

**Forskningspolitisk seminar, Oslo 18. Nov. 2003.
Arr. Forskerforbundet.**

Rettslig selvstendighet i offentlig sektor: Hva er problemet? Europeiske trender.

Prof. Noralv Veggeland.

noralv.veggeland@hil.no

Hva har skjedd på makroplan: Fra en intervensjonistisk stat til en regulerende stat = **styring gjennom lovregulering og rettslig kontroll** = doktrinen om ikke-innblanding av lovgiverne.

- (1) Selvstendige rettssubjekter forutsettes.**
- (2) Organisatoriske fristillingsprosesser og konkurranseutsetting fra slutten av 1970-tallet i ulik grad i OECD-land.**

Institusjoner påvirker aktører, handlinger og politiske utfall. Institusjonell teori hevder at de skaper samfunnsmessige muligheter, men også begrensninger. **Institusjoner former** aktørens identitet, tilhørighet, normer, verdier og virkelighetsoppfatninger.

Temaet mitt: Hva innebærer organisatorisk fristilling av offentlige tjenesteprodusenter i dette perspektivet? Erfaringer? Trender?

1. Grunnproblemet: Organisatorisk fristilling og myndighetsoverføring til hva som blir kalt "Services of general interest".

Viktig skille:

- **(1) "Services of general economic interest".**
- **(2) "Services of general public obligations": Kan ikke velges bort. Offentlig forpliktelse. Oppfattes forskjellig i ulike land. Bl.a. utdanning, helse og sosialetjenester tilhører normalt denne siste kategorien.**

2. Organisasjonsformer - Organisatorisk fristilling:

- **Statsforetak** (forsiktig begynnelse i 1992): Egne rettssubjekter, innsatsstyrt finansiering, frakoplet løpende demokratisk kontroll, underlagt "Lov om statsforetak" (1991), eiermyndigheten hos styret, vedtekstbestemmelser, kan ikke slås konkurs, Foretaksmøte v/Dep er Distanse Mynd.
- **Statsaksjeselskap**: Egne rettssubjekter, staten ene-eier/deleier, aksjeloven gjelder med unntak, bedriftsforsamling, formålsbestemmelser, kan gå konkurs. Eks. NRK, Statskonsult, eller Telenor, DNB, Statoil.
- **Særlovselskap**: Noen nær foretaksformen, andre nær statsaksjeselskapsformen. Foretaksmøtets myndighet uklar? Eks. Helseforetakene, Posten BA, NSB BA, (Aetat/trygde/sosialetat utredet? U & H?).

3. Hvorfor så viktig å bli egne rettssubjekt? Fordi lovregulering blir styringsverktøy. De fristilte

foretak/selskaper kan konkurranseutsettes, inngå rettslige avtaler som tilbydere/bestillere, selge tjenester, være rettslig ansvarlige.

4. Ryssdalutvalgets innstilling til ny lov for universitets- og høskolesektoren: Organisasjonsform noe mellom Særlovsselskap og offentlig stiftelse, kalt "Statlig høyere utdanningsinstitusjon" (SHU). Særlovsstiftelser?

- **Sentralt i mandatet:** Vurdere(1) Lovregulering som styringsverktøy. (2) Institusjonell autonomi. (3) Rettslig grunnlag og mulighet for samarbeid med andre aktører. (4) Gratisprinsippet. (5) Felles lov U & H.

5. Den statlige foretakene regionaliseres/bransjebedrifter: De regionaliserte statsforetakene/selskapene omfattes av mer enn ca. 40 selvstyrte institusjonelle enheter, som bare unntaksvist sammenfaller med politiske fylkesgrenser. Hva med U & H-sektoren?

6. Vesteuropiske erfaringer (6 land) fra begynnelsen av 1980-tallet til i dag. Problemene summert opp i OECD-rapporten (2002): "Distributed Public Governance – agencies, authorities and other government bodies". Altså om "utdelt" offentlig styring og myndighet.

- Det velkjente demokratiske underskuddet: Politikerne abdiserer, institusjonene lukkes, teknokratiet overtar.
- Regjering og folkevalgte organ på alle nivå tar ikke ansvar, selv når muligheten er legal.

- Mangelfull sammenheng (coherence) mellom ekstern styring – institusjonens interne potensialer.
- Internt institusjonsdemokrati svekkes, fagorganisasjonene svekkes; lederbrorskap etableres.
- Manglende organisatorisk likhet mellom institusjonene: Effektiv kontroll vanskeligjøres.
- Ekstern og intern fragmentering: Store koordinerings- og transaksjonskostnader.
- Svekket offentlighet som formidler av verdier, normdanner og behov (best value), markedet formidler naturligvis ufullstendig.
- Kritikk av lukkede styreutnevnelser, ledervalg, prioriteringer, lønnsfastsettelse.
- Tradisjonell offentlighetslovgivning utilstrekkelig.

7. OECD konklusjoner:

- Organisatorisk fristilling av offentlig service er kommet til ”standstill” som fornyelsesstrategi.

