



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet
Postboks 8004 Dep, 0030 OSLO
postmottak@fad.dep.no

Deres ref
09/1519

Vår ref
201200529-3/RHS

Dato
15.5.2012

Utkast til veileder i organisering – høring

Vi viser til brev fra FAD av 31.1.2012 hvor utkast til veileder i organisering er sendt på høring.

Nærings- og handelsdepartementet har følgende innspill til veilederen:

Særskilt om organisering utenfor forvaltningen

Utkastet viser til de ni prinsippene for organisering som ble fastsatt i St. meld. nr. 19 2008-09, hvor prinsipp åtte lyder: *Statlige virksomheter som opererer i et marked i konkurranse med andre, bør organiseres som selskap. Statlige virksomheter som opererer i et marked og som også skal fremme viktige sektorpolitiske hensyn bør organiseres som statsforetak.*

Vi er usikre på om det er hensiktsmessig å opprettholde denne todelingen. Det kan gi inntrykk av at det er vesentlige forskjeller mellom de to selskapsformene aksjeselskap og statsforetak. Det er det ikke. Den reelle forskjellen er at bare staten kan eie statsforetak. Når det gjelder plikt til å forelegge bestemte saker eller til å gi ekstra informasjon, er dette forhold som i heleide statlige aksjeselskaper har vært taklet gjennom vedtektsbestemmelser.

Dette momentet kunne kanskje også trekkes inn i drøftingen av eierstyring versus etatsstyring (utkastet side 31). Det burde der vurderes å ta inn noe om at avgrensning av virksomhetsområde og investeringsrammer samt informasjon til eieren kan fastsettes i vedtektene og dermed dekke forhold som i dag reguleres gjennom etatsstyring innenfor eierstyringens rammer. I tillegg kunne finansieringsspørsmålet og

bruk av tildelingsbrev ved finansiering av statlige selskap vært problematisert. I slike tilfeller vil mange elementer av etatsstyringen være intakt. Selv om utkastet til veileder synes å mene at oppgaver som i all hovedsak finansieres av statlige bevilgninger ikke burde organiseres som egne rettssubjekter utenfor forvaltningen, så har vi en rekke slike eksempler i dag, og vi tror det hadde vært en fordel om veilederen praktisk hadde vist til det.

Utfordringen med å finne fram til absolutte løsninger understrekes vel ellers i veilederen av omtalen i nederste avsnitt hhv side 10 og side 19.

Noen generelle kommentarer til veilederen

Veilederen gir en god oversikt over viktige prinsipper for organisering av statlig sektor og vil være et nyttig hjelpemiddel i forbindelse med organisering og omorganisering av statlig sektor.

I veilederen forstås organisering som et spørsmål om å kombinere arbeidsdeling og samordning innenfor en hierarkisk ramme. En god organisering forutsetter at denne kombinasjonen ivaretar de sentrale forvaltningsverdiene: demokrati, rettsikkerhet, faglighet og effektivitet.

Effektivitet og legitimitet er generelle kriterier/hensyn som er retningsgivende for vurderinger og valg av organisasjonsløsninger. Forventningene til den offentlige forvaltningen er basert på kravene til nøytralitet, politisk lojalitet og faglig uavhengighet. Demokratisk legitimitet krever at politikken til den valgte politiske ledelse gjennomføres så effektivt som mulig, og forvaltningens rolle er å bidra til dette gjennom å gi faglig forsvarlige råd.

Effektivitetsbegrepet har to betydninger som begge omfattes av begrepet teknisk rasjonalitet. På norsk omtales ofte disse to betydningene som henholdsvis formålseffektivitet (effectivity) og kostnadseffektivitet (efficiency). Essensen i betydningen av effektivitet som formålseffektivitet er at målet oppnås med stor grad av sikkerhet. Essensen i betydningen av effektivitet som kostnadseffektivitet er at målet oppnås med minst mulig ressursbruk. Det alternativet som framstår som mest formålseffektivt er følgelig ikke ensbetydende med det som framstår som mest kostnadseffektivt og omvendt. Organisasjonsspørsmål er derfor som regel uløselig knyttet til spørsmål om prioriteringer.

Kan veilederen gjøres mer brukervennlig?

Språk og begrepsbruk har stor betydning for brukervennligheten til en slik veileder. Språket bør rette seg mest mulig etter alminnelig språkbruk og unngå bruk av spesiell terminologi i størst mulig grad.

