

**Sammendrag:**

# **Fristilling av offentlige etater - styring og målkonflikter under nye vilkår**

## **Fristilling gir nye utfordringer**

**Da transportsektorens etater ble omdannet til foretak, oppsto nye styringsutfordringer og målkonflikter mellom Samferdselsdepartementet på den ene siden, og statlige foretak på den andre.**

**Samferdselsdepartementet innehar rollen som både eier, regulator og kjøper overfor Avinor AS og NSB AS. Dette skaper utfordringer både når det gjelder å holde rollene fra hverandre, og å benytte riktig rolle til riktig tid. Som foretak opplever de tidligere etatene dessuten en sterkere konflikt mellom ivaretagelsen av effektivitet og kostnadshensyn på den ene siden, og ivaretagelsen av samfunnshensyn på den andre.**

**Det bør tilstrebes en større klarhet i rollebruken, og det bør også avklares tydeligere hvilket samfunnsansvar foretakene skal ha.**

## **Studie av Samferdselsdepartementets styring**

Fra slutten av 90-tallet har det foregått en prosess i samferdselssektoren hvor forvaltningsorgan er blitt omdannet til statlige foretak, og hvor både statlige foretak og forvaltningsorgan har fått større grad av faglig, økonomisk og administrativ frihet. I denne undersøkelsen, som Transportøkonomisk institutt har gjort på oppdrag for Samferdselsdepartementet, har vi studert utfordringer knyttet til fristillingen.

Undersøkelsen ble gjennomført i to faser. I første fase ble det gjort en komparativ studie av Samferdselsdepartementets styring av de største aktørene innenfor transportsektorene luftfart, jernbane og veg; med andre ord Avinor AS, NSB AS, og Statens vegvesen. I andre fase av prosjektet ble det foretatt en egen casestudie av Samferdselsdepartementets styring av Avinor AS. Avinor ble valgt ut fordi selskapet skiller seg ut som både aksjeselskap og infrastrukturforvalter.

Formålet med undersøkelsen har vært:

1. Å kartlegge ulike styringsutfordringer som oppstår ved fristilling av offentlige etater
2. Å vurdere hva slags virkning fristillingen har på realisering av samfunnsmessige mål.
3. Å bruke denne kunnskapen som et utgangspunkt for å formulere forslag til å løse eventuelle styringsutfordringer og målkonflikter.

En sentral konklusjon til den første problemstillingen var at Samferdselsdepartementet innehar en rekke ulike roller i sin styring av statlige aksjeselskap, og at selskapene opplever uklarhet med hensyn til rollebruken. Uklarheten knytter seg både til hvorvidt departementet holder de ulike rollene fra hverandre, og om departementet til enhver tid benytter den ”riktige” rollen.

Et funn i forbindelse med den andre problemstillingen var at selskapene i større grad enn Statens vegvesen opplevde en generell konflikt mellom på den ene siden ivaretagelsen av effektivitet og kostnadshensyn, og på den andre siden ivaretagelsen av andre samfunnshensyn. Hvordan ulike samfunnsmessige mål ble vurdert opp mot hverandre så derimot ikke ut til å henge sammen med organenes tilknytningsform.

For å løse styringsutfordringene og målkonfliktene ble det foreslått å avklare begrepene rolleklarhet og samfunnsansvar i styringen av de statlige selskapene, samt å vurdere av kryssubsidieringsordningen og ivaretagelsen av stabile rammebetingelser i styringen av Avinor.

## Metode

I første del av undersøkelsen ble det gjennomført en komparativ studie av tre organ. De tre organene som ble studert var imidlertid forskjellige både i tilknytningsform (uavhengig variabel) og hadde ulike styringsutfordringer og målkonflikter (avhengig variabel). Dette begrenset mulighetene for systematisk å kontrollere for utenforliggende variable. Vi har derfor benyttet kvalitative overveielser om hva som er allment og hva som er særskilt i vår studie av styringsproblemer og målkonflikter. I andre del av prosjektet foretok vi en nærmere studie av Avinor.

Rapporten bygger for det første på skriftlig materiale som offentlige dokumenter og sekundærlitteratur. For det andre er det gjennomført fokusgruppeintervjuer med medarbeidere i Avinor, NSB, Statens vegvesens regioner og Samferdselsdepartementet. For det tredje har vi gjennomført dybdeintervjuer med ledelsespersoner i Samferdselsdepartementet og Avinor. Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført allerede høsten 2006, mens dybdeintervjuene ble gjennomført høsten 2008. Informantene har fått mulighet til å kommentere på de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten.

