten større begrunnelser. Slik sett er det ikke urimelig anta at arbeidsgiverorganisasjonene på den ene siden ser på samfunnsøkonomisk analyse som et virkemiddel for å nå sine mål. Mens arbeidstagerne på sin side mener at samfunnsøkonomisk analyse ikke nødvendigvis fremmer sine mål.

I eksemplene kommer det fram at arbeidsgiverne og arbeidstagerne i utgangspunktet har motsatt mål for selve endringene. Arbeidsgiverne ønsker ikke at regelverksendringene skal innføres, mens arbeidstagerne ønsker at de skal innføres. Resultatene viste at arbeidsgiverne rettet mest oppmerksomhet på kostnadene, og at kostnadsinnspillene enkeltvis og aggregert lå høyere enn ved innspill fra det enkelte selskapet og det Ptil selv utredet ved regelverksendringene. Videre ble nytten i

liten grad belyst av arbeidsgiverne, og kun i generelle vendinger. I samsovingseksempelet tok Ptil utgangspunktet i RNNP for å identifisere nytteverdier og viste at redusert samsoving førte til redusert risiko for blant annet skader. Både NR og Norsk olje og gass mente at Ptil brukte statistikken feil (Ptil, 2010). I motsetning til arbeidsgiverne viste resultatene at arbeidstagerne ikke viet kostnadene noen oppmerksomhet. Når det gjaldt nyttesiden var denne fra arbeidstager-siden også til dels mangelfull, og her ble det spilt inn ikke faglige eksempler.

Oppgaven har vist at arbeidsgiverorganisasjoner i større grad vil vektlegge kvantifiserbare kostnader for selskapene og problematisere HMS-tiltak på dette grunnlaget. Oppgaven har videre påpekt at arbeidsgiverne i mindre grad vektlegger nytteverdien av HMS-tiltak og argumentere for metodevalg som forenkler nyttesiden til noe som kvantifiserbart. Arbeidstagerne vektlegger i større grad nytteverdien av HMS, disse er vanskeligere å kvantifisere. Oppgaven har vist at de i større grad vektlegger nytteverdien av HMS-tiltak, som ofte må framstilles kvalitativt.

Disse resultatene har støtte i prinsipal-agent teori, der agenten innehar informasjon som er skjult for prinsipalen og bruker denne for å tilnærme seg sine egne mål. Dette kommer til syne ved at arbeidsgiver- og arbeidstakerpartene (agentene) i trepartssamarbeidet nesten utelukkende har rettet oppmerksomhet og spilt inn informasjon som sammenfaller med deres mål. Dette er i tråd med Eisenhardt (1989), Hernes (1990), Hagen(1992) og Nepstad (2003), enten i form av 1) agenten kun spiller inn det som taler agentens mål eller 2) agenten diskrediterer nytten av det som går imot agentens mål.

Dette reiser noen interessante tilleggspoeng knyttet til det overordnede «faglige-spillet»: 1) partenes bruk av RNNP som kilde til å identifisere risiko og nytteverdi og 2) arbeidstagerens begrensede faglige innspill til prosesser trepartssamarbeidet i forbindelse med samfunnsøkonomisk analyse eksemplene. Når det gjelder punkt 1) er det uttalt av alle agentene i trepartssamarbeidet at RNNP er et omforent arbeid som skal danne et bilde av sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten (Ptil, 2014). Gjennomgangen av eksemplene har vist at RNNP i disse sammenhengene ble brukt asymmetrisk og ikke bidro til å forene partene omkring vurdering av viktige nytte-element.

For punkt 2) viser resultatene at arbeidstakerorganisasjonene gjennom innspill i begrenset grad bidrar med kunnskap om kostnader og nytte. Empirien viser derimot at de i høringsinnspillene er spesielt opptatt av mer detaljregulering. I følge Kaasen (1984) fører en større grad av detaljregulering til at det offentlige er mer styrende for sikkerheten, og dermed en maktoverføring til staten. Dette kan oppfattes som mer stringent og mindre kunnskapskrevende å forholde seg til enn et funksjonsrettet regelverk med tilhørende standarder og standardiseringsarbeid. Detaljering av regelverkskrav kan da gjerne være et eksempel på problemstilling hvor samfunnsøkonomisk analyse neppe vil kunne

oppfattes som et virkemiddel for å fremme av arbeidstakersiden. På den andre siden blir det hevdet at et ønske om utvikling i retning av slik detaljregulering fra myndighetenes side bygger på manglende grunnleggende forståelse av hvordan myndigheter overhode skal kunne styre i dagens komplekse samfunn. Her vil nettopp krav til samfunnsøkonomiske analyse sette grenser hvor hvordan statlig regulering skal kunne gripe inn i virksomhet.

8.3 Diskusjon- asymmetrisk informasjon og mål internt i Ptil

I tråd med Rasmussen og Hernes (1997, 1990) viser resultatene i studien at Ptil har mål langs flere dimensjoner, der hovedmålene er definert langs arbeidsmiljø og sikkerhetsdimensjonen og mål langs økonomidimensjonen er underordnet.

I gjennom tildelingsbrev og eksterne krav i forskrifter og lover har Ptil krav til generelt å begrunne sine beslutninger, og spesielt bruke samfunnsøkonomisk analyser som en del av beslutningsgrunnlaget ved større beslutninger og regelverksendringer. Denne studien viser tildels at disse kravene ikke nødvendigvis blir fulgt opp i praksis av Ptil, på en formell måte slik mange vil forstå kravet. Gjennomgangen av de årlige regelverksendringene viser at samfunnsøkonomisk analyse er brukttilsynelatende overfladisk. I samsøving og livbåt eksemplene ble det gjennomført samfunnsøkonomiske analyser, der regelverksendringene ble avvist.

At samfunnsøkonomisk analyse kun blir brukt tilsynelatende overfladisk ved regelverksendringer kan bety flere ting. 1) At funksjonen samfunnsøkonomisk analyse blir ivaretatt, men ikke nødvendigvis på et format som er i tråd med DFØ (2014). I petroleumsvirksomheten er det et veletablert trepartssamarbeid, der de viktigste interessentene deltar og der regelverksendringer blir diskutert. Slik sett kan flere av regelverksendringene være belyst godt nok før de blir sendt ut på høring. Denne måten å ivareta funksjonen samfunnsøkonomisk analyse må dermed balanseres opp mot hva en mer utførlig samfunnsøkonomisk analyse i tråd med DFØ (2014) vil kunne gi. Kravet om bruk av samfunnsøkonomisk analyse må tilfredsstille sitt eget krav – du gjennomfører ikke en samfunnsøkonomisk analyse hvis dette ikke er samfunnsøkonomisk (DFØ 2014). Dermed vil de regelverksendringene som ikke ha store virkninger fort falle utenfor et generelt krav til en særskilt samfunnsøkonomisk analyse, i formell forstand. Dette er det også tatt høyde for i utredningsinstruksen.