Det bør vurderes å beskrive noen flere gode konkrete eksempler som kan være egnet til å illustrere mangfoldet av organisasjonsformer og de vurderinger og avveininger som

må gjøres ved valg av organisasjonsløsninger for statlig tilknyttede virksomheter. De eksempler som det foreliggende utkastet beskriver i tekstbokser er i hovedsak begrenset til forvaltningsorganer.

Organiseringen av et par selvstendige rettssubjekter med samfunns-/sektorpolitiske oppgaver kunne for eksempel casebeskrives på tilsvarende måte. Det synes i denne konteksten da mest nærliggende å velge blant de selskapene som har tunge samfunns- eller sektorpolitiske oppgaver hvor alternative organisasjonsløsninger har vært grundig utredet. (For eksempel Avinor AS, ett statsforetak og ett særlovsselskap som er plassert i selskapskategori 4 etter den gjeldende inndeling av statens direkte eierskap i selskaper.)

Temaer som kunne behandles mer inngående

Vi viser til Finansdepartementets nye veileder i etatsstyring (FIN, 2011) som burde være med under forholdet til andre veiledere på s. 3 i utkastet. Styring og organisering bør vurderes i sammenheng, og utvalgte deler av Finansdepartementets veileder bør derfor vurderes innarbeidet i veilederen i organisering på en hensiktsmessig måte, jf. særlig kap. 3 *Roller og ansvar i etatsstyringen*.

Virksomhetsstyring fokuserer på tiltak som skal sikre at formål og mål blir realisert på en effektiv måte, at krav og regler blir overholdt, og at virksomhetene evner å tilpasse og omstille seg.

At departementet er gitt formell beslutningskompetanse over virksomhetens ledelse er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for at styringen skal kunne skje på en best mulig måte.

Det er to andre forutsetninger som i tillegg må være oppfylt:

- Departementet må ha innsikt i og kunnskap om de styringsmessige begrensninger og tregheter som er "støpt inn i" virksomhetens produksjonsmessige og interne organisasjonsmessige struktur og kultur, og i virksomhetens eksterne omgivelser.
- Departementet må bli tilført kunnskap om virksomhetens løpende prestasjoner og utvikling gjennom adekvat rapportering.

Et annet område som kunne vært behandlet mer inngående og som er knyttet til statsforvaltningens verdigrunnlag (demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet, effektivitet) er organisasjoners samfunnsansvar. Det kan her vises til ny internasjonal ISO standard for samfunnsansvar (ISO 26000) som gir retningslinjer for samfunnsansvarlig virksomhetsdrift på tvers av formelle organisasjonsformer, dvs. organisasjoners samfunnsansvar. OECDs definisjon av eierstyring og selskapsledelse (Corporate Governance) er for øvrig også i utgangspunktet generelt formulert: Eierstyring og selskapsledelse omhandler ansvars- og rolledeling mellom ulike organer innenfor en organisert virksomhet.

Temaer som ikke er behandlet i veilederen, men som naturlig hjemme i en slik veileder

Veilederen legger vekt på at valg av organisasjonsløsninger bør være mest mulig kunnskapsbasert. Veilederen reflekterer etter vår oppfatning organisasjonsfaglig kunnskap knyttet til vertikal og horisontal organisering, delegering (herunder fullmakter), spesialisering, samordning og samlokalisering relativt godt, men konsekvenser av utviklingen av flernivåstrukturer i forvaltningen som følge av tilpasningen til EU, som er undersøkt av statsvitenskapelige miljøer, er mangelfullt omtalt i veilederen. Uten dette internasjonale perspektivet blir ikke handlingsrommet for bruk av organisering som politisk virkemiddel godt nok opplyst etter vår oppfatning. Spørsmålet om konsekvenser av EU-tilpasninger for de politiske styringsmulighetene ble før øvrig også reist da Finansdepartementet presenterte den nye veilederen i etatsstyring i desember 2011. Dette er et omfattende problemkompleks som kanskje ikke egner seg for en bred omtale i veilederen, men siden relasjonen til EU legger sentrale rammer for det politiske handlingsrommet både når det gjelder styring og organisering, bør det vurderes å ta med et konkret eksempel for å illustrere sider ved dette problemkomplekset (for eksempel fra samferdsels- eller energisektoren).

Med hilsen

Emma C. Jensen Stenseth (e.f.)
avdelingsdirektør

Ragnhild Sund
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer