

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utredet alternative organisasjonsmodeller for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen. Målet for prosjektet har vært å vurdere ulike organisasjonsmodeller med sikte på en effektivisering av den statlige vegproduksjonen.

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2000 til april 2001. Ved oppstart av prosjektet ble det etablert en referansegruppe. Vi vil benytte anledningen til å takke referansegruppen og andre informanter for faktaopplysninger og nyttige innspill underveis.

Statskonsult er ansvarlig for faglig innhold, konklusjoner og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Tone Ibenholt, Gudrun Vik, Sidsel Søvik og Oddbjørg Bakli. Anne Grete Aase har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, april 2001

Jon Blaalid
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mandat	6
1.3 Statskonsults tolking av mandatet	7
1.3.1 Prinsipielt utgangspunkt for arbeidet	9
1.3.2 Arbeidsmetode	10
1.3.3 Referansegruppe	11
1.4 Statskonsults rapport 1999:14 Vegene videre	11
2 Rammevilkår for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen	13
2.1 Oppgaver og organisering	13
2.2 Nøkkeltall	14
2.3 Styring	15
2.3.1 Styringssystem	15
2.3.2 Sentrale styringshensyn	15
2.4 Effektiviseringskrav	16
2.5 Produksjonsavdelingens rammebetingelser sammenliknet med private ... bedrifter – Oppsummering	17
2.6 Regelverk for offentlige anskaffelser	18
3 Markeds- og konkurranseforhold	20
3.1 Private aktører	20
3.2 Kontraktsformer og utvikling av antall anbud	21
3.3 Konkurransemarkedets omfang	22
3.4 Oppsummering og vurdering av markeds- og konkurranseforholdene	24
4 Organisering i sammenliknbare virksomheter	25
4.1 Oslo Vei og Oslo kommune	25
4.2 Sverige	26
4.3 Finland	27
5 Alternative organisasjonsmodeller	29
5.1 Utvikling i tilknytningsformer	29
5.2 Forvaltningsorganmodellen	31
5.2.1 Organisering i større geografiske enheter	32
5.2.2 Organisering i en divisjonsmodell	33
5.3 Forvaltningsbedrift	35
5.4 Selskapsmodellen	36
5.4.1 Organisering som statsaksjeselskap	38
5.4.2 Organisering som statsforetak	39
5.4.3 Organisering som særlovselskap	40
6 Drøfting og vurdering	41
6.1 Offentlig styring og kontroll	41
6.1.1 Divisjonsmodellen	41
6.1.2 Forvaltningsbedriftsmodellen	42

6.1.3	Selskapsmodellen	43
6.2	Forvaltning av eierskapet til et produksjonsselskap	44
6.3	Konkurransforhold og rammebetingelsers betydning for effektiviteten . i vegproduksjon	45
6.3.1	Generelt om konkurransforhold og vegproduksjon	45
6.3.2	Rammebetingelser	47
6.4	Strategiske hensyn	49
6.4.1	Byggherrefunksjonen.....	50
6.4.2	Forskning og utvikling.....	51
6.4.3	Beredskapshensyn	52
6.4.4	Markedskorrektiv.....	53
6.5	Direkte tildeling av oppdrag	54
6.5.1	Regelverk for offentlige anskaffelser og statsstøtte	55
6.5.2	Bruk av egenregi.....	56
6.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	57
6.6.1	Effektiviseringspotensial	57
6.6.2	Konsekvenser for myndighetssiden.....	59
6.6.3	Bemanning.....	60
7	Statskonsults anbefalinger	62

Litteraturliste

Vedlegg: Asfaltmarkedet

Sammen drag

Samferdselsdepartementet har bedt Statskonsult om å utrede alternative organisasjonsmodeller for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen. Formålet med en organisasjonsendring vil være å effektivisere produksjonsvirksomheten. I den forbindelse skulle det utredes hvordan ulike grader av konkurranseutsetting kan bidra til effektivitet. En viktig premis for arbeidet er at Statens vegvesen skal kunne ivareta viktige strategiske hensyn.

I mandatet ble Statskonsult bedt om å utrede ulike modeller fra en divisjonsløsning til et statlig aksjeselskap eid av Statens vegvesen. Følgende modeller er utredet:

- En modell der produksjonsvirksomheten er organisert i større geografiske enheter
- En modell der produksjonsvirksomheten er underlagt vegdirektøren (divisjonsmodellen)
- En modell der produksjonsvirksomheten er organisert som en forvaltningsbedrift
- En modell der produksjonsvirksomheten er skilt ut i et eget selskap

Statens vegvesen er i dag organisert med et direktorat og ett vegkontor i hvert fylke. Alle vegkontorene – med unntak av Oslo – er organisert med fire avdelinger: trafikk-, utbyggings-, produksjons- og administrasjonsavdeling. Produksjonsavdelingene konkurrerer ikke om oppdrag, men får disse direkte tildelt fra utbyggings- og trafikkavdelingene (myndighetsavdelingene). Produksjonsavdelingene hadde i år 2000 samlede inntekter på 6,3 milliarder kroner og i underkant av 5000 tilsatte.

Statskonsults vurderinger og anbefalinger bygger på arbeidet med Statskonsult rapport 1999:14 *Vegen videre*, erfaringer med organisatoriske og styringsmessige endringer i vegsektoren i Sverige, Finland og Oslo kommune og delvis strukturerte intervjuer med informanter i og utenfor Statens vegvesen.

I rapporten drøftes bl.a.

- hvordan offentlig styring og kontroll kan og bør ivaretas innenfor de ulike organisasjonsmodellene
- hvordan forvaltningen av statens eierskap kan og bør organiseres
- hvordan ulike rammebetingelser, herunder konkurransevilkår og muligheter for direkte tildeling av oppdrag, kan påvirke potensielle effektiviseringsgevinster
- hvordan strategiske hensyn kan ivaretas innenfor de ulike organisasjonsmodellene
- økonomiske og administrative konsekvenser

Uansett hvilken modell som velges for produksjonsvirksomheten vil både myndighetssiden og produksjonsvirksomheten stå overfor store omstillinger. Hvilken organisasjonsmodell som velges vil avhenge av hvilke hensyn som

vektlegges. Statskonsult har lagt avgjørende vekt på effektivitetshensyn i sin vurdering. Våre anbefalinger kan oppsummeres som følger:

Statskonsult anbefaler å legge opp til tilnærmet full konkurranseutsetting av drift, vedlikehold og utbyggingsoppgavene i Vegvesenet

Dette er primært begrunnet ut fra effektiviseringshensyn. Statskonsult vil fraråde en modell som kombinerer direkte tildelte oppdrag og oppdrag vunnet i konkurranse. Dette skyldes både at en slik modell er lite forenlig med regelverk på området og at den har liten troverdighet i markedet. Eventuell egenregi-virksomhet bør organiseres som en del av myndighetssiden.

Strategiske hensyn kan for en stor del ivaretas gjennom nye arbeidsmåter og virkemidler. Beredskapshensyn bør som hovedregel ivaretas gjennom funksjonskontrakter og særskilte beredskapsplaner og -kontrakter der både det statlige selskapet og private og offentlige aktører har oppgaver. Dersom det er områder med ekstreme beredskapskrav (fjelloverganger, svært rasutsatte områder), kan egenregi vurderes.

Den statlige produksjonsvirksomheten bør organiseres som et heleid statlig selskap

Et selskap er den modellen som gir mest mulig like rammebetingelser med de private konkurrentene. Selskapets eier forholder seg til virksomhetens styre og styrer gjennom vedtekter og oppnevning av styremedlemmer. Den forretningsmessige ledelsen og ansvaret for denne, hører under styret og daglig leder av virksomheten.

Eierstyringen av det statseide selskapet bør primært legges til Samferdselsdepartementet. I valget mellom et statsaksjeselskap og et statsforetak under Samferdselsdepartementet, anbefales statsforetaksformen. Et statsforetak er 100 prosent statlig eid og kan ikke selges. Staten står som garantist og foretaket kan ikke gå konkurs. Det bør også tillegges vekt at det sannsynligvis er mer legitimt å stille spesielle krav ut fra sektorpolitiske hensyn til et statsforetak enn til et statsaksjeselskap.

Dersom Statens vegvesen skal forvalte eierskapet anbefales å organisere virksomheten som et aksjeselskap som styres ut fra rent forretningsmessige hensyn. Sektorpolitiske hensyn bør ikke ivaretas gjennom Statens vegvesens forvaltning av eierskapet. Statskonsult vil understreke at delegering av eierskapet kan skape uklare styrings- og ansvarsforhold knyttet til statsrådets ansvar overfor Stortinget. Statskonsult er også i tvil om en løsning der eier også er største kunde vil gi tilstrekkelig troverdighet og tillit i markedet.

Statens vegvesen står overfor store omstillinger

Både myndighetssiden og produksjonsvirksomheten vil ha behov for en omstillingsperiode. Relativt store endringer i bemanningsbehov må påregnes.

Gjentatte omstillinger er ressurskrevende og belastende for de involverte. Statskonsult vil derfor foreslå at produksjonsvirksomheten organiseres som et selskap og at selskapets inntekter i en overgangsperiode baseres både på direkte tildelte oppdrag og konkurranse. En omstillingsperiode bør ikke strekke seg

over for mange år, den bør være basert på en fastlagt plan med måltall for milepæler i omstillingsprosessen og den bør ha et definert sluttidspunkt. Omstillingsbehovene vil være så store at det vil være behov for en egen statlig omstillingspakke.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Samferdselsdepartementet har bedt Statskonsult om bistand til å utrede alternative organisasjonsmodeller for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen (SVV).

Stramme vegbudsjetter gir økte behov for effektivisering i Vegvesenet. Vegvesenet har selv iverksatt flere tiltak med sikte på en effektivisering innenfor dagens organisatoriske rammer og fullmakter. I det videre omstillingsarbeidet har det vært behov for å vurdere organisatoriske endringer for å oppnå høyest mulig effektivitet. Blant annet med henvisning til Statskonsults utredning i 1999 om konkurranseforholdene på produksjonssiden i SVV (rapport 1999:14 *Vegen videre*) har Samferdselsdepartementet ønsket å supplere etatens eget arbeid med en utredning om alternative modeller for organisering av produksjonsvirksomheten.

Prosjektet inngår i Regjeringens arbeid med fornyelse og omstilling av offentlig sektor.

1.2 Mandat

Samferdselsdepartementet har gitt Statskonsult følgende mandat:

- 1. Utredningen skal vurdere ulike organisasjonsmodeller og rammevilkår for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen. Målet for eventuell organisasjonsendring er effektivisering av virksomheten. Utredningen må ta utgangspunkt i at Statens vegvesen skal ivareta nødvendige strategiske hensyn, og må omfatte en vurdering av hvordan dette kan løses innenfor ulike modeller. I utredningen skal det vurderes hvordan ulike grader av konkurranseutsetting kan bidra til bedre effektivitet. Utredningen må spenne fra en divisjonsmodell til full utskillelse i et statlig aksjeselskap eid av Statens vegvesen, og med dagens modell med 19 eller færre vegkontorer som sammenligningsgrunnlag. Utredningen skal foreslå en egnet modell.*
- 2. Det vil være en grunnleggende premisse at produksjonsvirksomheten også etter en eventuell endring av rammevilkårene skal underlegges offentlig styring og kontroll.*
- 3. Utredningen må ta høyde for at Statens vegvesens eget effektiviseringsarbeid kan påvirke behovet for omorganisering.*
- 4. Utredningen skal redegjøre for eventuelle større samfunnsmessige konsekvenser av en omlegging i Statens vegvesen.*

5. Økonomiske og andre konsekvenser for virksomheten i Statens vegvesen skal utredes.

6. Utredningen må innbefatte en gjennomgang av hvordan konkurranseutsetting foregår i dag, og hvordan kontrakter tildeles ulike entreprenører. Herunder er det sentralt å undersøke også i hvilken grad det er konkurranse mellom de private entreprenørene ved tildeling av oppdrag.

7. Utredningen må omfatte en vurdering av rammebetingelser og regelverk ved ulike organisatoriske modeller, herunder bl.a. hvordan anskaffelsesregelverket gir produksjonsvirksomheten mulighet til å påta seg oppdrag i konkurranse med andre aktører og utenfor egen etat. Etatens muligheter for å tildele oppdrag til egen produksjonsvirksomhet uten konkurranse må også vurderes.

8. Statskonsult rapporterer til Samferdselsdepartementet. Statens vegvesen skal stille til disposisjon de opplysninger og det materiale Statskonsult har behov for.

9. Statskonsult kan ta opp spørsmål i forbindelse med oppdraget med Samferdselsdepartementet som kan presisere og utdype mandatet.

10. Til å støtte utredningen vil Samferdselsdepartementet oppnevne en referansegruppe. Referansegruppen vil bistå Statskonsult med råd og veiledning, men de endelige konklusjoner vil måtte stå for Statskonsults regning.

11. Utredningen må være slutført innen utgangen av mars 2001.

1.3 Statskonsults tolking av mandatet

Hovedoppgaven har vært å vurdere mulighetene for å effektivisere produksjonsvirksomheten gjennom endring av organisasjonsmodell. En viktig premisse for arbeidet har vært at myndighetene skal ha styring og kontroll med virksomheten bl.a. for å kunne ivareta ulike strategiske hensyn. Viktige strategiske hensyn som legges til grunn er byggherrekompetanse, markedskorrektiv, forskning og utvikling og beredskap. En annen viktig premisse har vært at det er uaktuelt å foreslå en privatisering av hele eller deler av produksjonsvirksomheten.

Statskonsult har vurdert følgende modeller:

1. En modell som dagens, men med færre og større regionale enheter
2. En divisjonsmodell, der produksjonsvirksomheten etableres som en egen divisjon under vegdirektøren
3. Utskilling og etablering av produksjonsvirksomheten som forvaltningsbedrift
4. Utskilling og etablering av produksjonsvirksomheten som statlig selskap eid av Statens vegvesen eller av et departement.

Samtlige alternativer er vurdert i forhold til dagens organisasjonsmodell.

De modellene som er vurdert, spenner fra modeller som har vært i bruk i organisering av statlig virksomhet i lang tid til modeller som er lite utprøvd innenfor norsk forvaltning. Eksempelvis er en divisjonsmodell ikke blant de formelle modellene innenfor forvaltningen. Det er heller ingen tradisjon i Norge for at et statsaksjeselskap kan være eid av et forvaltningsorgan. Dette har så langt bare vært tatt i bruk for helt spesielle, avgrensede formål.

Statskonsult har lagt til grunn en overordnet og prinsipiell tilnærming til arbeidet. Vi har vurdert og tatt hensyn til de forhold som vi mener er sentrale ved valg av tilknytningsform og organisering.

Under hver modell har vi sett på hvilke muligheter de gir for offentlig styring og kontroll og for hvordan de strategiske hensynene kan ivaretas. Vi har også sett på hvilke konsekvenser de ulike modellene vil ha for myndighetssiden av Statens vegvesen.

Vi har vurdert ulike grader av konkurranseutsetting av produksjonsoppgavene. Vi har spesielt drøftet mulighetene for kombinasjoner av direkte tildelte oppdrag og deltakelse i konkurranse om oppdrag. Vi har også sett på i hvilken grad regelverket gjør dette mulig og hvordan det vil påvirke troverdighet og tillit i markedet. I tillegg har vi sett på muligheten for å konkurranseutsette alle produksjonsoppgavene, og vi har vurdert mulighetene for produksjonsvirksomheten til å påta seg oppdrag for andre.

Vi har sammenliknet produksjonsvirksomhetens rammebetingelser med private bedrifter under de ulike alternativene, og vurdert hvilke muligheter og begrensninger regelverket gir.

Mulighetene for konkurranseutsetting innenfor de ulike organisasjonsløsningene er vurdert med utgangspunkt i en kartlegging av markeds- og konkurranseforholdene i ulike delmarkeder.

I drøftingen av de samfunnsmessige konsekvensene har vi lagt hovedvekt på vurderinger av effektiviseringsmuligheter og sysselsettingseffekt innenfor de ulike alternativene. I drøftingen har vi ikke gått inn på andre samfunnsmessige konsekvenser som f.eks. distriktpolitiske hensyn.

Utredningen omfatter i utgangspunktet ikke organisatoriske omlegginger på myndighetssiden. Eventuelle endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunene vil således ikke bli drøftet. Vi viser imidlertid til at et flertall i Oppgavefordelingsutvalget¹ har foreslått omfattende endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom statlig og regionalt nivå når det gjelder riksvegene, og at en eventuell oppfølging av dette i vesentlig grad vil påvirke produksjonsvirksomhetens framtidige rammevilkår.

¹ Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, jamfør NOU 2000:22

1.3.1 Prinsipielt utgangspunkt for arbeidet

Forsynings- versus produksjonsansvar

Prinsipielt er det hensiktsmessig å skille mellom statlig *forsyningsansvar* og statlig *produksjonsansvar*.² Statlig forsyningsansvar betyr at staten har ansvar for tilbudet av en vare eller tjeneste i form av mengde, kvalitet, tilgjengelighet o.l. Statlig produksjonsansvar betyr at staten selv står for produksjonen av varen eller tjenesten.

Statlig forsyningsansvar er ofte knyttet til forhold som gjør at en ønsket vare eller tjeneste ikke kan tilbys på kommersielt grunnlag og derfor ikke kan finansieres i markedet (kollektive goder). Statlig forsyningsansvar har vi også på områder som regnes som så viktige for samfunnet at staten ønsker å ha ansvar for tilbudet.

I vurdering av hvem som skal produsere varene/tjenestene, må det legges vekt på hva som gir myndighetene ønsket kontroll med det aktuelle tilbudet og hva som er mest kostnadseffektivt. Tilbudskontroll er særlig viktig i tilfeller der kvalitetssvikt og mangelfullt utviklede markeder kan få store konsekvenser for brukerne. Kostnadseffektivitet er særlig viktig når produksjonsmarkedet er stort.

Effektivitetsbegrepet

Effektivitetsbegrepet er sammensatt og vil ha ulikt meningsinnhold alt etter hva man måler effektivitet i forhold til. På vegsiden er effektivitetsbegrepet først og fremst relevant i forbindelse med mål om kostnadseffektivitet – ut fra overordnede mål knyttet til framkommelighet, vegstandard, miljøtilstand m.m.

At produksjonen er kostnadseffektiv betyr i prinsippet at det ikke er mulig å redusere kostnadene uten å redusere produksjonen, eller at det ikke er mulig å øke produksjonen uten å øke kostnadene.

Noen av de strategiske hensynene SVV er satt til å ivareta, kan ses på som en form for sektorpolitiske hensyn. Statlig tjenesteproduksjon skal ofte ivareta ulike samfunns- og/eller sektorpolitiske hensyn i tillegg til å drive effektivt. Disse kravene kan være vanskelig å forene. Sysselsetting i distriktene er eksempel på en type sektorhensyn som i noen tilfeller er i konflikt med rene kostnadseffektivitetshensyn. Denne type mål- og interessekonflikter vil i en viss grad kunne løses gjennom å skille klarere mellom statens ulike roller, og ved å ta i bruk ulike typer virkemidler for å oppnå bestemte målsettinger.

Konkurransetsetting

Konkurransetsetting er ett av flere virkemidler for å oppnå en mer effektiv statlig tjenesteproduksjon. Bruk av konkurranse eller konkurransestimulerende tiltak tilsier dels at produsenten vil måtte få klarere mål å styre etter, og dels at det legges større vekt på virksomhetens resultater. Dette fordrer igjen et klart skille mellom forvaltning og forretning.

² Jamfør kapittel 2 i Statskonsults rapport 1999:14 *Vegen videre* og SNF-rapport 11/99 *Offentlig sektor som tilbyder eller produsent?*

Bruk av konkurranse forutsetter at det er flere tilbydere som kan tilby samme tjeneste, og at de ulike tilbyderne har mest mulig like rammebetingelser. Effekten av at den enkelte produsent maksimerer fortjeneste, vil ifølge økonomisk teori føre til en kostnadseffektiv tilpasning.

Rolleproblematikk

I forbindelse med statlig forretningsdrift er oppmerksomheten særlig rettet mot at det kan oppstå konflikter mellom statens rolle som eier og rollene som

- lovgivende myndighet
- bevilgende myndighet
- konsesjonsmyndighet
- tilsynsmyndighet
- klageorgan
- kunde
- tjenesteprodusent

I drøftingen av mulige rollekonflikter legges det generelt vekt på

- å skape legitimitet for at det ikke skjer forskjellsbehandling av private og statlige konkurranseutsatte virksomheter
- en mest mulig effektiv oppgaveløsning

Behandling av mulige rollekonflikter når det gjelder statlig eierskap i næringslivet er bl.a. behandlet i St. meld. nr. 40 (1997–98)³. Det understrekes i denne sammenhengen at det for staten som eier er helt vesentlig å organisere og utøve eierskap og myndighetsoppgaver på en slik måte at det bygges opp tillit til at statlig eide virksomheter som opererer i konkurranse med private, ikke gis spesielle vilkår eller fordeler i konkurransen. Det er også viktig at staten opptrer som en forutsigbar eier i forhold til forretningsmessige mål som er definert for de enkelte statseide virksomhetene.

Ett av de virkemidlene som har vært brukt for å unngå uheldig rolleblanding er å skille organisatorisk mellom roller som kan komme i konflikt med hverandre. Et eksempel på dette er overflyttingen av eierskapet for Telenor fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet. Et annet eksempel er at ansvaret for styringen av Entra eiendom, som ble skilt ut fra Statsbygg i 2000, ble lagt til AAD og ikke til Statsbygg.

1.3.2 Arbeidsmetode

Statskonsults arbeid med dette prosjektet må ses i sammenheng med arbeidet som ble utført i forbindelse med rapport 1999:14 *Vegen videre*. Dette prosjektet ble avsluttet i juni 1999, se nærmere omtale i punkt 1.4. For å oppdatere og utvide materialet som lå til grunn for dette arbeidet, har vi gjennomført intervjuer med Vegdirektoratet og med ledergruppene ved tre vegkontorer.

³ St. meld nr. 40 (1997–98) om eierskap i næringslivet.

I arbeidet har det vært lagt vekt på å hente inn informasjon og erfaringer fra sammenliknbare områder i Norge og i andre land. Vi har gjennomført intervjuer med myndighetssiden og produksjonssiden ved Vägverkene i Sverige og Finland, tilsvarende har vi intervjuet Samferdselsetaten i Oslo kommune og Oslo Vei. Vi har også studert tilgjengelig dokumentasjon av erfaringene på disse områdene.