2) Ptil sine hovedmål er knyttet til sikkerhet og arbeidsmiljødimensjonen, der det til dels er helt andre typer analyser som blir brukt for å identifisere hvor innsats skal rettes inn. I gjennomgangen av resultatene ble det også vist til at Ptil i hovedsak består av fageksperter på risikofaktorer som preger

petroleumsvirksomhet, og langt mindre kapasitet på samfunnsøkonomiske analyser. Dermed er det oppmerksomhet på risikoreduksjon som tiltak ofte blir begrunnet med.

3) Når større regelverksendringer er foreslått av Ptil viste blant annet samsoving og livbåteksemplene at det ble gjort samfunnsøkonomisk analyser. Disse endringene ble som nevnt avvist.

Punkt 2 og 3 kan bety at Ptil ikke nødvendigvis ser på samfunnsøkonomisk analyse som et virkemiddel for å oppnå sine viktigste mål. Resultatene i denne studien kan til dels støtte opp om dette og viser i tråd med prinsipal-agent teori (Hagen 1992, Eisenhardt 1989 og Nepstad 2003) at agentene i slike sammenhenger vil bruke virkemidler som påvirker til fordel for sine mål. I arbeidet med samfunnsøkonomisk veileder kan dette tolkes å komme fram på ulike måter. For det første viser resultatene at Ptil i sine innspill stiller spørsmål ved om bruk av sannsynligheter er både praktisk, økonomisk og teoretisk gjennomførbart i flere sammenhenger i petroleumsvirksomheten. Dette medfører at de viktigste samfunnsøkonomiske analyse verktøyene som DFØ (2014) viser til ikke får et ønsket grunnlag for å kunne tallfeste en rekke forhold. For det andre viser resultatene av studien at hovedvekten av informasjon som Ptil spiller inn diskrediterer tradisjonelle samfunnsøkonomisk analyser som verktøy.

Et poeng som kan knyttes til punkt 1) og 2) er at Ptil ikke nødvendigvis har kapasitet til å foreta samfunnsøkonomisk analyse i alle sammenhenger og forsøker etter beste evne å begrunne sine tiltak for prinsipalen uten at dette nødvendigvis er i tråd med andre interessenters ønsker.

Gjennom diskusjonen knyttet til mål, asymmetrisk informasjon og samfunnsøkonomisk analyse internt i Ptil kan det se ut som om samfunnsøkonomisk analyse, i tråd med DFØ (2014), ikke er et utbredt virkemiddel. Noe av dette kan tilskrives at samfunnsøkonomisk analyse funksjoner ivaretas i andre prosesser. Det kan og se ut som at Ptil ønsker en bred tilnærming til hvordan samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres.

8.4 Diskusjon- samfunnsøkonomisk analyse og makt

Diskusjonen rundt samfunnsøkonomisk analyse og makt vil ha en litt annen karakter over seg en diskusjonene rundt mål og asymmetrisk informasjon. Her vil utgangspunktet være det teoretiske rammeverket i sammen med figuren til Sørskår & Abrahamsen (2016), samt gjennomgangen av resultatene.

Med utgangspunkt i den teoretiske modellen kan det se ut som samfunnsøkonomisk analyse kan brukes som verktøy for å redusere den asymmetriske informasjonsproblematikken for prinsipalen, gjennom å overføre kunnskap fra agent til prinsipal og dermed indirekte redusere agentens makt

(Eisenhardt 1989, Hernes 1990, Hagen 1992 og Nepstad 2003,). Som tidligere nevnt er Ptil delegert arbeidsoppgaver, autoritet og ansvarsområder fra ASD og besitter kunnskap og ferdigheter som ASD ikke har. Dermed vil all bruk av virkemidler fra ASD som reduserer utfordringene med denne asymmetriske informasjonen, også økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse, kunne tenkes å redusere agentens (Ptil) handlingsrom og dermed makt.

På den annen side er det ofte agenten som utarbeider den samfunnsøkonomiske analysen og gjennom dette igjen besitter makt gjennom asymmetrisk informasjon. Dermed vil krav til hvilken form den samfunnsøkonomiske analysen skal ha også påvirke maktforholdet. Som vist i gjennomgangen av arbeidet med samfunnsøkonomisk veileder foregår det en diskusjon i arbeidsgruppen om hvilken form den samfunnsøkonomiske veilederen skal anbefale for samfunnsøkonomisk analyse. I resultatkapittelet kom det fram at det til dels er stor avstand mellom aktørene.

Denne oppgaven kan ikke forskuttere resultatet av arbeidet med den samfunnsøkonomiske veilederen siden den ikke er ferdigstilt. Sluttresultatet for arbeidet med veilederen og da spesielt med hensyn til spesifikke krav om form og struktur for hvordan samfunnsøkonomisk analyse skal gjennomføres, vil kunne bety noe for Ptil sitt handlingsrom og dermed indirekte makt, i form av anvendbare virkemidler til å ivareta sitt ansvar.

Tas det utgangspunkt Sørskår & Abrahamsen figur (2016) er det et rom mellom ytterpunktene et «ekstremt sikkerhetsperspektiv» og «ekstremt økonomiskperspektiv» som beslutningsgrunnlaget for tiltak kan utarbeides i. En bevegelse mot «et ekstremt økonomisk» perspektiv vil føre til et økt krav om at sannsynligheter og verdsetting av virkninger utarbeides. I den absolutt reneste form så vil tiltak besluttes kun hvis ENPV er større enn null. Et slikt krav til samfunnsøkonomisk analyse vil forutsette at alle virkninger kan tilordnes en monetær verdi og at faglig forsvarlig sannsynligheter kan identifiseres. Dette krever et omfattende arbeid (DFØ 2014) hvis det i det hele tatt er mulig. Dermed kan Ptil fort ende i samme situasjon som Chemical Safety Board fremhevet i sin Macondorapport (Chemical Safety Board, 2016) at sikkerhetsmyndighetene i USA stod ovenfor; «*BSEE must complete a high-burden cost-benefit analysis to justify that the benefits outweigh the costs*». For Ptil vil et slikt scenario kunne gi høy belastning på ressurser. Dermed kan det virke preventivt for Ptil i det å introdusere HMS-tiltak som i utgangspunktet kan være positive for samfunnet. På den andre siden kan dette scenarioet ha en disiplinerende effekt, slik at Ptil må prioritere tiltak som faktisk gir best effekt med hensyn til HMS. Dette vil ekskludere virkemidler som ikke tilfredsstillt kravene som kan kvantifiseres i monetær verdi, med tilhørende mulig alternativkostnad, i.e. dersom det finnes en for samfunnet bedre løsning men som ikke er tilstrekkelig kvantifiserbar. Dette vil i så fall være en kostnad som først vil kunne komme til syne når noe måtte inntreffe som angår det som ikke kunne kvantifiseres godt nok.

