

Á svig við góða stjórnhætti¹

Vandi þess að virkja opinberar auðlindir.

Sigurður H. Helgason
stjórnsýslufræðingur og framkvæmdastjóri
ráðgjafarfyritækisins Stjórnhættir ehf.

2. tbl. 3. árg. 2007
Erindi og greinar



Á morgunverðarmálþingi Stofnunar stjórnsýslufræða og Félags forstöðumanna ríkisstofnana 3. október síðastliðinn var ég beðinn um að gefa þrjú ráð til að bæta opinberan rekstur. Eitt af mínum ráðum var að líta bæri á opinberan rekstur sem auðlind. Ég benti á að víða mætti í opinberum rekstri finna auðlindir sem gætu verið uppspretta viðskiptatækifæra og útrásar. Síðar sama dag var tilkynnt um fyrirhugaðan samruna Reykjavík Energy Invest (REI) og Geysir Green Energy (GGE).

Þar með hófst hið svokallaða REI-mál. Í fréttatilkynningu¹ Orkuveitu Reykjavíkur um málið segir: „Við sameininguna verður til leiðandi fyrirtæki á heimsvísu í fjárfestingum og þróun á sviði jarðvarma“ og: „Sameinað fyrirtæki hyggst nýta íslenska þekkingu í framrás sinni víða um heim á sviði endurnýjanlegra orkugjafa“. Þar sem umrædd þekking á að miklu leyti rætur sínar í opinberum rekstri endurspegluðu þessi orð það sem ég hafði haldið fram fyrir um daginn.

Í ljósi þróunar REI-málsins mætti ætla að örlaganornirnar hefðu tekið sig saman um að sýna hversu lélegur ráðgjafi og spámaður ég er. Helst mætti ætla að málið hafi afsannað allt það sem ég hélt fram umræddan morgun. Ég er þó ekki tilbúinn til að viðurkenna það og vil því rekja í stuttu máli hvað fór úrskeiðis í REI-málinu og hægt væri að forðast með betri vinnubrögðum. Tekið skal fram að gagnrýni mín beinist ekki að einstaklingum eða stjórn málaflökkum. Mikilvægara er að læra af mistökum en að nýta þau til að fella dóma.

Stjórnhættir

Stjórnhættir Orkuveitu Reykjavíkur byggjast á framsali ákvarðanatöku frá eigendum til stjórnar og frá stjórn til forstjóra. Forstjóri ber ábyrgð gagnvart stjórn og stjórn gagnvart eigendum. Stjórnhættir REI byggjast á framsali eiganda (Orkuveitu Reykjavíkur) til stjórnar og frá stjórn til forstjóra. Forstjóri ber ábyrgð gagnvart stjórn og stjórn gagnvart eiganda. Eðlilegt má telja að forstjóri Orkuveitunnar fari með hlutverk eiganda í samráði við stjórn, eftir því sem við á.

Formlega og í framkvæmd stenst þetta fyrirkomulag allar kröfur sem gera verður til góðra stjórnháttá einkafyrirtækja. Formlega stenst fyrirkomulagið einnig samsvarandi kröfur til opinberra aðila. Vandamálið er að í raun var farið á svig við góða stjórnhætti opinberra aðila hjá Orkuveitunni og REI.

Munurinn á einkafyrirtækjum og opinberum fyrirtækjum felst einkum í því að sá sem fer með eigandahlutverk gagnvart opinberu fyrirtæki er ekki raunverulegur eigandi. Því þarf að gera aðrar og strangari kröfur til eigandahlutverksins þar en hjá einkafyrirtækjum (þar sem eigandi á oftast sömu hagsmuna að gæta sem eigandi, stjórnarmaður og jafnvel forstjóri). Með aðskilnaði hlutverka og virku eftirliti er komið í veg fyrir að sá sem fer með eigandahlutverk opinbers fyrirtækis hagi sér eins og hann eigi fyrirtækið.

Í tilfelli Orkuveitu Reykjavíkur og REI er framkvæmd stjórnháttá við sameiningu REI og GGE eftirfarandi:

1 Heimásiða Orkuveitu Reykjavíkur, <http://www.or.is/UmOR/Fjolmidlatorg/Frettir/Lesafrett/924>, sótt 30. nóvember 2007.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

- Sami einstaklingur (borgarstjóri) gegnir hlutverki eiganda og stjórnarmanns Orkuveitunnar.
- Sami einstaklingur (borgarfulltrúi) er ákvörðunaraðili hjá eiganda, situr í stjórn Orkuveitunnar og stjórn REI.
- Sami einstaklingur (borgarfulltrúi) er sem stjórnarmaður Orkuveitunnar yfirstjórnandi forstjóra en vinnur jafnframt sem stjórnarmaður í REI í umboði sama forstjóra (sem fer með eigandahlutverkið).
- Forstjóri REI starfar óbeint (með milligöngu stjórnar) í umboði forstjóra Orkuveitunnar. Hins vegar er settur forstjóri Orkuveitunnar bæði fyrrverandi og tilvonandi undirmaður forstjóra REI, sem er skipaður forstjóri Orkuveitunnar en í tímabundnu leyfi frá því starfi.

