
Innhold

	Side
Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet	6
1.2 Mål og mandat	6
1.3 Tilnæringsmåte og metode	8
1.4 Rapportens struktur og oppbygning	9
2 Generelt om offentlig produksjons-virksomhet	10
2.1 Offentlig forsyningsansvar versus offentlig produksjonsansvar	10
2.2 Konkurransbegrepet	12
2.3 Organisering av offentlig produksjonsvirksomhet	12
2.3.1 Ordinært (bruttobudsjettert) forvaltningsorgan	12
2.3.2 Nettobudsjettert forvaltningsorgan	13
2.3.3 Eget statselskap	14
3 Statens vegvesens produksjonsvirksomhet	15
3.1 Organisering	15
3.2 Styringssystem	16
3.2.1 Styringssystem i forhold til produksjon	16
3.2.2 Internt effektiviseringsarbeid	17
3.3 Utredninger om Vegvesenets produksjons-virksomhet	18
3.4 Hovedtall	20
3.4.1 Ulikheter mellom utbyggingsoppgaver og drifts- og vedlikeholdsoppgaver	20
3.4.2 Variasjoner mellom vegkontorene	21
3.4.3 Arbeid for andre fylker og etater	21
4 Erfaringer fra andre sektorer og land	23
4.1 Produksjonsvirksomhet i andre sektorer	23
4.2 Vegproduksjonen i Sverige og Finland	24
5 Drøfting av konkurranseforholdene	26
5.1 Markedsforhold	26
5.1.1 Beskrivelse	26
5.1.2 Drøfting	29
5.1.3 Statskonsults oppsummering og konklusjoner	31
5.2 Anbud eller egenproduksjon	32
5.2.1 Beskrivelse	32
5.2.2 Drøfting	33
5.2.3 Statskonsults oppsummering og konklusjoner	34
5.3 Dokumentasjon av konkurranse	34
5.3.1 Beskrivelse	35
5.3.2 Drøfting	37
5.3.3 Statskonsults oppsummering og konklusjoner	37
5.4 Andre hensyn	38
5.4.1 Kompetanse (byggherrekompetanse)	38
5.4.2 Beredskap	39
5.4.3 Forskning, utvikling og ny teknologi	40

5.4.4	Andre interne hensyn	41
5.4.5	Et helhetlig samfunnsansvar	42
5.5	Konsekvenser og mulige konflikter som en følge av at statlige bedrifter og etater er organisert forskjellig	43
6	Oppsummering og anbefalinger	46
6.1	Oppsummering.....	46
6.2	Statskonsults anbefalinger	48
6.2.1	Prioritering av strategiske mål/hensyn (alternativ 1).....	48
6.2.2	Prioritering av konkurransevne (alternativ 2).....	50
	Litteraturliste	51

Vedlegg 1: Oversikt over informanter

Vedlegg 2: Organisasjonskart

Vedlegg 3: Andre sektorer og land

Sammendrag

Samferdselsdepartementet har gitt Statskonsult i oppdrag å kartlegge konkurranseforholdene i Statens vegvesen, og å skissere mulige tiltak for å bedre konkurransesituasjonen dersom kartleggingen viser at denne ikke er tilfredsstillende. Statskonsult ble også bedt om å vurdere mulige konsekvenser og konflikter som følge av at statlig entreprenørvirksomhet er organisert på ulike måter.

Rapporten bygger på en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter, en studietur til Sverige og Finland, og delvis strukturerte intervjuer med informanter i og utenfor Statens vegvesen, jf vedlegg 1.

Statens vegvesen er organisert med et direktorat og ett vegkontor i hvert fylke. Alle vegkontorene – unntatt i Oslo – er organisert med fire avdelinger: trafikk-, utbyggings-, produksjons- og administrasjonsavdeling ledet av en vegsjef. Vegdirektoratets styring av vegkontorene skjer gjennom vegsjefene og er formalisert i vegsjefenes kontrakter med vegdirektøren.

Produksjonsavdelingene konkurrerer ikke om oppdrag, men får disse tildelt fra utbyggings- og trafikkavdelingene ved vegkontorene. De har, med noen unntak, ikke anledning til å påta seg eksterne oppdrag.

I tillegg til å være effektive og konkurransedyktige, skal produksjonsavdelingene legge vekt på følgende strategiske mål, de skal

- bidra til å styrke Vegvesenets kompetanse som byggherre
- utgjøre et korrektiv til det private marked
- være et virkemiddel i forsknings- og utviklingssammenheng
- tjene som beredskap ved uforutsette situasjoner.

Statens vegvesen ble omorganisert 1.7.95 og innførte et nytt styringssystem i 1996. I det nye styringssystemet ble det lagt vekt på å behandle stamvegutene uavhengig av fylkesgrenser. Dette har medført større svingninger i investeringsmidlene til fylkene. Fra 1996 har det vært en nedgang i de statlige bevilgningene til veginvesteringer.

Statens vegvesen er etter Statskonsults vurdering stilt overfor en grunnleggende mål- og rammekonflikt. Gitt de politiske rammebetingelsene som blant annet innebærer at bemanningen skal holdes på tilnærmet samme nivå som i 1994, skal de utsette en større del av virksomheten for konkurranse samtidig med at investeringsmidlene avtar eller stagnerer. Etter Statskonsults vurdering kan konflikten bare løses ved å se budsjett og bemanning mer i sammenheng, eventuelt at målet om konkurransutsetting tones ned.

De samlede ressursene til drift, vedlikehold og utbygging av riks- og fylkesveger i 1998 var på 9 milliarder kroner. Av disse midlene satt trafikk- og utbyggingsavdelingene ut 31 prosent direkte på anbud i det private marked, mens 69 prosent gikk til egne produksjonsavdelinger. Det varierer mellom

vegkontorene hvor stor andel av midlene som settes ut. Dette henger blant annet sammen med nivået på investeringsmidlene og størrelsen på produksjonsavdelingen. Gjennomgående settes en større andel av utbyggingsoppgaver enn drift- og vedlikeholdsoppgaver ut på anbud.

Produksjonsavdelingene brukte om lag 3,6 milliarder kroner av de tildelte midlene på underentrepriser, innleie av maskiner og kjøp av varer og tjenester fra privat sektor. Dermed var det om lag 2,6 milliarder kroner eller om lag 30 prosent av de samlede ressursene på 9 milliarder kroner som gikk til lønn til egne tilsatte og drift/avskrivning av bygninger og eget utstyr.

Sysselsetting av egne tilsatte synes å være det viktigste hensyn for mange vegkontor i valget mellom egenregi eller entreprise. Utover sysselsettingshensyn, har det enkelte vegkontor stor frihet i forhold til å velge mellom entreprise og egenregi.

Generelt styrer Statens vegvesen lite i forhold til de strategiske målene. Det er også vanskelig å se at trafikk- og utbyggingsavdelingene tillegger strategiske hensyn vesentlig vekt ved tildeling av oppdrag.

Statens vegvesen skal ifølge ett av de strategiske målene utgjøre et korrektiv til det private entreprenørmarkedet. Egen produksjonsvirksomhet utgjør normalt et korrektiv til det private markedet. Dersom den offentlige produksjonsvirksomheten blir for dominerende, kan dette føre til at private aktører trekker seg ut av markedet. Skal offentlig produksjonsvirksomhet fungere som et korrektiv, stiller det også store krav til organisatorisk fleksibilitet. Statskonsult stiller i den sammenheng spørsmål både ved produksjonsvirksomhetens omfang og fleksibilitet.

Ved omorganiseringen veide hensyn til kompetanseoverføring mellom produksjons- og myndighetssiden særlig tungt. Det er imidlertid ikke lagt spesiell vekt på dette verken i form av styring eller organisatoriske tiltak. Statskonsult stiller spørsmål ved om det er mulig å overføre kompetanse mellom produksjonsavdeling og myndighetsavdelinger uten spesielle tiltak.

I forbindelse med omorganiseringen på lå Stortinget Statens vegvesen å etablere et bedriftslikt regnskapssystem, ØKOSYS, for produksjonsvirksomheten for blant annet å kunne dokumentere konkurransevne. Rammebetingelsene mellom offentlig og privat virksomhet er ulike på en rekke områder. Statskonsult stiller derfor spørsmål ved om det er mulig og hensiktsmessig å sammenligne offentlig og privat entreprenørvirksomhet gjennom bruk av såkalt bedriftslikt regnskap i offentlig sektor. Regnskapssystemet kan imidlertid være egnet til å vurdere produksjonsavdelingenes effektivitetsutvikling over tid.

Så lenge Vegvesenets egenproduksjon ikke deltar i konkurranser om oppdrag, er det etter Statskonsults vurdering ikke noe problem at andre statlige virksomheter med i hovedsak de samme rammebetingelsene som private aktører (f.eks. Statkraft anlegg AS) deltar i konkurranse om oppdrag for Statens vegvesen. Dersom andre forvaltningsorganer deltar i konkurransen (f.eks. Baneservice), kan det oppstå problemer knyttet til eventuelle tvistemål. Rent

prinsipielt kan det stilles spørsmål ved om det er god samfunnsøkonomi at statlig eide virksomheter konkurrerer med hverandre når rammebetingelsene er forskjellige.

Statskonsults anbefalinger

Statens vegvesen står overfor store omstillinger. Kapital, utstyr og bemanning må justeres i tråd med dagens bevilgningsnivå, oppdragsmengde og politiske føringer om økt bruk av anbudskonkurranser, jf også punkt 3.2.2. Det er grunn til å tro at Statens vegvesen står overfor så vidt store omstillinger at en egen omstillingspakke uansett vil være nødvendig.

Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skal ivareta mål og hensyn som i mange tilfeller trekker i ulike retninger. Statskonsult mener at det er vanskelig å ivareta alle disse målsettingene innenfor en og samme virksomhet. Myndighetene bør etter Statskonsults vurdering avklare hva man ønsker å fokusere på i denne sammenhengen. Statskonsult anbefaler et valg mellom følgende reelle alternativer:

Alternativ 1: Prioritering av strategiske mål/hensyn. I dette alternativet prioriteres de strategiske målene. Alternativet innebærer at man går bort fra kravet om konkurranseevne. Effektivitet er fortsatt viktig. Følgende tiltak vil være sentrale:

- De strategiske hensynene bør operasjonaliseres og nedfelles i den overordnede styringen
- Bruk av egenproduksjon som strategisk virkemiddel og ressursinnsats knyttet til dette, bør synliggjøres
- Bestillerfunksjonen bør videreutvikles
- Planlagte tiltak for å redusere administrative kostnader bør gjennomføres, og ytterligere tiltak bør vurderes.

Det er mulig å gjennomføre denne typen tiltak innenfor dagens organisasjonsmodell. Statskonsult vil imidlertid peke på at en vektlegging av strategiske hensyn – sammen med krav om effektivitet – kan være lettere å gjennomføre dersom det åpnes for mer fleksible organisatoriske løsninger.

Alternativ 2: Prioritering av konkurranseevne. Dersom myndighetene velger å legge størst vekt på konkurranseevne og mindre vekt på andre strategiske hensyn i forhold til Vegvesenets produksjonsvirksomhet, bør rammebetingelsene være tilnærmet like de som gjelder for private aktører. Tilknytningsform bør vurderes. Statsaksjeselskap eller statsforetak er de tilknytningsformene som har flest likhetstrekk med privat sektor. Valg av én av disse tilknytningsformene vil blant annet ha styringsmessige implikasjoner, jf punkt 2.3.

Statskonsult vil understreke at endring av tilknytningsform vil kreve en grundig utredning og konsekvensvurdering. Det må vurderes hva som er ønskelig på sikt, og hvordan dette kan nås på den mest hensiktsmessige måten.

1 Innledning

Statskonsult har fått i oppdrag av Samferdselsdepartementet å kartlegge konkurranseforholdene i Statens vegvesen.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I 1994 vedtok Stortinget nytt styringssystem og ny organisering for Statens vegvesen. Dette innebar blant annet at Vegvesenets produksjonsvirksomhet ble organisert i egne produksjonsavdelinger ved vegkontorene. Produksjonsavdelingene får tildelt sine oppdrag fra utbyggings- og trafikkavdelingene i Statens vegvesen. De har med noen unntak ikke anledning til å påta seg eksterne oppdrag.

På oppdrag fra Landsforeningen for Bygg og anlegg har ECON utarbeidet en rapport¹ om forskjeller i rammebetingelser mellom Statens vegvesen og private entreprenører. På bakgrunn av denne rapporten ble saken også tatt opp i Stortinget².

Styring og organisering av Statens vegvesen må ses i lys av de politiske føringer og signaler som til enhver tid er gitt. God politisk styring og effektivitet er sentrale hensyn i forhold til Statens vegvesen. I forlengelsen av dette kan det stilles spørsmål ved om rammebetingelsene som gjelder for driften av Statens vegvesen, påvirker effektiviteten i produksjonsavdelingene og medfører ulike konkurransevilkår for Statens vegvesen i forhold til privat/annen entreprenørvirksomhet.

1.2 Mål og mandat

Prosjektet har to hovedmål:

- Det skal kartlegge hvordan den faktiske konkurransesituasjonen er for produksjonsvirksomheten til Statens vegvesen.
- Dersom kartleggingen avdekker ineffektive tilpasninger/rammebetingelser, skal prosjektet skissere mulige tiltak som kan bidra til økt effektivitet/konkurranse.