Videre kan økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse medføre til forbedret beslutningsgrunnlag og dermed istandsette Ptil til å prioritere bedre. Diskusjonen viser og i tråd med Sørskår & Abrahamsen 2016 at samfunnsøkonomisk analyse må tilpasses konteksten og slik sett unngå ensretting i hvordan den skal utføres. I prinsippet vil strengere krav til samfunnsøkonomisk analyse også kunne vise at Ptil ikke arbeider skarpt nok med skarpe nok virkemidler på samfunnets vegne. Det ligger nettopp i usikkerhetens natur at her er intet gitt.

Tas det utgangspunkt i det andre ytterpunktet «ekstremt sikkerhetsperspektiv» så vil ulike prinsipper som føre-var og forsiktighetsprinsippet, samt vitenskapelige, etiske og juridiske perspektiv (Ackerman 2008) være mer styrende for beslutningene. I dette perspektivet vil den økonomiske dimensjonen ikke direkte inngå og det er kun antatt bidrag til reduksjon av HMS-risiko som legges til grunn for beslutningen. I den absolutt reneste form vil det ekstreme sikkerhetsperspektivet medføre at all aktivitet på norsk sokkel blir stengt ned. I et slikt scenario som beveger seg i retning av dette ytterpunktet vil Ptil som aktør få et tilsvarende større handlingsrom for å introdusere HMS-tiltak. På den andre siden kan tilsvarende reduserte krav til å verdsette virkningene medføre at unødvendig krav blir foreslått, og at samfunnets ressurser ikke blir brukt optimalt.

Utover det som er diskutert knyttet til makt i dette kapittelet kan det se ut som det har vært noe irrasjonelt eller mangel på konsistens i dynamikken knyttet til de prosessene som denne oppgaven tar utgangspunkt i. Eksempelvis når 1) NOG finner det dyreste livbåtprosjektet på hele sokkelen og aggregerer kostnadene knyttet til dette prosjektet og spiller inn de aggregerte kostnadene som et argument mot regelverksendringene for livbåter. 2) Eller når Ptil avstår fra å vise til nytten ved de samme endringene. Videre når 3) arbeidsgiverorganisasjonene i forbindelse med samsøving diskrediterer resultatene fra RNNP, hvorpå de i neste omgang viser til den samme RNNP-rapporten at HMS er blitt bedre i petroleumsvirksomheten. Eller 4) når en diskusjon mellom OED og Ptil knyttet til sannsynligheter i et eksempel i arbeidet med samfunnsøkonomiskveileder nesten kortslutter hele arbeidet med sektorveileder. Dette er noen av langt flere eksempler.

Det kan være rasjonelle grunner til at det bli nettopp slik som disse og andre eksemplene viser, sett fra den enkelte aktørs side, ut fra aktørens egne handlinger. Det som her er drøftet om asymmetrisk informasjon, ulike mål, og dynamikken i transaksjoner aktørene imellom inngår åpenbart i det som utvikler seg over tid. Dette til noe som neppe kan være Pareto-optimalt – men vil muligens kunne forklare som Nash-optimalt – sett fra den enkelte aktørs side. Samfunnet kan nettopp i dette ha noe å hente, gjennom krav til samfunnsøkonomisk analyse. Virkelig tyngde vil det kunne bli i dette nå samfunnsøkonomisk analyse også kobles til det selskaper påberoper seg under triple bunnlinjen.

Diskusjonen viser at krav til økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse og strengere krav til utforming av samfunnsøkonomisk analyse vil medføre at handlingsrommet til Ptil reduseres. Graden av dette vil også være avhengig av hvor kost-nytte-bevisst Ptil allerede er på samfunnets vegne mht. bruk av virkemidler. Videre diskusjonen at det som kan virke som irrasjonelle handlinger samlet ikke nødvendigvis er det for den enkelte aktør, i en slik sammenheng kan samfunnsøkonomisk analyse være et verktøy for å luke irrasjonelle handlinger til det beste for samfunnet.

9 Konklusjon

Utgangspunktet for oppgaven var forfatterens antagelse om et «faglig-spill» rundt samfunnsøkonomiske analyser. Gjennom det teoretiske modellapparatet brukt på prosesser som forfatteren selv har deltatt i og selv bidratt til det «faglige-spillet», har oppgaven ikke avkreftet at dette «faglige-spillet» eksisterer. Oppgaven viser at aktører har mål langs flere dimensjoner og bruker ulike asymmetriske informasjonstilnærminger for å nå sine primære mål. Det kan se ut som at aktører som har primær-mål langs den økonomiske dimensjonen ønsker mer kvantitative analyser enn det andre mener det er grunnlag for. Motsatt viser oppgaven at aktører som har primær-mål langs sikkerhet og arbeidsmiljø dimensjonen ønsker en bredere tilnærming til hvordan den samfunnsøkonomiske analysen skal gjennomføres.

Oppgaven viser videre at en tilnærming mot et «ekstremt økonomisk perspektiv» vil føre til at aktører, som skal ta beslutninger på områder der usikkerheten og kompleksiteten er stor, vil få et begrenset handlingsrom. Dette enten ved at gjennomføringen av den samfunnsøkonomiske analysen blir for kostbar eller at kost-nytte tilnærmingen ikke gir et godt nok beslutningsgrunnlag. Oppgaven viser og at et «ekstremt økonomisk perspektiv» kan virke disiplinerende fordi et slikt perspektiv ofte krever informasjon som ikke er lett tilgjengelig og dermed vil du sette i gang større prosesser for å få denne informasjonen.

10 Implikasjoner for Ptil – hvorfor og hvordan?

I denne oppgaven er det vist til, forsøkt beskrevet og gjort undersøkelser rundt det som forfatteren kaller et «spill» om helse, miljø og sikkerhetstiltak i petroleumsvirksomheten – der det overordnede formålet har vært å *forsøke å bedre forstå behovene til eksterne og interne interessenter, og med basis i dette se på hvordan Ptil kan nyttiggjøre seg av samfunnsøkonomisk analyse i sitt arbeid*. Der det litt forenklet skulle besvares på hvorfor og hvordan studien kan brukes i Ptil. (kap. 1.1).