Augljóst má telja að þessir stjórnhættir bjóða heim alvarlegri hættu á ónógu eftirliti og hlutverkaárekstrum. Borgarstjóri og borgarfulltrúar ættu ekki að sitja í stjórn Orkuveitunnar og stjórnarmenn hennar ættu ekki að sitja í stjórn REI.

Eftirlit eigenda

Að svo miklu leyti sem atburðarásin við sameiningu REI og GGE hefur komið fram, sýnir hún glögglega að eftirliti með sameiningunni var stórlega áfátt. Forstjóra Orkuveitunnar var ætlað að hafa eftirlit með stjórn REI. Borgarstjóra var sem fulltrúa eiganda ætlað að hafa eftirlit með stjórn Orkuveitunnar. Borgarstjórn (og borgarráði) var sem fulltrúa almennings ætlað að hafa eftirlit með borgarstjóra og stjórn Orkuveitunnar. Ljóst er að óvandaðir stjórnhættir og tímaskortur gerðu það að verkum að þetta eftirlit var meira og minna óvirkt.

Hlutverkaárekstrar

Óvandaðir stjórnhættir auka hættuna á hlutverka- og jafnvel hagsmunaárekstrum. Borgarstjóri var sem fulltrúi eiganda og stjórnarmaður í Orkuveitunni í hlutverkaárekstri. Borgarfulltrúi var sem stjórnarmaður bæði í Orkuveitunni og REI í tvöföldum hlutverkaárekstri. Forstjóri REI var sem skipaður forstjóri Orkuveitunnar í hagsmunaárekstri.

Möguleikar lykilstjórnenda á því að hagnast vegna kaupréttar buðu einnig heim hættunni á hagsmunaárekstrum, þ.e. að þeir væru að vinna að eigin hagsmunum en ekki hagsmunum eiganda REI.

Gagnsæi

Mikið skorti á gagnsæi við ákvarðanir um sameininguna, bæði gagnvart fulltrúum almennings og almenningi. Þegar höfð eru í huga öll þau gögn sem lykilaðilar við ákvarðanatöku og borgarfulltrúar segjast ekki hafa séð er ljóst að ákvörðunin einkenndist af mikilli leynd. Þrátt fyrir að upplýsingalög taki ekki til mikilvægra fjárhags- eða viðskiptahagsmuna fyrirtækja er sá mikli skortur á gagnsæi sem einkenndi sameininguna ekki viðundandi þegar teknar eru ákvarðanir um svo mikilsverða opinbera hagsmuni.

Jafnræði

Meginsjónarmið um jafnræði voru brotin við sameininguna og höfðu raunar verið brotin fyrir hana. Opinber aðili getur ekki handvalið einstakling og boðið honum þátttöku í starfi REI og kaup á hlutafé fyrirtækisins. Opinber aðili getur ekki valið að sameina fyrirtæki sitt öðru fyrirtæki án þess að gefa öllum hæfum aðilum sanngjarnt tækifæri til að keppa um að taka þátt í slíkri sameiningu.

Samkeppni

Gerður var samningur um einkarétt sameinaðs fyrirtækis á viðskiptavild og sérþekkingu Orkuveitunnar til langs tíma. Ólíklegt er að slíkur samningur standist samkeppnislög enda eiga öll fyrirtæki að hafa sömu möguleika á að kaupa þjónustu sem opinber einokunaraðili býður upp á.

Kaup Orkuveitunnar á hlutafé í Hitaveitu Suðurnesja og meðferð eignarhlutans við sameininguna hljóta einnig að orka tvímælis. Ekki verður séð að tilgangur kaupanna geti verið annar en að takmarka samkeppni, nema undirbúningur að sameiningu REI og GGE hafi þegar verið hafinn þegar Orkuveitan keypti hlutaféð.