I kartleggingen av markedsforholdene innenfor drift, vedlikehold og utbygging av veger har vi intervjuet og innhentet skriftlig materiale fra landsforeninger og organisasjoner innenfor entreprenørvirksomhet og fra Statens vegvesen.

I forbindelse med vurdering og tolking av regelverket for offentlige anskaffelser og statsstøtte har vi hatt møte med og innhentet skriftlig materiale fra Nærings- og handelsdepartementet.

1.3.3 Referansegruppe

Samferdselsdepartementet opprettet en egen referansegruppe for prosjektet. Gruppen har hatt følgende medlemmer:

Knut Rønning, Samferdselsdepartementet
Eline Skramstad, Samferdselsdepartementet (til 1. januar 2001)
Ola Brattegard, Samferdselsdepartementet (fra 1. januar 2001)
Kjell Bjørvig, Vegdirektoratet
Bjørn Selnes, Vegdirektoratet
Toralf Årdal, Norsk Arbeidsmandsforbund
Gunnar Magnusen, Flerfaglig FellesOrganisasjon –2fo
Dag Dalen, Bedriftsøkonomisk institutt
Robert Myhre, Nærings- og handelsdepartementet

Referansegruppen har hatt tre møter. I tillegg har gruppens medlemmer kommentert utkast til sluttrapport. Referansegruppen har hatt en rådgivende funksjon. Gruppen har kommet med nyttige innspill og vurderinger underveis i arbeidet. Statskonsult står imidlertid ansvarlig for vurderinger og anbefalinger i rapporten.

1.4 Statskonsults rapport 1999:14 Veggen videre

Samferdselsdepartementet ga i 1998 Statskonsult i oppdrag å kartlegge konkurranseforholdene i Statens vegvesen, og å skissere mulige tiltak for å bedre konkurransesituasjonen dersom kartleggingen skulle vise at denne ikke var tilfredsstillende.

Statskonsult konkluderte med at Statens vegvesen var stilt overfor en grunnleggende mål- og rammekonflikt. Statens vegvesen var underlagt rammebetingelser som var svært vanskelige – for ikke å si umulige – å oppfylle. Dette var bl.a. knyttet til at bemanningsnivået skulle opprettholdes på 1994-nivå samtidig som en større andel av virksomheten skulle utsettes for konkurranse, dvs. settes ut på anbud i det private markedet. I tillegg hadde investeringsnivået

innenfor vegutbygging vært avtakende eller stagnerende. Statskonsult påpekte at en slik konflikt bare kan løses ved å se budsjett, organisering og bemanning mer i sammenheng.

I rapporten fokuserte Statskonsult på følgende momenter:

- Sammenhengen mellom dagens styringssystem og organisering var ikke entydig og klar.
- De strategiske målene, dvs. egenproduksjonens betydning for forskning og utvikling, beredskap, kompetanseoverføring til byggherresiden, og funksjonen som markedskorrektiv, ble i liten grad fulgt opp og tillagt vekt i den formelle styringsdialogen mellom Vegdirektoratet og vegkontorene. Det var også vanskelig å se hvordan myndighetsavdelingene brukte produksjonsavdelingene strategisk.
- Innenfor gjeldende rammebetingelser og med krav om å ivareta strategiske hensyn, ville det – etter Statskonsults vurdering – ikke være mulig for Vegvesenets egenproduksjon å dokumentere konkurransevne på linje med private aktører.
- Statskonsult konkluderte med at Statens vegvesen hadde et stort omstillingsbehov. Kapital, utstyr og bemanning burde i langt større grad vært justert i forhold til bevilgninger og oppdragsmengde. Statskonsult mente utfordringene var så store at det var behov for en egen omstillingspakke.

Statskonsult la i sin anbefaling vekt på at myndighetene måtte velge om de ville fokusere på konkurransevne eller på strategisk bruk av Vegvesenets produksjonsapparat. I rapporten ble det skissert to alternative modeller. I den ene modellen ble strategiske hensyn prioritert, og i den andre ble konkurransevne prioritert. Det første alternativet ville kunne gjennomføres innenfor dagens organisasjonsmodell, men Statskonsult mente at en mer fleksibel organisasjonsmodell ville kunne gjøre det enklere å ivareta strategiske hensyn på en effektiv måte. Det andre alternativet ville forutsette en tilknytningsform med rammebetingelser tilsvarende dem man finner i det private næringslivet. Dette vil i praksis si en selskapsorganisering.

2 Rammevilkår for produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen

Dette kapitlet gir en beskrivelse av produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen. Det gir også en beskrivelse av styringssystem og viktige styringshensyn i forhold til produksjon. Til slutt i kapitlet er det kort redegjort for ulikheter i rammebetingelser mellom produksjonsvirksomheten i Vegvesenet og private aktører.

2.1 Oppgaver og organisering

Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet og tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Etaten utarbeider også bestemmelser og retningslinjer for vegutforming, vegtrafikk, trafikantopp- læring og kjøretøy. Etaten er tilskuddsmyndighet for drift av riksvegferjer.

Statens vegvesen er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Vegvesenet er organisert med et sentralt direktorat i Oslo og vegkontor i alle fylker. I riksvegsspørsmål er vegkontorene underlagt vegdirektøren, mens de i spørsmål knyttet til fylkesvegene er underlagt fylkeskommunen.

Vegkontorene ledes av en vegsjef og består av to myndighetsavdelinger (trafikk og utbygging), en produksjonsavdeling og en administrasjonsavdeling. Fra 1995 har det vært etablert et organisatorisk skille mellom myndighets- og produksjonsoppgaver i Statens vegvesen. Vegkontoret i Oslo er det eneste som ikke har egen produksjonsavdeling. Organiseringen av vegkontorene på avdelingsnivå er sentralt bestemt. Innenfor visse rammer bestemmer den enkelte vegsjef selv organisering og plassering av oppgaver. Under vegkontorene er det til sammen om lag 40 områder/vegstasjoner.

Produksjonsavdelingene ved vegkontorene utfører utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver på riks- og fylkesvegnettet på oppdrag fra utbyggings- og trafikkavdelingene. Produksjonsavdelingene har også ansvar for maskin- og verksteddrift og drift av bygninger. De blir ikke tildelt egne budsjettmidler, men finansieres gjennom oppdrag fra myndighetsavdelingene. Alle oppdrag skal være basert på skriftlige avtaler, men avtalene kan ha ulik form – fra anbuds- liknende beskrivelser (produksjonskalkyler) til avtaler basert på enhetspriser. De seneste årene har funksjonsavtaler⁴ blitt tatt i bruk som ny avtaleform mellom trafikkavdelingene og produksjonsavdelingene.

Retningslinjer for Vegvesenets salg av tjenester eksternt er drøftet i St. meld. nr. 41 (1993–94). Det legges til grunn at de inntektsbringende aktivitetene skal ligge innenfor Vegvesenets oppgaver og at aktivitetene skal ha en positiv

⁴ En *funksjonsavtale* er en avtale mellom trafikkavdelingen og produksjonsavdelingen som omhandler alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver i et avgrenset område i en tidsbegrenset periode

betydning utover det å skaffe inntekter til Vegvesenet. Det påpekes at Vegvesenet ikke må markedsføre tjenestene i konkurranse med private tilbydere og at prisene må være basert på full kostnadsdekning, inklusive indirekte kostnader.

Produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet er tillagt et faglig ansvar og et ansvar for å koordinere regionale og landsdekkende arbeidsoppgaver. Avdelingen har om lag 20 årsverk og kostnadsdekningen skjer ved overføring fra produksjonsavdelingene ved vegkontorene.

2.2 Nøkkeltall

Tabellen nedenfor gir en oversikt over total bevilgning til drift, vedlikehold og utbyggingsoppgaver fra myndighetsavdelingene til produksjonsavdelingene.⁵ Produksjonsavdelingen kjøper igjen varer og tjenester i det private markedet, se nærmere drøfting av dette i Statskonsults rapport 1999:14 *Vegen videre*. Mellom 25 og 30 prosent av de totale ressursene går til lønn til egne tilsatte og drift av egne maskiner med mer.

Tabell 1: Nøkkeltall (millioner kroner)

	1998	1999	2000
Total bevilgning myndighetsavd.	10 104	10 291	10 295
Samlede inntekter Produksjonsavd.	6 111	6 087	6 267
Prosentandel egenregi totalt	61	59	61
Prosentandel 1) egenregi utbygging	45	44	44
Prosentandel 1) egenregi trafikk	77	78	72

1) eksklusive oppdrag for andre vegkontor

Det meste av arbeidet blir utført i eget fylke. De seneste årene har det imidlertid vært en økning i arbeid utført i andre fylker.

Tabell 2: Arbeid utført for andre vegkontor (millioner kroner)

	1996	1997	1998	1999	2000
Arbeid utført for andre fylkers vegkontor	165	275	376	402	506

Produksjonsvirksomheten utfører i begrenset grad arbeid for eksterne oppdragsgivere. De seneste årene har dette økt og utgjorde i 2000 til sammen 138 millioner kroner.

Statens vegvesen hadde ved utgangen av 1999 i overkant av 10 000 tilsatte.⁶ Av disse var vel halvparten tilsatt i produksjonsavdelingene.

⁵ Statens vegvesen: Nøkkeldata for egen produksjonsvirksomhet, 1997, 1999 og 2000, Vegdirektoratet

Produksjonsavdelingene ved vegkontorene varierer i størrelse fra 140 til 550 tilsatte. Det har vært en reduksjon i antall tilsatte på 14 prosent fra 1996 til 2000.

Tabell 3: Antall tilsatte i produksjon (fast tilsatte og engasjement) pr. 31.12.

1996	1997	1998	1999	2000
5 703	5 643	5 389	5 199	4 907

2.3 Styring

2.3.1 Styringssystem

Nasjonal transportplan, Norsk veg- og vegtrafikkplan, budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen er de overordnede styringsdokumentene innenfor vegpolitikken. Det sentrale styringsdokumentet internt i Vegvesenet er lederkontraktene mellom vegdirektøren og vegsjefene. Styringen av produksjonsvirksomheten er i stor grad tillagt det enkelte vegkontor. Vegdirektoratet har imidlertid et hovedansvar for en best mulig utnyttelse av ressursene og kan i enkelte tilfeller avgjøre om et prosjekt skal skje i egenregi eller ikke.

Fra og med 2001 er det etablert en landsdekkende tunnelenhet. Den øverste ledergruppen er tilsatt i produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet, mens øvrige tilsetningsforhold er til et vegkontor.

Videre er det etablert regionale anleggstyrker i region sør og øst. Disse er underlagt en av vegsjefene i regionen, men heller ikke her er tilsetningsforholdene endret.

2.3.2 Sentrale styringshensyn

I Statskonsults rapport 1999:14 *Vegen videre* ble det foretatt en vurdering av myndighetssidens styring av produksjonsvirksomheten. Hovedfunn fra rapporten og en oppdatering av disse er følgende:

Utnyttelse av egne ressurser

I valget mellom egenregi og entrepris legges det stor vekt på å sikre beskjefligelse av egen produksjonsavdeling. Det dyreste for Vegvesenet er å ha egne tilsatte gående ubeskjeftiget. Med reduserte bevilgninger til investeringsprosjekter og et økende effektiviseringskrav, er utnyttelse av egne ressurser en stor utfordring for Vegvesenet.

Strategiske hensyn

I St. meld. nr. 41 (1993–94) *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen* ble det lagt vekt på følgende fire strategiske hensyn som begrunnelse for å beholde produksjonsvirksomheten og myndighetssiden samlet:

⁶ Statens vegvesen: *Utredning av konsekvenser for de administrative oppgavene ved vegkontorene og i Vegdirektoratet dersom produksjonsvirksomheten gis endret tilknytningsform*, desember 2000

-
- markedskorrektiv
 - byggherrekompetanse
 - forskning og utvikling og
 - beredskap.

Det er myndighetssidens ansvar å bruke produksjonsvirksomheten slik at de strategiske hensynene blir ivaretatt. Verken i den overordnede styringen eller i den daglige driften av vegkontorene blir de strategiske hensynene tillagt særlig vekt. Det finnes enkeltksempler på at produksjonsvirksomheten er brukt som markedskorrektiv. Produksjonsavdelingen har satt av midler til forskning og utvikling (FoU), og bruken av disse midlene skjer i samarbeid med myndighetssidene. Når det gjelder kompetanseoverføring mellom produksjonsavdelinger og myndighetsavdelinger, er det ikke lagt noen strategi til grunn. Det blir trukket fram at byggemøtene med egen produksjonsvirksomhet har en annen karakter enn tilsvarende møter med private aktører. Når det gjelder beredskaps-hensyn, gir myndighetssiden uttrykk for at de føler seg tryggere med egenregi, spesielt i områder med ekstreme værforhold og i rasutsatte områder.

Effektivitet

Et viktig hensyn er at produksjonsvirksomheten skal være effektiv og konkurransedyktig i forhold til private entreprenører. I Vegvesenet legges det også vekt på at produksjon i egenregi kan være tidsbesparende for myndighetssiden, ved at det ikke er nødvendig med så detaljerte spesifikasjoner som ved bruk av anbud. Dette blir ansett som særlig fordelaktig ved mindre arbeider og ved arbeider som kan være vanskelige å beskrive i forkant.

2.4 Effektiviseringskrav

Det er en overordnet politisk målsetting at offentlig sektor skal drive effektivt. I regjeringens fornyelsesprogram legges det stor vekt på at det skal overføres ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Når det gjelder vegproduksjon kan dette formuleres som *mer veg for pengene*.

Vegvesenet tok høsten 1998 initiativ til et effektiviseringsprosjekt for produksjonsvirksomheten (7-punktsprogrammet). Senere ble dette også utvidet til å omfatte myndighetsavdelingene.

Målsettingen for produksjonsvirksomhetens effektiviseringsprosjekt er en kostnadseffektivisering på 20 prosent innen 2003 basert på status for virksomheten i 1999. Det er satt måltall for effektiviseringen på områdene administrasjon, bygningskostnader, drift og vedlikeholdskostnader for maskinparken, verksteddriften, anskaffelseskostnader og antall produksjonsområder. Effektiviseringskravene er satt ut fra en sammenlikning mellom de ulike vegkontorene, det svenske Vägverket og privat entreprenørvirksomhet.

Prosjektet har gitt stor oppmerksomhet omkring effektivisering ved de ulike vegkontorene og har ført til betydelige effektiviseringsgevinster. Om lag halvparten av vegkontorene ligger an til å klare målsettingene som er satt for prosjektet per januar 2001.

2.5 Produksjonsavdelingens rammebetingelser sammenliknet med private bedrifter – Oppsummering

Statens vegvesen er et ordinært forvaltningsorgan. Vi kommer nærmere tilbake til rammebetingelsene for de ulike organisasjons- og tilknytningsformer senere i rapporten. I dette avsnittet vil vi i hovedsak peke på forhold knyttet til rammebetingelsene i Statens vegvesen i dag som kan ha betydning for konkurranseforhold og effektivitet sammenliknet med private aktører.

Økonomiske rammebetingelser

Som ordinært forvaltningsorgan er Statens vegvesen underlagt økonomiregelverket og bevilgningsregelverket i staten. Statens vegvesen er bruttobudsjettert, men produksjonsavdelingen er organisert som en egen resultatenhet og har en del fullmakter tilsvarende nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Avdelingen fører regnskap etter regnskapsprinsippet og beregner renter av kapitalen. Avdelingen må også føre regnskap etter kontantprinsippet, dvs. den må følge to regnskapssystemer og vil ha kostnader knyttet til dette.

Avdelingen kan ikke ta opp lån og større investeringer må derfor ses i sammenheng med den årlige budsjettprosessen i staten. Sammenliknet med private aktører gir dette lange og tungvinte beslutningssystemer. Avdelingen kan heller ikke bygge opp reguleringsfond og mangler derfor et viktig insentiv knyttet til økonomisk resultat.

Statlige virksomheter er fritatt for investeringsavgift. I forbindelse med behandlingen av 2001-budsjettet er investeringsavgiftsloven vedtatt opphevet fra og med 2002, jmfør Innst. O. nr. 24 (2000–01), slik at egenproduksjon ikke lenger vil ha noe fortrinn i forhold til private entreprenører på dette området.

Vegvesenet må imidlertid betale merverdiavgift på sine investeringer i maskiner og utstyr. For staten totalt sett spiller dette liten rolle, fordi disse avgiftene betales inn til staten. For Vegvesenets produksjonsvirksomhet kan det i visse sammenhenger være en ulempe.

Organisatoriske rammebetingelser

Vegvesenet er pålagt å ha en produksjonsavdeling ved hvert vegkontor, dvs. 18 relativt selvstendige enheter. Det gir høyere administrative kostnader å ha så mange avdelinger, samtidig som det kan være tungvint å flytte mannskap på tvers av fylkesgrenser.

Juridiske rammebetingelser

Som all annen statlig virksomhet er SVV underlagt REFSA⁷ og regelverket for offentlige innkjøp, se omtale i punkt 2.6.

⁷ Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet m.v.

Avtalene mellom myndighetsavdelingene og produksjonsavdelingene er ikke juridisk bindende. Ved uforutsette kutt i bevilgningene velger Vegvesenet heller å stanse eller utsette prosjekter i egenregi enn prosjekter i regi av private aktører. Dette kan gå ut over effektiviteten i egenregiprojektene.

Personalpolitiske rammebetingelser

Tilsatte i statlig virksomhet har større grad av medbestemmelse og et sterkere stillingsvern enn i privat sektor. En sterkt sentralisert prosess knyttet til lønnsforhandlinger kan gi liten fleksibilitet i forhold til lokale forskjeller og behov. Særavtalene gir i liten grad insentiver til effektivitet i produksjon.

Andre vesentlige forskjeller

Produksjonsavdelingen får alle sine oppgaver tildelt direkte og har ikke kostnader knyttet til å regne på anbud. I positiv retning for Vegvesenet teller også at de kan sikre full beskjefligelse av egne tilsatte og egne maskiner, fordi dette tillegges stor vekt i vurdering av valg av entrepris eller egenregi.

Produksjonsavdelingen kan i liten grad ta oppdrag for andre enn Vegvesenet og er dermed helt avhengig av ressursene til en enkelt oppdragsgiver. De kan heller ikke disponere ressurser fritt som følge av endringer i markedsforhold og strategi.

2.6 Regelverk for offentlige anskaffelser

Statens vegvesen er underlagt regelverket for offentlige innkjøp som inngår i EØS-avtalen⁸ og regelverket for anskaffelser i staten (REFSA). Regelverket for offentlige innkjøp gjelder for alle statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og for offentligrettslige organer. Et offentligrettslig organ er ethvert organ som

- tjener allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter
- er et selvstendig rettssubjekt
- i hovedsak er finansiert eller kontrollert av statlige, fylkeskommunale eller kommunale myndigheter.

REFSA gjelder bare for statlig virksomhet.

Regelverket for offentlige innkjøp gjelder anskaffelser over terskelverdiene som er fastsatt i EØS-avtalen, disse terskelverdiene er for tiden 1,1 millioner kroner for vare- og tjenestekjøp og 41,5 millioner kroner for bygg- og anleggsarbeider. Anskaffelser over disse terskelverdiene skal legges ut på anbud i EØS-området. REFSA gjelder for alle kjøp under terskelverdiene og krever at alle anskaffelser over 150 000 kroner skal skje gjennom anbudskonkurranse – med mindre det er helt spesielle grunner for ikke å gjøre dette.

⁸ EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 3, fastsatt ved kgl. res. av 4. desember 1992 nr. 908 med senere endringer.

Det er vedtatt en ny lov om offentlige anskaffelser (Ot. prp. nr. 71 (1997–98) og Ot. prp. nr. 3 (2000–01)). Næringsdepartementet har sendt forskriften til loven på høring. Den nye forskriften blir en felles innkjøpsforskrift for stat, fylker og kommuner. Det blir fortsatt en egen forskrift for forsyningssektorene (vann, energi, transport og tele).

Hovedtrekk i forslaget til forskrift er følgende:

- Generelt prinsipp: Alle anskaffelser skal skje ved konkurranse.
- Over terskelverdiene i EØS-avtalen er det krav om anbudskonkurranse (åpen/begrenset), med utlysning i EØS-området. Terskelverdiene er
 - 1,1 millioner kroner for vare- og tjenestekjøp
 - 41,5 millioner kroner for bygg- og anleggsarbeider.
- Under terskelverdiene vil det være valgfrihet mellom
 - åpen/begrenset anbudskonkurranse
 - konkurranse med forhandlinger (det er nærmere spesifisert når dette kan brukes)
- For mindre enn 200 000 kroner vil det være adgang til direktekjøp.

Regelverket under terskelverdiene er særnorsk. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet er det bare Sverige som har et sammenliknbart regelverk. EØS-avtalens generelle regler om ikke-diskriminering, forbud mot statsstøtte, fri utveksling av kapital og tjenester gjelder imidlertid.

3 Markeds- og konkurranseforhold

Kapitlet gir en beskrivelse av aktører på området vegproduksjon. I kapitlet er det også redegjort for markeds- og konkurranseforholdene på dette området. Avslutningsvis gis en kortfattet vurdering av konkurranseforholdene.

3.1 Private aktører

Aktørene som driver innenfor drift, vedlikehold og utbygging av veger, tilhører anleggsdelen av bygg- og anleggsbransjen. Innenfor samtlige produksjonsområder finnes det private aktører som kan ivareta de oppgavene som legges ut i vegmarkedet. Aktørene varierer fra store landsdekkende entreprenørfirmaer til små enmannsbedrifter. Vegvesenets betydning for de private aktørene er varierende. For noen av de små og mellomstore bedriftene kan andelen oppdrag for SVV utgjøre nærmere 100 prosent, mens for de større entreprenørfirmaene kan andelen utgjøre fra 10–30 prosent av omsetningen avhengig av aktivitetsnivå i anleggsmarkedet.

Ifølge Entreprenørforeningen Bygg- og Anlegg (EBA) er det sju-åtte store aktører som kan utføre anleggsoppdrag over hele landet. Antallet mellomstore aktører som opererer innenfor et mer avgrenset geografisk område er om lag 50. I tillegg finnes det om lag 600 små entreprenører – fra enmannsbedrifter til firmaer med 10–20 tilsatte. Mange av disse har sin viktigste konkurranseflate som underentreprenører for Vegvesenets produksjonsavdeling. Asfaltentreprenørens Forening (AEF) opplyser at det er ni private asfaltentreprenører i Norge, og at fire av disse er landsdekkende.⁹

Informantene fra de ulike bransjeforeningene gir uttrykk for at færre oppdrag har ført til nedgang og overkapasitet i anleggsmarkedet. Økte krav knyttet til HMS (helse, miljø og sikkerhet), internkontroll, PBL (plan- og bygningsloven) m.m. har også medført økte kostnader for de små bedriftene. Resultatet av færre oppdrag og flere og mer omfattende regler å forholde seg til, er kontinuerlig omstrukturering. Oppkjøp, sammenslåinger og avviklinger er normalt. De største aktørene har økt sin totale omsetning med 60 prosent de seneste fire årene. Veksten har i hovedsak kommet innenfor andre segmenter enn anlegg.

Bransjeforeningene sier likevel at det de seneste ti årene ikke har vært noen nedgang i antall aktører innenfor anleggsmarkedet og forklarer dette med at det hele tiden kommer til nye firmaer. Nye småbedrifter startes opp, og små og mellomstore styrker sin posisjon. Medlemstallet i EBA økte med 50 prosent – fra 148 til 222 bedrifter – i perioden 1994–99¹⁰. Dette avviker fra forholdene i Sverige og Finland.

Inntjeningsnivået i anleggsbransjen er generelt lavt. For bedriftene er det ønskelig med en fortjenestemargin på minst 5 prosent. I 1999 var fortjeneste-

⁹ Se vedlegg for ytterligere omtale av asfaltmarkedet.

¹⁰ Statistikk fra Byggnæringsens Landsforening

marginen innenfor forretningsområdet anlegg for de tre største entreprenørene Selmer, Veidekke og NCC henholdsvis 5,4 prosent, 4,7 prosent og 1,6 prosent. I gjennomsnitt for anleggsbransjen ligger fortjenestemarginen på om lag 2 prosent¹¹.

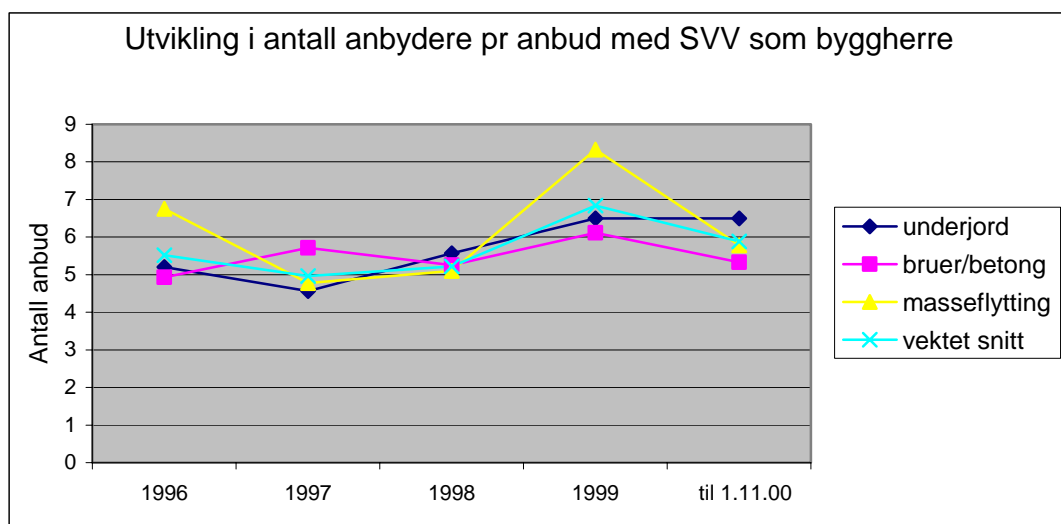
3.2 Kontraktformer og utvikling av antall anbud

Utbyggingsprosjekter

Når SVV legger ut utbyggingsprosjekter i markedet, gjøres dette i form av åpne anbudsinnbydelser. I 2000 ble 56 prosent av den samlede omsetningen innenfor utbygging lagt ut som anbud.

En undersøkelse foretatt av EBA av antall anbydere per anbudskonkurranse i regi av Statens Vegvesen, viser en svak økning fra 1996 og fram til i dag. Undersøkelsen omfatter både riks- og fylkesveger. I perioden 1996–2000 har det i snitt kommet inn 5-6 anbud avhengig av markedssegment.

Figur 1: Antall anbydere per anbud med SVV som byggherre



Oversikten omfatter anbud med offentlig åpning som de store entreprenørene har regnet på.

I forbindelse med rapporten *Vegen videre* foretok Statskonsult en undersøkelse av antall anbydere per anbudskonkurranse ved fire vegkontorer. I gjennomsnitt fikk vegkontorene inn 3,3 tilbud per anbudskonkurranse. Resultatene fra denne undersøkelsen kan vanskelig sammenliknes med resultatene ovenfor.

Statskonsults undersøkelse omfattet anbud både fra SVV som byggherre og SVV som entreprenør, dvs. at utvalget også omfattet underentrepriser.

Statskonsults undersøkelse viser imidlertid at det i snitt kom inn 5 eller flere anbud på de største oppdragene.

¹¹ Opplysninger mottatt fra EBA

Drift og vedlikehold

Det meste av drift- og vedlikeholdsarbeidet skjer i regi av Vegvesenet. I år 2000 ble 28 prosent lagt ut på markedet fra myndighetssiden (trafikkavdelingene). SVV er i ferd med å prøve ut funksjonskontrakter¹² for drift- og vedlikeholdsarbeidet. Per 31.12.00 er det inngått fire funksjonskontrakter. For disse kontraktene har anskaffelsesprosedyren vært tilbud med eller uten forhandling. Tabell 4 viser hvor mange anbydere som har deltatt i disse rundene.

Tabell 4: Antall anbydere på utlyste funksjonskontrakter

Antall tilbydere til de inngåtte funksjonskontraktene per 31.12.00			
Bærum Akershus	Nedre Romerike Akershus	Lågendalen Vestfold	Ibestad/Dyrøy Troms
6	6	4	6

Offentlig Privat Samarbeid

Myndighetene vil prøve ut Offentlig Privat Samarbeid (OPS) som en ny form for organisering av vegbygging og -vedlikehold. I Nasjonal Transportplan foreslås det to prøveprosjekter: Ev 39 Øysand – Thamshamn i Sør-Trøndelag og deler av Ev 18 i Aust-Agder. Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Nasjonal Transportplan å prøve ut tre slike prosjekter.¹³

OPS innebærer at en privat entreprenør eller en gruppe av private aktører får et større og mer helhetlig ansvar for både utbygging og drift- og vedlikehold av et vegprosjekt. I OPS-prosjektene skal det inngås kontrakt mellom SVV og prosjektselskapet/utbyggingsselskapet. Selskapet kan etter denne ha ansvaret for prosjektering, bygging, finansiering, drift og vedlikehold av en vegstrekning. Motytelsen fra staten kan enten være avtalt i kontrakten (kontraktsbasert) eller at selskapet gis anledning til å hente inntekter direkte i markedet (markedsbasert). I prøveprosjektene skal det tas utgangspunkt i den kontraktsbaserte modellen.

3.3 Konkurransemarkedets omfang

Størrelsen på det konkurranseutsatte markedet innenfor statlig og fylkeskommunal vegproduksjon bestemmes i hovedsak av to faktorer,

- størrelsen på vegbevilgningene (samlet produksjonsomfang)
- forholdet mellom SVVs egenregi og entrepriser.

Produksjonsomfanget har de seneste årene vært som følger:¹⁴

¹² En *funksjonskontrakt* er en kontrakt mellom trafikkavdelingen og en privat entreprenør som omfatter alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver i et avgrenset område i en tidsbegrenset periode.

¹³ Innst. S. nr. 119 (2000–01)

¹⁴ SVV-nøkkeldata

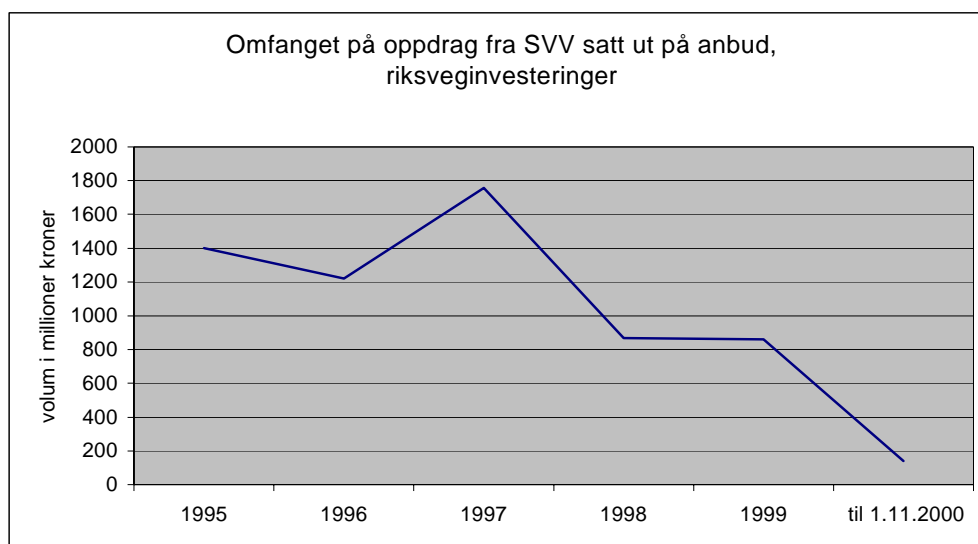
Tabell 5: Fordeling av midlene på hhv. utbygging og drift og vedlikehold

Millioner kr	Utbygging	Drift- og vedlikehold	Samlet produksjon
1998	6 141	3 963	10 104
1999	6 258	4 034	10 292
2000	5 808	4 487	10 295

I Nasjonal transportplan for perioden 2002–11 legges det opp til en viss økning i vegmidlene. Veksten i midlene til drift og vedlikehold vil bli større enn til utbygging. Statens vegvesen opplyser også at situasjonen i 2000–01 har vært spesiell og at det vil bli en økning i aktiviteten fra og med 2002.

Etter at bevilgningen er vedtatt av Stortinget, avgjør SVV forholdet mellom egenregi og entrepriser. Siden beskjefligelse av egne tilsatte er et overordnet mål for SVV, vil svingninger i bevilgningsnivå medføre færre oppdrag ute på anbud, jamfør figurene 2 og 3.

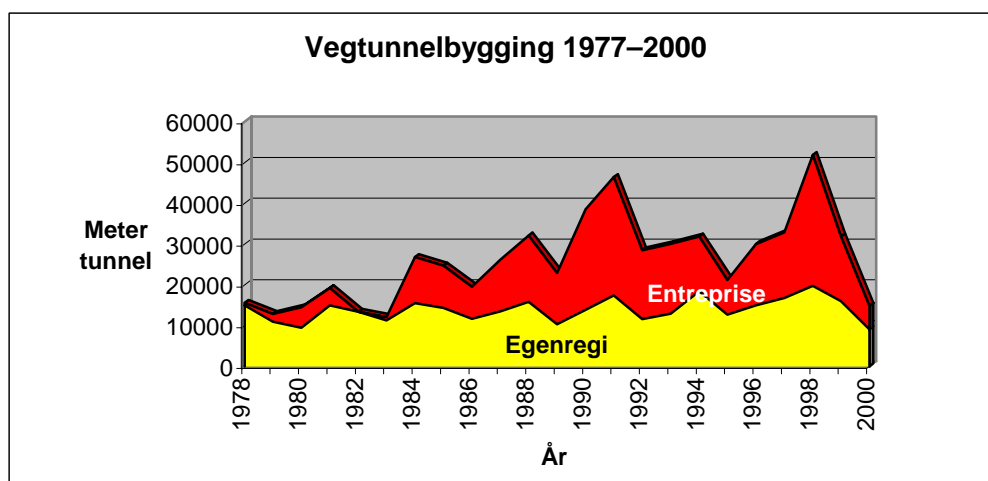
Figur 2: Omfang av konkurranseutsatte oppdrag 1995–2000



Oversikten omfatter anbud av interesse for de store aktørene som har hatt offentlig åpning, eksklusive fylkesveger og drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Det er benyttet tall fra anbudsåpningen og ikke for kontrakt. Kilde: EBA.

Som figur 3 viser, er svingningene i egenregi mindre enn svingningene i den konkurranseutsatte delen av markedet. Figuren viser også at i 2000 har vegtunnelbyggingen ligget på et historisk lavt nivå.

Figur 3: Vegtunnelbygging 1977–2000



Kilde: Statens vegvesen

3.4 Oppsummering og vurdering av markeds- og konkurranseforholdene

Generelt kan markeds- og konkurranseforholdene innenfor vegproduksjon oppsummeres som følger:

- Strukturendringer i bransjen medfører at de største aktørene vokser og blir stadig større. Generelt synes det fortsatt å være tilstrekkelig antall aktører i markedet til å oppnå konkurranse.
- Det er fortsatt mange små og mellomstore aktører til stede i de ulike markedssegmentene.
- Konkurransen om anbud er gjennomgående god så lenge oppdragene er over en viss størrelse. Konkurransen om mindre oppdrag er i noen tilfeller ikke god nok.
- SVV har mulighet til å skjerme egenproduksjon mot svingninger i markedet. Dette medfører at SVV på enkelte områder har så store markedsandeler at konkurransen svekkes fordi det ikke er plass til flere aktører.
- Asfaltmarkedet synes å være spesielt. Ifølge aktørene fungerer ikke markedet alltid like godt her, men det er usikkert om dette skyldes at det er for få aktører i markedet eller andre forhold.
- Vegproduksjon har vært gjennom en periode med lave utbyggingsinvesteringer, jmfør Nasjonal transportplan. Dette har medført store svingninger i de ulike markedssegmentene. Fordi SVV må sikre beskjefligelse av egne tilsatte har svingningene i oppdrag vært størst for private entreprenører.

4 Organisering i sammenliknbare virksomheter

Dette kapitlet gir en beskrivelse av utvikling i organiseringen av offentlig vegproduksjon i Oslo kommune, Sverige og Finland de seneste årene. Omtalen er basert på intervjuer med produksjonssiden og myndighetssiden og på dokumentstudier.

4.1 Oslo Vei og Oslo kommune

Oslo Vei ble etablert som kommunal bedrift 1. januar 1996. Samtidig ble Samferdselsetaten i Oslo Kommune opprettet. Denne skulle ivareta myndighetsoppgavene og bestillerrollen. Det ble videre besluttet at all vegproduksjon – også drift og vedlikehold – skulle konkurranseutsettes. Anleggsvirksomheten ble konkurranseutsatt allerede i 1990. Det er vedtatt at bedriften skal omdannes til et aksjeselskap, dette vil etter planen skje 1. april 2001.

Oslo Vei har som kommunal bedrift vært pålagt et avkastningskrav. Avkastningskravet er blitt fastsatt av kommunen i forbindelse med budsjettbehandlingen. Sammenliknet med annen entreprenørvirksomhet har avkastningskravet ligget høyt. Oslo Vei har vært pålagt å føre regnskap etter kontantprinsippet og etter regnskapsprinsippet. De har ikke hatt anledning til å permittere tilsatte og har vært underlagt regelverket for kommunale anskaffelser.

I perioden som kommunal bedrift har Oslo Vei redusert bemanningen med drøye 30 prosent, og bedriften hadde ved utgangen av 1999 om lag 400 tilsatte. Omsetningen er redusert med 10 prosent, mens bruken av underentreprenører har holdt seg stabil. I 1999 var driftsinntektene på 365 millioner kroner.

Drift og vedlikehold av veger har i stor grad vært utført i egenregi både i stat og kommune. Leverandørmarkedet på dette området var derfor lite utviklet da Samferdselsetaten ble etablert. Etaten manglet også anskaffelsesfaglig kompetanse på dette området. Det ble vedtatt at konkurranseutsettingen skulle skje gradvis over tre år. Dette ga etaten tid til å bygge opp nødvendig kompetanse og til gradvis å utvikle leverandørmarkedet. Samtidig ga dette rom for nødvendig omstilling for Oslo Vei. Samferdselsetaten oppgir at de siden 1996 har oppnådd om lag 5 prosent kostnadsbesparelse på anleggssiden og om lag 20 prosent på drift- og vedlikehold¹⁵. Kostnadsbesparelsen må – i følge etaten – knyttes til konkurranseutsettingen. Det lave tallet for anleggssiden henger sammen med at dette området i 1996 allerede hadde vært konkurranseutsatt i flere år.

¹⁵ Konkurranseutsetting, Sluttrapport – KUP'99, Samferdselsetaten, Oslo Kommune.

4.2 Sverige

Det svenske Vägverket har vært organisert i en bestiller/utførermodell siden 1992. Produksjonsvirksomheten (Vägverket Produktion) er organisert i en egen divisjon direkte underlagt generaldirektøren. Vägverket Produktion er for tiden inndelt i tre regionale enheter. Den geografiske inndelingen er uavhengig av organiseringen på myndighetssiden.

I forbindelse med omorganiseringen i 1992, ble det også besluttet å gradvis konkurranseutsette alle produksjonsoppgaver. Konkurranseutsettingen av drift- og vedlikeholdsarbeidet skulle etter planen skje over en periode på fem år (20 prosent per år). Arbeidet har tatt noe lengre tid enn opprinnelig planlagt, men i løpet av 2000 var alt arbeid konkurranseutsatt.

Vägverket Produktion fikk allerede fra starten anledning til å ta oppdrag i det eksterne markedet fordi det var lagt opp til at de skulle skilles ut i et eget selskap. I år 2000 lå de eksterne inntektene på om lag 30 prosent av omsetningen.

Antall tilsatte i produksjonen er redusert fra om lag 6600 i 1992 til om lag 2900 i år 2000. De seneste årene har antallet holdt seg relativt stabilt. Antallet tilsatte på myndighetssiden har økt i samme periode, hoveddelen av denne økningen skyldes omorganiseringer av myndighetsapparatet og tildeling av nye oppgaver. Det er ikke dokumentert hvor mye av økningen som skyldes økt behov på bestillersiden¹⁶.

Riksrevisionsverket (1998) kritiserte Vägverket for at det ikke var mulig å sammenlikne tallene før og etter konkurranseutsetting. Dette har gjort det vanskelig å beregne effektiviseringsgevinsten. Vägverket har i ettertid selv beregnet kostnadsreduksjonen ved konkurranseutsetting av drift og vedlikehold til om lag 20 prosent.¹⁷ Det svenske Statskontoret anslår kostnadsreduksjonene til å være i størrelsesorden 25-30 prosent, men viser til at det er usikkert hvor stor andel som skyldes konkurranseutsetting og hvor stor andel som hang sammen med lavkonjunkturen i Sverige på 1990-tallet. Vägverket Produktion anslår selv at de har oppnådd 30 prosent effektivisering av sitt drift- og vedlikeholdsarbeidet på fem år.

Det blir opplyst at en effekt av effektiviseringen er at det ikke har vært behov for økte bevilgninger til drift og vedlikehold av vegnettet til tross for en sterk trafikkøkning i perioden. En mer effektiv utnyttelse av ressursene til drift og vedlikehold har også gjort det enklere å klare den kraftige reduksjonen (en halvering) i bevilgningene til veginvesteringer i perioden 1994–98.

Det svenske entreprenørmarkedet er dominert av tre store private aktører i tillegg til Vägverket Produktion. Markedet har til en viss grad utviklet en oligopolliknende struktur, dvs. at markedet domineres av et lite antall store

¹⁶ Riksrevisionsverket RRV 1998:59 *Sex år med beställer/utförermödellden*.

¹⁷ *Vägverkets vurdering av konkurrensutsättning av drifttjänster i Grundpaket Drift 1992–2000*, 25. okt. 2000.

produsenter. Dette blir begrunnet med bl.a. en kraftig lavkonjunktur på 90-tallet og de store svingningene som har funnet sted i anleggsinvesteringene i Sverige.¹⁸ I 2000 var det til sammen 11 ulike entreprenører som la inn anbud på 29 områder som ble lagt ut på anbud dette året. Vägverket Produktion har hittil lagt inn anbud i alle konkurranser, de er imidlertid ikke pålagt å gjøre dette.

Vägverket har foreslått overfor Näringsdepartementet at Vägverket Produktion skal etableres som et statlig eid aksjeselskap (se fotnote 18). Forslaget er primært begrunnet ut fra produksjonsvirksomhetens behov. Vägverket Produktion har behov for samme rammebetingelser som de private aktørene for å kunne være fullt ut konkurransedyktig. Av markedshensyn blir det ansett som viktig å ha en statlig eid entreprenørbedrift.

4.3 Finland

Det finske Vägverket ble organisert i en bestiller/utførermodell i 1998. Produksjonsvirksomheten ble da skilt ut i en egen divisjon og delt inn i fire regionale enheter. Myndighetssiden er organisert i ni vegdistrikt. Vägverket ble igjen omorganisert fra 1. januar 2001.¹⁹ Produksjonsvirksomheten ble da etablert som affärsverk. Et affärsverk i Finland tilsvarer den norske statsforetaksmodellen. Etableringen av affärsverket var i hovedsak begrunnet ut fra produksjonsvirksomhetens behov for å ha samme rammebetingelser som private aktører for å kunne være konkurransedyktig.

Vägaffärsverket er opprettet ved egen lov og er eid av Trafikministeriet. Oppgaver som er tillagt Vägaffärsverket er produksjon, prosjektering og ferjedrift. Vägaffärsverket skal konkurrere om oppdrag på linje med andre aktører. I loven er Vägaffärsverket pålagt å legge inn anbud/tilbud, dersom det ikke skulle komme inn noen anbud i forbindelse med den ordinære anbudsrunderen. Vägaffärsverket får konkurrere om oppdrag fra andre oppdragsgivere i samme takt som konkurranseutsettingen vil foregå.

I Finland skjedde det en gradvis konkurranseutsetting av drift, vedlikehold og anleggsarbeid gjennom 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet. I årene etter dette økte andelen som ble gitt til egenproduksjon pga. en betydelig reduksjon i bevilgningene til vegformål. I forbindelse med etableringen av Vägaffärsverket er det vedtatt at alle oppgaver skal konkurranseutsettes innen utgangen av 2004. Vedlikehold og anleggsarbeid skal etter planen være konkurranseutsatt i løpet av to år, mens prosjektering og driftsoppgaver vil være konkurranseutsatt ved omstillingsperiodens utløp.