Gjennomgangen av resultatene og diskusjonen av de underliggende temaene viser at Ptil har et potensial for utvikling når det gjelder tilnærming til samfunnsøkonomiske analyser. Dette potensialet kan knyttes til flere nivåer og mot ulike interessenter. For det første peker tildelingsbrevet (2017) på ASDs behov om at det er nødvendig å bedre synliggjøre kostnader og nytte i forbindelse med tiltak Ptil foreslår. Dette er også et behov som spesielt er uttrykt av arbeidsgiverorganisasjonene og OED. For det andre er det gunstig med en tilnærming til samfunnsøkonomiske analyser som skaper tillit hos arbeidstagerorganisasjonene, slik at de får ivaretatt sine behov som ikke nødvendigvis blir synliggjort i en tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse. En tredje punkt viser at Ptil har vært passive i sin bruk av samfunnsøkonomiske analyser og vil i større grad måtte begrunne sine framtidige beslutninger med en samfunnsøkonomisk analyse. For å kunne styre dette inn i et spor som Ptil selv ønsker er det viktig med en aktiv tilnærming.

Utover behov og krav hos interessentene for bruk av samfunnsøkonomisk analyse, kan ikke Ptil unngå at de skal forvalte offentlige ressurser på en mest mulig effektiv måte. Gjennomgang av offentlig sektor viser at denne sektoren beslaglegger og bruker en stor del av de samlede ressurser Norge råder over (kap.2). Disse ressursene skal investeres til det beste for samfunnet (DFØ 2014 s. 12). Dermed er det nødvendig med en effektiv bruk av felles ressursene slik at samfunnet får mest mulig nytte av investeringene (kap. 2). Ptil bruker ikke direkte en stor andel av ressursene selv, men foreslåtte tiltak fra Ptil kan føre til store investeringer og utgifter for selskapene i petroleumssektoren, og dermed indirekte store utgifter for samfunnet.²² Eksempelvis ble det i «worst case» scenario anslått at det foreslåtte livbåtregelverket ville kunne medføre investeringer for selskapene på 26 MRD NOK (Ptil, 2013). Derfor er det viktig at beslutninger i Ptil er godt begrunnet og ivaretar samfunnsperspektivet. I denne konteksten er samfunnsøkonomisk analyse et verktøy for Ptil kan bruke til å identifisere de samfunnsøkonomiske effektive tiltakene.

²² Høy marginalskatt er i denne sammenheng viktig (78% for operatører på norsk sokkel)

Effektiv ressursbruk kan sees på som det overordnede argumentet for en økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse i Ptil, men bruk av samfunnsøkonomisk analyse medfører også noen underliggende elementer. Samfunnsøkonomiske analyser bidrar til å synliggjøre de vurderingene som ligger bak en beslutning. Dette sikrer etterprøvbare, beslutningene blir transparente, og dette i tillegg til god formidling av resultatene skaper den tilliten som den samfunnsøkonomiske analysen måtte vise seg verdig (Kvalheim 2015). Dermed skaper ikke nødvendigvis en samfunnsøkonomisk analyse tillit i seg selv, men må i tillegg til nevnte egenskapene også analysere beste og nest beste alternativ for å oppnå tillit.

Dermed er en over på enda en faktor for bruk av samfunnsøkonomisk analyse; som et virkemiddel for å framprovosere konkurrerende alternativ. Det vil si at den samfunnsøkonomiske analysen ikke i seg selv skaper det beste alternativet, men inngår i prosessen for bringe fram det beste alternativet. Dette ved at den sammenligner konkurrerende alternativer.

Problemet Ptil står ovenfor når det gjelder bruk av samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med beslutninger er ikke å argumentere om hvorfor, men hvordan Ptil skal videreutvikle sin tilnærming til samfunnsøkonomisk analyse. Denne gjennomgangen er basert delvis på resultatene som studien har pekt på, og da særlig på selve det metodiske knyttet til samfunnsøkonomiske analyse.

Det første punktet for hvordan utvikle bruken av samfunnsøkonomisk analyse i Ptil er knyttet til en utvidet tolkning av Porter og Kramers artikkel om bærekraftig Corporate Social Responsibility (CSR) (Porter&Kramer, 2006). I denne artikkelen argumenterer de for at CSR skal være bærekraftig i lengden må den skape verdier med hensyn til kjernevirksomheten selskapet har. Oversatt til bruk av samfunnsøkonomisk analyse i Ptil vil dette bety at samfunnsøkonomisk analyse må skape merverdi med hensyn til de beslutningene den blir brukt på. Denne merverdien kan gi seg utslag i flere faktorer som blant annet tilfredstillelse av eksterne krav, økt tillit fra interessenter, forbedrede beslutninger og beslutningsprosesser.

Et viktig aspekt for at samfunnsøkonomisk analyse skal kunne skape merverdi for Ptil er ikke nødvendigvis å innføre nye eksplisitte prosesser for samfunnsøkonomisk analyse, men i stedet knytte de til forbedring av allerede eksisterende beslutningsprosesser. På et overordnet nivå i eksisterende prosesser ivaretar Ptil allerede viktige funksjoner ved den samfunnsøkonomisk analysen. Spesielt kan dette knyttes til DFØs veileder (DFØ 2014 s. 19) som viser stegene en samfunnsøkonomisk analyse består av. Det blir dermed en viktig oppgave å få fram at de fleste aspektene ved den samfunnsøkonomiske analysen naturlig blir ivaretatt i dagens beslutningsprosesser.

Der Ptil i dag har størst forbedringspotensial i henhold til DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse er steg 2 (identifisere og beskrive relevante tiltak, 4 (tallfeste og verdsette virkninger) og steg 5 (vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet). Når det gjelder steg 2 er dette todelt. For det første identifiserer eksisterende prosesser i dag relevante tiltak, men disse er ikke transparente for eksterne interessenter, noe som også gjennomgangen av høringsforslag til regelverksendringer viste. For det andre blir ofte en konkret regelverksendring foreslått som eneste tiltak og da ofte i form av et mer detaljert krav. Dette medfører at det ikke er sett på konkurrerende alternativ (Tilnærmet en forutsetning i DFØs veileder), og det er en bevegelse vekk fra et funksjonelt regelverk (et viktig prinsipp for HMS-regelverket).

Når det gjelder steg fire og fem er det her det har vært størst interessekonflikt i det «faglige-spillet» rundt den samfunnsøkonomiske veilederen. Som diskutert i oppgaven bør Ptil søke en tilnærming som drøftet og vist til i figur 1, fordi den gir et nødvendig handlingsrom for at Ptil i beslutninger som omfatter kompleksitet, usikkerhet og store konsekvenser, skal kunne få fram et faglig fornuftig beslutningsgrunnlag. Dette betyr ikke at Ptil ikke skal tallfeste i form av for eksempel forventet nåverdi. Tallfesting og verdsetting skal brukes så langt det er faglig forsvarlig og gir merverdi til beslutningen.