¹ ECON 71/97: *Effektivitet og rammebetingelser*

² Dok nr 8:89 (1997–98) *Forslag fra stortingsrepresentantene Thore Aksel Nistad og Christopher Stensaker om å sette krav til effektiv, lønnsom og ikke konkurransevridende drift av Statens vegvesens egenproduksjon.*

Statskonsult fikk følgende mandat fra Samferdselsdepartementet:

- 1. Utredningen skal gjennomgå trafikk-, utbyggings- og produksjonsavdelingene i Statens vegvesen i den hensikt å dokumentere og klargjøre hvor stor del av ressursbruken i disse avdelingene som er underlagt tilfredsstillende konkurranse.*
- 2. Utredningen skal skissere mulige tiltak for tilfredsstillende konkurranse på konkurranseutsatte områder der det eventuelt avdekkes en utilfredsstillende konkurransesituasjon.*
- 3. Utredningen kan også vurdere konsekvenser og mulige konflikter som en følge av at statlige bedrifter og etater som i hovedsak er tenkt å løse tilnærmet like oppgaver, er organisert forskjellig.*
- 4. Utreder rapporterer til Samferdselsdepartementet. Statens vegvesen skal stille til disposisjon de opplysninger og materiale utreder har bruk for.*
- 5. Utreder kan ta opp spørsmål i forbindelse med oppdraget med Samferdselsdepartementet som kan presisere og utdype mandatet.*
- 6. Utredningen må være slutført innen utgangen av juni 1999.*

Prosjektet er avgrenset til Vegvesenets produksjonsvirksomhet. Myndighetsavdelingenes kjøp av tjenester – blant annet i forbindelse med prosjektering o.l. – er holdt utenfor. Det samme gjelder Vegvesenets kjøp av ferjedrifttjenester.

Innenfor rammen av dette prosjektet legges det til grunn at konkurranse ikke er noe mål i seg selv. Men konkurranseutsetting og konkurransefremmende tiltak kan være hensiktsmessig for å oppnå økt effektivitet.

Det må presiseres at Vegvesenets produksjonsvirksomhet generelt ikke er konkurranseutsatt. Produksjonsavdelingene utarbeider ikke egne anbud i forhold til Vegvesenets egne drifts- og utbyggingsoppgaver, og kun unntaksvis i forhold til andre offentlige eller private produksjonsoppgaver. Etter pålegg fra Stortinget³ skal Statens vegvesen i etterkant kunne dokumentere at deres produksjonsvirksomhet er konkurransedyktig i forhold til privat entreprenørvirksomhet.

Både Stortinget og Samferdselsdepartementet ga i forbindelse med Stortingsbehandlingen av St meld nr 41 (1993–94) *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen* uttrykk for at effektivitetshensyn ikke kan ses uavhengig av styringshensyn. Dette er det viktig å ta høyde for i prosjektet gjennom blant annet å kartlegge og diskutere hvordan styringssystemet i Statens vegvesen ivaretar ulike krav om økt effektivitet/ konkurranse. Prosjektet tar blant annet sikte på å kartlegge og drøfte følgende problemstillinger:

³ Innst S nr 184 (1993–94)

-
- Hvor stor andel av Statens vegvesens anleggs- og driftsoppdrag er gjenstand for åpne anbudsrunder?
 - Hvilke kriterier avgjør om henholdsvis anleggs- og driftsoppgaver legges ut på anbud?
 - Er disse kriteriene like for alle vegkontor og praktiseres de likt?
 - Hvordan brukes dokumentasjon av produksjonsavdelingenes produktivitet og hvilke erfaringer har man så langt med det nye regnskapssystemet?
 - Er det sammenheng mellom styringssystemet og tiltak/virkemidler for økt effektivitet?
 - Hvordan kan begrepet tilfredsstillende konkurranse defineres og forstås?

1.3 Tilnæringsmåte og metode

Rapporten bygger på en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter (jf litteraturliste), en studietur til Sverige og Finland, og delvis strukturerte intervjuer med informanter i og utenfor Statens vegvesen, jf oversikt i vedlegg 1.

Vi har forsøkt å belyse sentrale problemstillinger gjennom å intervjuje tilsatte i Vegvesenet, andre offentlige og private entreprenører, representanter fra de svenske og finske Vägverkene og deres overordnede departementer. Med noen unntak har informantene vært på virksomhets- eller avdelingsledernivå. Hovedtemaer i intervjuene har variert noe – avhengig av hvilken sektor informantene kommer fra, men har i hovedsak vært konsentrert om

- dagens konkurransesituasjon
- ønsket konkurransesituasjon
- overordnet styring/styringssystem
- rapportering og regnskapssystem
- utfordringer for Statens vegvesen og produksjonsavdelingene.

Vegkontorene som har vært med i kartleggingen, ble valgt ut fra ønsker om geografisk spredning, og til dels ut fra størrelse på egenproduksjon. De fem vegkontorene vi har vært i kontakt med, er svært forskjellige mht. bemanning, budsjett, oppdragssammensetting med mer. Vi tror derfor ikke at representativitet er noe stort problem. Vi har også hatt tilgang på statistikk⁴ som fungerer som et nyttig supplement til de mer kvalitative dataene fra intervjuene.

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning har på oppdrag fra Statskonsult utarbeidet en rapport⁵ med en prinsipiell drøfting av forholdet mellom offentlig og privat produksjon, og vurdert prinsipper for offentlig styring. Statskonsult har brukt denne rapporten som et teoretisk fundament for drøftinger og vurderinger i rapporten, jf kapittel 2.

⁴ Statens vegvesen: Nøkkeldata for egen produksjonsvirksomhet, 1997 og 1998.

⁵ SNF-rapport nr 11/99

1.4 Rapportens struktur og oppbygning

Rapporten har i kapittel 2 en kort prinsipiell drøfting av ulike begreper og problemstillinger knyttet til offentlig produksjonsvirksomhet. I kapittel 3 følger en beskrivelse av Statens vegvesen og deres virksomhet. Kapittel 4 inneholder en kort oppsummering av produksjonsvirksomheten i andre offentlige sektorer og i andre land. En mer utfyllende beskrivelse følger i vedlegg 3.

I kapittel 5 drøftes så konkurranseforholdene i Statens vegvesen ut fra ulike forståelser av konkurransebegrepet. Her drøftes også andre mål/hensyn som gjelder for produksjonsvirksomheten. Statskonsults vurderinger og anbefalinger følger i kapittel 6.

2 Generelt om offentlig produksjonsvirksomhet

I dette kapitlet gis et generelt og prinsipielt grunnlag for drøftingene omkring Statens vegvesens produksjonsvirksomhet og konkurranseforhold.

2.1 Offentlig forsyningsansvar versus offentlig produksjonsansvar⁶

I forbindelse med en drøfting av produksjonsvirksomhet i offentlig sektor kan det være hensiktsmessig å skille mellom offentlig *forsyningsansvar* og offentlig *produksjon*. Offentlig forsyningsansvar betyr at det offentlige har ansvar for tilbudet av en vare eller tjeneste i form av mengde, kvalitet, tilgjengelighet e.l. Offentlig produksjonsansvar betyr at det offentlige selv står for produksjonen av varen eller tjenesten.

Offentlig forsyningsansvar er ofte knyttet til forhold som gjør at en ønsket vare eller tjeneste ikke kan tilbys lønnsomt på kommersielt grunnlag og derfor ikke kan finansieres i markedet (kollektive goder). Offentlig forsyningsansvar har vi også på områder som regnes som så viktige for samfunnet at det offentlige ønsker å ha ansvar for tilbudet, blant annet på bakgrunn av fordelingshensyn, hensyn til rettsikkerhet, demokratiske verdier, mm.

Offentlig forsyningsansvar forutsetter ikke offentlig produksjon. Normalt forutsetter imidlertid offentlig produksjon et offentlig forsyningsansvar – med noen unntak, blant annet Statens kantiner. I prinsippet er valget mellom offentlig eller privat produksjon dels et spørsmål om kostnadseffektivitet, dels et spørsmål om hva som gir myndighetene best kontroll med det aktuelle tilbudet.

Kostnadseffektivitet innebærer at produksjonen innrettes slik at den skjer til lavest mulige kostnader for gitt kvalitet og omfang. I prinsippet er det de *samfunnsøkonomiske* kostnadene som skal minimeres. Dersom produksjonen har positive eller negative eksterne virkninger, vil de samfunnsøkonomiske kostnadene sannsynligvis avvike fra de bedriftsøkonomiske kostnadene eller de budsjettmessige enhetskostnadene.

Tilbudskontroll er viktig blant annet i tilfeller der kvalitetssvikt og mangelfullt utviklede markeder kan få store konsekvenser for brukerne. Rettsvesenet er eksempel på et område der det offentlige ønsker å sikre kvalitet og rettsikkerhet gjennom en offentlig tjenesteproduksjon. Helse- og undervisningssektorene er eksempler på områder der det ikke er politisk ønskelig at visse varer eller tjenester omsettes i et marked på kommersielt grunnlag. Når kvalitetssvikt har store konsekvenser, kan det offentlige finne det

⁶ Bygger i hovedsak på SNF-rapport 11/99 *Offentlig sektor som tilbyder eller produsent?*, og Statskonsults notater/rapporter om statlige tilknytningsformer, se referanseliste.

hensiktsmessig å innføre *minstestandarder*. Minstestandarder kan være enklest å gjennomføre dersom det offentlige har direkte kontroll med virksomheten.

Det finnes en rekke eksempler på offentlig produksjonsvirksomhet der det ikke er opplagt at offentlig sektor utfører dette mest kostnadseffektivt eller der tilbudskontroll kan sies å være så viktig at produksjonen bør skje i offentlig regi. Ofte er det historisk bestemt om det offentlige har et eget produksjonsapparat eller ikke. På noen områder har det offentlige et eget produksjonsapparat parallelt med private virksomheter. Dette gjelder f.eks. innenfor vegproduksjon. På andre områder har en ikke det, f.eks. har ikke Statsbygg og Forsvarets bygningstjeneste noe eget produksjonsapparat på utbyggingssiden. Staten har heller ikke hatt noen egen produksjon av oljeplattformer til bruk på offentlig eide og kontrollerte utvinningsområder i Nordsjøen, selv om dette er et område der man har vært svært opptatt av å sikre kvalitet og god kontroll.

Det skjer også endringer over tid. Tjenester som tidligere har vært ansett som offentlige tjenestemonopoler, blir etter hvert tilbudt av private aktører som ser et marked på siden av det offentlige tilbudet, f.eks. innenfor private helsetjenester. Et annet eksempel er telesektoren. Helt opp til 1960–70 hadde vi private telefon- og telegrafsekselskap her i landet. Over tid ble telesektoren imidlertid regulert som et offentlig monopol (Televerket). På 1980–90-tallet har det så skjedd en gradvis liberalisering av telesektoren. I dag diskuteres det om staten bør sitte med en eierandel i (Telia-)Telenor, eventuelt hvor stor eierandelen bør være.

Eksistensen av private produksjonstilbud er ikke et argument mot offentlig produksjon så lenge offentlig produksjon ikke medfører noen samfunnsøkonomisk kostnad i forhold til det private alternativet. Offentlig produksjon, eventuelt produksjonsberedskap, kan blant annet være hensiktsmessig i tilfeller der

- det offentlige kan komme i et avhengighetsforhold til private produsenter når det gjelder forsyning av livsviktige tjenester. Dette kan f.eks. skje dersom private kan legge ned eller underdimensjonere et tjenestetilbud uten at det offentlige kan erstatte reduksjonen i tjenestetilbudet eller framtvinge en virksomhetsovertakelse
- det er mangelfull konkurranse i markedet (offentlig produksjonsberedskap brukes som disiplineringsfaktor)
- det er stordriftsfordeler og/eller store – eventuelt irreversible – etableringskostnader
- den offentlige oppdragsgiveren ønsker informasjon om faktiske kostnadsforhold som informasjonsgrunnlag/målestokk i forbindelse med vurdering av private produsenters prisanslag (benchmarking)
- det er avvik mellom samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnader pga fordelingshensyn, sysselsettingshensyn, eksterne virkninger, monopolprising i privat sektor, ineffektivt skatte- og avgiftssystem, mm .

2.2 Konkurransbegrepet

Konkurranse er nær knyttet til markedsbegrepet. I markedet konkurrerer ulike tilbydere om å selge varene eller tjenestene sine. Dette fører normalt til en effektiv produksjon av varer og tjenester.

Begrepene tilfredsstillende og utilfredsstillende konkurranse er sentrale i drøftingen av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet, jf mandatet for prosjektet. Det er imidlertid uklart hva som legges i disse begrepene. For det første kan det diskuteres om det dreier seg om konkurranseutsetting eller konkurranseeksponering. *Konkurranseutsetting* kan defineres som det å gjennomføre konkurranse om retten til å produsere en vare eller tjeneste (anbudskonkurranse) på vegne av det offentlige. *Konkurranseeksponering* kan defineres som det å eksponere en virksomhet i egenregi for konkurranse. Det kan dreie seg om ulike tiltak som internprising, intern og/eller ekstern benchmarking (sammenlignende analyser) mm. Konkurranseseksponering er et videre begrep enn konkurranseutsetting, og omfatter både aktiv konkurranse om kunder eller oppdrag og latent konkurranse ved at konkurranseutsetting er en mulighet. Det kan også diskuteres hva som defineres som tilfredsstillende – eventuelt utilfredsstillende – konkurranse. Dette drøftes nærmere i kapittel 5.

2.3 Organisering av offentlig produksjonsvirksomhet

Særlig i løpet av de seneste 10-15 årene har spørsmålet om forsyningsansvar versus egenproduksjon blitt satt på dagsorden i en rekke offentlige virksomheter. Dels henger dette sammen med et ønske om å skille rollen som regulator og tilsynsmyndighet fra selve produsentrollen, dels med hvorvidt det er mulig å opprettholde en effektiv produksjon innenfor en etat som også skal ivareta et forvaltningsansvar innenfor sektoren. Særlig innenfor kommunikasjon (tele, NSB og post) og kraftsektoren har dette ført til en rekke omdanninger og utskillinger av tidligere statsetater, eller deler av slike, til ulike former for statsselskap, jf kapittel 4 og vedlegg 3.

Generelt kan offentlig produksjonsvirksomhet organiseres på tre alternative måter, som

- ordinært (bruttobudsjettert) forvaltningsorgan
- nettobudsjettert forvaltningsorgan
- eget statsselskap.

2.3.1 Ordinært (bruttobudsjettert) forvaltningsorgan

Forvaltningsorganer kjennetegnes ved at de er en del av staten som selvstendige rettssubjekter, og er direkte underlagt Stortingets, Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon. De er bevilgningsfinansiert og de tilsatte er statstjenestemenn. Det gjennomgående regelverket for statens økonomiforvaltning, personal-

forvaltning, innkjøp og anskaffelser gjelder. Denne tilknytningsformen brukes vanligvis i forhold til statlig virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar.

Ordinære forvaltningsorganer kjennetegnes ved stabilitet, forutsigbarhet og likhet, strenge krav til offentlighet og skikkelighet i forvaltningen, og brukes på ikke-forretningsmessige områder. Eksempler på når forvaltningsorganformen brukes er blant annet i

- offentlig myndighetsutøvelse (f.eks. skatteetaten),
- virksomheter med særlige krav til samordning (f.eks. skoleverket),
- fordelings- og tilskuddsadministrasjon (f.eks. Rikstrygdeverket),
- kontroll- og tilsynsvirksomhet (f.eks. Konkurransetilsynet),
- produksjon av kollektive goder (f.eks. politiet), og
- produksjon av enkelte gratistjenester/tjenester med begrenset, ikke-kostnadsbasert betaling (f.eks. sykehus).

I løpet av 1990-årene er det åpnet for å gjøre mer individuelle tilpasninger innenfor den ordinære forvaltningsorganmodellen. Modellen brukes i hovedsak dersom oppgavens art og formål ikke tilsier at det bør gjøres mer systematiske unntak fra enkelte av de grunnleggende bestemmelsene.

2.3.2 Nettobudsjettert forvaltningsorgan

Nettobudsjetterte forvaltningsorgan brukes når virksomheten er gitt anledning til å tjene en relativt stor andel av sine inntekter fra flere – som regel offentlige – brukere/kunder. Det finnes i dag to hovedformer for nettobudsjetterte forvaltningsorgan, og dette er *forvaltningsbedrifter* og såkalte *forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*. Disse er en del av staten, jmfør første avsnitt under punkt 2.3.1, og de skiller seg fra ordinære forvaltningsorgan på særlig to punkter,

- at de innefor rammen av sine formål selv forvalter sine inntekter utover statsbevilgningen (50-post)
- at de er gitt ulike unntak fra tjenestemannsloven og statlige avtaleverk.

Forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er som oftest gitt unntak fra deler av forvaltningsloven, noe som blant annet henger sammen med at forretningsvirksomheten må kunne beskyttes mot innsyn fra konkurrenter. I tillegg blir forvaltningsbedriftene rentebelastet investeringer som avskrives over driftsbudsjettet.

En variant av denne modellen kan være *divisjonsmodellen*, en modell lik den de har valgt for Vägverkene i Sverige og Finland, jmfør kapittel 4 og vedlegg 3. Her er forsyningsansvaret skilt fra produksjonsansvaret under en felles direktør.

For offentlig produksjonsvirksomhet vil fordelene forbundet med nettobudsjettering i forhold til bruttobudsjettering blant annet være at

- det er lettere å dokumentere konkurransedyktighet i forhold til private aktører

-
- det er lettere å delta i konkurranse om eksterne oppdrag
 - det gir økt adgang til å forvalte inntekter, noe som antas å gi bedre grunnlag for å optimalisere investeringer i personell (kvantitativt og kvalitativt), i maskinpark og i forhold til avveininger mellom investeringer og vedlikehold.

2.3.3 Eget statsselskap

Det er tre ulike former for heleide statsselskaper: statsaksjeselskap, statsforetak og såkalt særlovselskap. Sistnevnte er som regel bygd over samme lest som statsaksjeselskaps- eller statsforetaksformen.

Felles for statsselskapene er at de er selvstendige rettssubjekter, at de styres fra en eierposisjon og ikke ved forvaltningsinstruksjon, at de er ansvarlige for egen økonomi og at de tilsatte ikke er statstjenestemenn. Organisering av statlig virksomhet som selskap legger en del rammer for hvordan staten kan styre. Eierstyringen skal skje gjennom de formelle kanalene. Statsråden i eierdepartementet utgjør generalforsamling eller foretaksmøte. Flere heleide selskaper har en paragraf i vedtektene (§10 for statsselskap) eller loven (§23 i statsforetakloven) som krever at særlig viktige saker skal forelegges generalforsamlingen eller foretaksmøtet. Selskapenes styrer oppnevnes av generalforsamling/foretaksmøte. Selv om flere av de heleide selskapene har bestemmelser som gjør det mulig for staten å gripe inn i saker av samfunnsmessig betydning, er dette en styringsmulighet som nyttes i liten grad⁷.

På sektorer der staten har skilt ut virksomheter i egne selskaper, vil de samfunnsmessige målsettingene på sektoren søkes ivaretatt gjennom andre typer virkemidler. På liberaliserte områder som f.eks. teleområdet eller legemiddelområdet, vil styringen av sektoren i hovedsak ivaretas gjennom lover, forskrifter og konsesjoner. Tjenester som virksomhetene finner ulønnsomt å frambringe i markedet, men som det er politisk ønskelig å ha, vil normalt finansieres av myndighetene gjennom kjøp av tjenestene.

Statsforetaksformen skal brukes der statlig næringsvirksomhet også er et virkemiddel i sektorpolitikken på vedkommende område. Statsforetakene er organisert i henhold til statsforetaksloven fra 1992. De viktigste forskjellene fra statsaksjeselskapsloven er at ledelsens økonomiske handlefrihet er begrenset, at hele eller deler av selskapet ikke kan selges, og at selskapet ikke kan gå konkurs.

Statsaksjeselskap er den mest brukte formen og skal ideelt sett brukes for statlig forretningsvirksomhet som er konkurranseutsatt. Formen brukes primært når det ikke foreligger særskilte sektorpolitiske hensyn som skal ivaretas gjennom selskapet. I prinsippet er statsaksjeselskapenes rammebetingelser de samme som private selskapers. De skal blant annet konkurrere om oppdrag på lik linje.

⁷ Statskonsult rapport 1998:21: I godt selskap? Eierstyring i teori og praksis

3 Statens vegvesens produksjonsvirksomhet

3.1 Organisering

Statens vegvesen er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Vegvesenet er organisert med et direktorat og vegkontor i alle fylker. Vegdirektoratet ledes av vegdirektøren, mens vegkontorene i fylkene ledes av vegsjefer (jf organisasjonskart i vedlegg 2). Vegvesenets ansvarsområde er knyttet til utbygging og vedlikehold av riksvegnettet og oppgaver i tilknytning til vegtrafikken. Vegkontorene er også ansvarlige for utbygging, drift og vedlikehold av fylkesvegene. I riksvegspørsmål er vegsjefene underlagt vegdirektøren, mens de i spørsmål knyttet til fylkesvegene er underlagt fylkeskommunen.

Vegproduksjonen deles inn i basisproduksjon (drift, vedlikehold og mindre anleggsoppgaver) og landsdekkende funksjoner. I *basisproduksjonen* legger Vegvesenet vekt på tilstedeværelse og et desentralt system. For *landsdekkende funksjoner* er det større behov for sentral koordinering og samordning mellom vegkontorene.

Vegvesenet er budsjettert på to utgiftskapitler og ett inntektskapitel i statsbudsjettet. Statens vegvesens produksjonsvirksomhet er gitt et eget avkastningskrav i statsbudsjettet (kap. 1320, post 24). Avkastningskravet er beregnet ut fra verdien på bygninger og maskiner, og er i 1999 på 110 millioner kroner.

Vegkontorene har to myndighetsavdelinger (trafikk og utbygging), en produksjonsavdeling og en administrasjonsavdeling. Videre har vegsjefene egen stab. Vegkontoret i Oslo er det eneste som ikke har 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 70 områder/vegstasjoner.

Produksjonsavdelingene 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. Produksjonsavdelingene ved vegkontorene blir ikke tildelt egne budsjettmidler, men finansieres i hovedsak gjennom oppdrag fra myndighetsavdelingene. Alle oppdrag fra myndighetsavdelingene skal være basert på skriftlige avtaler, men de kan ha ulik form – fra anbudslignende beskrivelser (produksjonskalkyler) til enhetspriser. De seneste årene har funksjonsavtaler⁸ blitt tatt i bruk som ny avtaleform mellom trafikkavdelingene og produksjonsavdelingene.

⁸ En *funksjonsavtale* er en avtale mellom trafikkavdelingen og produksjonsavdelingen som omfatter alle drifts- og vedlikeholdsoppgaver i et avgrenset område i en tidsbegrenset periode.

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.

3.2 Styringsystem

Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) som er det overordnede styringsdokumentet innenfor vegpolitikken, legges fram for Stortinget hvert fjerde år. Gjennom Stortingets behandling av St meld nr 41 (1993–94) *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen* ble det lagt opp til en ny planprosess for NVVP. Formålet var at veg- og vegtrafikkpolitikken i større grad skulle styres gjennom strategiske valg framfor behandling av enkeltprosjekter. Det nye styringssystemet skiller mellom stamveger⁹ og øvrige riksveger. Utbyggingen av stamvegene er underlagt sentral styring. Dette medfører større svingninger i investeringsnivået for det enkelte vegkontor i forhold til det tidligere styringssystemet. Når det gjelder drift og vedlikehold, er det ingen ulikheter i styringen av stamveger og øvrige riksveger.

NVVP har et tidsperspektiv på ti år, med detaljerte planer for de fire første årene. NVVP følges opp i den årlige behandlingen av statsbudsjettet. Budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet er de sentrale styringsdokumentene fra regjering og Storting overfor Vegvesenet. Disse dokumentene, sammen med Vegvesenets handlingsprogram basert på NVVP, er grunnlag for innholdet i lederkontraktene mellom vegdirektøren og vegsjefene. Lederkontraktene følges opp gjennom en medarbeidersamtale, to perioderapporter og en årsrapport. Utover lederkontraktene er det ingen formelle styringslinjer fra styringsavdelingene eller produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet til vegsjefen eller avdelingssjefene ved vegkontorene. Det er imidlertid mye uformell kontakt og samordning/koordinering av virksomheten, særlig i forhold til virksomhet på tvers av fylkesgrensene.

Når det gjelder fylkesvegene, skjer den overordnede styringen gjennom fylkesplaner/samferdselsplaner, fylkesvegplaner og årlige budsjetter. De fleste fylkeskommunene har egne samferdselsutvalg som behandler vegsaker.

3.2.1 Styringssystem i forhold til produksjon

I forbindelse med omorganiseringen i 1995 ble dokumentet *Grunnlag og rammer for egen produksjonsvirksomhet* utarbeidet. Dette dokumentet beskriver rammer og føringer samt strategiske mål eller hensyn som gjelder for produksjonsvirksomheten i Vegvesenet. De strategiske målene bygger på begrunnelsene for egenproduksjon fra Hollerutvalget. Produksjonsavdelingene i

⁹ Stamvegnettet er delt inn i ruter som strekker seg gjennom flere fylker og utgjør knapt 10 prosent av det samlede vegnettet i Norge (knapt 20 prosent av den delen av vegnettet som Vegvesenet har ansvaret for). Bevilgningene til stamvegene utgjør i 1999 om lag 50 prosent av de samlede riksveginvesteringene (St prp nr 1 (1998–99))

Vegvesenet skal

- bidra til å styrke Vegvesenets kompetanse som byggherre
- utgjøre et korrektiv til det private marked
- være et virkemiddel i forsknings- og utviklingssammenheng
- tjene som beredskap ved uforutsette situasjoner.

Et viktig styringssignal i forbindelse med produksjon i egenregi er også at virksomheten skal være effektiv og kunne dokumentere sin konkurranseevne. Dette er blant annet vektlagt fra Stortingets side ved flere anledninger.

I forbindelse med behandling og vedtak om nytt styringssystem forutsatte Stortinget at omfanget av produksjonsvirksomheten skulle være på omtrent samme nivå som i 1994. Vegvesenet har i *Grunnlag og rammer for egen produksjonsvirksomhet* tolket dette slik at det gjelder nivået på landsbasis. Det vises videre til at resultater fra egen produksjon på sikt må være bestemmende for omfanget av virksomheten. Opp- eller nedbygging på ulike felter må vurderes i forbindelse med utarbeidelse av NVVP, handlingsprogram og budsjetter.

Vegvesenet ble også pålagt å etablere et eget regnskapssystem som omfatter produksjonsdelen av virksomheten. Det nye regnskapssystemet, ØKOSYS, begynte å virke fra 01.01.98. ØKOSYS er et såkalt *bedriftslikt regnskap* og skal etter planen blant annet brukes for sammenligning med private entreprenører.

Retningslinjer for Vegvesenets salg av tjenester eksternt er drøftet i St meld nr 41 (1993–94). Det legges til grunn at de innteksbringende aktivitetene skal ligge innenfor Vegvesenets oppgaver og at aktivitetene skal ha en positiv betydning utover det å skaffe inntekter til Vegvesenet. Det påpekes videre at Vegvesenet ikke må markedsføre tjenestene i konkurranse med private tilbydere og at prisene må være basert på full kostnadsdekning, inklusive indirekte kostnader.

Generelt engasjerer fylkeskommunen seg lite i spørsmål om valg av egenproduksjon eller entreprise. Troms fylkeskommune har drøftet spørsmålet om bruk av funksjonskontrakter¹⁰ og besluttet at fylkesvegene skal inngå sammen med riksvegene i utprøvingen av en slik kontrakt.

3.2.2 Internt effektiviseringsarbeid

Statens vegvesen har satt i gang et arbeid for å effektivisere egen produksjonsvirksomhet. Arbeidet blir ledet av produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet. Bakgrunnen for prosessen er behovet for å styrke konkurranseevnen og redusere ressursforbruket som følge av nedgang i bevilgningene til vegprosjekter i årene framover. Målet med prosessen er å effektivisere produksjonen med 20 prosent innen år 2003. Dette vil kreve en omfattende omstilling.