## Styringsmidler og styringsutfordringer

På bakgrunn av generelle prinsipper for tradisjonell statlig myndighetsutøvelse, samt teoretiske perspektiver fra New Public Management og Governance, ble Samferdselsdepartementets styringsmidler delt inn i fem kategorier.

Kategoriene var:

- *Reguleringer*: Hvordan vedtak, regelendringer, beslutninger og pålegg styrer virksomheten i de tre forvaltningsorganene.

- *Økonomiske instrumenter:* Styring som utøves gjennom budsjetter og/eller kjøp av tjenester.
- *Formelle og uformelle relasjoner:* All formell og uformell kontakt mellom Departement og forvaltningsorgan, inkludert utøving av eierskap.
- *Resultatstyring:* I hvilken grad Departementet definerer resultatkrav til forvaltningsorganet, utformer måleparametre, og stiller krav om rapportering.
- *Samlet virkemiddelbruk:* I hvilken grad Samferdselsdepartementet vektlegger rolleklarhet i sin styring av de ulike organene.

Den komparative studien avdekket betydelige forskjeller mellom de statlige aksjeselskapene og etaten. Det var også viktige forskjeller de to aksjeselskapene imellom. De to selskapene hadde først og fremst det til felles at de opplevde uklarerhet rundt departementets samlede virkemiddelbruk. I tillegg hadde de to selskapene naturlig nok en del formelle trekk til felles i eierstyringen. Selve utøvelsen av eierskapet lot allikevel til å forløpe noe forskjellig; Mens eierskapsutøvelsen i Avinor fortsatt lot til å bære preg av tidligere tiders praksis med tett oppfølging, lot eierstyringen av NSB i større grad til å være rituell og "hands off". Samtidig som de to selskapene hadde visse likhetstrekk, hadde Avinor og Statens vegvesen det til felles at reguleringer var svært viktige for deler av deres virksomhet. Resultatstyring så ut til å ha størst betydning for Statens vegvesen, noe betydning for NSB og marginal betydning for Avinor. Økonomiske instrumenter var først og fremst viktige i styringen av NSB.

I dybdestudien av Avinor ble det påpekt at selskapets økonomiske situasjon har forverret seg. Dette gjør det mer aktuelt og ønskelig å benytte kjøp av lufthavntjenester som et styringsmiddel, framfor dagens ordning hvor man kun baserer seg på krysssubsidierting fra lønnsomme til ulønnsomme flyplasser. Videre lot det til at Avinor og Samferdselsdepartementet hadde forskjellig syn på rolleklarhet; mens Avinor ønsket grep for å etablere en større grad av rolleklarhet, opplevde departementet fordeler ved å kunne se de ulike rollene i sammenheng. Sett fra Avinors ståsted kunne det også være problematisk at uventede og omfattende regelendringer, spesielt på securityområdet, krevde store omveltninger i selskapets virksomhet. På securityområdet kommer imidlertid det aller meste av regelverket fra EU.

## Mål og målkonflikter

På bakgrunn av antakelser om at det kan være forskjeller mellom Samferdselsdepartementet og organene i prinsipielle og faglige vurderinger, samt at disse aktørene kan ha ulike interesser, delte vi potensielle målkonflikter inn på følgende måte:

- *Samfunnshensyn versus effektivitets- og kostnadshensyn.* Slike konflikter kan oppstå fordi departementet og selskapet/etaten har ulike interesser. Siden departementet i større grad står til ansvar overfor politikerne, er det naturlig å forvente at det vil ha en interesse av å kunne vise til høy måloppnåelse på de områdene som har høyest politisk prioritet. Selskapet

eller etaten, derimot, må i større grad ta hensyn til intern ressursbruk og økonomi.

- *Konflikter mellom ulike samfunnshensyn.* Slike konflikter kan oppstå fordi selskapet/etaten gjerne har en mer faglig orientert tilnærming til måloppnåelse og er opptatt av hvilke mål det er størst mulighet for å oppnå i praksis. Departementet kan på sin side være mer prinsipiell i sin orientering.