I perioden 1990 til 2000 har antallet tilsatte i det finske Vägverket blitt redusert fra 9 200 til 6 100. Antall tilsatte i produksjonsvirksomheten i 2000 var om lag 4 650. I forbindelse med omorganiseringen vil alle tilsatte være sikret arbeid fram til utgangen av 2004. Dette blir bl.a. ivaretatt gjennom en egen

¹⁸ Vägverket: *Bolagisering av Vägverket Produktion och Vägverket Konsult*. 2. mai 2000.

¹⁹ Regeringens proposition til Riksdagen med förslag til lagar om Vägförvaltningen och om Vägaffärsverket, RP 25/2000

omstillingspakke. I omstillingsperioden er det bevilget 90 millioner finske mark til arbeidet med å skaffe nye arbeidsplasser. På lengre sikt er personalbehovet i Affärsverket anslått til om lag 3 500.

Omstillingspakken består – i tillegg til personaltiltak – av en ekstrabevilgning på 400 millioner finske mark til vedlikeholdsoppgaver.

5 Alternative organisasjonsmodeller

I dette kapitlet går vi gjennom de alternative organisasjonsmodellene slik disse kan tenkes brukt for Statens vegvesens produksjonsvirksomhet. Det er redegjort for de mest sentrale rammebetingelsene som gjelder for de ulike alternativene. Innledningsvis er det gitt en generell gjennomgang av utviklingstrekk i organisering av statlig tjenesteproduksjon.

Statskonsult har vurdert følgende organisasjonsløsninger for produksjonsvirksomheten:

1. En modell som dagens, men med færre og større regionale enheter.
2. En divisjonsmodell, der produksjonsvirksomheten etableres som en egen divisjon under vegdirektøren.
3. Utskilling og etablering av produksjonsvirksomheten som forvaltningsbedrift.
4. Utskilling og etablering av produksjonsvirksomheten som statlig eid selskap.

Samtlige alternativer vurderes i forhold til dagens modell (jamfør kapittel 2).

5.1 Utvikling i tilknytningsformer

I løpet av det seneste 10-året har det skjedd omfattende endringer når det gjelder organisering av statlige virksomheter. Utviklingen har generelt gått i retning av økt fristilling og konkurranseeksponering av statlig tjenesteproduksjon. Utviklingen er ikke noe særnorsk fenomen, men følger en klar trend som gjør seg gjeldende i flere land.²⁰

Viktige drivkrefter bak utviklingen har vært

- krav om en mer effektiv tjenesteproduksjon
- rask teknologiutvikling
- økt internasjonalisering

Denne utviklingen har også omfattet vegproduksjon. I en rekke land har det skjedd og skjer omorganiseringer og endringer i arbeidsmåter i de statlige vegforvaltningene. Det legges særlig vekt på tiltak som kan gi bedre effektivitet. Dette kan være konkurranseutsetting av oppgaver, krav til dokumentasjon av konkurranseevne ved egenproduksjon og desentralisering av oppgaver fra sentralt til regionalt og kommunalt nivå.²¹

Antti Talvitie, Verdensbanken, har introdusert en femtrinns modell som skisserer ulike faser i organisering av vegproduksjon.²² R. J. Dunlop, New

²⁰ Jamfør bl.a. *Monopoler for fall*, Statskonsult 2001.

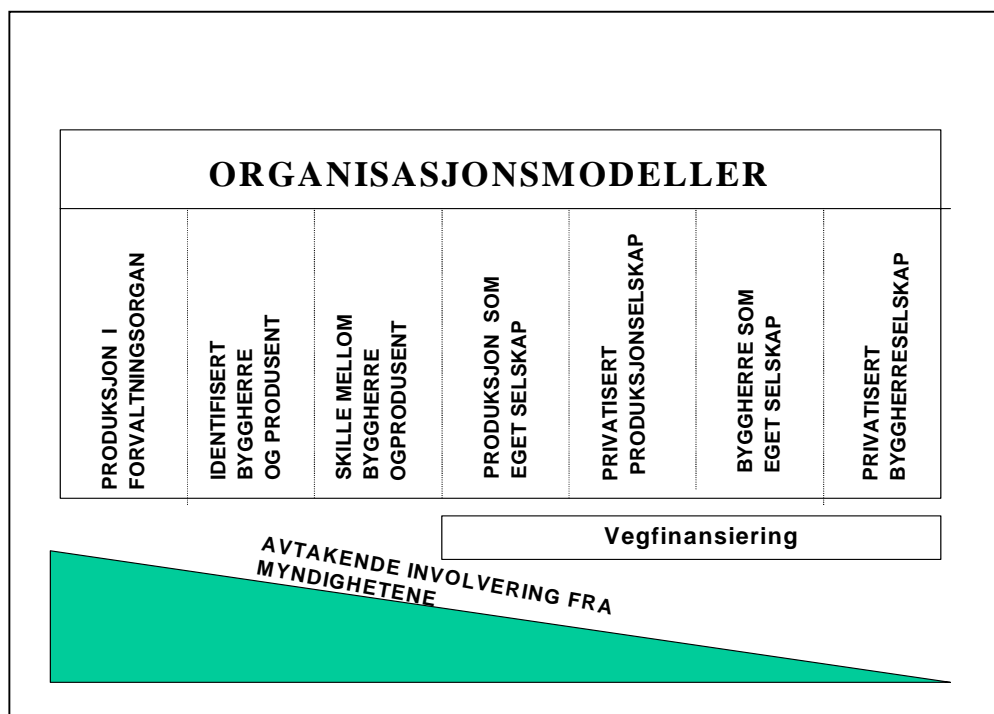
²¹ PIARC (World Road Association) *Restructuring of the Road Sector*, C-15 2000.

²² Talvitie, Antti: *International Experiences in Restructuring the Road Sector* TRB Record No. 1588 pp 99–107, Washington DC.

Zealand²³, har utvidet modellen med ytterligere to trinn fordi New Zealand er i ferd med å planlegge for videre organisatoriske endringer. Denne modellen er basert på reformer som har skjedd innenfor vegmyndighetene i flere land. Den illustrerer imidlertid godt endringer og omstillinger som har skjedd og skjer også innenfor andre offentlige sektorer. Dette gjelder eksempelvis telekommunikasjon, post, energi, og – på kommunalt nivå – tekniske tjenester, sykehjem osv. Modellen bør derfor i større grad oppfattes som en illustrasjon av generell utvikling og ikke utelukkende knyttet til organisering av vegproduksjon.

Hvilken organisasjonsmodell en sektor velger, vil være et resultat av politiske holdninger og status i reformarbeidet i offentlig sektor i landet. Land som generelt fører en aktiv liberaliserings- og privatiseringspolitikk, ligger langt til høyre i figuren (se figur 4) for en rekke sektorer, dette gjelder bl.a. Storbritannia og New Zealand. Mange land legger større vekt på statlig kontroll av tjenesteproduksjonen og vil derfor beholde et statlig eierskap til et produksjonsselskap. Dette kan også variere fra sektor til sektor innenfor et land. Generelt ser vi imidlertid en bevegelse fra venstre mot høyre i figuren i de fleste land. Men den endelige målsettingen for organisasjonsendringen kan like gjerne være organisering av tjenesteproduksjonen i et statlig selskap som privatisering av produksjonsselskapet. For en del sektorer kan det også anses som viktig å beholde tjenesteproduksjon innenfor forvaltningsorganet.

Figur 4: Organisering av vegproduksjon



²³ Dunlop, R. J., Transit New Zealand: *Highway Management Reform in New Zealand Post 1984 Compared to Worldwide Road Agency Reform*. Chapman Tripp, Barristers & Solicitors, NZ 1997.

5.2 Forvaltningsorganmodellen

Innenfor staten som juridisk person, dvs. innenfor hovedformen forvaltningsorgan, foreligger tre alternative modeller:

- Bruttobudsjettet eller ordinært forvaltningsorgan
- Nettobudsjettet forvaltningsorgan (også kalt forvaltningsorgan med særskilte fullmakter)
- Forvaltningsbedrift

Disse modellene har en rekke fellestrekk, men også noen ulikheter. Endringer på 90-tallet, bl.a. knyttet til større fullmakter på personal- og lønnsområdet og budsjettreformer, har ført til at modellene har nærmet seg hverandre.

Vi har tatt utgangspunkt i følgende kategorisering:

- Større regionale enheter: Rammebetingelser tilsvarende et bruttobudsjettet forvaltningsorgan
- Divisjonsmodellen: Rammebetingelsene vil ligge i grenseland mellom nettobudsjettet og bruttobudsjettet forvaltningsorgan
- Forvaltningsbedrift

I det følgende vil vi kort gå gjennom en del av de rammebetingelsene som er felles for alle alternativene, deretter vil vi se nærmere på særtrekk for de ulike modellene.

Organisatoriske rammebetingelser

Forvaltningsorganene er direkte underlagt overordnet departements styringsmyndighet, og det er mulighet for styring av alle sider av den løpende driften. De viktigste virkemidlene i departementets styring av forvaltningsorgan er statsbudsjettet (St prp nr 1 og tildelingsbrevet) og etatsstyringsmøtene. Departementet har alminnelig instruksjonsmyndighet.

I Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer for bruk av styrer i forvaltningsorganer²⁴ legges det til grunn at det normalt ikke bør brukes styrer i forvaltningsorganer. Dette utgangspunktet innebærer at det går en direkte styringskanal fra ansvarlig departement til forvaltningsorganets leder, og at det er lederen som står ansvarlig overfor departementet. I noen tilfeller, og der oppgavene ikke er av myndighetsutøvende eller politikkutformende karakter, ligger forutsetningene til rette for bruk av styrer etter en nærmere vurdering i det enkelte tilfelle. Dette vil blant annet gjelde for virksomheter med klare innslag av forretningsdrift, f.eks. forvaltningsbedrifter.

Økonomiske rammebetingelser

Forvaltningsorganene er underlagt økonomisystemet i staten. Alle virksomhetene må følge kontantprinsippet. Dette innebærer bl.a. at investeringer ikke kan lånefinansieres, men må være bevilgningsfinansiert. Regnskap må føres

²⁴Utgitt av Administrasjonsdepartementet i 1993

etter kontantprinsippet, mens virksomhetene kan bruke regnskapsprinsippet for sitt eget internregnskap.

Beslutningssystemet knyttet til bevilgninger vil følge den årlige budsjettprosessen i staten.

Personalpolitiske rammebetingelser

De tilsatte i alle forvaltningsorganmodellene er statstjenestemenn underlagt tjenestemannslov og tjenestetvistlov. Arbeidsforholdet vil være regulert gjennom tariffavtalen mellom staten og hovedorganisasjonene noe som gir en relativt sterk sentral regulering av lønns- og arbeidsforhold.

Juridiske rammebetingelser

Alle forvaltningsorganformene er underlagt regelverket for offentlige innkjøp og Regelverket for statlige anskaffelser (REFSA), jamfør punkt 2.6. Virksomhetene er videre underlagt offentlighetsloven og forvaltningsloven.

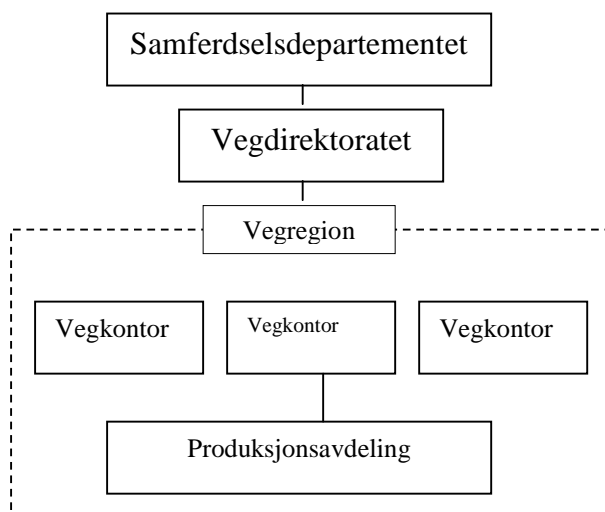
5.2.1 Organisering i større geografiske enheter

Produksjonsvirksomheten kan organiseres i større regionale enheter enn i dag. Dette kan gjøres på to alternative måter:

- a. Produksjonsavdelingene ved et antall vegkontor slås sammen og legges under en av vegsjefene i regionen.
- b. Det etableres større regionale enheter som skal erstatte dagens vegkontor. Enhetene får egne produksjonsavdelinger slik som dagens vegkontor. Modellen vil være basert på de samme prinsipper og arbeidsformer som dagens modell med gjennomgående kompetanse ved hvert vegkontor. En eventuell effektiviseringsgevinst vil kunne ligge i etableringen av større enheter.

Vi går ikke nærmere inn på alternativ b) fordi dette forutsetter en organisatorisk endring av myndighetsdelen av SVV. I det videre legges alternativ a) – produksjonsvirksomheten organisert i større geografiske enheter – til grunn.

Figur 5: Organisering i større geografiske enheter



Produksjonsavdelingen vil være administrativt underlagt ett vegkontor innenfor en region, men utføre arbeid i egenregi for samtlige vegkontorer i regionen. De tilsatte i produksjonsavdelingen vil være tilsatt ved ett vegkontor, men ha hele regionen som arbeidsområde.

Forholdet mellom produksjons- og myndighetsavdelingene vil måtte baseres på samme prinsipper som i dag. Det vil si at det inngås kontraktsliknende avtaler mellom avdelingene for alle oppgaver som produksjonsavdelingene skal utføre. Avtalene vil ikke være juridisk bindende og eventuelle konflikter vil måtte løses av vegsjef eller vegdirektør.

Deltaking i konkurranser er i utgangspunktet ikke mulig i noe vesentlig omfang.

Myndighetssiden vil i prinsippet ha full styring og kontroll over produksjonen, og dermed også ha mulighet for å ivareta strategiske hensyn gjennom direkte styring.

Sammenliknet med dagens organisasjon vil denne modellen kunne være bedre tilpasset dagens styringssystem for riksveginvesteringer. Denne modellen gir også muligheter for en mer fleksibel utnyttelse av mannskap på tvers av fylkesgrenser. Vegkontorene uten produksjonsavdeling vil kunne oppfatte at de står noe friere i valget mellom egenregi og entrepriser.

5.2.2 Organisering i en divisjonsmodell

SVV er i dag et ordinært bruttobudsjettert forvaltningsorgan med enkelte fullmakter. Et nettobudsjettert forvaltningsorgan (forvaltningsorgan med særskilte fullmakter) har noe større frihet på en del områder og kunne være en alternativ organisasjonsmodell for *hele* Statens vegvesen. Det innebærer imidlertid at også myndighetssiden blir nettobudsjettert. Dette er ikke vurdert i denne rapporten.

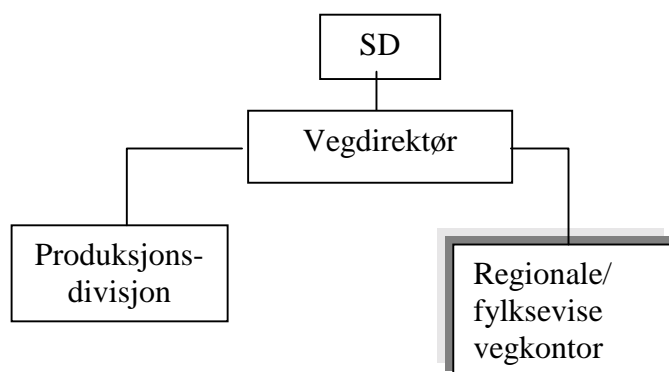
Det finnes i dag en rekke ordinære forvaltningsorganer med egne resultatenheter. Disse resultatene har i større eller mindre grad rammebetingelser

og fullmakter tilsvarende et nettobudsjettert forvaltningsorgan eller en forvaltningsbedrift. Resultatenhetene har gjennomgående et langt mindre omfang og færre tilsatte enn Vegvesenets produksjonsvirksomhet.

Organisering av Vegvesenets produksjonsvirksomhet i en divisjonsmodell ble opprinnelig foreslått av Hollerutvalget.²⁵ Den ble også nærmere beskrevet i stortingsmeldingen²⁶ som etterfulgte Hollerutvalget. I Sverige og Finland har den statlige vegproduksjonen vært organisert i egne divisjoner (i Finland fram til 01.01. 2001). I begge disse landene har divisjonaliseringen vært sett i sammenheng med fullstendig konkurranseutsetting og/eller selskapsdannelse.

I en divisjonsmodell vil produksjonsvirksomheten være direkte underlagt og styrt fra vegdirektøren. Produksjonsvirksomheten vil være landsdekkende og kan organiseres i regionale enheter uavhengig av geografisk inndeling av myndighetssiden.

Fig 6: Organisering i en divisjonsmodell



En divisjon (resultatenhet) kan bruke regnskapsprinsippet for sitt interne regnskap. For å synliggjøre kapitalslit, kan driften belastes med avskrivninger. Driften kan også belastes med renteutgifter (som i dag) for å ta hensyn til kapitalkostnader. Divisjonen kan ikke ta opp lån og investeringer må være bevilgningsfinansiert.

Samarbeidsformen mellom myndighetssiden og divisjonen vil være basert på en bestiller/utførermodell. Det betyr at alt arbeid som utføres for myndighetssiden vil skje i form av spesifiserte oppdrag og til kostnadsbaserte priser. Myndighetssiden kan konkurranseutsette oppgavene eller tildele dem direkte til produksjonsavdelingen. Produksjonsdivisjonen kan delta i anbudskonkurransene. Dette vil stille store krav til regnskapssystemet og til innsyn i dette, dette er nærmere drøftet i kapittel 6. Avtalene med divisjonen vil ikke være juridisk bindende, og eventuelle konflikter vil måtte løses av vegdirektøren.

Produksjonsvirksomheten vil normalt ikke ha ansvar for myndighetsoppgaver med mindre dette er delegert og inngår i oppdragene.

²⁵ NOU 1993:23 *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*

²⁶ St. meld. nr. 41 (1993–94): *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*

En divisjonsmodell vil i utgangspunktet gi gode muligheter for direkte styring av produksjonsvirksomheten fordi virksomheten er innenfor samme etat og underlagt felles ledelse. Sammenliknet med dagens organisering vil styringslinjene – sett fra det enkelte vegkontor – bli lengre.

Produksjonsapparatet vil kunne organiseres uavhengig av inndelingen på myndighetssiden. Divisjonsmodellen vil gi en bedre mulighet til å utnytte kapasiteten på tvers av fylkesgrenser.

Dersom myndighetssiden velger å bruke konkurranseutsetting som et hovedprinsipp, vil produksjonsdivisjonen kunne tape oppgaver i konkurranse med de private aktørene. Dette vil kunne kompenseres ved at produksjonsdivisjonen deltar i konkurranse om oppdrag fra andre aktører i den grad det åpnes for dette, se punkt 6.5.1.

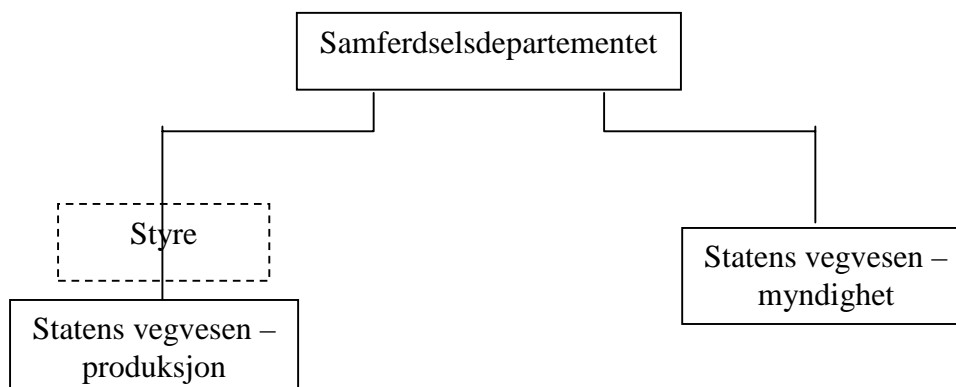
5.3 Forvaltningsbedrift

Tidligere ble forvaltningsbedriftsformen brukt for de store infrastrukturbedriftene. I dag er de fleste av disse omdannet til statsselskaper. Dagens forvaltningsbedrifter utgjør en sammensatt gruppe, de kjennetegnes imidlertid av at de har innslag både av myndighetsutøvelse og monopol- og/eller konkurranseutsatt tjenesteproduksjon i samme virksomhet.

Et alternativ kunne være å organisere hele Statens vegvesen som forvaltningsbedrift. Dette alternativet er ikke vurdert her.

Forvaltningsbedriftsmodellen slik den er beskrevet i dette avsnittet, har mange fellestrekk med divisjonsmodellen. Den viktigste forskjellen er at produksjonsvirksomheten og myndighetssiden i Vegvesenet organiseres som to uavhengige etater under Samferdselsdepartementet. For å markere et klarere skille og markere selvstendighet mellom departementet og produksjon, kan forvaltningsbedriften få et styre eller legges under et annet departement.

Figur 7: Organisering som forvaltningsbedrift



En forvaltningsbedrift er nettobudsjettet, det vil si at Stortinget fatter ett budsjettvedtak. For virksomheter som er selvfinansiert, vil vedtaket under

nettobudsjetteringsprinsippet være kr. 0,-²⁷. Virksomheten må følge kontantprinsippet, men kan bruke regnskapsprinsippet for sitt eget interne regnskap. Investeringer kan aktiveres, dvs. rentebelastes og avskrives i etterfølgende år. Det er også anledning til å bygge opp reguleringsfond. Forvaltningsbedriftene kan ikke ta opp lån i det private marked.

Utskilling av produksjonen i en egen forvaltningsbedrift kan gjøre det aktuelt å endre dagens skille mellom myndighet og produksjon, for eksempel kan prosjekteringsoppgaver, et utvidet ansvar for beredskap, kjøretøykontroll osv. vurderes lagt til forvaltningsbedriften.

Innenfor denne modellen forutsettes det at myndighetssiden som hovedregel konkurranseutsetter alle produksjonsoppgavene og at forvaltningsbedriften deltar i anbudskonkurranser på linje med andre aktører. Konkurranse om hoveddelen av oppdragene vil stille større krav til produksjonsvirksomheten om å tilpasse produksjonskapasiteten til oppdragsvolumet.

Samferdselsdepartementet har i prinsippet full instruksjonsmyndighet over forvaltningsbedriften. De direkte styringsmulighetene for Vegvesenet vil bli redusert i forhold til i dag fordi den formelle styringslinjen vil gå via Samferdselsdepartementet. Koplingen til myndighetssiden kan ivaretas ved at denne blir representert i et eventuelt styre.

Forvaltningsbedrifter kan gis fullmakt til å etablere datterselskaper. I forvaltningsbedrifter har dette særlig vært brukt der det har vært et ønske om å skille konkurranseutsatt virksomhet fra monopoldelen. Eventuelle oppkjøp av andre virksomheter må vedtas i Stortinget. Allianser og samarbeidsavtaler bør kunne inngås i den grad det ikke kommer i konflikt med konkurranselovgivning.

5.4 Selskapsmodellen

Omdanning av produksjonsvirksomheten fra forvaltningsorgan til et statlig eid selskap vil innebære en grunnleggende endring med hensyn til virksomhetens status og ansvar ved at virksomheten som selskap vil være organisert som et eget rettssubjekt. Produksjonsvirksomheten vil, som selvstendig rettssubjekt, være rettslig og økonomisk skilt fra statsforvaltningen. Dette innebærer at virksomheten vil ha egen formue og inntekter, og selv svare for sine forpliktelser. Det innebærer videre at produksjonsvirksomheten selv vil inngå og være part i avtaler og ha partsstilling i rettsaker.

Selskapsmodellen innebærer et viktig prinsipielt skille mellom selskapsledelsen og selskapets eier. Selskapet vil være ledet av et styre og en administrerende direktør. Eierstyringen vil måtte skje formalisert på den måten lovverket krever.

I utgangspunktet vil statlige selskaper kunne organiseres etter ulike lover. Den rettslige reguleringen vil avhenge av hvilken selskapsform som velges. De alternative selskapsformene er

²⁷ Statskonsult rapport 1999:17 *Staten, pensjoner og konkurranse*

-
- aksjeselskap, organisert etter lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper
 - statsforetak, organisert etter lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak
 - særlovselskap, selskaper organisert etter særlover for den enkelte virksomhet.

I omtalen av statsforetak og særlovselskaper har vi i rapporten i første rekke lagt vekt på å få fram hva som i særlig grad skiller disse selskapsformene fra aksjeselskapsformen. Vi har også behandlet spørsmål knyttet til forvaltning av det statlige eieransvaret dersom man velger å etablere produksjonsvirksomheten som et selskap.

I det følgende gir vi en kort redegjørelse for sentrale rammebetingelser som er felles for alle selskapsformene.

Organisatoriske rammebetingelser

Organisering av produksjonsvirksomheten som selskap vil gi et klarere organisatorisk og regnskapsmessig skille mellom myndighetssiden som bestiller og produksjonsvirksomheten som utfører enn ved dagens modell, der bestiller og utfører er organisert innenfor samme virksomhet.

Alle oppdrag mellom bestiller og utfører vil være regulert ved juridisk bindende kontrakter.

For myndighetssiden vil en utskilling av produksjonsvirksomheten i et eget selskap medføre skjerpede krav til å utarbeide anbudsspesifikasjoner og til å forhandle og følge opp kontrakter.

Dersom man velger å selskapsorganisere produksjonsvirksomheten, vil det være behov for å drøfte grensesnittet mellom produksjonsselskapets oppgaver og vegmyndighetenes oppgaver. Viktige hensyn i denne sammenheng vil være

- at produksjonsvirksomheten må få mest mulig like vilkår som konkurrentene til å tilby helhetsløsninger
- at myndighetsvirksomheten får ansvar og oppgaver som støtter opp under virksomhetens kompetanse som byggherre.

Viktige styringsvirkemidler for staten som eier vil være

- utforming av selskapets vedtekter
- valg av styre
- fastsetting av avkastningskrav/utbytte.

Eierstyringen skjer gjennom generalforsamling for aksjeselskaper, og gjennom foretaksmøte/årsmøte for statsforetak/særlovselskaper. Det går fram av selskapslovgivningen hvilke typer saker som skal behandles av henholdsvis generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte.

Økonomiske rammebetingelser

Statlig eide selskaper er som nevnt egne rettssubjekter og skilt ut fra statsforvaltningen. Ved stiftelsen blir selskapet etablert med egen formue (åpningsbalanse). Dette innebærer at produksjonsvirksomheten som selskap vil

disponere sine inntekter uavhengig av bevilgningsvedtak i Stortinget og at virksomheten vil ha myndighet til å ta opp lån for å finansiere driften.²⁸ Regnskapet føres i henhold til regnskapsloven.

Et viktig utgangspunkt for styring av statlig eide selskaper²⁹ er at styringen skal skje etter forretningsmessige prinsipper. Dette innebærer blant annet krav til avkastning av kapitalen etter tilsvarende prinsipper som for private selskaper. Utbyttet fastsettes av generalforsamling/foretaksmøte/årsmøte på bakgrunn av regnskapsresultater.

Statlige selskaper vil generelt ha muligheter til å opprette datterselskaper og til å inngå ulike typer samarbeid og allianser.³⁰

Personalpolitiske rammebetingelser

De tilsatte i statlige selskaper er i utgangspunktet ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av de statlige tariffavtalene, men av arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov og egne tariffavtaler.³¹

De tilsattes rettigheter ved en eventuell omdanning fra forvaltningsorgan til selskap vil være regulert i Arbeidsmiljøloven (Kap. XII A (§§73 A 73 E)³². Det framgår av loven³³ at overdragelse av virksomhet til annen innehaver ikke gir rett til oppsigelse og at den som er tilsatt derved har en ubetinget rett til å følge virksomheten ved omdanningen. Det framgår ikke uttrykkelig at arbeidstakeren har en plikt til å følge med. Høyesterett har imidlertid i en sak mot Oslo kommune slått fast at de tilsatte har reservasjonsrett.

Juridiske rammebetingelser

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet ikke for statlige selskaper. Dersom selskapet får delegert myndighetsoppgaver, kommer lovene til anvendelse for den delen av virksomheten dette gjelder.

Anbudsreglene for statlige anskaffelser vil ikke uten videre gjelde for et statlig produksjonsselskap. Spørsmålet om dette vil avhenge av om selskapet er forutsatt drevet på rent forretningsmessig basis, jamfør punktene 2.6 og 6.3.2.

5.4.1 Organisering som statsaksjeselskap

Aksjeselskapsformen er godt kjent både i Norge og i andre land, og er den selskapsformen som hyppigst brukes ved organisering av statlig forretnings-

²⁸ For statsforetakene gjelde visse begrensninger, jamfør statsforetaksloven § 5

²⁹ Jamfør bl.a. St. meld. nr. 40 (1997–98) Om eierskap i næringslivet

³⁰ For statsforetak gjelder visse begrensninger, jamfør statsforetakslovens § 23

³¹ Ved etablering av Posten og NSB som selskaper ble det vurdert som viktig å kunne videreføre de tilsattes rettigheter som statstjenestemenn i de nye selskapene. Dette er ivarett gjennom organiseringen som særlovselskaper.

³² Spørsmål vedr. den enkeltes tilsettingsforhold ved omdanning fra offentlig virksomhet til offentlig eid selskap er bl.a. behandlet av NAVO, jamfør Håndbok om selskapsablering, NAVO 1999.

³³ Jamfør § 73 C

drift. Statens ansvar for selskapets gjeld er begrenset, og selskapet kan derfor i prinsippet gå konkurs.

Driften av selskapet ivaretas av daglig leder og styre. Utøvelse av eiermyndighet skjer gjennom generalforsamlingen. Selskaper med mer enn 200 tilsatte skal i utgangspunktet ha bedriftsforsamling. Etter nærmere regler i aksjeloven kan imidlertid selskapet inngå avtale med de tilsatte om ikke å ha bedriftsforsamling.

De ordinære selskapsrettslige reglene i aksjeloven gjelder i utgangspunktet for alle aksjeselskaper – uavhengig av eierskap. For statsaksjeselskaper, dvs. aksjeselskaper der staten eier alle aksjene, inneholder imidlertid aksjeloven enkelte særbestemmelser som gir staten som eier noe større innflytelse i selskapet enn det som følger av aksjelovens alminnelige regler. Særbestemmelsene innebærer bl.a. at

- styret velges av generalforsamlingen (ikke som normalt av bedriftsforsamlingen)
- generalforsamlingen er ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag til utbytte.

I tillegg gjelder bestemmelser om at Riksrevisjonen skal føre kontroll med forvaltningen av eierinteressene. Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner å ha behov for fra administrerende direktør, fra styret og fra revisor.

Det framgår av aksjeloven hvilke typer saker som skal behandles av generalforsamlingen. Eier kan også gjennom utforming av selskapets vedtekter bestemme at visse typer saker skal legges fram for generalforsamlingen. I Norge har vi en viss praksis med at det er tatt inn bestemmelser i vedtektene for enkelte statlig eide selskaper om at *saker som antas være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning* skal forelegges generalforsamlingen (såkalte §-10-bestemmelser).

5.4.2 Organisering som statsforetak

Statsforetak er organisert etter lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak. Statsforetaksloven gjelder for virksomheter som staten har et enansvar for og er utformet med sikte på organisering av statlig næringsvirksomhet som er etablert, og/eller drives med sikte på å realisere bestemte sektorpolitiske mål.³⁴ Statsforetaksloven legger med dette som utgangspunkt opp til en noe tettere eierstyring enn det som følger av aksjelovens regler.

En viktig forskjell mellom statsaksjeselskapene og statsforetakene er at staten har ansvar for statsforetakenes økonomiske forpliktelser. Dette innebærer at statsforetaket ikke kan gå konkurs.³⁵

³⁴ Jamfør NOU 1991:8 lov om statsforetak

³⁵ Jamfør statsforetakslovens § 4.

Statsforetaksloven inneholder også bestemmelser som begrenser statsforetakets muligheter til låneopptak³⁶ og til å inngå avtale om *deltakelse i et selskap eller annet samarbeidsforhold hvor foretaket har et ubegrenset ansvar for den felles virksomhetens samlede forpliktelse*.³⁷

En annen viktig forskjell er bl.a. at styret i statsforetak – i henhold til loven – er pålagt å legge fram visse typer saker i skriftlig form for eierdepartementet før vedtak treffes.

Eierstyringen av statsforetak skjer gjennom foretaksmøtet, som er foretakets høyeste organ og som tilsvarende generalforsamlingen i et aksjeselskap. Eierskapet forvaltes av et departement med ansvarlig statsråd som foretaksmøte.

Bruk av statsforetaksformen for organisering av statlige virksomheter har hittil vært lite brukt.

5.4.3 Organisering som særlovselskap

Særlovselskapene er ikke organisert etter noen felles organisasjonsform, men danner en uensartet gruppe ved at de er stiftet ved særskilt lov som er spesialutformet for den enkelte virksomhet. De organisatoriske rammene for selskapene framgår av de respektive særlover.

Organisering av selskaper ved særskilt lov gir mulighet for å foreta spesialtilpasninger som aksjeloven eller statsforetaksloven ikke gir rom for. De fleste særlover er imidlertid utformet etter mønster av aksjeloven eller statsforetaksloven, og inneholder i stor grad de samme bestemmelser som gjelder for aksjeselskaper, eventuelt for statsforetak.

Organisering som særlovselskap er kun mulig for selskaper der staten er ene-eier. Eierstyringen skjer gjennom årsmøtet – tilsvarende generalforsamlingen i aksjeselskaper. Eierskapet forvaltes av et departement med ansvarlig statsråd som generalforsamling.

Innenfor samferdselssektoren er Posten og NSB organisert som særlovselskaper. Særlovene for nevnte selskaper er utformet etter samme mønster og ligger tett opp til aksjelovgivningen.

³⁶ Jamfør statsforetakslovens § 5

³⁷ Jamfør statsforetakslovens § 23

6 Drøfting og vurdering

I dette kapitlet drøfter og vurderer vi de ulike modellene. Vi har spesielt lagt vekt på hvilke styringsmuligheter de ulike modellene gir og hvordan de ulike alternativene er egnet ved en konkurranseutsetting av produksjonsvirksomheten. Vi drøfter også hvordan mulig effektiviseringspotensial kan realiseres.

Kapitlet danner grunnlag for Statskonsults anbefalinger.

6.1 Offentlig styring og kontroll

Både private og offentlige produksjonsvirksomheter er i vesentlig grad underlagt reguleringer i form av lover og forskrifter som skal sikre at virksomheten skjer innenfor gitte rammebetingelser og i tråd med overordnede politiske retningslinjer. Offentlig styring og kontroll skjer også gjennom tilsyn og markedsovervåking.

Andre viktige styringsvirkemidler er konsesjoner (krever hjemmel i lov), bruk av anbud og kontraktstyring i forbindelse med offentlig kjøp av tjenester. Offentlige virksomheter vil i tillegg kunne styres direkte gjennom offentlig eierskap. Når det gjelder de organisasjonsløsninger som er vurdert for produksjonsvirksomheten i SVV, vil viktige forskjeller være knyttet til hvorvidt virksomheten kan styres gjennom instruksjon, og til hvilke muligheter og begrensninger kontraktstyring medfører.

Styring gjennom direkte tildeling av oppdrag vil også være et viktig styringsvirkemiddel, jmfør nærmere omtale i kapittel 6.5.

Statskonsult har i det følgende drøftet hvordan behovet for offentlig styring og kontroll vil kunne ivaretas gjennom henholdsvis. instruksjon- og kontraktstyring innenfor rammen av de ulike modellene. En modell basert på organisering i større geografiske enheter, jmfør kapittel 5.3.1, vil i denne sammenhengen avvike lite fra dagens organisering, og er derfor ikke omtalt særskilt.

6.1.1 Divisjonsmodellen

Divisjonen vil være en del av et ordinært (bruttobudsjettert) forvaltningsorgan. Statsråden og overordnet departement har i prinsippet adgang til – via vegdirektøren – å instruere produksjonsavdelingen med mindre selvstendighet og/eller faglig uavhengighet er lovfestet. Statsråden vil ha det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for all produksjon som foregår i regi av en produksjonsdivisjon.

Myndighetsdelen vil innenfor rammen av en divisjonsmodell ha et delegert styrings- og kontrollansvar for at anlegg, drift og vedlikehold gjennomføres på en tilfredsstillende måte enten det skjer i privat eller offentlig regi. Direkte tildeling av oppdrag innebærer at myndighetssiden har muligheten til å styre

gjennom instruksjon – via vegdirektøren. Myndighetssiden har også tilgang til og kan kreve mer informasjon om interne forhold enn overfor privat virksomhet.

Alle oppdrag som gis fra SVVs myndighetsdel til produksjonsvirksomheten, vil være basert på avtaler mellom partene. Dette gjelder både oppdrag som tildeles direkte og oppdrag som produksjonsvirksomheten måtte få i konkurranse med andre. Avtalen vil imidlertid ikke ha karakter av juridisk bindende kontrakter idet den ikke vil være inngått mellom ulike rettssubjekter. Eventuelle konflikter vil måtte løses på vegdirektørnivå.

Statskonsults vurdering

Divisjonsmodellen vil ikke innebære vesentlige prinsipielle endringer i forhold til dagens organisasjonsmodell når det gjelder muligheter for offentlig styring og kontroll. Divisjonsmodellen er imidlertid en rendyrket bestiller/utførermodell. Vegsjefene vil ikke lenger ha direkte styring og instruksjonsmyndighet over produksjonsavdelingen fordi styringslinjen vil gå via vegdirektøren.

6.1.2 Forvaltningsbedriftsmodellen

Statskonsult legger til grunn at produksjonsvirksomheten som forvaltningsbedrift skilles fra myndighetsdelen og legges under Samferdselsdepartementet som ansvarlig sektordepartement. I dette tilfellet vil departementet sitte med et overordnet styrings- og kontrollansvar – eventuelt via et styre. Så lenge produksjonsvirksomheten er organisert som en del av staten, vil statsråden fortsatt ha et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar.

Det formelle grunnlaget for styring og kontroll skiller seg i utgangspunktet ikke fra det som gjelder for en divisjon. Den største forskjellen vil være styringslinjene. Departementet har i prinsippet full instruksjonsmyndighet over forvaltningsbedriften. Styringsmulighetene for Vegvesenets myndighetsavdelinger vil imidlertid bli redusert fordi den formelle styringslinjen vil gå via Samferdselsdepartementet.

Utskilling og organisering av produksjonsvirksomheten som forvaltningsbedrift forutsettes basert på at SVV som myndighetsorgan i prinsippet kan konkurranseutsette alle produksjonsoppgavene, og at forvaltningsbedriften deltar i anbudskonkurranser på linje med andre aktører. Siden en forvaltningsbedrift ikke er et eget rettssubjekt, men en del av staten, vil kontrakter/avtaler mellom myndighetsorganet og forvaltningsbedriften ikke være juridisk bindende. Tvister mellom virksomhetene vil eventuelt måtte løses på departementsnivå (statsråden).

Statskonsults vurdering

Bortfallet av mulighetene for direkte styring fra vegdirektøren gjennom instruksjon – i kombinasjon med fravær av juridisk bindende kontrakter, vil skape uklare ansvars- og styringsforhold mellom myndighetsorganet som bestiller og produksjonsvirksomheten som utfører.

6.1.3 Selskapsmodellen

Selskapsformen bygger i prinsippet på en klar rollefordeling mellom staten som eier og selskapsledelsen. Forvaltningen av selskapet, dvs. den forretningsmessige ledelsen, hører inn under styret og daglig leder. Det er ikke eiers oppgave å treffe avgjørelser som har med driften å gjøre. Eier har imidlertid ansvar for den overordnede og mer grunnleggende styringen og for kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med de rammevilkår som Stortinget har fastsatt.

Den formelle eierstyringen skjer gjennom generalforsamling/foretaksmøte. Eier kan ved behov innkalle til ekstraordinær generalforsamling/foretaksmøte på kort varsel.

Styret vil representere eier i den løpende styringen av selskapet og vil gjennom dette ha en viktig oppgave med å drive og utvikle selskapet i tråd med overordnede politiske mål. Valg av styre vil derfor være et viktig styringsvirkemiddel for staten som eier. Utforming av selskapets vedtekter vil være et annet viktig styringsvirkemiddel. Gjennom vedtektene vil et statlig vegproduksjons-selskap for eksempel kunne pålegges å levere tilbud på bestemte typer oppdrag i alle deler av landet. Kostnader knyttet til denne typen pålegg vil kunne kompenseres av staten slik det gjøres bl.a. på postområdet, der staten kjøper tjenester knyttet til de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene av nettet.

Statskonsult legger til grunn at en selskapsorganisering vil måtte baseres på at myndighetssiden som hovedregel konkurransesetter alle produksjonsoppgavene og at produksjonsselskapet får rammebetingelser som gjør at de kan konkurrere på mest mulig like vilkår som andre aktører i markedet. Vegmyndighetenes viktigste styringsvirkemiddel vil være gjennom utforming av tilbud og ved inngåelse av juridisk bindende kontrakter.

Statskonsults vurdering

En selskapsorganisering innebærer at eieren i hovedsak styrer på de forretningsmessige målene for selskapene. Sektorpolitiske hensyn bør som hovedregel ivaretas gjennom andre virkemidler enn eierstyring.

Valget av selskapsform vil eventuelt stå mellom statsforetak og aksjeselskap. Særlig på grunn av statens økonomiske garantiansvar vil statsforetaksmodellen gi adgang til en noe tettere eierstyring enn aksjeselskapsmodellen vil gjøre. Dette vil kunne være et argument for å velge statsforetak ut fra styringsmessige hensyn. En kartlegging Statskonsult har gjort,³⁸ viser imidlertid at selskapsform i praksis har liten betydning for utøvelse av eierstyringen, spesielt gjelder dette hvis selskapet har såkalt §10 i vedtektene, jmfør punkt 5.5.1.

Valg av selskapsform vil etter Statskonsults mening måtte baseres på en vurdering av ulike hensyn knyttet til de markedsmessige utfordringer produksjonsvirksomheten vil bli stilt overfor som selskap.

³⁸ jmfør Statskonsults rapport 1998:21: *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis*

6.2 Forvaltning av eierskapet til et produksjonsselskap

Statskonsult er spesielt bedt om å vurdere etablering av produksjonsvirksomheten som et aksjeselskap eid av Statens Vegvesen.

Statskonsult har innenfor rammen av et eget prosjekt³⁹ drøftet ulike problemstillinger knyttet til etablering av datterselskaper under forvaltningsorgan. Drøftingen tar utgangspunkt i

- det formelle grunnlaget for å etablere forretningsmessig drift i underliggende datterselskaper, og
- statsrådets ansvar og hensynet til politisk styringsbehov og -muligheter.

I drøftingen av statsrådets ansvar og hensynet til politisk styringsbehov og -muligheter legges det vekt på følgende:

- Statsråden vil ha et konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar på alle områder der ansvaret ikke er begrenset gjennom lov eller plenarvedtak. Statsrådets ansvar gjelder fullt ut selv om forvaltningen av eierskapet er delegert til underliggende forvaltningsorgan.
- Statens økonomiske ansvar overfor selskap under forvaltningsorgan er ikke prøvd for retten. I tilfeller der forholdet mellom eier og selskap er preget av tett dialog med innholdsmessig styring og man har gått utover reglene for hvordan eierstyring skal skje, kan det stilles spørsmål ved om statens økonomiske ansvar for virksomheten er blitt utvidet. Grensene for hva som anses å være del av staten som juridisk person og hva som defineres utenfor staten, kan framstå som uklart.
- Datterselskap under forvaltningsorganer bidrar til å begrense statsrådets styringsansvar på en måte som står i misforhold til statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Det kan også oppstå et styringsproblem i tilknytning til eventuelle målkonflikter mellom den forretningsmessige delen av virksomheten – datterselskapet – og dets eier – forvaltningsorganet.

Statskonsults vurdering

Ordinære forvaltningsorganer kan formelt sett ha underliggende datterselskap, men etablering av datterselskaper må vurderes ut fra hensynet til generelle konkurranseregler og ut fra hensynet til tillit og troverdighet. I en slik konstruksjon vil lederen for forvaltningsorganet ha ansvar både for forvaltningsoppgavene og for overordnede rammer for forretningsdriften. Sammenholdt med problemstillingene knyttet til styrings- og ansvarsforhold, er ikke dette en hensiktsmessig varig og organisatorisk løsning innenfor staten.

Adgangen til å delegere departementets myndighet til å representere staten som eier til underliggende forvaltningsorgan/etat, vil formelt sett også være tilstede ved en organisering som statsforetak.⁴⁰ Denne adgangen har imidlertid i praksis

³⁹ Vurdering av tilknytningsformers egnethet, prosjekt under arbeid på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

⁴⁰ Jamfør Ot. prp. nr. 32 (1990–91) om lov om statsforetak

aldri vært benyttet. En eventuell delegering av eierskapet vil ikke rukke ved statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar

Ved en omdanning av produksjonsvirksomheten til selskap bør eierskapet etter Statskonsults vurdering legges til Samferdselsdepartementet som ansvarlig fagdepartement på vegsektoren, eventuelt til Nærings- og handelsdepartementet som eierdepartement for statlig forretningsdrift.

6.3 Konkurransforhold og rammebetingelsers betydning for effektiviteten i vegproduksjon

I dette avsnittet drøftes ulike faktorer som påvirker konkurransforholdene. Effektivisering er primært en konsekvens av konkurranseutsetting og ikke av tilknytningsform. Potensiell effektiviseringsgevinst vil sannsynligvis være større jo mer som konkurranseutsettes og jo mindre som tildeles direkte. Dette gjelder til en viss grad uavhengig av organisasjonsmodell, men forskjeller i rammebetingelser vil også kunne påvirke mulighetene for effektiv drift.

6.3.1 Generelt om konkurransforhold og vegproduksjon

Konkurransforholdene innenfor utbygging, drift og vedlikehold av det statlige vegnettet avhenger av en rekke faktorer, bl.a. av:

Markedets totale størrelse og andel av markedet som er unntatt konkurranse

Konkurransforholdene påvirkes av hvor stort det statlige vegproduksjonsmarkedet er. Reduserte bevilgninger medfører færre oppdrag. Dersom deler av bevilgningen benyttes til direkte tildeling – for eksempel ut fra beredskaps-hensyn – eller for å sikre beskjeftigelse for tilsatte i den statlige produksjonsvirksomheten, vil det medføre at en mindre del av ressursene settes ut på anbud. For stor egenregiandel kan bidra til dårligere konkurranse, fordi markedsgrunnlaget for de private aktørene blir borte.

Strukturendringer og antall aktører i markedet

Konkurransen påvirkes av at det er en generell utvikling i retning av større markeder blant annet på grunn av en utvikling mot større selskaper, mer spesialisering, økte produktivitetskrav m.m. Oppkjøp, partnerskap og andre former for samarbeid er vanlig, ikke bare innenfor vegproduksjon. Denne utviklingen medfører økt konkurranse fra utenlandske entreprenører om oppdrag i Norge, men også økte oppdragsmuligheter for norske entreprenører i Norden og Europa for øvrig.

Konkurransen påvirkes av omstillinger og strukturendringer i ulike delmarkeder. Lokale monopolendenser medfører normalt økte priser og fortjeneste inntil fortjenestemulighetene blir så gode at nye aktører etablerer seg. Motsatt vil økt konkurranse kunne medføre prisdumping og negativ fortjeneste i perioder før prisene stabiliserer seg på et nivå der de gjenværende aktørene får dekket sine kostnader og har en tilfredsstillende fortjenestemargin. Det er slik markedet fungerer. Først når én av eller begge disse tilstandene

vedvarer over lengre tid, kan dette karakteriseres som markedsimperfeksjoner med behov for markedskorrigerende tiltak.

Markeder med dårlig konkurranse

Norge er et langstrakt land med spredt bosetting. I deler av landet kan det være vanskelig å få til tilfredsstillende konkurranse. For å sikre beredskap, god framkommelighet m.m. i slike områder, kan det være nødvendig å ta i bruk andre virkemidler i tillegg til konkurranse.

Innenfor modellen med større geografiske enheter kan dette skje gjennom egenregi/instruksjon. Innenfor de andre modellene vil dette kunne skje gjennom direkte tildeling av oppdrag mot kostnadsdekning (direkte kjøp av tjenester). Hva som er ”riktig” kostnadsdekning, må fastsettes gjennom forhandlinger og avtaler/kontrakter. Så lenge en divisjon/virksomhet drives etter forretningsmessige prinsipper, vil de ha insitamenter til å tjene også på denne typen oppdrag. Dersom det i etterkant oppstår konflikter knyttet til slike avtaler/kontrakter vil de alternative modellene medføre ulike måter å håndtere disse konfliktene på, jamfør kapittel 5.

Innenfor de modellene som innebærer at virksomhetene også deltar i konkurranse, vil direkte tildeling av oppgaver også medføre utfordringer knyttet til avgrensning av de ikke-konkurranseutsatte tjenestene og krav til egne regnskap for de ulike delene av virksomheten, jamfør punkt 6.5.1.

For selskapsmodellene kan det være aktuelt å bruke vedtektene for å sikre økt konkurranse i spredtbygde strøk, jamfør punkt 6.1.3. Dette vil i tilfellet kunne medføre begrensninger i selskapets handlefrihet.

Statskonsults vurdering

Generelt vurderes konkurranseforholdene på vegsektoren som tilfredsstillende. Konkurransen om anbudene som settes ut, er gjennomgående god så lenge oppdragene er over en viss størrelse.

Asfaltmarkedet (jamfør punkt 3.4 og vedlegg) synes å være spesielt. Konkurransenforholdene preges til en viss grad av monopoltendenser på innsatsfaktorsiden, og relativt store prissvingninger kan i perioder observeres.

Det er vanskelig å si noe om konkurranseforholdene for drifts- og vedlikeholdsdelen på vegproduksjonssiden fordi så stor andel av oppdragene gjøres i egenregi. Konkurransen om funksjonskontraktene som har vært satt ut på drifts- og vedlikeholdsoppgaver, har også vært tilfredsstillende – i snitt har man fått inn 5,5 tilbud.⁴¹ Her har myndighetsavdelingene i Vegvesenet vært relativt aktive i forkant av tilbudsrundene, noe som kan tyde på at bestillersiden og bestillerkompetanse er svært viktig for å få konkurransen til å fungere.

Det vil sannsynligvis alltid være tjenester og områder der det kan være vanskelig å få til en velfungerende konkurranse eller der det er hensiktsmessig at myndighetsdelen selv har direkte kontroll med tjenesteproduksjonen. Etter

⁴¹ Se mer inngående drøfting av markedsforholdene i Sk-rapport 1999:14 *Vegen videre* (kap 5)

Statskonsults vurdering er ikke dette hovedregelen. Imidlertid er dette forhold som kan ivaretas innenfor alle de alternative organisasjonsløsninger gjennom ulike typer virkemidler.

6.3.2 Rammebetingelser

Under punkt 2.5 omtales noen av forskjellene mellom dagen SVV-modell og privat vegproduksjon. Større geografiske enheter, divisjons-, forvaltningsbedrifts- og selskapsmodellene vil heller ikke ha like rammebetingelser.

Økonomisk handlefrihet

Virksomhetens økonomiske frihet og øvrige friheter til å kunne agere i markedet er særlig viktig. Frihetsgradene er minst innenfor modellen med større geografiske enheter. Selv med utvidede fullmakter er det også begrenset hvor store økonomiske og markedsmessige frihetsgrader en divisjon kan få. Dette vil kunne medføre u hensiktsmessige forsinkelser og utsettelse, eventuelt legge begrensninger på gjennomføringen av prosjektene. Innenfor dagens modell medfører budsjettkutt ofte utsettelse av og forsinkelser i egenregiprojektene.

Det samme gjelder for så vidt en forvaltningsbedrift selv om vegdirektøren her ikke har direkte instruksjonsmyndighet. En forvaltningsbedrift vil ha adgang til å bygge opp reguleringsfond, men kan ikke ta opp lån i markedet. Forvaltningsbedrifter har også fullmakt til å organisere forretningsområder som aksjeselskaper under forvaltningsbedriften. Dersom vegproduksjonsvirksomheten organiseres som en forvaltningsbedrift med ulike forretningsområder under seg, kan eventuelt den delen som tar imot og utfører direkte tildelte oppdrag utgjøre ”morvirksomheten”. Dette vil i tilfellet innebære innføring av et organisatorisk skille mellom direkte tildelte og konkurranseutsatte oppdrag. Spørsmålet er om dette er den mest hensiktsmessige måten å innføre et slikt skille på.

Av de alternative modellene vil selskapsmodellene ha de største økonomiske og administrative frihetsgradene. De vil ha adgang til å ta opp lån i markedet, bygge opp fond og etablere, kjøpe og selge datterselskaper. Eventuelle begrensninger kan nedfelles i selskapets eller foretakets vedtekter. Statens økonomiske garantiansvar legger visse begrensninger på disse frihetsgradene innenfor statsforetaksmodellen.

Statlig eierskap vil innebære en større økonomisk trygghet enn den privat virksomhet har. Vissheten om at en virksomhet ikke kan gå konkurs, kan gjøre behovet for risikoavsetninger mindre. Dette gjelder særlig dersom virksomheten organiseres som et statsforetak, men praksis har vist at det også ofte gjelder overfor statlig eide aksjeselskaper.⁴²

Kontraktens/avtalers juridiske status

For de modellene som innebærer at produksjonsvirksomheten fortsatt vil være en del av staten, vil det være vanskelig å prøve kontrakten/avtalen rettslig dersom det oppstår konflikter. Dersom oppdragsgiver er forhindret fra å kunne

⁴² Jamfør bl.a. Statskonsultrapport 1998:21 *I godt selskap*

prøve eventuelle konflikter med en statlig aktør for retten, kan dette oppleves som en ulikhet i rammebetingelser i favør av produksjonsvirksomhet organisert som divisjon eller forvaltningsbedrift. Eksterne aktører kan hevde – med rette eller urette – at den statlige produksjonsvirksomheten ikke har de samme insentivene til å overholde avtalen/kontrakten og heller ikke trenger å beregne den samme risikopremien i anbudene/tilbudene.

En produksjonsvirksomhet organisert som selskap er en egen juridisk enhet, og konflikter kan i utgangspunktet løses rettslig.

Offentlig regel- og avtaleverk

Modellen med større geografiske enheter, divisjonsmodellen og forvaltningsbedriftsmodellen er i hovedsak underlagt alle deler av det statlige regelverket, herunder det offentlige innkjøpsregelverket, det personaladministrative regelverket m.m. Dette kan – isolert sett – representere en konkurranseulempe når produksjonsenheten skal konkurrere med private bedrifter som ikke er underlagt det samme regelverket. I den grad en forvaltningsbedrift kan få mer utvidede fullmakter enn en divisjonsmodell, eventuelt organisere deler av virksomheten i underliggende selskaper, er det modellen med større geografiske enheter og divisjonsmodellen som skiller seg mest fra en privat aktør, mens selskapsformene likner mest.

Hvorvidt et selskap er underlagt det offentlige innkjøpsregelverket, avhenger av om det faller inn under definisjonen av et offentligrettslig organ, jamfør punkt 2.6. Dersom andelen direkte tildelte oppdrag blir for stor og/eller samhandlingen mellom myndighetsdelen og produksjonsselskapet for tett, må det vurderes om virksomheten primært tjener allmennhetens behov og derfor må anses å være et offentligrettslig organ og dermed omfattet av regelverket.

Deltakelse i konkurranse om oppdrag

Generelt er det begrenset i hvilken grad virksomheter organisert som bruttobudsjetterte forvaltningsorganer kan og bør delta i konkurranse om oppdrag. Dette følger bl.a. av forvaltningens formål og innretning. I spesielle tilfeller deltar likevel deler av staten i konkurranse, men opplever at dette vanskelig lar seg gjennomføre uten utvidede fullmakter og større frihetsgrader – både økonomiske og organisasjonsmessige. Anskaffelsesreglene og statsstøttereglene stiller dessuten krav til regnskapsførsel og likebehandling som vanskelig lar seg forene med en integrert modell som dagens modell eller med modellen med større geografiske enheter.

Når det gjelder modellen med større geografiske enheter, kan det også stilles spørsmål ved hvordan en eventuell konkuransedeltakelse skulle foregå. Skulle hver enhet kunne delta fritt i konkurranser over hele landet eller bare innenfor sin region? Skulle de kunne konkurrere med hverandre? Dersom det ble åpnet for adgang til å delta i konkurranse – skulle det bare gjelde myndighetssidens anbud eller skulle de også kunne konkurrere om oppdrag fra andre sektorer?

Divisjonsmodellen – et bruttobudsjettert forvaltningsorgan med en nettobudsjettert enhet med andre og videre fullmakter enn den øvrige virksomheten i

forvaltningsorganet – er så langt en lite utprøvd modell i statsforvaltningen. Erfaringene med en slik modell stammer først og fremst fra Sverige og Finland. Modellen legitimerer i større grad deltaking i konkurranse enn dagens organisasjonsmodell.

Ut fra etterspørsel og substituerbarhet (mulighet til å kunne bruke utstyr/ arbeidskraft i andre sektorer/bransjer), vil private virksomheter/entreprenører kunne overføre ledige ressurser til andre bygg- og anleggsmarkeder. Omstillingsevnen og dermed muligheten til å veksle mellom ulike bransjer og sektorer vil variere både med type produksjonskompetanse og med hvilket tidsperspektiv evnen til omstilling og overgang vurderes i. Sannsynligvis vil adgangen til å delta i konkurranse om eksterne oppdrag være mindre innenfor forvaltningsorganmodellene enn innenfor selskapsmodellene. Dette gjelder særlig innenfor modellen med større geografiske enheter og innenfor divisjonsmodellen.

Informasjonstilgang

På samme måte som myndighetsavdelingen har behov for informasjon om forhold tilknyttet produksjonsvirksomheten (jamfør det strategiske hensynet knyttet til kompetanseoverføring) kan produksjonsvirksomheten dra nytte av både prosjektspesifikk og generell informasjon fra myndighetssiden. Jo tettere kopling det er mellom myndighetsdelen og produksjonsdelen, jo større er sannsynligvis informasjonsflyten. God informasjonstilgang er et konkurransefortrinn.

Modellen med større geografiske enheter vil derfor være den av de aktuelle modellene som gir størst muligheter for informasjonsutveksling mellom myndighetsdelen og den statlige produksjonsvirksomheten. Deretter følger divisjonsmodellen fordi myndighetsdelen og produksjonsdivisjonen her vil ligge under en felles vegdirektør.

Statskonsults vurdering

For at konkurranseutsettingen skal oppleves som reell og troverdig, er det viktig med tilnærmet like rammebetingelser. Statsaksjeselskap og statsforetak er de statlige organisasjonsmodellene som har klarest likhetstrekk med selskapsformer i privat sektor. Modellen med større geografiske enheter er den som likner minst.

Avhengig av i hvilken grad virksomheten tildeles oppdrag direkte, kan det være aktuelt å begrense deltakelse i konkurransen om eksterne oppdrag, jamfør punkt 6.5. Dette er sannsynligvis minst problematisk innenfor forvaltningsorganmodellene.

6.4 Strategiske hensyn

En viktig forutsetning ved vurderingen av organiseringen av Vegvesenets produksjonsvirksomhet er at Statens vegvesen skal kunne ivareta nødvendige strategiske hensyn. Disse hensynene er følgende:

-
- Ivaretagelse av myndighetsoppgavene – byggherrefunksjonen
 - Forskning og utviklingsarbeid
 - Beredskap (overfor ras, flom mv.)
 - Motvirke monopoldannelser og manglende konkurranse i entreprenørmarkedet (markedskorrektiv).

Hollerutvalget⁴³ gikk grundig gjennom de strategiske hensynene og konkluderte med at det var vanskelig å se at disse hensynene hver for seg skulle kunne tilsi egen produksjonsvirksomhet i Vegvesenet. Utvalget pekte imidlertid på at ... når argumentene vurderes samlet, vil de framstå med større styrke.

Statskonsult vil legge til grunn at det er myndighetssidens ansvar å ivareta de strategiske hensynene. Produksjonsvirksomheten vil være ett av flere virkemidler for å ivareta disse hensynene. I det følgende har vi drøftet hvordan de strategiske hensynene vil kunne ivaretas under de ulike organisasjonsmodellene.

6.4.1 Byggherrefunksjonen

Med byggherrekompetanse menes i denne sammenheng den kompetansen som er nødvendig for at myndighetssiden skal kunne utøve sitt byggherreansvar på en best mulig måte. Dette krever kompetanse av ulik karakter – teknisk, juridisk og økonomisk. Videre krever det kompetanse om markedsforhold og prissetting, og kompetanse om og erfaring fra produksjonsvirksomhet. Som en av landets største byggherrer innenfor anleggsområdet (inkludert drift og vedlikehold), har Vegvesenet mye erfaringsbasert kompetanse på dette området. Enkelte av vegkontorene har imidlertid hatt få utbyggingsprosjekter de seneste årene, noe som kan føre til at kompetansen på området forvitrer ved disse vegkontorene.

Da Vegvesenet ble omorganisert i 1995, ble det etablert et organisatorisk skille mellom produksjon og myndighet. Dette har ført til større avstand mellom produksjons- og myndighetsavdelinger. Evalueringer av omorganiseringen⁴⁴ viser at også denne modellen stiller andre krav til arbeidet med kompetanseutvikling enn det man hadde i den integrerte modellen i Vegvesenet før 1995.

Tilknytningsform og organisering vil ha betydning for hvordan produksjonsvirksomheten kan fungere som ”kompetansepool” for myndighetssiden. Dette må også ses i sammenheng med innføring av konkurranse. Dersom Vegvesenets produksjonsvirksomhet skal konkurrere på like vilkår med andre aktører, bør det ikke være for tett kopling mellom produksjons- og myndighetssiden.

For alle de alternative modellene vil skillet mellom produksjon og myndighet bli mer markert enn under dagens modell. Det vil ikke lenger være *gjennomgående kompetanse* ved hvert vegkontor. Dette betyr at den uformelle utvekslingen av erfaringer og kompetanse – i den grad den finner sted i dag –

⁴³ NOU 1993:23: *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*

⁴⁴ TØI: *Evalueringsrapport om organiseringen av vegkontorene*. Oslo, september 1998.

vil gå tapt. Konsekvensen av dette er at myndighetssiden må opptre mer aktivt og målrettet for å sikre seg nødvendig kompetanse.

Ved en modell med større geografiske enheter eller en divisjonsmodell vil det kunne iverksettes interne tiltak for å sikre kompetanseoverføring fra produksjon til myndighet, dette kan f.eks. være rotasjonsordninger, fellesmøter og/eller seminarer. Divisjonsmodellen legger imidlertid opp til at produksjonsvirksomheten skal konkurrere om oppdrag fra Vegvesenet på linje med andre entreprenører. Under denne modellen bør Vegvesenet derfor være forsiktig med å etablere interne ordninger som kan virke konkurransevridende. Ved en selskapsdannelse eller etablering av en forvaltningsbedrift bør produksjonskompetanse sikres ved rekruttering av personer med erfaring fra anleggsvirksomhet og ved faglig utvikling av egne tilsatte.

En økende grad av konkurranseutsetting vil stille nye krav til kompetansen i myndighetsavdelingene. Bestillerkompetanse vil bli viktig, dette betyr bl.a. at kompetanse om utvikling av markeder og bruk av ulike kontraktsformer vil bli sentralt.

Statskonsults vurdering

Etter Statskonsults oppfatning bør ikke myndighetssiden basere seg på at produksjonsavdelingen skal bidra til eller dekke byggherresidens kompetansebehov. Dette behovet bør i hovedsak dekkes gjennom rekruttering og kompetanseoppbyggende tiltak som kurs, seminarer, opplæring og utviklingsprosjekter. Dette gjelder uavhengig av organisasjonsmodell.

Myndighetssiden må legge vekt på å utvikle sin kompetanse som bestiller i et marked der en langt større del av oppgavene er konkurranseutsatt.

6.4.2 Forskning og utvikling

Vegvesenet forvalter store offentlige ressurser. Det er i myndighetenes interesse at det skjer et utviklingsarbeid innenfor dette området som kan gi bedre tekniske løsninger og en mer effektiv produksjon. Fordi den samfunnsøkonomiske avkastningen på forskning og utvikling (FoU) er større enn den bedriftsøkonomiske, vil det skje en underinvestering på dette området hvis det overlates til næringslivet alene. Statens vegvesen vil – i samarbeid med Samferdselsdepartementet – ha et nasjonalt ansvar på dette området.

Statens vegvesen har en relativt omfattende FoU-virksomhet i dag. Denne skjer i hovedsak i regi av myndighetssiden og Veglaboratoriet, men i noen grad brukes produksjonsvirksomheten til å prøve ut nye løsninger og til å avdekke utviklingsbehov.

Modellene fra divisjon til selskap innebærer at Vegvesenets produksjonsvirksomhet vil konkurrere med andre aktører om oppdrag fra Vegvesenet. Disse modellene krever forsiktighet med å bruke FoU på en måte som kan gi Vegvesenets produksjon konkurransefordeler i forhold til andre aktører. Produksjonsvirksomheten bør heller ikke pålegges å gjennomføre utviklingsprosjekter uten å få økonomisk kompensasjon for dette.

FoU-opppdrag fra myndighetssiden bør skje gjennom spesifiserte oppdrag og avtaler, og det bør settes krav til at resultatene skal være tilgjengelige for andre. Vegvesenets FoU-samarbeid bør også omfatte andre aktører enn egen produktionsvirksomhet, og dette kan blant annet skje i form av felles forskningsprogrammer for hele bransjen. I tillegg til samarbeid med og støtte til bedrifter eller grupper av bedrifter bør statlig finansiering av FoU-virksomhet kanaliseres til aktuelle nasjonale forskningsmiljøer.

EU ser gjennomgående positivt på støtte til FoU. Ifølge EØS-regelverket for statsstøtte er FoU-støtte til næringslivet tillatt med inntil 50 prosent av prosjektkostnadene avhengig av forskningens karakter (høyest støtteandel for grunnleggende forskning).

Statskonsults vurdering

Statens vegvesen har et nasjonalt ansvar for teknologiutvikling innenfor vegproduksjon. Det er viktig at oppgaver og ressurser på området innrettes slik at det kommer til anvendelse hos både private og statlige aktører. Dette kan skje gjennom felles forskningsprogrammer for bransjen og gjennom FoU-aktiviteter i regi av nasjonale forskningsmiljøer ved universiteter, og høyskoler og forskningsinstitutter.

6.4.3 Beredskapshensyn

Statens vegvesen har ansvar for at vegnettet til enhver tid fungerer som forutsatt. I Statskonsults rapport 1999:14 ble det vist til at det ved flere vegkontorer brukes en relativt vid definisjon av hva som er beredskap. Flere vegkontor betegner *alle* driftsoppgaver knyttet til å holde vegnettet åpent som beredskap, dette omfatter eksempelvis snørydding også under normale forhold. Etter vår vurdering vil slike oppgaver være en del av de driftsoppgavene som inngår i funksjonsavtaler og funksjonskontrakter. Omtalen av beredskap i dette avsnittet gjelder de oppgaver som må utføres i spesielle situasjoner blant annet knyttet til ekstreme vær- og føreforhold, ras, flom osv. Av hensyn til utnyttelse av utstyr osv. vil det i praksis være mange av de samme aktørene som har det utførende ansvaret for løpende driftsoppgaver som også vil ha et slikt ansvar i spesielle beredskapssituasjoner.

I dag skjer om lag 70 prosent av oppgavene innenfor drift og vedlikehold i egenregi. Produksjonsavdelingene setter imidlertid ut en rekke underentrepriser til private aktører, eksempelvis utføres 80-90 prosent av snøbrøytingen av private.⁴⁵ Dette betyr at Vegvesenet også i dag er avhengig av både private ressurser og egenregi for å være sikret en god beredskap under ekstreme forhold.

En økende grad av konkurranseutsetting (funksjonskontrakter) gjør at private aktører vil ha en mer sentral rolle i beredskapsplanene. Erfaringene med funksjonskontrakter er fortsatt begrenset, og det vil sannsynligvis ta tid å bygge opp kompetanse i det private markedet på dette området. Det kan derfor være

⁴⁵ Statskonsult rapport 1999:14 *Vegen videre*.

hensiktsmessig å bruke egenregi i områder med spesielt høye beredskapskrav i en overgangsperiode.

En mer effektiv utnyttelse av ressursene i Vegvesenet kan bl.a. innebære mer ressurser til forebyggende beredskapsarbeid slik at flere rasutsatte veger kan sikres og ulykkesutsatte områder utbedres.

Statskonsults vurdering

Beredskap bør primært ses i sammenheng med oppgaver og situasjoner knyttet til ekstreme vær- og føreforhold, ras, flom osv., og ikke til alle driftsoppgaver knyttet til å holde vegnettet åpent.

God beredskap forutsetter at det på forhånd er utviklet planer for hvordan ekstreme situasjoner skal håndteres, at ansvarsforholdene er klare, at ledelsen er tydelig og at det er satt av tilstrekkelig med ressurser til dette. Dette gjelder uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges for produksjonsvirksomheten.

Det er myndighetssidens ansvar å ta initiativ til beredskapsplaner og utarbeide dem i samarbeid med de aktuelle aktørene. Vegvesenets langsiktige mål for direkte tildeling/egenregi er 25–40 prosent av totale bevilgninger til vegproduksjon. Etter vår vurdering synes dette å være høyt ut fra beredskapshensyn. Dersom det skal legges opp til en relativt høy andel direkte tildeling, må myndighetssiden til enhver tid vurdere kostnadene knyttet til å unnta en så stor del av markedet fra konkurranse opp mot kostnadene knyttet til alternativ ivaretagelse av beredskapsfunksjonen, herunder om det er aktuelt å inngå spesielle beredskapsavtaler-/kontrakter.

6.4.4 Markedskorrektiv

Statens vegvesen legger stor vekt på den rollen egenregivirksomheten har som korrektiv i markedet. I noen grad brukes egenregi aktivt for å motvirke misbruk av markedsmakt, og særlig gjelder dette innenfor asfaltproduksjon.

Markedsforholdene i entreprenørbransjen er drøftet i kapittel 3. Selv om det har skjedd strukturendringer i bransjen de seneste årene, er det ikke grunnlag for å si at det er mangelfull konkurranse i markedet. I enkelte utkantstrøk vil det være få og små prosjekter. Dette gir ikke markedsgrunnlag for flere entreprenører, og konkurransen kan derfor bli dårlig. Den svært høye egenregiandelen som Vegvesenet har i distriktene, bidrar heller ikke til å legge grunnlag for et privat marked. Innenfor områder der det er store svingninger i oppgaveomfang, vil det i nedgangstider være de private entreprenørene som bygger ned eller avvikler sin virksomhet, mens Vegvesenet vil kunne opprettholde sin produksjon.

For å utvikle markedet og motvirke eventuelle monopol tendenser, må Statens vegvesen ta i bruk ulike kontraktsutforminger. Det bør legges til rette for å utforme kontrakter som er interessante både for store og mindre entreprenører. Dette vil være myndighetssidens ansvar og gjelde kontrakter som settes ut fra trafikk- og utbyggingsavdelingene. Produksjonsvirksomheten bør ikke tillegges et slikt ansvar. Særlig gjelder dette for de modellene som innebærer at

produksjonsvirksomheten skal konkurrere om oppdrag. De bør da stå fritt i å velge kontraktsutforming og underentreprenører ut fra hva som er mest hensiktsmessig og ut fra et forretningsmessig synspunkt.

Ingen av de alternativene som er vurdert innebærer privatisering eller avvikling av Vegvesenets produksjonsapparat. Det at det er en (stor) statlig entreprenør til stede i markedet, vil i seg selv fungere som et korrektiv.

Alle modellene (fra større geografiske enheter til selskap) åpner for mer fleksibel bruk av mannskap og utstyr enn dagens modell. Den geografiske aksjonsradiusen blir større og det blir enklere å flytte ressursene på tvers av fylkesgrenser. Dette betyr at det bør være enklere å sette inn Vegvesenets produksjonsressurser der konkurransen fungerer dårlig. Styringsmessig kan dette være lettest å få til innenfor en modell med større geografiske enheter eller innenfor en divisjonsmodell. Den store utfordringen innenfor disse modellene vil være å bygge ned produksjonsvirksomheten på de områdene markedet fungerer godt. Innenfor forvaltningsbedriftsformen og selskapsformen vil staten som eier kunne pålegge den statlige bedriften å legge inn anbud i anbudskonkurranser i områder med få private aktører. Dette vil eventuelt måtte veies opp mot rene forretningsmessige hensyn.

Statens vegvesen har ikke kompetanse på alle områder innenfor vegproduksjon. Dersom konkurransen skulle fungere dårlig innenfor et slikt område, vil et statlig selskap kunne kjøpe opp eller inngå i en strategisk allianse med en aktør som har denne kompetansen. Dette er vanskeligere å få til innenfor staten, der det i større grad må satses på å bygge opp slik kompetanse fra bunnen av.

Statskonsults vurdering

Offentlig vegproduksjon kan være et korrektiv til markedet. Dette vil gjelde – uavhengig av hvordan virksomheten er organisert – ved at det er sikret en stor statlig aktør i markedet. Produksjonsvirksomhetens omfang og fleksibilitet i dag gjør den lite egnet som et effektivt markeds-korrektiv.

Etter Statskonsults mening bør Vegvesenet - uavhengig av hvordan produksjonsvirksomheten blir organisert - styrke sin kompetanse om markedsforholdene innenfor anleggsbransjen. Dette kan gjøres gjennom innsamling av statistiske data om bransjen og konkurranseforholdene og analyse av disse dataene. Dette er en oppgave som bør gjøres av Vegdirektoratet, og kunnskapen bør spres ut til vegkontorene. Videre bør Vegvesenet som bestiller utvikle og variere sine kontraktsformer med sikte på å få markedet til å fungere godt.

Mistanke om prissamarbeid eller utnyttelse av monopolmakt bør klages inn for konkurransemyndighetene.

6.5 Direkte tildeling av oppdrag

For å ivareta de strategiske hensynene, ønsker Statens vegvesen fortsatt å kunne tildele oppdrag direkte til den offentlig eide produksjonsvirksomheten. Vegdirektoratet har selv foreslått (våren 2001) at nivået på egenregi bør ligge

på 25 prosent av midlene til utbygging og vedlikehold og 40 prosent av midlene til drift, og disse nivåene skal etter planen nås innen henholdsvis 2006 og 2008.

6.5.1 Regelverk for offentlige anskaffelser og statsstøtte

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet stiller ikke EØS-avtalen noen krav eller pålegg til hvordan staten velger å organisere sin virksomhet. Anskaffelsesreglene og statsstøttereglene er derfor i prinsippet ikke til hinder for direkte tildeling av oppdrag – enten det dreier seg om oppdrag til virksomheter innenfor eller utenfor staten. Det er heller ingen formelle hindringer for at den samme virksomheten skal kunne delta i konkurranse om oppdrag med andre virksomheter. Det er imidlertid avgjørende at reglene om likebehandling av leverandører etterleves og følges opp slik at den statseide produksjonsvirksomheten ikke kan sies å ha hatt informasjonsfordeler.

Muligheten for å ta oppdrag for andre offentlige eller private virksomheter vil være begrenset og må ses i sammenheng med samarbeidsformen mellom produksjonssiden og myndighetssiden i Vegvesenet. Dersom det legges opp til at alle oppgaver blir konkurranseutsatt, vil det trolig være mindre problematisk om produksjonsvirksomheten tar på seg arbeid for andre oppdragsgivere. Regelverket for offentlige innkjøp for klassiske sektorer behandler ikke disse spørsmålene. For forsyningssektorene (tele, energi, transport og vannforsyning) sier regelverket at det fortsatt er anledning til å bruke egenregi dersom inntekter fra andre enn eier(e) ikke overstiger 20 prosent av gjennomsnittlig omsetning de seneste tre årene.⁴⁶

Direkte tildeling av oppdrag fra myndighetssiden til produksjonsvirksomheten vil også kunne omfattes av EØS-regelverket for offentlig støtte. EØS-avtalens art. 61 (1) oppstiller et generelt forbud mot konkurransevridende støtte. Støtteforbudet omfatter både direkte overføringer og indirekte støtte. Dersom den kommersielle delen av Vegvesenet vil ha fordeler av å være organisert inn under Statens vegvesen (eksempelvis lave utgifter til lokaler, administrasjon, utstyr osv.) vil dette kunne bli ansett som ulovlig støtte. Det vil med andre ord kunne foreligge støtte i alle de tilfeller en markedsaktør får en økonomisk fordel som andre markedsaktører ikke får tilgang til.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at deres erfaring med slike saker er at det er vanskelig å komme klar av regelverket for offentlig støtte med mindre en skiller ut den kommersielle delen av en virksomhet til en egen organisatorisk og regnskapsmessig enhet. Det vises i denne forbindelse til Innsynsdirektivet, Kommisjonsdirektiv 80/723, der det stilles krav til oppbevaring og rapportering av visse finansielle forhold mellom det offentlige og offentlige foretak som er gitt særlige rettigheter eller oppgaver av offentlig karakter. Formålet med direktivet er å skape åpenhet i de økonomiske forbindelser mellom statlig styring og kommersiell aktivitet.

⁴⁶ Ref. forskrift

Statskonsults vurdering

Begrensninger på produksjonsvirksomhetens adgang til å delta i konkurranser om oppdrag utenfor vegsektoren, er mer naturlig for en divisjonsmodell og en forvaltningsbedriftsmodell. Selv om slike virksomheter i noen tilfeller konkurrerer om andre oppdrag enn vegoppdrag, er det lite sannsynlig at dette kommer til å overstige 20 prosent av inntektene. For selskapsformen (aksjeselskap eller statsforetak) er dette en type restriksjoner som eventuelt må innarbeides i virksomhetens formål og vedtektene for øvrig, jamfør drøftingen av styringsmulighetene i punkt 6.1.

I praksis vil direkte tildeling av oppdrag være vanskelig å forene med statsstøttereguleringen – uansett modell. Dersom produksjonsvirksomheten tjener mer på direkte tildeling enn det virksomhetens kostnadsstruktur tilsier, kan dette tolkes som en form for statsstøtte – som igjen kan brukes til å subsidiere den konkurranseutsatte virksomheten.

6.5.2 Bruk av egenregi

Direkte tildeling av oppdrag kan ses som en videreføring av dagens praksis med egenregi. Det kan være flere grunner til at staten selv ønsker å stå for tjenesteproduksjonen. Ifølge SVV vurderes egenregi som helt nødvendig for å ivareta beredskap og sikre framkommelighet i vegnettet. På dette området er det viktig med direkte kontroll over et statlig produksjonsapparat.

SVV ønsker også å ha et produksjonsapparat å kunne trekke på når markedet ikke fungerer eller det av andre grunner vurderes som mest hensiktsmessig å bruke egenregi. Egenregi kan brukes til å presse priser i markedet eller på områder der det ikke er nok tilbydere til at markedet fungerer tilfredsstillende. Innenfor dagens modell brukes også egenregi ofte til oppdrag der det er vanskelig å gi en presis ”bestilling” og/eller der risikoen for store uforutsette tilleggsarbeider er stor.

Muligens med unntak av modellen med større geografiske enheter, vil muligheten for egenregi slik den til nå ha vært brukt, opphøre, og denne typen hensyn må i prinsippet ivaretas gjennom direkte tildeling av oppdrag. I prinsippet skal oppdrag som tildeles direkte beskrives, bestilles og avtales på lik linje med oppdrag som konkurranseutsettes innenfor de ulike modellene. Både divisjons-, forvaltningsbedrifts- og selskapsmodellen skal i hovedsak styres ut fra forretningsmessige hensyn. Det er derfor ikke noe som tilsier at denne type virksomheter ikke vil ha insitamenter til å ta seg godt betalt dersom de får oppdrag utenom konkurranse.

Konkurransevirksomhet kombinert med tildeling av oppdrag innenfor én og samme virksomhet er i utgangspunktet en vanskelig modell bl.a. fordi den innebærer muligheter for kryssubsidiering, noe som kan svekke virksomhetens troverdighet i markedet. Dette kan igjen medføre klager til ESA (EFTAs overvåkingsorgan), Konkurransetilsynet m.fl., som stiller strenge krav til atskilte regnskap, dokumentasjon av likebehandling m.m., jamfør punkt 6.5.1. Det kan også medføre at private konkurrenter ikke oppfatter konkurransen som

reell og derfor unnlater å delta, noe som igjen svekker effektiviseringsgevinsten som følge av konkurranseutsetting.

Troverdighet til og aksept for en blandet finansieringsmodell vil også henge sammen med hvor stort marked det dreier seg om, hvor stor del av markedet den direkte tildelingen utgjør og i hvilken grad det legges opp til en blandet modell som en permanent ordning eller som en overgangsordning.

Det kan virke som om eksterne aktørers og markedets aksept for kombinasjoner av konkurranse og direkte tildeling av oppdrag avhenger av hva det endelige siktemålet er. Det synes å være forståelse for at direkte tildeling/egenregi er nødvendig i en overgangsperiode, men liten forståelse for dette som en permanent ordning.

Statskonsults vurdering

Dersom det er ønskelig med en videreføring av dagens modell der egenregi begrunnes ut fra en blanding av beredskapsmessige, markedsmessige og praktiske/hensiktsmessige hensyn, vil modellen med større geografiske enheter være best egnet. Et alternativ kunne være å beholde dagens modell med en liten del av dagens bemanning og skille ut de resterende i et eget selskap.

Etter Statskonsults vurdering er modeller med kombinasjoner av direkte tildeling og konkurranseutsetting vanskelig å gjennomføre i praksis. Uansett modell må man være forberedt på kritikk og påstander om krysssubsidiering fra bransjen, eventuelt innklaging for ESA.

Forvaltningsbedriftsformen kunne være den modellen som var best egnet i en slik blandet finansieringsmodell. Samferdselsdepartementet har direkte instruksjonsmyndighet både over myndighetsdelen og over produksjonsdelen, og kan pålegge produksjonsvirksomheten å holde de eksterne inntektene under 20 prosent. Samtidig vil forvaltningsbedriften ha et regnskap som er atskilt fra myndighetsorganets regnskap. Muligheten for krysssubsidiering mellom direkte tildelte oppdrag og konkurranseutsatt virksomhet vil imidlertid fortsatt være til stede.

6.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette avsnittet drøftes de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike modellene. Det er i hovedsak konsekvenser for Statens vegvesen som blir drøftet. Samfunnsmessige konsekvenser utover dette – f.eks. knyttet til distriktspolitiske virkninger – inngår ikke i drøftingen.

6.6.1 Effektiviseringspotensial

Det er svært vanskelig å si hvor store effektiviseringsgevinster de ulike organisasjonsalternativene vil medføre. Realisert effektiviseringsgevinst vil avhenge av en rekke faktorer, og kan bare måles i etterkant. Vegproduksjon er imidlertid et område der selv små prosentvise effektivitetsgevinster gir store utslag. Ut fra dagens nivå på i størrelsesorden 10 milliarder kroner til drift,

vedlikehold og utbygging, innebærer en gjennomsnittlig effektivitetsgevinst på 5-10 prosent en årlig innsparing på 0,5–1,0 milliarder kroner.

Det er en rekke tiltak som kan bidra til effektivisering av en virksomhet: Det kan f.eks. være endret organisering, mer effektiv oppgaveløsning og en fleksibel og god utnyttelse av mannskap og utstyr. Erfaringer både fra sammenliknbare og andre tjenesteproduserende sektorer viser imidlertid at det største bidraget til effektivisering oppnås gjennom konkurranseutsetting av oppgavene. Effektiviseringsgevinstene kan variere fra noen få prosent opp til 30 prosent. På vegsiden har man i Sverige og i Oslo kommune beregnet en effektiviseringsgevinst på 20–25 prosent på drift og vedlikehold og 5–10 prosent på utbygging.

Alle modellene som vurderes – med unntak av modellen med større geografiske enheter, vil innebære en økning i konkurranseutsetting av oppgaver fra myndighetssiden. Drøftingen i dette avsnittet vil gå ut fra i hvilken grad konkurranseutsetting kan bidra til effektivitet.

Potensiell effektiviseringsgevinst avhenger av utgangspunktet. Dersom en virksomhet har drevet internt kvalitets- og effektiviseringsarbeid i forkant av en konkurranseutsetting, er potensialet mindre enn det ville vært uten dette arbeidet. Det er imidlertid vanskelig å sammenlikne og måle effektivitetsforskjeller mellom virksomheter som deltar i konkurranse og virksomheter som i all hovedsak ikke driver i konkurranse.⁴⁷ SVV kan vise til at de i dag er konkurransedyktige på enkeltprosjekter, men de kan ikke si noe om hvordan den samlede virksomhetens effektivitet er sammenliknet med andre entreprenørbedrifter.

Deler av vegproduksjonen i regi av Statens vegvesen er i dag konkurranseutsatt i form av åpne anbud. Innenfor utbygging er om lag 55 prosent konkurranseutsatt, og tilsvarende tall for drift- og vedlikehold er om lag 30 prosent. Graden av konkurranseutsetting varierer sterkt mellom forskjellige deler av landet. Det er en klar tendens til mer konkurranseutsetting i sentrale strøk enn i distriktene.

Insentivene til kostnadsminimerende innsats er mindre når oppdragene tildeles direkte enn når oppdraget vinnes i konkurranse med eksterne aktører. Jo større andel av bevilgningen som tildeles direkte, jo lavere er den potensielle effektiviseringsgevinst. Mulig gevinst avhenger derfor av hvor mye av virksomheten som konkurranseutsettes. Myndighetssiden i Statens vegvesen har i sin interne strategi⁴⁸ lagt til grunn at det vil være nødvendig å vurdere tempoet i konkurranseutsetting i forhold til markedet og i forhold til samfunnsmessige virkninger. Ut fra en vurdering av marked, oppgavetyper og beredskapsmessige hensyn er det satt følgende foreløpige, nasjonale mål for konkurranseutsetting:

- Utbyggingsprosjekter 75 prosent innen 2006
- Vedlikeholdsprosjekter 75 prosent innen 2006
- Driftstiltak 60 prosent innen 2008

⁴⁷ Jamfør punkt 5.3 i Statskonsults rapport 1999:14 *Vegen videre*

⁴⁸ Notat fra Vegdirektoratet av mars 2001 om myndighetsavdelingens byggherstrategi

Ut fra dagens nivå på bevilgningene, betyr det at oppgaver for i størrelsesorden 3 milliarder kroner på permanent basis vil bli tildelt direkte uten konkurranse.

Statskonsults vurdering

Det er vanskelig å fastslå i forkant hvilke effektiviseringsgevinster som kan oppnås gjennom organisasjonsendring og konkurranseutsetting. Erfaringer fra sammenliknbare sektorer tilsier et effektiviseringspotensiale opp mot 20–25 prosent ved konkurranseutsetting.

Hvilke gevinster som faktisk oppnås, avhenger etter vår oppfatning primært av hvor stor del av oppdragene/bevilgningene som konkurranseutsettes. Selv med intensivt internt effektiviseringsarbeid er effektiviseringsgevinsten størst ved konkurranseutsetting. Statskonsult legger til grunn at man også i Norge bør ha en langsiktig målsetting om å konkurranseutsette alle produksjonsoppgaver.

6.6.2 Konsekvenser for myndighetssiden

Oppdraget til Statskonsult har vært knyttet til å vurdere alternative modeller for organisering av produksjonsvirksomheten i Vegvesenet. Vi har bare i mindre grad vurdert behovet for endringer i myndighetssiden. Alle modellene – muligens med unntak av alternativet med større organisatoriske enheter – vil kreve til dels omfattende endringer også på myndighetssiden sammenliknet med dagens modell.

Alle modellene fra divisjonsløsning til selskap innebærer at det ikke lenger blir *gjennomgående kompetanse* ved vegkontorene, noe som var et viktig moment ved valg av organisasjonsløsning i 1995. Dette betyr at myndighetssiden ikke lenger daglig vil kunne trekke på kompetansen i produksjonsvirksomheten som i dag – gjennom fysisk nærhet og felles ledelse ved hvert enkelt vegkontor.

Alle modellene som er nevnt ovenfor innebærer at det vil skje en økende grad av konkurranseutsetting av oppgaver fra myndighetssiden, og at produksjonsvirksomheten skal konkurrere om disse oppgavene på linje med andre aktører. Konsekvensen for myndighetssiden vil være følgende:

- Bestillerrollen vil måtte endres vesentlig i forhold til i dag. Dette vil særlig gjelde for trafikkavdelingene. De er ansvarlige for drift og vedlikehold av vegene. Konkurranseutsetting på dette området er begrenset i dag, og innkjøpsfaglig kompetanse må mange steder bygges opp fra grunnen av.
- Innsyn og kontakt mellom produksjonsvirksomheten og myndighetssiden vil måtte ta hensyn til at produksjonsvirksomheten skal konkurrere med private aktører om oppdrag fra Vegvesenet.

Statskonsults vurdering

Alle modellene – muligens med unntak av modellen med større geografiske enheter – vil medføre en vesentlig endring i kontaktflate og samarbeidsform mellom myndighetssiden og produksjonsvirksomheten. Dette vil stille nye krav til myndighetssidens arbeidsmåte og kompetanse. Etter vår vurdering vil dette gjelde uavhengig av organisatorisk løsning og selv om Vegvesenet bruker

direkte tildeling av oppdrag i relativt stor utstrekning.