¹⁰ 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.

I arbeidet er det tatt utgangspunkt i følgende normtall for hvor store andeler av Vegvesenets samlede produksjonsmidler som bør gå til egenproduksjon:

investeringer	50 prosent
vedlikehold	50 prosent
drift	70 prosent.

Oppdragene skal tildeles med utgangspunkt i at egenproduksjon driver like effektivt som private. Det enkelte vegkontor skal dimensjonere sin produksjonsvirksomhet i forhold til basisproduksjonen i sitt fylke (drift, vedlikehold og mindre anleggsoppgaver), mens dimensjoneringen i forhold til tyngre anleggsoppgaver skal skje felles for hele etaten. Det er en målsetting at det regionale samarbeidet mellom fylkene skal bli enklere. Det skal også ivareta behovet for fleksibilitet.

Produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet mener at det største potensialet for effektivisering ligger i bedre og mer effektiv organisering av driftsoppgavene. Vegvesenet har i forbindelse med dette arbeidet gjennomgått ulike deler av produksjonsvirksomheten og tallfestet effektiviseringsmål for de forskjellige delene. De mener det er grunnlag for å tallfeste følgende målsettinger for det videre arbeid:

- Administrasjonskostnadene knyttet til egenproduksjon, skal ikke overstige 2,6 prosent av inntektene (om lag 40 prosent reduksjon)
- Kostnader knyttet til bygninger, skal utgjøre maksimalt 3 prosent av omsetningen på drift og vedlikehold (om lag 20 prosent reduksjon)
- Maskinpark skal tilpasses – kostnader reduseres med 20 prosent
- Verksteddriften skal effektiviseres med 30 prosent (konkretiserte delmål på vedlikeholdsgrad maskiner.
- Omsetningen i et produksjonsområde bør ligge på minimum 60-70 millioner kroner
- Anskaffelseskostnadene reduseres med 15 prosent.

Vegvesenet vil også se nærmere på mulighetene for å ta oppdrag utenfor etaten. En eventuell oppdragsutvidelse vil primært skje i forhold til andre deler av offentlig sektor (øvrige statsetater, fylkeskommuner og kommuner).

3.3 Utredninger om Vegvesenets produksjonsvirksomhet

Spørsmålet om konkurranseforholdene i Statens vegvesen er ikke av ny dato. Dette ble debattert blant annet ved behandlingen av norsk vegplan for 1986–89. På bakgrunn av denne debatten ble egenregikalkyler tatt i bruk. Dette innebar at Vegvesenet laget egne kostnadsoverslag og konkurrerte med private om kontrakter. Denne ordningen ble praktisert i perioden 1987–1993.

I juli 1991 satte Samferdselsdepartementet ned et utvalg, ledet av Kjell Holler, med hovedoppgave å utrede nytt styringssystem for Statens vegvesen. Utvalget skulle også komme med tilrådinger til intern organisering og vurdere hvilke

oppgaver som må ivaretas av offentlige organer og hvilke som kan settes bort til private aktører.

Hollerutvalget avga sin innstilling i juli 1993. Utvalget pekte på at valg av driftsform (egenregi eller entreprise) måtte gjøres på bakgrunn av hva som ville gi det beste økonomiske og kvalitetsmessige resultatet. Utvalget understreket at Vegvesenets produksjon i egenregi skulle drives effektivt, og pekte på flere forhold som tilsa en viss produksjonsvirksomhet i regi av Vegvesenet (jf punkt 3.2.1). Utvalgets medlemmer var enige om at det måtte etableres et organisatorisk og regnskapsmessig skille mellom myndighets- og produksjonsoppgavene, men var delte i synet på hvilken organisatorisk løsning som skulle anbefales. Utvalgets flertall gikk inn for at Vegvesenet skulle deles i en myndighetsdel og en produksjonsdivisjon. Produksjonsdivisjonen skulle legges direkte under Vegdirektoratet, mens vegkontorene i fylkene skulle ha ansvar for myndighetsoppgavene. Mindretallet gikk inn for at det skulle etableres et organisatorisk skille mellom myndighet og produksjon på vegkontornivå – den såkalte *vegsjefmodellen*.

Hollerutvalgets innstilling ble fulgt opp gjennom St meld nr 41 (1993–94) *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen*. I meldingen gikk regjeringen inn for mindretallets forslag. Dette ble særlig begrunnet med behovet for gjennomgående kompetanse på vegkontornivå, og at vegkontorene også utfører oppgaver for fylkeskommunene. For å ivareta behovet for sentral styring og koordinering av tyngre produksjonsoppgaver, ble det foreslått å opprette en egen produksjonsavdeling i Vegdirektoratet. Stortinget ga sin tilslutning til modellen, og la samtidig vekt på at bemanningen skulle opprettholdes på samme nivå som i 1994.

Organisasjonsendringen i Vegvesenet trådte i kraft 1. juli 1995. På oppdrag fra Vegdirektoratet har Transportøkonomisk institutt (TØI)¹¹ evaluert omorganiseringen av vegkontorene. TØI sier at et organisatorisk skille mellom myndighet og produksjon har gitt en klarere bygherrerolle, riktigere prising og bedre utnyttelse av produksjonsressursene, men at det har også medført økt byråkrati og et komplisert avtaleverk.

Asplan VIAK¹² har på oppdrag fra Vegdirektoratet sett på rammebetingelsene for produksjonsavdelingene i Statens vegvesen, og vurdert i hvilken grad disse virker inn på mulighetene for å drive effektivt. I prosjektet ble det brukt en matematisk/statistisk modell for å få en verdifastsettelse av rammevilkårenes innvirkning på produksjonsevne og effektivitet. Resultatene i prosjektet baserte seg på egenvurdering i Vegvesenet (fire vegkontor og Vegdirektoratet) og vurdering fra en privat entreprenør. Rapporten konkluderer med at de totale økonomiske ulempene ved dagens system er så vidt små at fordelene ved å ha en landsdekkende statlig produksjonsvirksomhet synes å være større. Det anbefales en gjennomgang av visse rammevilkår (sykelønnsordningen og permisjonsreglene) som ifølge Asplan VIAK i særlig grad påvirker mulighetene til å drive effektivt.

¹¹ TØI-rapport nr 396/1998: Evaluering av vegkontorenes organisering. Oslo, september 1998.

¹² Asplan VIAK: Rammebetingelser og mulighet for effektiv produksjon i Statens vegvesen. Sandvika, juni 1999

3.4 Hovedtall

Statens vegvesen forvaltet i 1998 om lag 13,4 milliarder kroner. Dette inkluderer statlige bevilgninger, bompengefinansiering (2,2 milliarder kroner) og midler til fylkesvegformål (1,9 milliarder kroner). Statens vegvesens samlede ressurser til utbygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesveger i 1998 var 9 milliarder kroner. Av Vegvesenets totale bevilgninger til utbygging, drift og vedlikehold, gikk 30 prosent av midlene til lønn til tilsatte i produksjonsavdelingene og til drift av egne maskiner, mens 70 prosent gikk til det private markedet i form av entrepriser og kjøp av varer og tjenester, jf tabell 1.

Tabell 1: Fordelinger av samlet produksjonsomfang (den delen av bevilgningen som brukes på utbygging, drift og vedlikehold av vegnettet) på kostnadstyper¹³

	1997		1998	
	mill kroner	%	mill kroner	%
Entrepriser fra trafikk- og utbyggingsavd.	2 909	34	2 824	31
Underentrepriser (fra produksjonsavd.)	320	4	561	6
Leie, private maskiner	1 270	15	1 199	13
Kjøp av varer og tjenester (saldering)	1 530	18	1 785	20
Lønn til egne tilsatte	1 540	18	1 676	19
Leie, egne maskiner	990	12	970	11
Samlet produksjonsomfang	8 559	101	9 015	100

Arbeidsstokken er nesten halvert siden 1980 og redusert med 3 prosent siden 1996. I 1998 var det til sammen 5 250 tilsatte i produksjonsavdelingene, 65-70 prosent av de tilsatte var knyttet til drift og vedlikehold og 30-35 prosent til utbyggingsvirksomhet.

Rapportering om bruk av midler til investeringer i og drift og vedlikehold av fylkesveger er lite samordnet. Bevilgningen gis gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunen, med unntak av et mindre beløp som bevilges direkte fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen. I de tre fylkene Hedmark, Troms og Møre og Romsdal utgjorde drifts- og vedlikeholdsmidlene til fylkesveger omtrent en tredjedel av samlet ressursbruk innenfor drift og vedlikehold ved vegkontorene. De fylkeskommunale investeringsmidlene utgjorde fra 13 til 23 prosent av investeringsmidlene ved de samme vegkontorene.

3.4.1 Ulikheter mellom utbyggingsoppgaver og drifts- og vedlikeholdsoppgaver

Drifts- og vedlikeholdsoppgavene gjennomføres for en stor del i egenregi. Vel 80 prosent av rammen på 3,8 milliarder kroner utføres i regi av produksjons-

¹³ Statens vegvesen: Nøkkeldata for egen produksjonsvirksomhet, 1998. Upubliserte tall.

avdelingen. Når det gjelder investeringer, utføres om lag 50 prosent av rammen på 5,2 milliarder kroner i egenregi¹⁴. For begge typer oppgaver setter produksjonsavdelingen ut oppdrag til private i form av underentrepriser og kjøp av tjenester, jf tabell 1.

Vanligvis settes store utbyggingsoppgaver ut på anbud, mens mindre oppgaver utføres i regi av produksjonsavdelingene. I tillegg settes det ut oppgaver der produksjonsavdelingen ikke har kompetanse eller kapasitet.

Produksjonsavdelingene er ansvarlige for gjennomføring av hoveddelen av oppgavene innenfor drift og vedlikehold, men setter mye ut til det private marked i form av underentrepriser og innleie av maskiner. Dette gjelder særlig innenfor vintervedlikehold der 80-90 prosent av brøytingen utføres av private aktører. Egenregiandelen på asfalt er om lag 35 prosent på landsbasis, varierende fra 0 til 70 prosent. De seneste årene har egenregiandelen steget fordi totalvolumet har sunket betydelig.

Vegvesenet skal sette ut seks funksjonskontrakter til private entreprenører innen år 2001. Kontraktene skal etter planen gjelde i inntil fem år. Hittil er det inngått én funksjonskontrakt i Akershus.

3.4.2 Variasjoner mellom vegkontorene

Det varierer fra vegkontor til vegkontor hvor stor andel av bevilgningene som går til egen produksjonsavdeling. Dels har historiske årsaker vært bestemmende for vegkontorets størrelse og kapasitet, dels henger det sammen med variasjoner i investeringsmidlene blant annet som følge av det nye styringssystemet. Enkelte vegkontor har i perioder svært få oppgaver som settes ut på anbud.

I 1997 satte myndighetsavdelingene i Akershus vegkontor ut 62 prosent av sin samlede produksjonsbevilgning ut på anbud. De lå høyest for både utbygging (69 prosent) og trafikk (39 prosent). Dette må ses i sammenheng med flere store utbyggingsprosjekter i Oslo-regionen i denne perioden. Vegkontorene i Hedmark, Telemark og Nord-Trøndelag representerte det andre ytterpunktet. I 1997 ble nesten all produksjonsvirksomhet ved disse vegkontorene utført i egenregi. I gjennomsnitt satte myndighetsavdelingene ut om lag 15 prosent av bevilgningene på anbud. Ved Hedmark vegkontor utførte eksempelvis produksjonsavdelingen 98 prosent av drift og vedlikeholdsoppgavene og 74 prosent av utbyggingsoppgavene i 1997.

3.4.3 Arbeid for andre fylker og etater

Historisk sett har arbeid utført på tvers av fylkesgrenser vært begrenset. Det har imidlertid vært en økning de seneste årene. Det skyldes økt spesialisering mellom fylkene. Til dels skyldes det også større svingninger i aktivitetsnivået som gjør det nødvendig å gå utenfor eget fylke for å sikre bedre utnyttelse av

¹⁴ Tall for 1998, Asplan VIAK: Rammebetingelser og mulighet for effektiv produksjon i Statens vegvesen. Sandvika, juni 1999.

ressursene. I den senere tid synes det også som om det er mer aksept for at produksjonsavdelingene kan påta seg eksterne oppdrag.

Fra 1997 til 1998 steg andelen oppdrag for andre fylker fra 5 prosent (275 millioner kroner) til 6,5 prosent (376 millioner kroner) av produksjonsavdelingenes totale omsetning. I Hedmark, som var det vegkontoret som utførte mest arbeid for andre fylker, utgjorde dette 15 prosent av produksjonsavdelingens omsetning. For de andre fylkene utgjorde arbeid for andre fylker mindre enn 10 prosent av omsetningen. Fra 1997 til 1998 økte oppdrag for offentlige og private virksomheter utenfor Vegvesenet fra 1 prosent til 4 prosent (227 millioner kroner) av produksjonsavdelingens omsetning.

4 Erfaringer fra andre sektorer og land

4.1 Produksjonsvirksomhet i andre sektorer

Flere etater innenfor andre sektorer gjennomgår eller har gjennomgått sin produksjonsvirksomhet med sikte på å få et klarere skille mellom forvaltning (myndighetsutøvelse) og selve produksjonsvirksomheten. Dels skyldes det markedsmessige og teknologiske forhold, dels implementering av internasjonalt (EØS-)regelverk og dels en vurdering av hva slags organisering og tilknytningsform som antas å gi en mest mulig effektiv produksjon av varer eller tjenester.