Dette bringer oppgaven innpå et viktig poeng som har blitt litt usynlig i det «faglige-spillet» rundt samfunnsøkonomisk veileder; hvordan få fram balanserte beskrivelser av kostnader og nytte knyttet til HMS-tiltak. Dette er knyttet til samfunnsøkonomisk analyse perspektivene kommunikasjon og informasjon og er ifølge Kvalheim (2015) nødvendig for at analysen skal ha tillit. Spesielt er nyttesiden ofte vanskelig å gi en fullgod beskrivelse av, i konkurranse med veldig håndfaste kostnadstall. Artikkelen «*Rammeverk for verdsetting av samfunnsmessige konsekvenser av et akutt utslipp til sjø*» (Abrahamsen, Wiencke, Kristensen & Årstad 2013) kan i så måte danne et utgangspunkt for videre arbeid for hvordan Ptil skal utvikle sin tilnærming til samfunnsøkonomisk analyser både som et kommunikasjons-, styrings-, informasjonsverktøy og grunnlag for beslutninger.

Et siste poeng som kom fram i kapittelet «diskusjon - samfunnsøkonomisk analyse og makt» er knyttet til den disiplinerende funksjonen samfunnsøkonomisk analyse kan ha. Dette kan på den ene siden legge en demper på kreativitet og innovasjon. På den andre siden vil nettopp kravet til samfunnsøkonomisk analyse frembringe det samarbeid mellom aktører og skape felles forståelse for saken. Et slikt utvidet samarbeid vil både kunne gi et bredere og dypere grunnlag for, og samtidig inspirere og fremprovosere kreativitet og innovasjon. Samtidig vil aktørene gjennom et samarbeid få en felles forståelse for analysens muligheter og begrensninger.

Som arbeidstager i en statlig etat som har myndighetsansvar for helse miljø og sikkerhet vil jeg avslutte oppgaven med noen ord jeg selv mener er viktige i diskusjonen rundt samfunnsøkonomisk analyse:

Jeg vil forsvare samfunnsøkonomisk analyse i en hvilken som helst beslutning, uavhengig av kompleksitet. Dette gjelder også kravet til den samfunnsøkonomiske analysen. Analysens omfang og dybde må tilpasses verdibidraget til beslutningsgrunnlaget. På et hvert nivå skal man kunne svare for hvorfor man bruker ressurser på noe. Denne funksjonen å kunne svare for seg på et hvert nivå blir fort mer kompleks oppover i beslutningshierarkiet. Funksjonen blir fort hyperkompleks når det gjelder investering i sikkerhetstiltak. Beslutninger skal likevel tas, og beslutningstager skal vite hva som står på spill med tilhørende usikkerhet. Det å være kvalifisert innebærer nødvendigvis det å kunne redegjøre for seg på sitt saksområde, med ord og med tall, så langt dette strekker til. Slik må man bruke ordene og tallene også i en samfunnsøkonomisk analyse. Selvfølgelig vil det kunne oppstå situasjoner hvor man måtte mene at man ikke strekker til med ord og tall, og at beslutninger fattes som noen av oss måtte mene ikke gir grunnlag for forsvarlig virksomhet. I siste instans har ingen av oss lov til å drive virksomhet som vi ikke en gang selv mener er forsvarlig. Heller ikke har vi lov til å stille eller unnlate å stille krav på eget ansvarsområde, dersom vi selv mener at resultatet av det vi derved gjør eller unnlater å gjøre gir et uforsvarlig resultat. Der ord og tall ikke strekker til har likevel den enkelt av oss et klart ansvar for å handle ut fra hva vi måtte mene er forsvarlig. Dette er en konsekvens av forsvarlighetsprinsippet, et prinsipp som lever videre der den samfunnsøkonomiske analyse bidratt så langt den kan bidra. Dette kan gjelde ute i det selskapet, som skulle bidra til et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Dette kan gjelde myndighetsorganet, eller det politiske nivå. Dette kan gjelde ulike parter imellom. Dette er både betingelser og begrensninger for den samfunnsøkonomiske analyse.

11 Anbefaling

Dette vil jeg besvare med utgangspunkt i en anekdote – I ulike diskusjoner kommer det ofte fram at Norge bruker for mye ressurser på forskning som er unødvendig. Jeg hadde de samme holdningene - hva skal vi med disse sosialvitenskapene, vi burde satse mer på de harde vitenskapene. I en av disse diskusjonene var det en som var dypt uenig med meg. Han kunne fortelle at en venn av han hadde studert religion og i sin doktoravhandling rettet oppmerksomheten på Nagorno-Karabakh. Ikke helt «verdifulle» for Norge som oljenasjon kanskje. Etter hvert som «jerneteppe» ble hevet og Sovjets klamme hånd ble svekket ble uenighetene mellom regioner og folkeslag synliggjort. Den første krigen etter Sovjets fall var nettopp i Nagorno-Karabakh, et sted ingen hadde hørt om eller visste hvor var. Hvem satt med ekspertise på dette området – han med vennen.

Poenget som kanskje ikke kommer godt fram er hvem vet hvor det er behov for ny forskning? Det «faglige-spillet» som er belyst i denne oppgaven er ikke enestående for tiltak i petroleumsvirksomheten - det gjentar seg over alt også i akademia. Dermed vil ulike parter kaste argumenter fram og tilbake for å overbevise at her bør det forskes og bevilges midler. Jeg har mine argumenter ut fra mitt perspektiv for hvor det bør forskes, og som kommer fram i kapitlet «Implikasjoner for Ptil». Verdien av slik forskning slik oppgaveskriveren foreslår, er strengt knyttet til innsidekunnskap om de prosesser det forskes på, ved selv ikke å bare delta i, men i dyp forstand være medeier i prosessen og det etaten gjennom dette skal oppnå. Forskningen er da for forskeren primært et redskap for å forbedre de prosesser forskeren selv deltar i, med veilederen som ressurs. I tillegg vil eventuelle gjennombrudd med hensyn til forståelse, store eller små, som kan komme relevante deler av samfunnet til gode. Det er med dette perspektiv denne oppgaven er blitt drevet fram, men også begrenset. Dette ut fra fremdrift og utvikling av omfang av den prosessen denne oppgaven har forsket på, og hva denne prosessen parallelt har krevd av oppgaveskriverens ressurser.