Den komparative studien viste at selskapene NSB og Avinor oppfattet konflikten mellom effektivitet og kostnadsbesparelser på den ene siden, og ivaretagelsen av andre samfunnshensyn på den andre, som sterkere enn etaten Statens vegvesen. Dette gjaldt blant annet avveiningen mellom regionale hensyn og effektivitet, hvor departementet hadde et annet syn enn Avinor og NSB på hvorvidt driften av henholdsvis små stasjoner og små lufthavner skal opprettholdes. Studien av Statens vegvesen avdekket i liten grad denne typen konflikter. Forskjellen i denne typen opplevde målkonflikter synes naturlig sett ut fra de tre organenes mandat. I avveiningen av ulike samfunnshensyn så det imidlertid ut til at Statens vegvesen opplevde vel så mange konflikter som de to selskapene. En sentral konflikt for Statens vegvesen var prioriteringen mellom distriktsveger på den ene siden og stamveger og utfartsårer på den andre. Vi fant det allikevel ikke godtgjort at en eventuell forskjell i opplevde målkonflikter skyldes tilknytningsform og ikke spesifikke trekk ved den enkelte sektor.

I dybdestudien av Avinor så det også ut til at konfliktene mellom effektivitet og kostnadsbesparelser på den ene siden, og ivaretagelsen av andre samfunnshensyn på den andre, var mest aktuelle. På sikkerhetsområdet ønsker Avinor å satse på tiltak som gir størst mulig sikkerhetsgevinst for pengene, mens Luftfartstilsynet og departementet i større grad konsentrerer seg om å tolke regelverket riktig. Distriktshensyn har i liten grad vært noen konflikt de senere årene, all den tid Soria Moria-erklæringen, om at alle flyplasser skal opprettholdes så fremt det ikke er ønske om nedlegging lokalt, ligger fast. Når det gjelder konflikter mellom ulike samfunnshensyn, lot det til at framkommelighet versus miljø var den mest sentrale. Denne ble betegnet både som en potensiell og en prinsipiell konflikt.

## **Sammenheng mellom styringsutfordringer og målkonflikter**

Vi antok i denne studien at styringsutfordringer og målkonflikter var gjensidig avhengige forhold. Hvis departementet ønsker at organet skal ivareta brede samfunnsmessige hensyn, er det naturlig å anta at dette vil stille større krav til styringsmidlene. På den andre side er det naturlig å forvente at dersom Samferdselsdepartementets ambisjoner om hva organet skal oppnå av målsettinger er mindre, er det også trolig at kravene til styringsmidler vil være mindre.

Gjennomgangen av styringsutfordringer og målkonflikter i den komparative studien indikerte at antakelsen i grove trekk stemmer. Statens vegvesen så ut til å ha de sterkeste samfunnsmessige kravene, samtidig som departementet satt med sterke styringsredskaper overfor organet. NSB så ut til å representere den andre enden av skalaen.

I dybdestudien av Avinor ble sammenhengen mellom styringsutfordringer og målkonflikter satt i forbindelse med diskusjonen rundt muligheten til å se ulike

styringsredskaper i sammenheng. Departementet vektla at den organisatoriske innretningen av Avinor hang sammen med selskapets betydelige sektorpolitiske rolle. Tett styring og oppfølging, og mulighet for å se de ulike styringsredskapene i sammenheng, ble således oppfattet som naturlig.

## Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i den komparative studien, samt dybdestudien av Avinor, valgte vi å konsentrere oss om fire forhold som etter vår vurdering så ut til å være særlig utfordrende ved Samferdselsdepartementets styring av organene i studien, og da spesielt Avinor.

- *Rolleklarhet.* Samferdselsdepartementet, i dialog med henholdsvis Avinor og NSB, burde diskutere i hvor stor grad rolleklarhet skal etterstrebes, i hvilke situasjoner departementets ulike roller kan og bør sees i sammenheng.
- *Samfunnsansvar.* Samferdselsdepartementet burde foreta en vurdering av hva som ligger i begrepet "samfunnsansvar", og en gjennomgang av hvilke krav som kan stilles til henholdsvis NSB og Avinor under henvisning til selskapenes samfunnsansvar.
- *Infrastrukturtenester: Kjøp versus kryssubsidiering.* Departementet og Avinor bør vurdere dagens ordning med kryssubsidiering. I en slik vurdering er det naturlig å inkludere en drøfting av konkrete retningslinjer for kjøp av infrastrukturtenester.
- *Stabile rammebetingelser.* Departementet bør gå gjennom rutiner for tidsfrister og varsling i forbindelse med regelendringer som berører Avinor.

Når statlige etater gjøres om til aksjeselskaper i den hensikt å øke den bedriftsøkonomiske effektiviteten, må de politiske myndigheter tilsynelatende slippe noe opp på kravene til samfunnsmessig måloppnåelse. For igjen å bidra til økt måloppnåelse kan det være hensiktsmessig å vurdere nye og utradisjonelle styringsmåter. Økonomiske virkemidler herunder kjøp av infrastrukturtenester kan være eksempler på dette.