Kystverket er i dag et ordinært forvaltningsorgan der hoveddelen av ressursene (om lag 1000 årsverk) går med til produksjon av infrastruktur og tjenester for skipsfarten, mens 40-50 årsverk brukes på myndighetsutøvelse. Om lag 280 årsverk er knyttet til utbygging og drift av infrastruktur. Det er nylig lagt fram en NOU (1999:5) som foreslår å omdanne Kystverket til en nettobudsjettert forvaltningsbedrift. Produksjonsavdelingen forutsettes organisert som egen resultatenheter som rapporterer direkte til kystdirektøren. Flertallet går imot å omdanne produksjonsdelen til et eget statsselskap under henvisning til at det ville bli en liten organisasjon, at det vesentligste av markedet ville være Staten og at selskapet ville fått en monopolstilling innenfor deler av markedet.

Luftfartsverket ble omdannet til et nettobudsjettert forvaltningsorgan (forvaltningsbedrift) i 1993. Oppgavene er delt i tilsyn og flysikring (forvaltningsdelen) og tjenesteproduserende virksomhet (flyplass-, nærings- og eiendomsdrift). Luftfartsverket driver vedlikeholdsarbeid i egen regi, men utbygging og større vedlikeholdsoppgaver (f.eks. asfaltering) utføres i all hovedsak av private aktører. Totalt er det om lag 2200 tilsatte i Luftfartsverket, de aller fleste i tjenesteproduksjonen.

Forvaltningsdelen er vedtatt skilt ut med virkning fra 01.01. 00. Det er nylig lagt fram forslag om at den tjenesteproduserende virksomheten skal organiseres som statsaksjeselskap fra samme dato.

Jerbaneverket ble etablert som ordinært forvaltningsorgan fra 01.12.96. Det har ansvar for kjørevegen etter at NSB for øvrig ble omdannet til særlovselskap. Jernbaneverket har i dag en forvaltningsdel som også er bestiller, og fire leverandørenheter, hvorav Baneservice med om lag 500 tilsatte dominerer. Baneservice skal drive etter forretningsmessige prinsipper innenfor rammene av forvaltningsorganet Jernbaneverket. Tilknytnings- og organisasjonsform for Baneservice er under vurdering.

Statkraft Anlegg AS er et heileid datterselskap av statsforetaket Statkraft. Statkraft Anlegg ble etablert for å organisere anleggsvirksomhet innenfor statlig kraftutbygging i forbindelse med delingen av Norges Vassdrags- og elektrisitetsvesen i 1992. Delingen førte blant annet til etableringen av Statkraft SF og Statnett SF.

Statkraft Anleggs innenlandsoppdrag er i hovedsak for andre enn Statkraft SF. I tillegg har de betydelige oppdrag utenlands, ofte som følge av morselskapets engasjementer.

Etter en kraftig omstilling og nedbemanning i de første årene etter etableringen, har selskapet økt omsetningen til om lag 350 millioner kroner, og bemanningen til vel 300 medarbeidere.

Oslo Vei ble etablert som kommunal bedrift (tilsvarer en mellomting mellom forvaltningsbedrift og statsforetak) fra 01.01.96. Anleggsvirksomheten ble allerede i 1990 delt i en bestillerdel og en utførende del – blant annet fordi investeringsmidlene fra kommunen gikk ned. Siden etableringen i 1996 er bemanningen redusert med om lag 30 prosent, hovedsakelig gjennom naturlig avgang.

Samferdselsetaten i Oslo kommune fungerer som bestiller innenfor rammen av politisk vedtatte budsjetter, mens Oslo Vei er utførende produksjonsenhet. Målet er at all drift og vedlikehold av vegnettet skal være konkurranseutsatt i løpet av 1999. Det er planer om å omdanne Oslo Vei til et kommunalt eid aksjeselskap.

4.2 Vegproduksjonen i Sverige og Finland

Organiseringen av produksjonsdelen i de svenske og finske Vägverkene er relativt lik. I begge land er produksjonsvirksomheten organisert som en selvstendig enhet (divisjon) direkte underlagt generaldirektør og direksjon (styret). Produksjonsvirksomheten er også organisert i færre og andre regionale enheter enn myndighetsdelen og har en selvstendig administrasjon på alle nivåer. Dette har skapt visse problemer, blant annet med hensyn til utveksling og plassering av riktig kompetanse på myndighetssiden.

Som et ledd i omdanningen er det gitt klare signaler om at all produksjon – også innenfor drift og vedlikehold – skal konkurranseutsettes. I Sverige vil all vegproduksjon være konkurranseutsatt innen utgangen av 1999. Finland har ikke fastsatt noe endelig tidspunkt. Det svenske Riksrevisionsverket har evaluert bestiller-utfører-modellen i forhold til drift¹⁵. Hovedkonklusjonene fra denne evalueringen er referert i vedlegg 3.

Omdanningen og økt konkurranseutsetting har medført store endringer i forhold til antall tilsatte. I Sverige er antall tilsatte i produksjonen redusert fra om lag 6600 i 1992 til om lag 2900 i 1998. Tilsvarende forventer Finland i løpet av få år en reduksjon i antall tilsatte i produksjon på nesten 40 prosent, fra et nivå på om lag 5700.

En fordel med bestiller-utfører-modellen oppgis å være at den skiller klarere mellom myndighet og produksjon, og at den forutsettes å fungere som en nyttig mellomstasjon (treningsperiode) fram til en forventet utskilling i et selvstendig,

¹⁵ Riksrevisionsverket RRV 1998:59: Sex år med beställer/utförarmodellen, Stockholm 1998

statlig eid entreprenørselskap. Når en utskilling vil skje, avhenger av tempoet i konkurranseutsettingen og av politiske vedtak.

Produksjonsvirksomheten i både Sverige og Finland er gitt utvidet adgang til å ta på seg oppdrag utenfor egen sektor. Sverige har kommet lengst, med en andel i 1997 på 17 prosent, og med klare målsettinger om å øke denne.

Ulempene med modellen er blant annet at rammebetingelsene fortsatt er noe forskjellige fra private virksomheter. Særlig svenskene peker også på behovet for å ruste opp myndighetssiden som følge av omorganiseringen, med en viss fare for at en effektivisering på produksjonssiden spises opp av økte kostnader på forvaltningssiden.

5 Drøfting av konkurranseforholdene

Som presisert innledningsvis, er Vegvesenets egenproduksjon i liten grad utsatt for reell konkurranse. Samtidig kan Vegvesenet sies å være eksponert for konkurranse, blant annet gjennom kravet om å kunne dokumentere konkurranseevne og påtrykk (trusselen) fra omgivelsene om økt konkurranseutsetting.

Kartleggingen viser at konkurransebegrepet og begrepet *tilfredsstillende konkurranse* likevel brukes i ulike sammenhenger knyttet til Vegvesenet og vegproduksjon. Begrepet brukes blant annet i forbindelse med

- vurderinger av konkurransen i entreprenørmarkedet innenfor ulike delmarkeder (asfalt, bruer, tunneller, elektroniske installasjoner mm)
- fordelingen mellom private entrepriser – eventuelt inklusive underentrepriser – og egenproduksjon
- måling av egenproduksjons konkurranseevne (jf Stortingets pålegg¹⁶).

Vi har derfor lagt denne tredelingen til grunn for vår drøfting av konkurranseforholdene i Statens vegvesen. For hver konkurranseflate har vi delt drøftingen inn i en beskrivende del, en drøftingsdel og en oppsummerende og konkluderende del. I den beskrivende delen inngår fakta, informanters synspunkter mm. I drøftingsdelen drøftes ulike problemstillinger og innfallsvinkler. I den siste delen følger Statskonsult oppsummering og konklusjoner.

I tillegg til kravet om dokumentasjon av konkurranseevne, er Vegvesenet underlagt flere andre mål og strategiske hensyn som dels påvirker konkurranseforholdene indirekte, dels har betydning for hvordan tilfredsstillende konkurranse kan oppfattes og forstås. Drøfting av disse hensynene følger i punkt 5.4. I punkt 5.5 drøftes problemstillinger knyttet til at statlige virksomheter med forskjellige rammebetingelser kan komme i en situasjon der de konkurrerer om de samme oppdragene.

5.1 Markedsforhold

5.1.1 Beskrivelse

Bevilgninger til vegproduksjon varierer over tid blant annet fordi vegbygging i perioder har vært brukt som et konjunkturpolitisk virkemiddel. En kraftig stigning i veginvesteringer siden tidlig på 1990-tallet har nå flatet ut. Det er heller ikke forventet noen vekst i årene fram til år 2004. NVVP for kommende tiårsperiode indikerer en reduksjon i riksveginvesteringene på om lag 10 prosent i den neste fireårsperioden, jf punkt 3.2.

¹⁶ Innst S nr 184 (1993–94)

Kostnadsøkning i vegproduksjon og vedlikehold er i takt med den generelle prisøkningen

Byggekostnadsindeksene¹⁷ for riks- og fylkesveganlegg og riks- og fylkesvegvedlikehold har steget med henholdsvis 10 og 8 prosent i perioden 1994–98. I den samme perioden steg konsumprisindeksen med 11 prosent. Materialkostnadene har økt relativt mer enn maskin- og lønnskostnadene i denne perioden.

Fra 1998 til 1999 steg de totale byggekostnadene og vedlikeholdskostnadene for riks- og fylkesveganlegg med henholdsvis 3,5 og 3 prosent. I denne perioden økte lønnskostnadene mest.

Dagens konkurranseforhold er ikke vesentlig endret siden 1992

I likhet med andre bransjer og sektorer, har entreprenørbransjen de seneste årene opplevd strukturendringer. Større entreprenørers oppkjøp av mindre entreprenører gir færre aktører og økt konsentrasjon i bransjen. Det synes likevel for tiden å være relativt god konkurranse innenfor bygg- og anleggsbransjen. I tillegg til norske entreprenører har 2-3 store svenske entreprenører gått inn i det norske markedet de siste 5-6 årene.

I 1992 laget ECON Senter for analyse en gjennomgang av konkurranseforholdene innenfor vegdelen av bygg- og anleggsbransjen¹⁸ på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. ECON så på de fire områdene vegger og tunneller, bruer, vegdekker (asfalt) og vedlikehold. Asfaltmarkedet ble pekt ut som det markedet som hadde minst konkurranse. I forhold til vegger og tunneller ble konkurransen vurdert som tilfredsstillende. Det samme gjaldt bruer, muligens med unntak av de største bruprojektene. I forhold til vedlikeholdsdrift pekte ECON på at konkurranseflaten var liten, men mente at de fleste oppgavene som ble utført i egenregi i prinsippet kunne settes ut til private entreprenører. Utfordringene var først og fremst å få åpnet markedene for konkurranse. ECONs hovedkonklusjon var at konkurranseforholdene ikke kunne sies å være et selvstendig argument for Statens vegvesens egen- produksjon.

Intervjuer med vegkontorene og representanter for entreprenørbransjen tyder på at markedsforholdene, med unntak av økt konsentrasjon, ikke er vesentlig endret fra 1992 og til i dag. Følgende produksjonsområder trekkes fram som eksempler på markeder der konkurransen i perioder ikke fungerer godt nok:

- asfalt
- store bruprojekter
- elektroniske installasjoner og styringssystemer
- vegbelysning

Det varierer i hvilken grad egenproduksjon har bygd opp egen kompetanse og påtar seg oppdrag innenfor disse og andre delmarkeder der konkurransen i perioder er mangelfull. I forhold til asfalt, tunnelbygging og vegmerking er det

¹⁷ Byggekostnadsindeksene måler prisutviklingen til innsatsfaktorene ved bygging av anlegg. Byggekostnadsindeksene påvirkes derfor ikke av endret produktivitet eller endringer i byggmesterens/entreprenørens fortjenestemargin. Indeksene beregnes på bakgrunn av priser som er innhentet til andre prisindekser (Kilde: Statistisk sentralbyrå)

¹⁸ *Konkurranseforholdene som begrunnelse for egen drift i Statens Vegvesen*, 13.10. 92

satt strategiske mål på henholdsvis 30, 50 og 60 prosent, for produksjonsavdelingenes markedsandel.

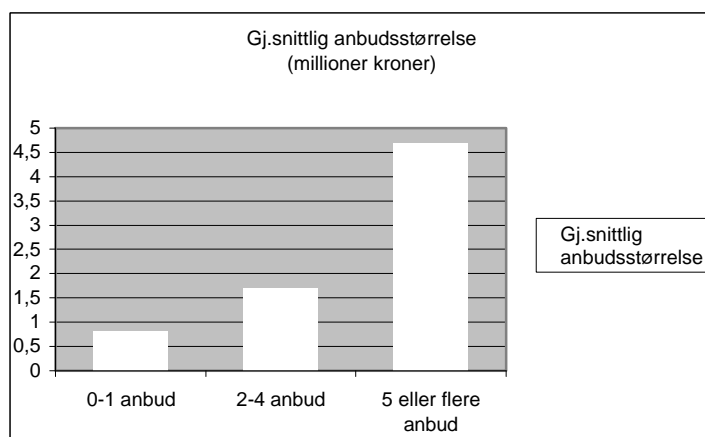
I forhold til drifts- og vedlikeholdssiden er det fortsatt vanskelig å vurdere markedsforholdene fordi konkurranseflatene er relativt små. De seneste årene har det vært få tilbud på brøytekontraktene, og kostnadene har økt med opp til 50 prosent. Produksjonsavdelingene har derfor overtatt enkelte brøyteroder. Så langt er det inngått én funksjonskontrakt. Interessen for denne var relativt stor med 7 anbud.