12 Referanser

- Abrahamsen, E. B., Aven, T., & Husebø, T. (2016, Oktober 24). *Må ta mer hensyn til risiko og usikkerhet i oljebransjen*. Hentet fra Forskning.no: <http://forskning.no/meninger/kronikk/2016/10/mer-hensyn-til-risiko-usikkerhet-oljebransjen>
- Abrahamsen, E. B., Aven, T., Vinnem, J. E., & Wiencke, H. S. (2004). Safety Management and the use of expected value. *Risk Decision and Policy*, ss. 347-357.
- Abrahamsen, E. B., Wiencke, H. S., Kristensen, V., & Årstad, I. (2013). Rammeverk for verdsetting av samfunnsmessige konsekvenser av et akutt utslipp til sjø. *MAGMA*, ss. 54-59.
- Ackerman, F. (2008). *Critique of Cost-Benefit Analysis, and Alternative Approaches to Decision-Making*.
- AID. (2009, 06 26). Forslag til endring av aktivforskriftens § 31 tredje ledd - vurdering av konsekvenser. Ligger i Ptils arkiv med referanse 2009/241-3.
- Arthur, W. B. (2015). Complexity economics: a different framework for economic thought. I W. B. Arthur, *Complexity and the Economy* (ss. 1-30). Oxford University Press.
- ASD. (2016 , 09 27). *Ansvarsområder og oppgaver i Arbeids- og sosialdepartementet*. Hentet fra Regjeringens nettside: <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/dep/id170/>
- ASD. (2017, 01 06). Tildelingsbrev 2017 - Petroleumstilsynet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2017/tildelingsbrev-2017-petroleumstilsynet.pdf>.
- ASD. (u.d.). Tildelingsbrev for Petroleumstilsynet - årene 2014, 2015 og 2016. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/asd/tildelingsbrev/id750471/>.
- Askim, J. (2012, Oktober 22.). *Målstyring i staten – feil oppskrift eller riktig oppskrift brukt feil?* Hentet fra UiO Institutt for statsvitenskap (ISV), Det samfunnsvitenskapelige fakultet: <http://www.sv.uio.no/isv/forskning/aktuelt/blogg/ta-politika/2012/maalstryring-staten-askim.html>
- Aven, T. (2007). *Risikostyring*. Universitetsforlaget.
- Berry, J. M. (u.d.). *Madison`s Dilemma*. Hentet fra <http://mrwaddell.com/government/madisonsdilemma.pdf>
- Chemical Safety Board. (2016). *INVESTIGATION REPORT VOLUME 4, DRILLING RIG EXPLOSION AND FIRE AT THE MACONDO WELL*. Chemical Safety Board.
- Clement, K. (2007). Budsjettprosessen. I verdens rikeste land. *Samtiden*, ss. 40-55.
- Cowen, T. (1998). *Using Cost-Benefit Analysis to Review Regulation*. Hentet fra Welcome to Tyler Cowen's Web Page: <https://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/>

- Creswell, J. W. (2013). Chapter 3. Designing a Qualitative Study. I J. W. Creswell, *Qualitative Inquiry and Research Design - Choosing Among Five Approaches, Third edition*. SAGE Publications.
- Department of the Interior; BSEE; BOEM. (2016, July). "Oil and Gas and Sulphur Operations on the Outer Continental Shelf – Requirements for Exploratory Drilling on the Arctic Outer Continental Shelf". *Final Regulatory Impact Analysis*. USA: RIN: 1082-AA00.
- DFØ - Direktorat for økonomistyring. (2014, september). Veileder i samfunnsøkonomisk analyser. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- DFØ. (2017). *Mål, strategi og sentrale styringsdokumenter*. Hentet fra Direktorat for økonomistyring: <https://dfo.no/om-dfo%2Fvisjon%2F>
- DN - Dagens Næringsliv. (2016, september 7.). *Regjeringen får stryk av eget råd*. Hentet fra Dagens Næringsliv: <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2016/09/07/2144/Regjeringen/regjeringen-fr-stryk-av-eget-rd>
- Eden, C., & Huxham, C. (1996). Action Research for Management Research. *British Journal of Management, Vol. 7*, ss. 75-86.
- Eisenhardt, K. M. (1989, Januar). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1*, ss. 57-74.
- Ekspertgruppe - Engen. (2013). *Tilsynsstrategi og HMS-regelverk i norsk petroleumsvirksomhet*. Arbeidsdepartementet.
- Ekspertgruppe - Reiten. (16. august 2012). *Økt bore- og brønnaktivitet på norsk sokkel*. Olje- og energidepartementet.
- Fehr, N.-H. M. (2006). *Effektiv måloppnåelse - En analyse av utvalgte politiske målsetninger*. Administrasjons- og fornyingsdepartementet.
- FIN, F. (2014). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. *Rundskriv fra Finansdepartementet - R-109/14*. Finansdepartementet.
- Fjelland, R. (1999). *Vitenskap mellom sikkerhet og usikkerhet*. Ad Notam Gyldendal.
- Flem, L. K. (2009). Cultural probes som metode for å utforske bruk av mobiltelefoner - Master i informatikk. Norges teknisk-naturvitenskapelig universitet, Institutt for datateknikk og informasjonsvitenskap.
- Gassco. (2015). Sikker og kostnadseffektiv livbåtløsning Draupner. *HMS konferansen 2015* (ss. 7-8). <http://www.hms-konferanse.no/wp-content/uploads/2015/02/GassCo.pdf>.
- Hagen, K. P. (1992). Principal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring. I K.P.Hagen, & A.Sandmo, *Offentlig Politikk og Private Incitament* (ss. 41-57). Tano.
- Hernes, G. (1990). *Makt og Avmak*. Universitetsforlaget.
- Høgsnes, G., Peteresen, T., & Veiden, P. (2006). Den økonomisk-sosiologiske tradisjon - historisk overblikk og aktuelle perspektiver. *Sosiologi i dag*.