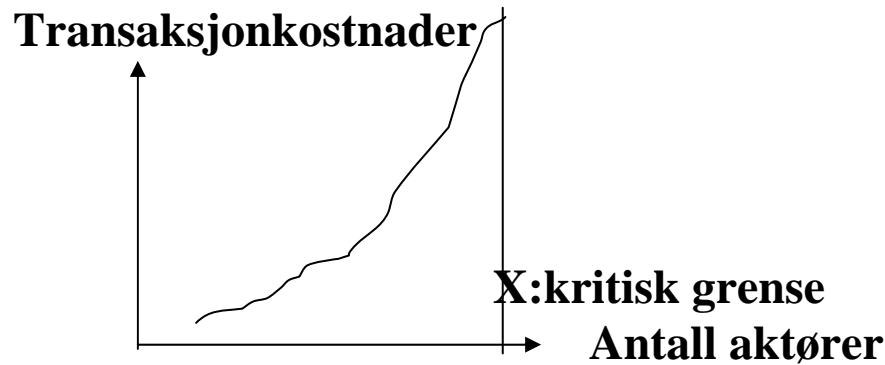
- Et komplisert arbeid igangmed å skape organisatorisk sammenheng (coherence), dvs. gjøre institusjonene mer ”enhetlige” er på gang.
- Helhetsplanlegging prioriteres for å heve effektiviteten.
- Styrking av folkevalgte og andre representative organ’s styringsevne (internt demokrati, NGO’er) er nå en uttalt strategi.
- Målsetting: (1) Mer demokrati og legitimitet, og (2) økt konkurransevne.

8. Universitetene og høyskolene som særlovsforetak/stiftelser:

Problemer/muligheter/begrensninger ut fra erfaringer, og som delvis alt er kommet, grunnet ny finansieringsmodell:

- **Fragmentering:** Mangelfull koordinering og sammenheng (coherence) mellom institusjonene angående både fag og forskning. Svak nasjonal planlegging.
- **Medfører økende byråkrati** for å regulere kontrollere, rapportere, fakturere, sammenligne (benchmarking). måle resultater, kvalitet og effektivitet o.l., dvs. økende ressurser til adm. tiltak.

Angående de to siste punktene: Problemet angående voksende transaksjonskostnader og bruk av tid:



Konkret eksempel: 60 000 faktureringer internt i Jernbaneverket, det blir unødvendig byråkrati av slikt. Omorganiseres nå tilbake til enhetlig forvaltning.

- **Management:** Styret og ledelse vil disponere og prioritere studier og forskning. Offentlighetslovgivningen ikke tilstrekkelig for åpenhet og innsyn. Svak kollegial innflytelse.
- **”Børs-representanter” oppnevnes framfor akademia i styrene.**
- **Illusjonen om en selvstendighetsreform:** (1) Sterk økning i antall reguleringer, (2) tilsynskrav, (3) inntektskrav. (4) Finansiell innstramning. (5) Markedstvang.
- **Instrumentale fag/studier/forskning prioriteres foran basisfag/dannelsesstudier/grunnforskning.**
- **Må anta: Populære studier og forskningsfelt vil komme og gå avhengig av markedet.**
- **De ansattes stillingsvern blir svekket. Tjenestemannsloven oppheves.**

- **Forskningsrett/plikt blir underfinansiert**, og tildelt på grunnlag av: Stillingsvurdering? Sentertilknytning? Anbud og etter søknad?
- **Lukkethet også internt i institusjoner** og svekket offentlighet.
- **Svekket garanti for kandidat kvalitet** grunnet stykkpris finansiering som medfører press på både opptak og på lemfeldig exit ved eksamen.
- **Gratisprinsippet for studentene brytes.**
- **”Mye kreativitet”?** - angående ”timetelling”, metoder for sammenligning av kvalitet, for tilpasning av publisering til gamle/nye referee-ordninger, for personlig arbeidstilpasning, for institusjonelle konkurransemessige grunner, for finansieringsgrunner også på avd.- og institusjonsnivå.

9. ”Reminder”: Ryssdalutvalgets flertallsmodell.

- **Selveiende institusjon (overtakelse), underlagt særlov, eget rettssubjekt. Tilbakeføring til staten ved opphør. Stiftelsesdok. undertegnes. Reg. i Foretaksregisteret.**
- **§ 8-3. Kan ikke gå konkurs?, kan likevel oppta lån, opprette selskaper (ikke ordinær virksomhet), kan inngå i partnerskap.**
- **Styret (minst 5) øverste myndighet og uten ”foretaksmøte”.**

- **Tilsyn: Legalitetskontroll og reguleringer - Departementet. Fagkontroll - NOKUT. Budsjett – Revisor.**
- **Selvoppnevning av styrerepresentanter, eksternt flertall, eksternt leder, konfidensialitet.**
- **Enhetlig institusjonsledelse. Ansatt rektor på åremål. Dekan o.a. rapporterer til rektor.**
- **§ 6-1. Arbeidsmiljøloven gjelder, nåværende tjenestemannslov opphører. Pensj.kasse i overgang 3 år.**
- **Innsatsstyrt finansiering, ”konkurranse forutsetter stor institusjonell egeninnsats”. ”Benchmarking”.**
- **Studentegenbetaling ved ”ikke fullfinansiert virksomhet”.**
- **Eksterne sensorer bare ved høyere grad.**
- **Private og offentlig institusjoner likestilles. Harmonisering.**