I gjennomsnitt kommer det inn vel tre anbud

ECON fant i 1991 at gjennomsnittlig antall anbud per prosjekt hadde økt fra 1984 til begynnelsen av 1990-årene, for så å avta noe igjen. Statskonsult har hentet inn opplysninger fra fire vegkontor om anbudskonkurranser i perioden 1997–98. Antall innkomne anbud i denne perioden ligger jevnt over lavere enn tidlig på 90-tallet. Opplysninger som er innhentet, kan sammenfattes som følger:

- Undersøkelsen omfatter vel 350 anbudskonkurranser i perioden 1997–98
- Antall anbudskonkurranser viser store fylkesmessige variasjoner – fra 13-14 i Hedmark til over 200 i Troms (inklusive 128 underentrepriser)
- I gjennomsnitt fikk vegkontorene inn 3,3 anbud. Hedmark skiller seg ut med et gjennomsnitt på 2,8 anbud
- Vegkontorene fikk inn 0-1 anbud i 20 prosent av konkurransene, 2-4 i 58 prosent og 5 eller flere anbud i 22 prosent av konkurransene
- I snitt kommer det inn flere anbud på de store oppdragene, jf figur 3.

Figur 3: Sammenheng mellom antall anbud og oppdragstørrelse, basert på opplysninger fra fire vegkontor om anbudskonkurranser i perioden 1997–98



- I om lag 5 prosent av anbudskonkurransene ble alle anbudene forkastet pga for høy pris eller avvist av andre årsaker. I knapt halvparten av disse kom det inn 0-1 anbud. I de resterende konkurransene kom det inn 2-6 anbud.

-
- Av 147 oppdrag (40 prosent av alle oppdrag) med 0-2 anbud var 34 ukjente¹⁹, 51 brøytekontrakter²⁰, 10 asfaltkontrakter, 8 betong/veg-materiellekontrakter, 8 svakstrøm-/elektrokontrakter og 7 kontrakter som gikk på ulike former for sikring. Resten fordelte seg på en rekke områder som vegbelysning, overflatebehandling, brurehabilitering mm.
 - Datamaterialet omfatter 45 spesifiserte asfaltoppdrag. I gjennomsnitt kom det inn 2,8 anbud per oppdrag. I fire av asfaltkonkurransene ble alle anbudene forkastet og oppdraget gjennomført i egenregi.

5.1.2 Drøfting

Egenproduksjon brukt som markedskorrektiv

Vegvesenets egenproduksjon skal ifølge ett av de strategiske målene fungere som markedskorrektiv i situasjoner der konkurransen i ulike deler av entreprenørmarkedet ikke vurderes som tilfredsstillende. Utilfredsstillende konkurranse i denne sammenhengen er når en entreprenør utnytter sin markedsrett til å ta ut høyere priser enn under normal konkurranse. Produksjonsavdelingene fungerer som markedskorrektiv så lenge denne produksjonen bidrar til å presse andre produsenters priser. Offentlig vegproduksjon har derfor en markedskorrigerende funksjon på de områdene der private entreprenører vet at Vegvesenet kan utføre oppdraget selv. Dette gjelder kanskje særlig på drifts- og vedlikeholdssiden.

For å kunne fungere som et markedskorrektiv, må myndighetsavdelingene i prinsippet overvåke markedet og markedsutviklingen (trender, prognoser med mer) innenfor de ulike delmarkedene. Dette gjelder særlig i forhold til utbyggingsvirksomhet, men også innenfor delmarkeder på drifts- og vedlikeholdssiden. Den største utfordringen knyttet til en slik markedskorrektiv-funksjon er sannsynligvis å vurdere når og hvor Vegvesenet ved myndighetsavdelingene bør avstå fra å bruke egenproduksjon, eventuelt trappe ned bruken av egenproduksjonen.

Dersom Vegvesenets produksjonsvirksomhet blir så dominerende at andre produsenter trekker seg ut, fungerer produksjonsavdelingene ikke som et markedskorrektiv lenger, men som et offentlig monopol. Spørsmålet er om et offentlig monopol har de rette incitamentene til å drive effektivt over tid.

Da Vegvesenet begynte med asfaltproduksjon i 1985, sank prisene med 20 prosent. På dette området har Vegvesenet hatt en viktig markedskorrigerende funksjon. Når Vegvesenet utfører opp til 70 prosent av asfaltarbeidene i egenregi i deler av landet, kan det imidlertid diskuteres om dette ikke også kan bidra til mangelfull konkurranse. Det er et åpent spørsmål hvorvidt en betydelig asfaltproduksjon i egenregi over tid bidrar til å holde prisene nede. Etablering av egen asfaltproduksjon krever betydelige investeringer, slik at det kan være vanskelig å gå ut og inn av dette markedet avhengig av hvorvidt en vurderer konkurransen blant private aktører som tilfredsstillende eller ikke. Et stort

¹⁹ Oslo har ikke angitt produktområde

²⁰ Troms satte ut over 100 brøytekontrakter på anbud i 1997.

innslag av egenproduksjon kan også virke etableringshindrende for private aktører, slik at en i hvert fall regionalt får et tilnærmet offentlig monopol som ikke blir utfordret av private aktører.

Anleggsbransjen er svært konjunkturavhengig. Vegvesenet gir uttrykk for at de kan få mer ut av bevilgningene ved å bruke egenproduksjon i perioder med sterk kostnadsvekst i privat sektor. Dette vil sannsynligvis være tilfellet på avgrensede områder og over begrenset tid. Siden produksjonsavdelingene i stor grad er avhengig av å leie inn maskiner samt å kjøpe varer og tjenester (jf punkt 3.4), er det imidlertid begrenset hvor lenge og i hvilken utstrekning det er mulig å skjerme egenproduksjon fra en generell kostnadsvekst i anleggssektoren.

Bestiller- og innkjøpsfunksjonen som markedskorrektiv

Dersom markedet ikke fungerer tilfredsstillende, kan en bevisst bruk av bestillerfunksjonen bidra til å utvikle markedet. Det kan dreie seg både om å få fram nye produkter og tjenester og å bidra til at flere leverandører konkurrerer om oppdrag innenfor gitte delmarkeder og i regioner med for svak konkurranse. Kontraktene kan f.eks. gjøres mer omfattende og/eller mer langsiktige for å få private leverandører til å etablere seg med ønsket produksjon i ulike regioner. Et annet alternativ er å markedsføre oppdrag mer aktivt enn minimumskravene i regelverket vil medføre.

Bruk av bestiller- og innkjøpsfunksjonen som et strategisk virkemiddel sammenfattes ofte i begrepet forsyningsstrategi²¹, dvs fokusering på hele verdiskapningen og virksomhetens samlede ressursforbruk og innkjøpskostnader over tid.

Anbudsdataene tyder på at det kommer inn flere tilbud på større oppdrag. Dette kan tyde på at bestiller også bør vurdere hvor store oppdragene må være for at markedet skal respondere.

Antall tilbud som indikator på konkurranseforhold?

I 1997–98 fikk Statens vegvesen i gjennomsnitt inn vel tre tilbud på oppdragene som ble satt ut. Det kan diskuteres om antall tilbud er en god indikator på konkurranseforholdene. Få tilbud kan være en indikator på dårlig konkurranse og lokale monopoldannelser. Dersom de samme 1-3 anbyderne deltar på de fleste tilbudskonkurranser, kostnadene virker urimelig høye og/eller indikasjoner på prissamarbeid kan observeres, kan det være grunn til å vurdere konkurranseforholdene nærmere. Økt konsentrasjon i entreprenørbransjen kan øke faren for mindre konkurranse. I slike tilfeller kan Vegvesenets produksjonsvirksomhet fungere som en disiplinerende faktor, jf punkt 2.1.

Få tilbud kan også være en indikator på at det er høykonjunktur i bransjen. Entreprenørene kan ha liten ledig kapasitet, både til å påta seg oppdrag og til å regne på tilbud. Mange tilbud kan tyde på at det er mange entreprenører med ledig kapasitet i markedet.

²¹ *Forsyningsstrategisk tenkning i staten* (Prosjekt nr 5.1., Program for statlige innkjøp)

40 prosent av anbudskonkurransene i de fire fylkene resulterte i 1-2 anbud (0 i to tilfeller). Av disse ble kun en femdel forkastet eller avvist. I andre tilfeller ble inntil 6 anbydere forkastet. Dette tyder på at Vegvesenet ikke tillegger antall anbud avgjørende vekt når oppdrag skal settes ut. Fordelen ved anbudskonkurranser er at aktuelle anbydere på forhånd ikke vet hvor mange som kommer til å legge inn anbud. De må derfor forholde seg til hvor mange som har hentet anbudsdokumenter, den generelle konkurransen på markedet o.l. I prinsippet kan ett anbud være nok så lenge selskapet som står bak dette anbudet på forhånd ikke vet at det kommer til å bli alene.

5.1.3 Statskonsults oppsummering og konklusjoner

En offentlig produksjonsberedskap utgjør generelt et korrektiv til det private markedet, særlig dersom strukturendringer i bransjen fører til mindre konkurranse. Statskonsult stiller imidlertid spørsmål ved produksjonsavdelingenes omfang – særlig i forhold til drifts- og vedlikeholdsoppgaver, og til deres fleksibilitet – særlig i forhold til utbyggingsoppgaver. Styrings-signalene fra Vegdirektoratet til vegkontorene er overordnede og med noen unntak lite konkrete i forhold til målsettingen om at egen produksjonsvirksomhet skal fungere som et markedskorrektiv. Produksjonsavdelingenes rolle som markedskorrektiv er i liten grad nedfelt i myndighetsavdelingenes plan- og rapporteringssystemer. Andre markedskorrigerende virkemidler som en mer bevisst leverandørutvikling på bestillersiden, er også lite synlige.

Det er myndighetsavdelingene som har ansvar for å bruke egenproduksjon strategisk som et markedskorrektiv. Produksjonsavdelingene har ansvar for å utføre oppdragene sine på en effektiv måte gitt de rammebetingelsene som til enhver tid gjelder. Denne ansvars- og rolleavklaringen er etter Statskonsults vurdering for lite framtrødende i den formelle styringsdialogen mellom Vegdirektoratet og vegkontorene, kanskje også i den mer uformelle dialogen mellom direktorat og ytre apparat. Det fokuseres på effektivisering – ofte operasjonalisert som konkurranseevne, uten at dette i tilstrekkelig grad ses i sammenheng med de strategiske funksjonene som egenproduksjon også skal ivareta.

Dersom produksjonsavdelingene bare skal vurderes og måles i forhold til konkurranseevne og konkurransedyktighet, er rammebetingelsene de driver under lite hensiktsmessige. Utfordringen må være å synliggjøre og inkorporere eventuelle andre hensyn som en del av effektivitetsvurderingene, dvs å ta hensyn til eventuelle forskjeller mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader.

Offentlig produksjonsvirksomhet i konkurranse med private kan redusere mulighetene for privat markedsrett og virke disiplinerende på ressursbruken i privat sektor. Mange årsaker til utilfredsstillende konkurranse er likevel ofte av midlertidig karakter. Generelt er produksjon innenfor rammen av forvaltningen vanskeligere å reversere enn i privat virksomhet eller i et statlig eid selskap. Statskonsult mener derfor at dagens styringssystem og gjeldende rammebetingelser gjør Vegvesenets egenproduksjon lite egnet som markedskorrigerende virkemiddel utover et visst basisnivå.

Et alternativ til stor egenproduksjon kan være å utvikle bestiller- og innkjøpsfunksjonen i retning av mer bevisst markedsutvikling for å sikre konkurranse. Dette kan f.eks. gjøres gjennom større og/eller mer langsiktige kontrakter, slik at det blir mer attraktivt for private aktører å etablere seg i ulike geografiske områder.

5.2 Anbud eller egenproduksjon

Grovt regnet setter Vegvesenet en tredjedel av bevilgningen som går til vegproduksjon ut på anbud, en tredjedel går til kjøp av varer og tjenester, inklusive leie av maskiner, og en tredjedel går til lønn til egne tilsatte og avskrivning/drift av egne maskiner.

Hvor stor del av Vegvesenets produksjonsvirksomhet som er konkurranseutsatt, avhenger av hva som legges i det å være konkurranseutsatt. Oppdrag som settes ut på anbud er konkurranseutsatt. Vegvesenet er, som alle andre statsetater, underlagt REFSA²² og EØS-regelverket for offentlige innkjøp. Dette innebærer at også kjøp av varer og tjenester og innleie av maskiner/utstyr, er underlagt konkurranse.

En rekke av informantene – både i og utenfor Statens vegvesen – knytter imidlertid begrepet *tilfredsstillende konkurranse* til forholdet mellom andelen av omsetningen som settes ut på anbud og andelen som gis direkte til egenproduksjon, jf punkt 2.2. I drøftingen av konkurranseforholdene har vi derfor valgt å skille mellom oppdrag som settes ut på anbud – entrepriser – og oppdrag som gis direkte til produksjonsavdelingene uten forutgående anbudsrunder.

5.2.1 Beskrivelse

Hensyn som tillegges vekt når oppdrag gis til egenproduksjon, er blant annet

- sysselsetting/beskjeftigelse
- usikkerhet omkring oppdragets omfang og kostnader.
- at Vegvesenet besitter spesialkompetanse på området
- at Vegvesenet ønsker å bygge opp kompetanse på spesielle områder.

I utgangspunktet er det myndighetsavdelingene på det enkelte vegkontor som avgjør om konkrete oppdrag skal settes ut på anbud eller gis til produksjonsavdelingen. Det forutsettes imidlertid at egen produksjonsavdeling sikres full beskjeftigelse og at dette hensynet går foran mål om konkurranseutsetting, økt entreprisandel o.l. Dette er ikke nedfelt i vegsjefens kontrakt eller andre formelle styringsdokumenter, men følger av at kombinasjonen private oppdrag og ledige ressurser anses som svært lite effektivt. I forbindelse med funksjonskontrakter gir flere vegkontor uttrykk for at de først må skaffe rom for dette gjennom en nedbemanning, eventuelt økt anleggsvirksomhet og/eller oppdrag i andre fylker.

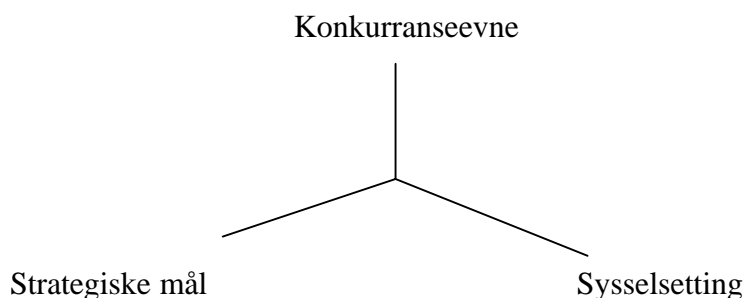
²² Regelverket for statlige anskaffelser

Utover sysselsettingshensyn er det i stor grad opp til det enkelte vegkontor hva de velger å vektlegge i forhold til om oppdraget skal ut på anbud eller ikke. Stor usikkerhet omkring omfang og kostnader kan redusere mulighetene for å utarbeide et godt grunnlag for anbudskonkurranse. Dette øker risikoen for merkostnader. Mindre by- og tettstedsprosjekter der grunnforholdene er vanskelige, er eksempel på oppdrag²³ som gjerne utføres i egenregi. På områder der Vegvesenet mener å ha spesialkompetanse, ønsker en å ivareta og videreutvikle denne ved å bruke egenproduksjon. Oppdrag som Vegvesenet mener at en ikke har tilstrekkelig kompetanse til å utføre i egenregi, settes vanligvis ut på anbud.

Noen vegkontor har selv satt et tak på egenregiandelen for ikke å ødelegge konkurranseforholdene i forhold til private entreprenører. For eksempel har Oslo vegkontor, som ikke har egen produksjonsavdeling, retningslinjer om at Statens vegvesen (kjøp fra andre fylker) skal ha produksjonsansvaret for maksimum 50 prosent innenfor hvert produktområde, jf punkt 3.2.2.

5.2.2 Drøfting

Som det går fram av punkt 5.2.1, er det ikke gitt at de ulike målene og hensynene alltid trekker i samme retning. Aksekorset illustrerer ifølge Statens vegvesen målsettinger/styrings signaler som er grunnlaget for produksjon og hvilke avveininger som må gjøres.



Hvor stor andel som settes ut på anbud, avhenger primært av forholdet mellom budsjett og bemanning, eventuelt også av kompetanse. For gitt bemanningsnivå, øker det enkelte vegkontors frihetsgrader dersom bevilgningene eller inntektene øker. Dersom bevilgningene eller inntektene går ned, reduseres frihetsgradene i forhold til valg mellom egenregi og entrepriser.

Anbudsandelen kan i prinsippet endres gjennom

- redusert bemanning
- økte bevilgninger
- økte budsjetterrammer pga økte inntekter.

For gitt bevilgning, kan andelen som utsettes for konkurranse økes dersom antall årsverk reduseres. Redusert bemanning gjør at den delen av budsjettet som må brukes på egenproduksjon for å holde egne tilsatte beskjefte, kan

²³ Krf. også NOU 1993:23 og St meld 41 (1993–94)

reduseres. Dersom bevilgningene går ned, som de har gjort i Norge de senere årene, vil entrepriseandelen gå ned fordi en større andel av bevilgningen går med til å sysselsette de tilsatte. Den samme effekten vil i prinsippet oppstå når Vegvesenet effektiviserer virksomheten sin. Da frigjøres ressurser som trenger sysselsetting. Dette kan være noe av forklaringen på at entrepriseandelen i offentlig vegproduksjon sank fra 34 prosent i 1997 til 31 prosent i 1998, eksklusive underentrepriser.

Den tette koplingen mellom budsjettstørrelse og hensyn til egne tilsatte kan svekkes dersom vegkontorene får anledning til å øke budsjetttrammen gjennom oppdrag for andre offentlig og private oppdragsgivere, jamfør Sverige og Finland. Fra 1997 til 1998 økte andelen eksterne oppdrag fra 1 prosent til 4 prosent av egenproduksjons omsetning. Statens vegvesen har tradisjonelt vært restriktive i forhold til å tillate denne type virksomhet, jf punkt 3.2.1.

Hvert enkelt vegkontor har mulighet til å øke egne budsjetttrammer gjennom å utføre oppdrag for andre vegkontor. Dette påvirker det enkelte vegkontors frihetsgrader, men ikke de totale budsjetttrammene som gjelder for Vegvesenet. Så langt har oppdrag i andre fylker vært relativt strengt styrt fra Vegdirektoratets side. Det synes imidlertid klart at vegkontor med relativt store produksjonsavdelinger vil ønske og føle seg berettiget til oppdrag for fylker med større budsjetter, særlig når de totale budsjetttrammene stagnerer.

5.2.3 Statskonsults oppsummering og konklusjoner

Statskonsult mener Statens vegvesen står overfor en grunnleggende målkonflikt. Gitt de politiske rammebetingelsene skal Vegvesenet utsette en større del av virksomheten for konkurranse ved å sette ut flere prosjekter på anbud samtidig med at investeringsrammene avtar og bemanningen skal holdes om lag på 1994-nivå.

Dersom anbudsandelen skal økes, må etter Statskonsults mening, noen av rammebetingelsene som gjelder for Vegvesenets produksjonsvirksomhet, endres. Gitt stagnerende eller fallende bevilgninger, kan anbudsandelen i praksis økes gjennom nedbemanning eller gjennom adgang til å øke inntektene fra eksterne oppdrag, jf også punkt 3.2.2.

5.3 Dokumentasjon av konkurranse

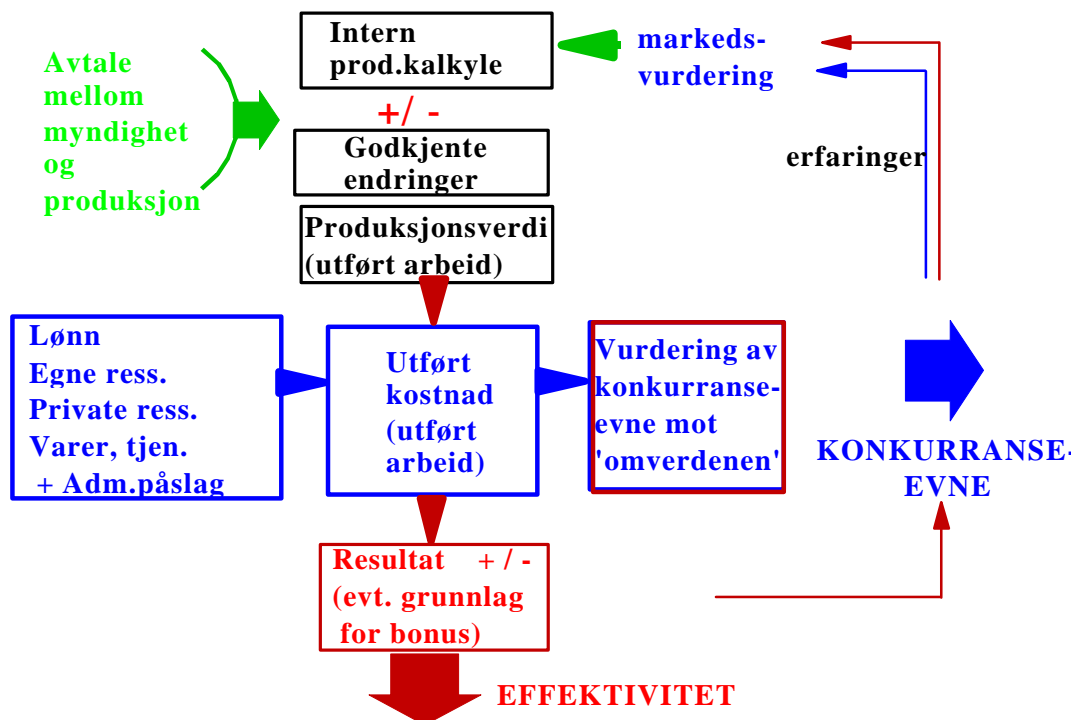
I forbindelse med omorganiseringen ble Statens vegvesen pålagt å dokumentere konkurranseevne i etterkant. De ble også pålagt å etablere et eget regnskap for produksjonsavdelingene som skal kunne sammenlignes med regnskap fra private entreprenørbedrifter.

Ifølge informantene i fylkeskommunene (Troms og Buskerud), stilles det ikke krav om rapportering av konkurranseevne fra fylkeskommunen til Statens vegvesen.

5.3.1 Beskrivelse

Ifølge Vegdirektoratet er det besluttet at konkurransevurderingen mellom egen produksjon og entreprenør skal skje i ettertid ved at faktiske resultater for egen produksjon sammenlignes med sammenliknbare entrepriser utført i privat regi. Prinsippet som Vegdirektoratet legger til grunn for vurdering av egen produksjonsvirksomhets effektivitet og konkurranseevne, er vist i figur 2.

Figur 2: Vegdirektoratets prinsippskisse for vurdering av egenproduksjons effektivitet og konkurranseevne



Det forutsettes at produksjonsavdelingene utarbeider en produksjonskalkyle som den aktuelle myndighetsavdeling vurderer i forkant for å sikre at prisingen er konkurransedyktig. Dette skal i prinsippet også gjøres dersom oppdrag tildeles produksjonsavdelingen for å ivareta beskjeftigelse av egne tilsatte. Basert på produksjonskalkylen avtales en pris mellom myndighetsavdelingen og produksjonsavdelingen. Prisen skal nedfelles i en skriftlig avtale mellom avdelingene.

Når oppdraget er utført, sammenholdes realisert kostnad med produksjonskalkylen/avtalen, eventuelt justert for godkjente endringer. Dette danner grunnlag for en intern vurdering av produksjonsavdelingens effektivitet. Det skal også gi grunnlag for en vurdering av avdelingens konkurranseevne. Ifølge Vegvesenet viser landsdekkende sammenligninger innenfor asfalt og bru/betong at Vegvesenets egenproduksjon er konkurransedyktige på disse områdene.

Vegdirektoratet ba i 1997 produksjonsavdelingene om å foreta en analyse av egen produksjon i forhold til entrepriser med hensyn på faktiske resultater, produksjonsmessig opplegg, påvirkning av entreprenørpriser og tilfeller der

egenproduksjon hadde vært benyttet pga høye anbudspriser e l. Vegkontorene ble også bedt om å kommentere spesielle markedsmessige forhold som påvirker egen produksjonsvirksomhet eller andre forhold som påvirker effektiviteten.

Vegkontorene har rapportert på ulike måter²⁴. Generelt skilles det mellom

- sammenligning av årsresultat mellom produksjonsavdeling og bransjen/enkeltelskaper
- sammenligning av ”like” prosjekter
- funksjonskontrakter/-avtaler med henholdsvis produksjonsavdelingene og private aktører
- skjønnsmessige sammenligninger blant annet ut fra byggherreoverslag.

Produksjonsavdelingens nye regnskapssystem, ØKOSYS, begynte å virke fra 01.01.98. Vegvesenet har derfor hatt liten anledning til å bruke systemet til sammenligning på tvers, eventuelt til å dokumentere konkurranseevne i forhold til privat entreprenørvirksomhet. Vegvesenet har også hatt problemer med å finne gode løsninger og grensesnitt for ØKOSYS og kontantregnskapet. ØKOSYS ses av mange som lite fleksibelt, blant annet har man i liten grad anledning til å justere/bygge inn ulike forutsetninger/ rammebetingelser som f.eks. avgiftssatser, sykelønnskostnader o.a. Vegkontorene har så langt også hatt noe ulik praksis mht hvordan ulike kostnader posteres i regnskapet. Dette har gjort interne sammenligninger vanskelig.

Vegvesenet forsøker derfor også å dokumentere konkurranseevne gjennom å sammenligne prosjekt mot prosjekt. Det er imidlertid vanskelig å finne fram til helt like prosjekter. Flere vegkontor har likevel forsøkt dette, men er usikre på hvor mye slike sammenligninger egentlig forteller.

Målet er at all drift og vedlikehold skal inngå enten i eksterne funksjonskontrakter eller interne funksjonsavtaler, jf punktene 3.1 og 3.2.1. Funksjonskontrakter medfører mer sammensatte oppgaver på drifts- og vedlikeholdssiden slik at markedet blir mer interessant for større og mellomstore entreprenører. Funksjonskontraktene skal etter planen fungere som en målestokk for funksjonsavtalene med Vegvesenets produksjonsavdelinger. Et opplegg for å sammenligne områdene med hverandre slik at det kan gjøres konkurransemessige vurderinger, er under utarbeiding.

Mange trafikkavdelinger har allerede inngått interne funksjonsavtaler med produksjonsavdelingen i sitt fylke. Inngåelse av disse avtalene har gjennomgående ført til en klarere rolledeling mellom trafikkavdelingen og produksjonsavdelingen. I forkant av avtalene føres det ofte diskusjoner og forhandlinger om kostnader og kvalitet. I noen tilfeller inngår krav om effektivitetsforbedringer i avtalen og intern produktivitetsforbedring på 10-15 prosent er dokumentert.

Fordi sammenligning av årsresultat og enkeltprosjekter i praksis har vist seg vanskelig, baserer Vegkontorenes vurdering av konkurranseevne seg i praksis ofte på skjønnsmessig vurderinger. Bak slike skjønnsmessige vurderinger ligger ofte informasjon fra anbudskonkurranser i eget og andre fylker, byggherre-

²⁴ Statens vegvesen: Nøkkeldata for egen produksjonsvirksomhet 1997

overslag som i noen tilfeller kan bygge på produksjonskalkyler fra egenproduksjon, konjunkturforhold, kompetansemessige forhold osv, jf figur 2.