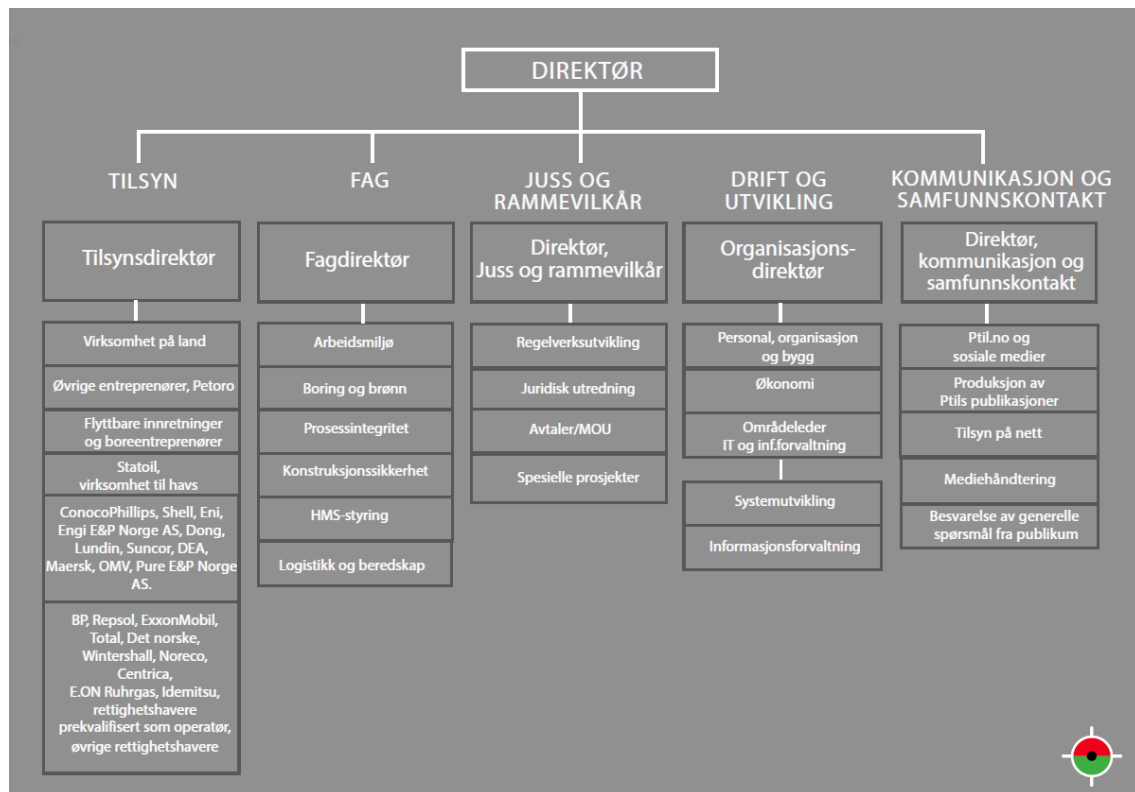
- Høringsinnspill fra diverse aktører. (2013). Hørings svar fra Norsk olje og gass, Norges rederiforbund, Tekna, OD og Shell. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2012/1809 og nummer 36, 37, 35, 42, og 32.
- IE. (2013, 10 24). Industri Energis kommentarer til: Hørings- endringer i HMS regelverket for petroleumsvirksomheten m.m. Ligger Ptils arkiv, med referanse 2012/1809-30.
- IE. (2014, 10 23). Vedtekter for Industri Energi. *Vedtekter for Industri Energi 2014 – 2018*. <https://www.industrienergi.no/om-forbundet/vedtekter-industri-energi/>.
- Jacobsen, D. I. (1998). Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. *MAGMA*.
- Jones-Rooy, A., & Page, S. E. (2010, September). The Complexities of Global Systems History, Volume 10, Issue 3. *Journal of The Historical Society*, ss. 345-365.
- Kaasen, K. (1984). *Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten. En rettslig studie av regelverkene om sikkerhet på norsk kontinentalsokkel*. Bergen: Reklametrykk AS.
- Karlsen, J. E. (2012). *Forbi bunnlinjen - Balansert HMS-økonomi*. Cappelen Damm.
- Karlsen, J. E. (2012). *Ledelse av helse, miljø og sikkerhet, 3. utgave*. Fagbokforlaget.
- Kjærvik, J., & Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD. (2014, 10 13). *Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet*. Hentet fra Regjeringens nettside: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>
- KMD. (2016, 12 20). Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet. https://www.regjeringen.no/contentassets/ab73dcc339ba4a498f8e17df76305bed/instruks_miljodirektoratet_2017.pdf.
- KMD. (2017). Tildelingsbrev 2017 for Miljødirektoratet. https://www.regjeringen.no/contentassets/ab73dcc339ba4a498f8e17df76305bed/miljo_direktoratet_2017.pdf.
- Kvalheim, E. V. (2015). *Forståelig og transparent? - Formidlingen av resultater fra samfunnsøkonomiske analyser*. Trondheim: Concept - programmene.
- LO. (2013, 05 07). LOs vedtekter 2013 – 2017 . <http://www.lo.no/Om-LO/LOs-vedtekter/>.
- MD. (2016, januar 26.). Miljøgoder og økosystemtjenster. *kapittel 3.9 Sektoromtale miljøgoder og økosystemtjenster*. Miljødirektoratet.
- Mitnick, B. M. (2006, januar). *Origin of the Theory of Agency - An Account by One of the Theory's Originators*. Hentet fra <http://www.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm>
- Nepstad, K. (2003, mai). Kan rasjonelle teorier forklare utfallet av stridigheter internt i politiske parti? *Hovedfagsoppgave*. Universitetet i Bergen.

- NITO. (2014, 10 01). Høringssvar - Forslag til endringer i HMS-regelverket hva angår evakuering med mer. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2013/1392-20 .
- Norges Rederiforbund. (2013, 10 25). Norges Rederiforbunds kommentarer til Petroleumstilsynets høring av juli 2013 - foreslåtte endringer i HMS regelverket 2013. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2012/1809-36.
- Norsk Industri. (2016, 05 09). Norsk Industris vedtekter. <https://www.norskindustri.no/om-norsk-industri/dette-er-norsk-industri/vare-vedtekter/>.
- Norsk olje og gass. (2013, 10 25). Høring - endringer i HMS-regelverket for petroleumsvirksomhet m.m. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2012/1809-37.
- Norsk olje og gass. (2014, 10 01). Høringssvar: Forslag til regelverksendringer hva angår evakuering mm. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2013/1392-16.
- Norsk olje og gass. (2014, 11 27). Norsk olje og gass' vedtekter. <https://www.norskoljeoggass.no/no/Om/Vedtekter/>.
- NOU 1999:11 - Petter Osmundsen. (1999). *Analyse av investeringsutviklingen på kontinentalsokkelen*. Olje- og energidepartementet.
- NOU 2012:16 Offentlig utvalg. (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser* . Finansdepartementet.
- NOU:2015:1; Produktivitetskommissjonen. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Norges offentlige utredninger 2015, Finansdepartementet.
- OED. (2013, 11 01). *Ansvarsområder og oppgaver i Olje- og energidepartementet*. Hentet fra Regjeringens nettside: <https://www.regjeringen.no/no/dep/oed/ansvar/id755/>
- OED. (2016, januar 26.). Kalkulasjonsrenten. *kapittel 3.5.1 Kalkulasjonsrenten*. Olje- og energidepartementet.
- OED. (2016). Tildelingsbrev til Oljedirektoratet - 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/98bccb1372ab47c99cc0a08e25752066/tildelingsbrev-til-oljedirektoratet-for-2016.pdf>.
- OED. (u.d.). Tildelingsbrev til Oljedirektoratet - årene 2014 og 2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/oed/tildelingsbrev-og-tilsagnsbrev/id416279/>.
- OED*. (2016, januar 26.). Skattekostnad. *Innspill veileder Skattekostnad*. Olje- og energidepartementet.
- Offshore.no. (2015, 03 27). Avisartikkel "Ingen milliardjobb å skifte ut livbåter". http://offshore.no/sak/63549_-_ingen_milliardjobb_aa_skifte_ut_livbaater.
- OLF. (2012). Vedrørende Petroleumstilsynets forslag til endret regelverk for evakueringsmidler i petroleumsindustrien, OLF Konsekvensutredning - Rapport fra arbeidsgruppe 2012.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. SAGE.