Fagþekking og vinnubrögð

Augljóst má vera að eigendur, stjórnarmenn og stjórnendur Orkuveitunnar höfðu ekki nægilega þekkingu og reynslu í sameiningu fyrirtækja. Þetta er í sjálfu sér ekki gagnrýnisvert, því fyrirtækjasamruni er svo vægt sé til orða tekið ekki daglegt viðfangsefni þessara aðila. Hins vegar er ljóst að svo flókið viðfangsefni kallar á bestu fánlegu ráðgjöf, t.d. frá fjármálafyrirtækjum og ráðgjafarfyrirtækjum, hér á landi og erlendis. Ekki hefur komið fram að leitað hafi verið eftir slíkri ráðgjöf. Mikið ójafnvægi var í þekkingu og reynslu eiganda REI annars vegar og eigenda GGE hins vegar. Eigendur GGE hafa mikla þekkingu á sameiningu og annarri umbreytingu fyrirtækja. Starfsumhverfi og stofnanamenning einkafyrirtækja þýðir að þau hafa mun betri forsendur til að ná góðum árangri þó að unnið sé hratt og á bak við tjöldin.

Vinnubrögðum var einnig áfátt. Sá mikli flýtir og pukur sem einkenndu ákvarðanatökuna eru ekki líkleg til að stuðla að árangursríkri sameiningu.

Áhætta

Það liggur í eðli opinberrar starfsemi að takmarka verður áhætta. Ástæðurnar eru einkum tvær. Í fyrsta lagi getur of mikil áhætta raskað þeirri mikilvægu grunnþjónustu sem veitt er. Í öðru lagi er ekki rétt að hætta opinberu fé í verkefni sem liggja utan kjarnastarfsemi. Samt sem áður má ekki ganga of langt í að takmarka áhættu í opinberum rekstri því það leiðir til stöðnunar starfseminnar. Stofnun REI og sameiningin við GGE hafa verið gagnrýnd fyrir að of mikil áhætta hafi verið tekin. Þessi gagnrýni byggist augljóslega ekki á hættunni á röskun starfsemi enda var áhættufé Orkuveitunnar lítið í hlutfalli við veltu og eigið fé hennar. Síðari ástæðan um að ekki eigi að hætta opinberu fé getur hins vegar átt við.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Þegar samruninn var kynntur voru höfð uppi stór orð um mögulegan fjárhagslegan ávinning Orkuveitunnar. Efast má um að slíkt sé gildur mælikvarði á raunverulegan ávinning enda er hagnaður ekki meginmarkmið fyrirtækisins. Ávinninginn ætti miklu fremur að meta út frá jákvæðum samfélagslegum og hagrænum áhrifum sameiningar og orkuútrásar. Ekki liggur fyrir að slíkt mat hafi farið fram og ekki liggur fyrir mat á áhættu miðað við áætlaðan samfélagslegan og hagrænan ávinning.

Er hægt að virkja opinberar auðlindir?

Hægt er að virkja opinberar auðlindir og það er æskilegt. Leggja þarf áherslu á að opinber rekstur skapar verðmæti en er ekki vandamál. Opinberir starfsmenn eru vel menntaðir og búa yfir gríðarlegri þekkingu og hæfni. Verðmætin skila sér í ríkum mæli til samfélagsins, t.d. í bættu heilbrigði, menntun og öryggi. Mörg tækifæri eru til að nýta opinberan rekstur sem uppsprettu viðskiptatækifæra og útrásar.

Til þess þarf vandaða stefnumótun og hvatningu. Gefa þarf opinberum stofnunum aukinn sveigjanleika, t.d. til að taka þátt í fyrirtækjum og auka samvinnu opinberra aðila og einkaaðila. Tækifærin eru mörg, m.a. á sviði upplýsingatækni, heilbrigðisþjónustu og ráðgjafar á ýmsum sviðum. Framlag opinberra aðila til slíkra verkefna á fyrst og fremst að vera sérþekking, þróunarstarf, tengsl og viðskiptavild. Fjármagnið á að mestu að koma frá einkaaðilum.

En er ekki lærdómurinn af REI-málinu að þessi fögru fyrirheit séu óraunhæf í framkvæmd og að opinberir aðilar séu óhæfir til að stýra samstarfi við einkaaðila? Svo þarf alls ekki að vera ef samstarf opinberra aðila og einkafyrirtækja byggist á skýrum leikreglum. Árangursríkt samstarf kallar á vandaða stjórnhætti, virkt og óháð eftirlit, skýr og afmörkuð hlutverk aðila við ákvarðanatöku, virðingu fyrir sjónarmiðum um gagnsæi, jafnræði og samkeppni, fagþekkingu, vönduð vinnubrögð og mat á áhættu og samfélagslegum ávinningi. Þetta ætti ekki að vera fjarlægt þeim sem fara með opinbert vald og fjármuni enda lykilmáli í opinberum rekstri.