6.6.3 Bemanning

Bemanningen i Vegvesenets produksjonsavdeling er blitt redusert med om lag 800 i perioden 1996 til 2000. Antall tilsatte er nå 4 900. Det pågående effektiviseringsprosjektet vil forutsette en ytterligere nedbemanning i de nærmeste årene.

Med unntak av en modell med større geografiske enheter, legges det i alle modellene opp til en økende konkurranseutsetting av oppgaver fra myndighetsavdelingene. Det legges også opp til at produksjonsvirksomheten skal kunne konkurrere om oppdrag fra andre oppdragsgivere enn Vegvesenet.

Effektene på sysselsettingen vil henge sammen med

- hvor stor andel som konkurranseutsettes
- hvor stor andel av anbudskonkurransene i regi av Vegvesenet som produksjonsvirksomheten vinner
- hvilke muligheter som gis for å konkurrere om andre oppdrag og hvor godt produksjonsvirksomheten hevder seg i konkurransen om disse.

Det er følgelig svært vanskelig å anslå den samlede sysselsettingsmessige effekten for produksjonsvirksomheten. Erfaringer fra sammenliknbare virksomheter viser at det gjennomgående skjer en ganske omfattende nedbemanning når virksomhetene går fra direkte finansiering til 100 prosent konkurranse. Antallet tilsatte kan bli redusert med i størrelsesorden 30–50 prosent. En slik nedbemanning tar gjerne flere år, men vil sannsynligvis avhenge både av hvilken organisasjonsmodell som velges og hvilke overgangsordninger det legges opp til.

En endring av organisering eller tilknytningsform for produksjonsvirksomheten vil også få sysselsettingsmessige virkninger for myndighetssiden. Disse vil imidlertid være langt mindre enn for produksjon. En modell med større geografiske enheter vil føre til noe mindre behov for administrativt personell ved de vegkontorene som ikke har produksjonsavdeling, og noe av dette vil antakelig oppveies av et økende behov ved de vegkontorene som får større produksjonsvirksomhet. Vegdirektoratet har utredet de administrative konsekvensene av endret tilknytningsform for produksjonsvirksomheten.⁴⁹ I denne utredningen har de kommet fram til at en vil kunne ha behov for 350 til 400 færre tilsatte i administrasjonsavdelinger og staber.

En økende konkurranseutsetting av drift og vedlikeholdsarbeid vil kreve at arbeidet med utarbeiding av funksjonskontrakter trappes vesentlig opp. Dette vil antakelig kreve økte ressurser på myndighetssiden i en overgangsperiode.

⁴⁹ Utredning av konsekvenser for de administrative oppgavene ved vegkontorene og i Vegdirektoratet dersom vegvesenets produksjonsvirksomhet gis endret tilknytningsform, desember 2000.

Statskonsults vurdering

Uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges vil produksjonsvirksomheten stå overfor store omstillinger. Antall tilsatte må tilpasses oppdragsmengde og det er sannsynlig at det vil måtte skje en betydelig nedbemanning.

7 Statskonsults anbefalinger

Statskonsults anbefalinger bygger på en samlet vurdering av drøftingene i rapportens kapittel 6.

Statens vegvesen står overfor store omstillinger

Dette gjelder uansett hvilken modell som velges for produksjonsvirksomheten. For myndighetsdelen vil effektiviseringskrav og økende grad av konkurranseutsetting sammen med ivaretagelse av strategiske hensyn kreve ny kompetanse og nye arbeidsmåter/-prosesser. For produksjonsdelen vil endringer i rammebetingelser og konkurranseeksponering kreve nye arbeidsmetoder og organisasjonsstruktur. Relativt store endringer i bemanningsbehov må påregnes.

Ut fra effektiviseringshensyn vil Statskonsult anbefale at det legges opp til full konkurranseutsetting av drift, vedlikehold og utbyggingsoppgavene i Vegvesenet på sikt.

Erfaringer viser at de høyeste effektiviseringsgevinstene oppnås ved konkurranseutsetting og ved at produksjonsvirksomheten har rammebetingelser tilnærmet like konkurrentenes.

Statskonsult vil fraråde en modell som innebærer at produksjonsvirksomheten har en blandet finansiering, det vil si både direkte tildelte oppdrag og oppdrag vunnet i konkurranse, på permanent basis. Dette skyldes både at en slik modell er lite forenlig med regelverk på området og at den har liten troverdighet i markedet.

Dersom det fortsatt er ønskelig å bruke egenregi, bør denne virksomheten organiseres innenfor etaten som i dag, og den konkurranseutsatte delen skilles ut som et selskap (AS) utenfor Vegvesenet. Produksjonsvirksomheten innenfor etaten bør være mye mindre enn i dag.

Strategiske hensyn kan ivaretas gjennom nye arbeidsmåter og virkemidler

Statskonsult anbefalte i rapport 1999:14 *Vegen videre* at Vegvesen også under dagens organisasjonsmodell burde utvikle sine metoder for å ivareta de strategiske hensynene (FoU, beredskap, markedskorrektiv og byggherrekompetanse). Dette vil i enda sterkere grad gjelde ved full konkurranseutsetting.

Et heleid statlig selskap gir mulighet for en viss sektorstyring fra eier bl.a. gjennom utforming av vedtekter. Et selskap bør imidlertid i hovedsak styres etter forretningsmessige mål. Dette innebærer at de sektorpolitiske målene må ivaretas gjennom andre virkemidler enn eierstyring.

Markedskorrektivfunksjonen vil etter Statskonsults vurdering i stor grad være ivarettatt ved at det er et stort statlig eid selskap i markedet. Ut over dette er det en myndighetsoppgave å drive markedsovervåking og aktivt ta i bruk andre virkemidler enn egenproduksjon på områder der konkurransen ikke fungerer tilfredsstillende.

Byggherrekompetansen vil ved en selskapsorganisering få et noe annet innhold enn i dag. Det må legges langt større vekt på bestillerfunksjonen. Dette innebærer bl.a. at det må legges vekt på arbeidet med utvikling av ulike kontraktsformer og med utvikling av markedet.

Beredskapshensyn bør som hovedregel ivaretas gjennom funksjonskontrakter og særskilte beredskapsplaner og -kontrakter. Disse vil omfatte både det statlige selskapet og private og offentlige aktører. Dersom det er områder med ekstreme beredskapskrav (fjelloverganger, svært rasutsatte områder), kan dette vurderes ivarettatt av en egen beredskapsstyrke i Vegvesenet. Etableringen av en slik styrke må vurderes opp mot effektivitetskrav og utnyttelse av utstyr.

Myndighetsdelen har ansvar for å spesifisere forsknings- og utviklingsoppdrag og -avtaler. Når dette finansieres av SVV, kan det kreves at resultatene skal være tilgjengelig for alle.

Statskonsult anbefaler å organisere den statlige vegproduksjonsvirksomheten som et selskap

På bakgrunn av en samlet vurdering av ulike hensyn mener Statskonsult at en selskapsorganisering vil være den beste måten å organisere den statlige produksjonsvirksomheten på. Statskonsult har lagt avgjørende vekt på effektivitetshensyn i sin vurdering. Et selskap er den modellen som gir mest mulig like rammebetingelser med de private konkurrentene. Dette er etter Statskonsults vurdering helt nødvendig for at produksjonsvirksomheten skal kunne drive effektivt og hevde seg i konkurransen om oppdrag. Det tillegges også vekt at utskilling i et selskap vil medføre et skille mellom produksjonsdelen og myndighetssiden som vil gi troverdighet i markedet.

Et selskap vil gi ryddige styrings- og kontrollforhold i forhold til virksomheten. Selskapets eier forholder seg til virksomhetens styre og styrer gjennom vedtekter og oppnevning av styremedlemmer. Den forretningsmessige ledelsen og ansvaret for denne hører under styret og daglig leder av virksomheten. Den som forvalter eieransvaret utgjør generalforsamling/foretaksmøtet, og har ansvaret for den mer grunnleggende styringen og kontrollen med virksomheten, herunder at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med de rammevilkår som Stortinget har fastsatt.

Eierstyringen av selskapet bør primært legges til Samferdselsdepartementet

Erfaringer har vist at forskjellene mellom statsforetaksmodellen og selskapsmodellen i praksis ikke er store. Begge modellene har tilnærmet like rammevilkår som private selskaper. De har adgang til å ta opp lån i markedet, de har adgang til å etablere, kjøpe og selge datterselskaper og de har adgang til å delta i konkurranse på eksterne markeder. I statsforvaltningsloven legges det opp til noe tettere styring av statsforetak, men dette kan også ivaretas gjennom såkalte § 10-vedtekter når det gjelder statsaksjeselskap. Statsforetak har tradisjonelt vært brukt i tilfeller der staten i tillegg til forretningsmessig drift har ønsket å ivareta ulike sektorpolitiske hensyn.

I valget mellom et statsaksjeselskap og et statsforetak under Samferdselsdepartementet vil Statskonsult anbefale statsforetaksformen. Et statsforetak er 100 prosent statlig eid og kan ikke selges. Staten står som garantist og foretaket kan ikke gå konkurs. Det bør også tillegges vekt at det sannsynligvis er mer legitimt å stille spesielle krav ut fra sektorpolitiske hensyn til et statsforetak enn til et statsaksjeselskap.

Dersom Statens vegvesen skal forvalte eierskapet, anbefales et statsaksjeselskap

Forvaltningen av eierskapet til et produksjonsselskap kan delegeres til Statens vegvesen. Dersom en slik løsning blir valgt, bør virksomheten organiseres som et aksjeselskap og styres etter rent forretningsmessige hensyn. Begrunnelsen for dette er at sektorpolitiske hensyn etter Statskonsults vurdering ikke bør ivaretas gjennom SVVs forvaltning av eierskapet. SVV er departementets sektorpolitiske virkemiddel på vegsektoren. Avstanden fra selskapet til statsråden som garantist for virksomheten, kan også være problematisk i forhold til statsforetaksmodellen.

Statskonsult mener at dette alternativet representerer en mindre god løsning enn om eierskapet forvaltes av departementet. Delegering av eierskapet kan skape uklare styrings- og ansvarsforhold knyttet til statsrådets ansvar overfor Stortinget. Statskonsult er også i tvil om en løsning der eier også er største kunde, vil gi tilstrekkelig troverdighet og tillit i markedet.

Både myndighetssiden og produksjonsvirksomheten vil ha behov for en omstillingsperiode

Det er ikke mulig eller tilrådelig å gå direkte fra dagens modell til en selskapsmodell og full konkurranseutsetting. En omstillingsperiode bør imidlertid ikke strekke seg over for mange år, og den bør være basert på en fastlagt plan med måltall for milepæler i omstillingsprosessen og ha et definert sluttidspunkt.

I prinsippet er det flere alternative modeller for en slik omstillingsperiode. Etter Statskonsults vurdering er de følgende to mest aktuelle:

1. Produksjonsvirksomheten organiseres midlertidig som en divisjon, og selskapsdannelsen skjer når konkurranseutsettingen er slutført etter en på forhånd fastlagt plan.
2. Produksjonsvirksomheten organiseres som et selskap, men inntektene baseres på både direkte tildelte oppdrag og på konkurranse i overgangsperioden.

Gjentatte omstillinger er ressurskrevende og belastende for de involverte. Alternativ 2 vil innebære at det bare blir én større organisatorisk omstilling. Statskonsult vil derfor foreslå at denne løsningen velges.

Omstillingsbehovene vil være så store at det vil være behov for en egen statlig omstillingspakke.

Asfaltmarkedet

Generelt om asfaltmarkedet

Asfalt brukes i dag som en fellesbetegnelse på ulike blandinger av steinmateriale og binde- middelet bitumen som er et oljeprodukt. Bitumen kjøpes stort sett fra oljeselskaper som i denne sammenheng fungerer som grossister. På produksjonsleddet domineres bitumen- markedet av én stor produsent. Store mengder av asfalten som produseres benyttes til vegproduksjon, men den brukes også til andre formål som f.eks. bygging av flyplasser, jernbane, vannreservoarer, kanaler, tetningsmembraner, taktekking og industrigulv.

Konkurransforholdene i asfaltmarkedet er preget av følgende forhold:

- Det er fallende gjennomsnittskostnader i produksjon av asfalt levert fra verk innenfor det markedsmessig interessante området for produksjon.
- Asfalt kan ikke lagres, og det kan dermed ikke være for stor avstand mellom verk og utleggingssted. Dette gjør at det i deler av landet bare er marked for en eller få produsenter.
- De mobile asfaltverkene kan flyttes rundt, men kostnadene forbundet med dette er store.
- Markedet er avhengig av begrensede naturressurser (grustak) med høye transport- kostnader.

Aktørene i markedet

De siste 10-15 årene har det pågått en strukturendring i asfaltmarkedet både i Norge og i resten av Europa. De riksdekkende asfaltentreprenørene kjøpes opp av bygg- og anleggs- entreprenører og de små aktørene blir færre. Det gis to hovedbegrunnelser for denne utviklingen:

- Inntjeningen i bransjen har vært liten og flere har ønsket å selge seg ut
- Bygg- og anleggsentreprenørene har søkt seg bredere kompetanse ut i fra ideen om horisontal verdiskapning. Bygg- og anleggsentreprenørenes oppkjøp har medført at antallet riksdekkende aktører ikke er redusert.

Medregnet SVVs asfaltproduksjon har vi 10 asfaltentreprenører i Norge i dag, hvorav 5 er landsdekkende. Det finnes nærmere 120 asfaltverk hvorav langt de fleste er stasjonære satsblandeverk. SVV har satsset hovedsakelig på mobile trommelblandeverk. Produksjons- kapasiteten er langt høyere enn etterspørselen. Ifølge Asfaltentreprenørenes Forening (AEF) kan det produseres dobbelt så mye asfalt som i dag gitt eksisterende produksjonskapasitet.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over aktørene i asfaltmarkedet og deres markedsandeler. Dataene fra 1999 og 2000 er innhentet fra AEF. Dataene fra 1993 er mottatt fra SVV og er tatt med for å vise utviklingen over tid.

Asfaltentreprenører	Andeler i asfaltmarkedet i prosent		
	1993	1999	2000
Kolo-Veidekke	31	30	28
NCC (tidligere Nordest)	22	22	24
Icopal (tidligere Fjeldhammer Brug. Kjøpt av det finske selskapet Lemminkainen i 2001.)	18	16	16
Statens Vegvesen	18	16	18
Selmer Asfalt (tidligere Franzefoss. Eies av det svenske Skanska)	0	9	10
Oslo Vei (tidligere Oslo Veivesen)	2	2	3
AF Spesialprosjekt	0	2	1
Andre	10	2	2
Sum *)	101	99	101

*) På grunn av avrunding summeres ikke tallene til 100.

Som det framgår av tabellen, har markedsandelene til de fire største og landsdekkende private aktørene og SVV holdt seg relativt konstante. De tre største private aktørene har tapt til sammen 3 % av markedsandelene, mens SVV har vunnet litt i underkant av 1 %. Selmer har som ny aktør på markedet hovedsakelig tatt markedsandeler fra de mindre og lokale virksomhetene.

Statens vegvesen betydning som produsent og bestiller

SVV er største oppdragsgiver i asfaltmarkedet. Asfaltproduksjon inngår både i utbyggings- og drifts- og vedlikeholdsaktiviteter. Hvor mye som legges ut i markedet av asfaltproduksjon er et resultat av myndighetssidens beslutninger om hva og hvor mye som konkurransen utsettes og av omfanget på produksjonsavdelingens bruk av underentrepriser. Tabellen nedenunder gir en oversikt over det totale asfaltmarkedet i år 2000. Den viser samtidig hvor mye den enkelte aktør produserte og hvor mye av dette som var på oppdrag for SVV.

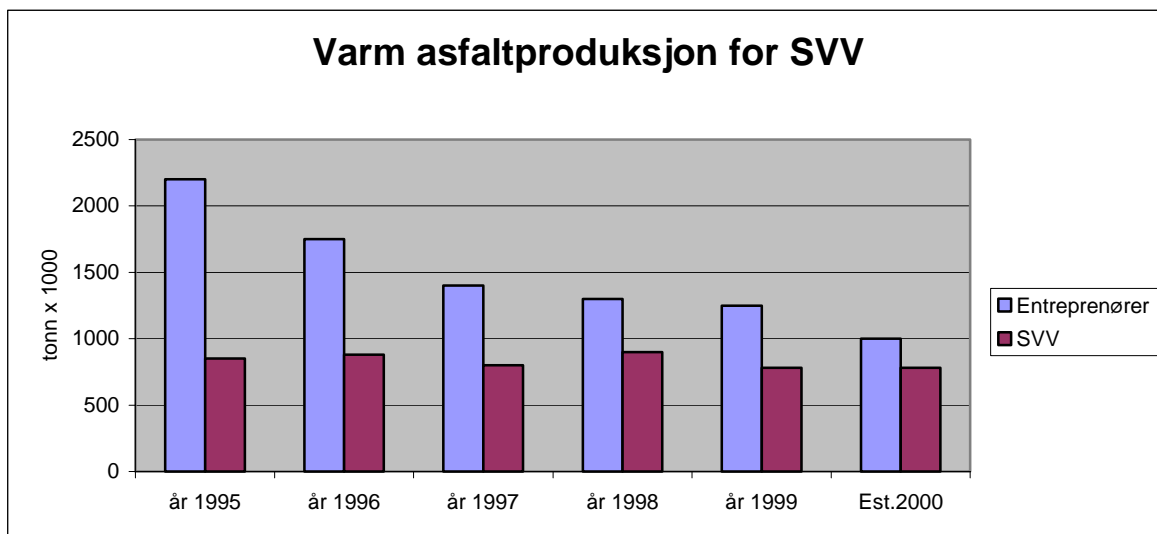
År 2000	Total asfalt produksjon (varm og kald) 1000 tonn		Andre dekketyper / overflatebehandl. 1000 m2		Emulsjon tonn		Fresing 1000 m2	
	Sum Produksjon	Herav til SVV	Sum Produksjon	Herav til SVV	Sum Produksjon	Herav til SVV	Planfresing/ Traufr	Dypstab./ Anrik.
Kolo-V.	1 287	472	0	0	1 499	174	314	0
NCC	1 077	344	0	0	2 450	440	170	302
Icopal	711	283	0	0	1 265	4	0	0
Selmer	447	110						
Oslo Vei	121	33						
AF-spesial.	25	25						
Andre	70	0					115	
Sum private	3 738	1 267	0	0	5 214	618	599	302
SVV	905	905	1 037	1 037	4 064	4 064	1 618	1 709
Samlet produksjon	4 643	2 172	1037	1 037	9 278	4 682	2 217	2 011

Av SVVs samlede asfaltforbruk ble om lag 40 % produsert i egen regi.. Den største private asfaltentreprenøren produserte til sammenligning 20 %.

Det har vært en nedgang i asfaltmarkedet de siste årene, med en bunn i år 2000. Det er antatt at dette vil være en midlertidig situasjon og at markedet vil ta seg opp, ref. Nasjonal transportplan og behandlingen av denne. Samlet sett har markedet blitt redusert med 10 % de siste tre til fire årene. Nedgangen skyldes i hovedsak reduksjonen i Statens vegvesen. Asfaltmarkedet utenfor SVV har derimot økt noe. Selv om også Statens vegvesen har redusert sin asfaltproduksjon i perioden 1996 til 2000, er det de private aktørene som har merket nedgangen i leveransene til Vegvesenet sterkest. Egenregiandelen innenfor asfalt har derfor økt.

Til tross for denne nedgangen i SVVs forbruk på over 30 % så har, som vist i fig. X, SVVs egen asfaltproduksjonsvirksomhet snarere vunnet enn tapt markedsandeler de siste årene. Dette har vært mulig fordi de kan tildeles oppgaver utenfor konkurranse. Nivået på egenregien kan holdes stabilt ved å la markedet ta svingningene i forbruket.

Følgende oversikt, utarbeidet av AEF, viser hvordan omfanget på konkurranseutsatte oppdrag fra SVV ble redusert samtidig som SVVs egenproduksjon ble opprettholdt i samme periode.



I tillegg til å kunne kontrollere egen oppdragsmengde kan SVV også styre hvilke oppdrag de velger å utføre i egenregi. Det har som konsekvens at det blir nærmest umulig å måle SVV's konkurransedyktighet. De kan f eks ved tildeling av oppdrag sørge for en høyere utnyttelse av egne asfaltverk enn hva som er mulig for de private aktørene. I henhold til AEF er utnyttelsen av SVVs verk 30 % høyere en gjennomsnittet for de private. De hensynene SVV har muligheten til å ta og som vil kunne holde prisene kunstig nede, er flere. De kan ta geografiske hensyn etter hvor de har sine asfaltverk utplassert eller etter muligheten for sjøtransport. De kan ta hensyn til oppgavens kompleksitet. De kan ta hensyn til øvrig oppgaveportefølje og over/underkapasitet. De kan ta hensyn til årstid. Og opplistingen kunne sikkert fortsette. Uten å ta stilling til i hvilken grad SVV drar nytte av disse konkurransefortrinnene så er det åpenbart at de skaper konflikter mellom de private aktørene og SVV. Disse konfliktene vil trolig ikke opphøre før aktørene har like rammebetingelser.

Statskonsults konklusjoner

- Konkurransen er reell mellom de private aktørene. Noen få områder med liten etterspørsel har ikke konkurranse fra jobb til jobb pga. de høye etableringskostnadene ved varm asfaltproduksjon. Dette er således et spørsmål om pris og ikke en konsekvens av mangel på aktører.
- SVV fungerer som et markedskorrektiv først og fremst i egenskap av å være en aktør. Som det skjedde da SVV startet egen asfaltproduksjon ble prisene også presset da Selmer kom inn på markedet.
- Det er usikkert om markedet ville tåle flere landsdekkende aktører enn dagens 5 inkl. SVV. Fortjenesten i bransjen er lav og gjennomsnittlig utnyttelsesgrad av produksjonsmidlene er under 50 %.
- Lønnsomheten kan bli for lav og SVVs konkurransefortrinn vil kunne få en ødeleggende effekt på markedet ved at prisene presses til et kunstig lavt nivå. SVVs konkurransefortrinn vil også kunne tappe de private aktørenes kompetanse ved å beholde valgte spesialfaglige oppgaver i egenregi.