- Pedersen, E. M. (2011). *Resultatbasert forskningsfinansiering i universitets- og høyskolesektoren : virkninger av insentiver?*, Masteroppgave. Universitetet i Tromsø.
- Petroleumstilsynet. (2009). Trepertssamarbeid: Anerkjent annerledeshet. *Sikkerhet - status og signaler*, 38-39.
- Petroleumstilsynet. (u.d.). *Petroleumstilsynets rolle og ansvarsområde*. Hentet fra Ptil nettside: <http://www.ptil.no/rolle-og-ansvarsomrade/category725.html>
- Porter, M., & Kramer, M. R. (2006). Strategy&Society, The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility . *Harvard Business Review*.
- Ptil. (2010, 01 27). Forslag til endringer i aktivitetsforskriftens § 31 tredje ledd - Tilleggsutredning. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2009/241-20.
- Ptil. (2013, 10 23). Høringsnotat og konsekvensvurderinger: Forslag til endringer i HMS-regelverket hva angår evakuering, samt beslutning om en mer helhetlig og systematisk håndheving av gjeldende regelverk på dette området i lys av tilgjengelig kunnskap. Revisjon 10: http://www.ptil.no/getfile.php/1327679/Regelverket/Endringer_2014/H%C3%B8ringsnotat%20og%20konsekvensvurderinger.pdf.
- Ptil. (2013, 07 10). Høyring av endringer i gjeldende regelverk - 2013. <http://www.ptil.no/regelverk/hoyring-av-endringer-i-gjeldende-regelverk-article10040-696.html>.
- Ptil. (2014). *Risikonivå i Norsk Petroleumsvirksomhet - sammendragsrapport Norsk Sokkel*.
- Ptil*. (2016, januar 24). Sektoromtale: Storulykke og arbeidsmiljø. Petroleumstilsynet.
- Ptil, P. (2016, mars 30.). Diskusjonsnotat - Om synliggjøring av storulykkesrisiko i nytte-kostanalyser av petroleumsprosjekter. Petroleumstilsynet.
- Ramslien, A. R. (2005). Fra ritual til verktøy - Mål- og resultatstyring i Utlendingsdirektoratet 1998-2003. Hovedoppgave i administrasjons- og organisasjonsvitenskap, UiB.
- Rasmussen, J. (1997). Risk management in a dynamic society: A modelling problem. *Safety Science*, ss. 183-213.
- Regelrådet. (2016). *Regelrådets nettside*. Hentet fra Regelrådet: <http://regelradet.no/>
- Regelverksforum. (2009, 09 03). Referat Regelverksforum 3. september 2009. <http://www.ptil.no/getfile.php/1311640/PDF/Regelverksforum-referat-mote3.9.2009.pdf>.
- Regelverksforum. (u.d.). *Om Regelverksforum*. Hentet fra Ptil.no: <http://www.ptil.no/regelverksforum/category742.html>
- Regjeringen. (2016, 12 20). *Tildelingsbrev*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/Tildelingsbrev/id753324/>
- SAFE. (2013, 10 25). Hørings svar på endringer i petroleumsregelverket frist 25.10.13. Ligger i Ptils arkiv, med referanse 2012/1809-33.

- SAFE. (2014). VEDTEKTER, STRATEGI- OG HANDLINGSPLAN FOR SAFE 2104-2017. <http://safe.no/om-safe/dokumenter/>.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students, Fifth edition*. FT - Prentice Hall.
- Sikkerhetsforum. (u.d.). *Om Sikkerhetsforum*. Hentet fra Ptil.no: <http://www.ptil.no/om-sikkerhetsforum/category1083.html>
- Soria-Moria erklæringen. (2005, Oktober 13.). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf
- Sundvollen-erklæringen. (2013, Oktober 7.). *Politisk plattform, for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Sunstein, C. R. (2002). *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment*. Cambridge University Press.
- Sørskår, L. I., & Abrahamsen, E. B. (2016, september). How to Manage Uncertainty when Considering New or Changed Regulatory HSE Requirements. *Risk, Reliability and Safety: Innovating Theory and Practice : Proceedings of ESREL 2016*.
- Utvinningsutvalget - Åm. (2010). *Økt utvinning på norsk kontinentalsokkel*. Olje- og energidepartementet.
- Vaus, D. d. (2001). The Context of Design; Tools for Research Design; Causation and the Logic of Research Design. I D. d. Vaus, *Research Design in Social Research* (ss. 1-50). SAGE Publications.
- Yin, R. K. (2003). Introduction; Conducting Case Studies: Collecting the Evidence. I R. K. Yin, *Case Study Research - Design and Methods* (ss. 1-18 og 83-108). SAGE Publications.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research - Design and Methods, Fourth Edition*. Sage.

Vedlegg A: Organisasjonsstruktur Petroleumstilsynet



Vedlegg B: Mandat sektorveileder petroleumssektoren (tilsendt på mail fra OED 03.02.2017)

Det skal lages en sektorveileder for petroleumssektoren. Veilederen skal omfatte beslutninger i tilknytning til ressursforvaltning, helse, miljø og sikkerhet som fattes med konsekvenser for petroleumssektoren. Det legges til grunn for arbeidet at det sentrale for om det skal utføres en samfunnsøkonomisk analyse og for hvor omfattende analysen skal være, er størrelsen på tiltaket, ikke hvordan vedtaket er hjemlet. Arbeidet ledes av OED med deltakelse fra berørte departementer og direktorater.

Veilederen skal bestå av to deler. Den første delen er knyttet til saksbehandlingsrutiner og vil bygge på utredningsinstruksen. Denne delen skal klarlegge gode saksbehandlingsprosesser som sikrer involvering av berørte departementer og etater. Veilederen skal bidra til å tydeliggjøre hvordan involvering av berørte parter skal sikres.

Veilederen skal også inneholde en del knyttet til hvordan den samfunnsøkonomiske analysen bør utføres. Den skal ta utgangspunkt i DFØs veileder og Finansdepartementets rundskriv. Veilederen skal utdype tema som er viktige for petroleumssektoren og hvor beskrivelsen i DFØs veileder eller andre relevante dokumenter er for generell. Blant annet skal det søkes å konkretiseres hvordan en skal ta hensyn til storulykkerisiko, utslipp som kan ha negativ påvirkning på miljøverdier det er utfordrende å verdsette og verdsetting av utsatt produksjon.

Veilederen skal ferdigstilles innen utgangen av 2016.