5.3.2 Drøfting

Erfaringene med det bedriftslike regnskapet så langt, viser at det er vanskelig å dokumentere konkurranseevne i etterkant. Dette skyldes ikke regnskaps-systemet i seg selv, men først og fremst at det er uklart hvordan en slik sammenligning kan foretas. Private virksomheter vurderes gjerne ut fra resultat, balanse, mm. Det gir liten mening i å operere med tilsvarende begreper i forhold til produksjonsavdelingen, som per definisjon skal gå ut i null. Sammenligningen må eventuelt gå på ulike gjennomsnittstall som avspeiler produktivitet og effektivitet. Dette er også vanskelig å få til. Det argumenteres blant annet med at prosjektporteføljene til Vegvesenet og private entreprenører er forskjellige. Kutt i budsjettammer, innsparinger i forbindelse med kostnadsoverskridelser mm, fører ofte til forlengelse av oppdrag i egenregi. Dette medfører økte kostnader. Vegvesenet anslår merkostnadene til om lag 10 prosent.

Dersom man velger ut ”sammenlignbare” prosjekter vil det alltid kunne argumenteres med at de ikke er sammenlignbare. Enkeltstående prosjekter er heller ikke nødvendigvis representative for den totale produksjonsvirksomheten – verken i Statens vegvesen eller hos private virksomheter. Både Vegvesenet og private entreprenører har mer eller mindre vellykkede prosjekter. Selv om private virksomheter over tid må gå med overskudd, foruten å gi en rimelig avkastning på investert kapital, har også disse enkeltprosjekter som av ulike årsaker går med underskudd. Sammenligning av et vellykket offentlig prosjekt med et mindre vellykket privat prosjekt, eller omvendt, sier egentlig svært lite om de respektive virksomhetenes faktiske effektivitet.

5.3.3 Statskonsults oppsummering og konklusjoner

Statskonsult mener det er vanskelig å måle og vurdere konkurranseevne uten å utsette virksomheten for reell konkurranse. Man kan måle og vurdere effektivitet og effektivitetsutvikling over tid, f.eks. gjennom å etablere et bedriftslikt regnskap, sammenligne vegkontor, intern og ekstern benchmarking o.l. Dette er imidlertid noe annet enn å måle konkurranseevne i et marked.

Statskonsult stiller spørsmål ved hvor rimelig og hensiktsmessig det er å sammenligne privat og offentlig produksjonsvirksomhet med så forskjellige rammebetingelser. Eksempelvis er det mye som tilsier at de administrative kostnader – overheadkostnadene – er større i Vegvesenet enn i en privat entreprenørvirksomhet. Dette skyldes blant annet at Vegvesenet har en administrativt tung organisasjon. Organisering og rammebetingelser er langt på veg politisk bestemt, blant annet for å ivareta overordnede samfunnsformål og forvaltningsoppgaver. Det er derfor rimelig å anta at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til Vegvesenets produksjonsvirksomhet, i realiteten er mindre enn de bedriftsøkonomiske kostnadene som synliggjøres i det bedriftslike regnskapet.

Det er mulig å dokumentere at Vegvesenet utfører oppgaver som er i tråd med oppsatte politiske mål og at etaten innenfor disse rammene utfører sine oppgaver på en samfunnsøkonomisk god måte. Det oppstår imidlertid et problem når Vegvesenets produksjon i egenregi skal kunne dokumentere at de er like effektive (målt som konkurranseevne) som et privat entreprenørselskap. Med dagens organisering og styringssystem, er det etter Statskonsults vurdering ikke mulig – og kanskje heller ikke ønskelig – at produksjonsvirksomheten skal innrette og tilpasse seg som om de er en privat entreprenørvirksomhet.

5.4 Andre hensyn

5.4.1 Kompetanse (byggherrekompetanse)

Statens vegvesen har et stort og omfattende byggherreansvar, og legger vekt på å ha kompetanse innenfor planlegging, prosjektering og gjennomføring av prosjekter. På anleggssiden har etaten lang erfaring i å arbeide sammen med det private entreprenørmarkedet. Omorganiseringen i 1995 innebar at man overførte prinsippene for samarbeid med private entreprenører til egen produksjonsavdeling. For oppgaver innenfor drift og vedlikehold hadde man ikke samme erfaringsgrunnlag og det har vært en større utfordring å få til et godt samarbeid mellom trafikkavdelingene og produksjonsavdelingene ved de ulike vegkontorene.

Hollerutvalget drøftet byggherrekompetanse som argument for å ha egen produksjonsvirksomhet i Vegvesenet. Utvalget mente at erfaringer fra arbeid med byggherrestyrte delentrepriser var særlig viktige for å vedlikeholde slik kompetanse. Det var imidlertid delte meninger i utvalget om produksjon i egenregi er nødvendig for å få kompetanse som byggherre. Ved stortingsbehandlingen ble behovet for gjennomgående kompetanse ved det enkelte vegkontor anført som ett av hovedargumentene for dagens organisasjonsmodell.

Den mest systematiserte form for kompetanseutveksling mellom produksjon og myndighet skjer gjennom de månedlige byggemøtene (både trafikk og utbygging har slike). Tilsvarende møter holdes også med private aktører. Ifølge vegkontorene har disse møtene en noe annen form når de foregår innenfor etaten enn med aktører utenfra. Det er enklere å ta opp problemer og en mer åpen tilnærming til disse på interne møter.

Ifølge Vegdirektoratet brukes produksjonsavdelingenes kompetanse i forbindelse med utarbeidelse av håndbøker og standarder og i forbindelse med gjennomføring av kurs.

Jobbrotasjon blir av mange vurdert som en effektiv måte å utveksle kompetanse på. Ved de vegkontorene Statskonsult besøkte hadde det vært lite rotasjon mellom avdelinger. Dette er sammenfallende med beskrivelsene i TØIs evalueringsrapport, jf punkt 3.3. Dette kan skyldes at jobbene er spesialiserte, samtidig som ledelsen av ulike avdelinger er lite interessert i å avgi folk.

Ifølge vegkontorene blir det gitt få signaler fra Vegdirektoratet om hvordan produksjonsavdelingene skal brukes i kompetansesammenheng. Vegkontorene

som ble intervjuet i prosjektet hadde heller ikke noen klar strategi for dette. Det samme gjelder for jobbrotasjon, og det er heller ingen spesielle incitament knyttet til skifte av avdeling.

Personlige nettverk blir framhevet som viktig for kompetanseutveksling. I dag drar man nytte av nettverk fra før omorganiseringen. Både TØIs rapport og enkelte av informantene framhevet at samlokalisering av avdelinger er viktig for å etablere slike nettverk. Det blir derfor sett på som positivt at trafikkstasjoner og produksjonsområder etter hvert blir samlokalisert.

Statskonsults vurdering

Generelt oppfatter private aktører Vegvesenet som en dyktig byggherre. Dette må primært ses i sammenheng med erfaringene etaten har som stor byggherre. For å kunne være en god byggherre og en god bestiller kreves det kompetanse på flere områder. Erfaring fra produksjonsvirksomhet anses også som viktig i denne sammenheng. Kompetanse på dette området må imidlertid ikke nødvendigvis rekrutteres fra egen produksjonsvirksomhet.

I Vegvesenets gamle organisasjon var det ikke noe skille mellom myndighet og produksjon, dermed fikk avdelingsledelsen erfaring fra begge sider. Fortsatt drar Vegvesenet nytte av denne kompetansen. Med klarere skille mellom avdelinger, både i form av avtaleverk og egne regnskap, vil ikke kompetansen flyte like lett som tidligere, verken i form av sirkulasjon av tilsatte eller via mer uformelle kanaler. Det sterke fokuset på konkurransevne og kravet om økonomisk balanse for produksjonsvirksomheten, kan gå utover åpenheten mellom avdelingene og viljen til å delta i fellesprosjekter.

Ut fra den betydning kompetanse – og særlig byggherrekompetanse – tillegges fra Vegvesenets side, er det etter Statskonsults vurdering en svakhet at det ikke er formulert en tydeligere strategi på dette feltet.

Med det svært lave investeringsnivået som flere fylker har, vil vi også sette spørsmålsteget ved om det enkelte vegkontor over tid er i stand til å opprettholde byggherrekompetansen i sine utbyggingsavdelinger.

5.4.2 Beredskap

Ifølge Hollerutvalget er Vegvesenets oppgave å sørge for at vegnettet er i driftsklar stand. Dette vil i hovedsak omfatte regelmessige og planlagte oppgaver, men også oppgaver av mer tilfeldig karakter knyttet blant annet til ekstreme værforhold, ras, flom osv. Det er denne type oppgaver Hollerutvalget betegnet som beredskapsoppgaver. Utvalget la vekt på at Vegvesenet ville ivareta beredskapsoppgavene til lavere kostnader enn private aktører, siden de allerede satt på et egnet driftsapparat.

Det er noe ulik oppfatning ved vegkontorene av hva som ligger i begrepet beredskap, men jevnt over brukes det en videre definisjon enn det Hollerutvalget la til grunn. Flere av vegkontorene betegner alle driftsoppgaver knyttet til å holde vegnettet åpent som beredskap. Noen trekker inn beredskap knyttet til krigssituasjoner. Fra enkelte vegkontor blir det lagt vekt på at

beredskapsarbeider også omfatter oppgaver som ligger i grenseflaten mot myndighetsavdelingene, slik som rassikring, vurdering av når veger skal stenges, omdirigering av trafikk osv. Vegdirektoratets styringssignaler er primært knyttet til standarden på vegnettet, og ikke til hvordan selve beredskapsoppgavene skal ivaretas.

Enkelte vegkontor har beregnet kostnadene knyttet til beredskap. Beredskap er da definert som oppgaver og vaktordninger som er nødvendige for å holde vegnettet åpent. De fleste vegkontorene har imidlertid ikke eksakte tall for kostnadene knyttet til dette.

Ved ekstreme situasjoner som større ulykker, flom, ras osv er det vanlig at et større apparat trekkes inn (politi, forsvar, private ressurser). Vegvesenet vil imidlertid ha en sentral rolle i koordineringen av dette i forhold til vegnettet. I en slik sammenheng vil myndighetsavdelingene være vel så sentrale som produksjonsavdelingene.

Statskonsults vurdering

Beredskap er i stor grad sammenfallende med driftsoppgaver på vegen. Det innebærer at det vil inngå i funksjonskontraktene og ivaretas av private i de områdene der man planlegger å bruke slike kontrakter. Siden Vegvesenet gjør en helt dominerende andel av driftsarbeidet i egen regi, er det foreløpig få private aktører som kan påta seg større oppgaver på dette feltet. I Sverige er nesten alt drifts- og vedlikeholdsarbeid konkurranseutsatt. Riksrevisjonsverket har studert erfaringene med dette (jf vedlegg 3). I forbindelse med innføring av funksjonskontrakter og funksjonsavtaler, er det gitt uttrykk for at produksjonsavdelingene i Vegvesenet bør konsentrere seg om områder og oppgaver med høye beredskapskrav. Dette kan skyldes at man ikke tror private aktører har den kompetanse og erfaring som kreves for å ivareta disse oppgavene, eller at det er vanskelig å fastsette et riktig prisnivå.

Skillet mellom myndighetsoppgaver og produksjonsoppgaver synes fortsatt å være mer uklart innenfor drift og vedlikehold enn på anleggssiden. Fra enkelte vegkontor blir det pekt på at produksjonsavdelingene har noen myndighetsoppgaver som ikke uten videre kan ivaretas av private. Det er viktig at dette blir nærmere avklart ved mer omfattende bruk av funksjonskontrakter.

Ved inngåelse av en funksjonskontrakt vil det alltid foreligge en mulighet for at entreprenøren kan gå konkurs, og dette kan gå utover beredskapen for en kortere periode. Dette bør imidlertid kunne løses gjennom garantiordninger, bruk av seriøse, etablerte aktører osv, slik en også gjør det i andre sektorer.

5.4.3 Forskning, utvikling og ny teknologi

Hollerutvalget la vekt på at egen produksjonsvirksomhet ville være viktig i forbindelse med utviklingsarbeid på vegsektoren, både fordi man kunne teste ut nye løsninger og fordi man hadde god tilgang på erfaringsdata. Utvalget mente imidlertid at hensynet til FoU alene ikke forsvarte egen produksjonsvirksomhet. Bruk av utviklingskontrakter vil kunne erstatte egenproduksjons rolle, utvalget mente imidlertid at det ville være enklere å bruke egenproduksjon.

Vegvesenet driver en relativt omfattende FoU-virksomhet. Både innefor tunnel, asfaltproduksjon og drift og vedlikehold har Vegvesenet ligget langt framme teknologisk. FoU-virksomheten skjer i hovedsak i regi av Vegdirektoratet (kompetansedelen og Veglaboratoriet). I tillegg har produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet egne FoU-midler som er finansiert av produksjonsavdelingene ved vegkontorene. Disse midlene brukes til utviklingsoppgaver som skal bidra til mer effektiv drift.

Vegkontorene har enkelte FoU-oppgaver som er styrt sentralt. Informantene ved vegkontorene legger lite vekt på FoU i vurderingen av bruk av egenproduksjon eller private entrepriser. Informanter fra Vegdirektoratet mener at de legger større vekt på FoU både på utbyggings- og på drifts- og vedlikeholdssiden enn private aktører. Det trekkes også fram at FoU-resultater fra prosjekter i regi av Vegvesenet er åpne og i større grad spres til hele bransjen enn det som er tilfelle ved privat FoU-virksomhet.

Generelt er entreprenørbransjen (bygg og anlegg) lite FoU-intensiv. Kravet om å være konkurransedyktig og fremme effektivitet er imidlertid et viktig incitament for å drive utviklingsarbeid. Informanter fra privat entreprenørbransje mener private aktører driver mer FoU-aktivitet enn Vegvesenet fordi kravet til effektivitet er høyere.

Statskonsults vurdering

De fleste vegkontorene deltar i enkelte sentralt styrte prosjekter. Inntrykket fra intervjuene er at FoU-virksomheten mellom de ulike vegkontorene og Vegdirektoratet i liten grad er samordnet. Det virker ikke som FoU har noen framtreddende plass i forholdet mellom myndighet og produksjon.

Dersom FoU skal være et reelt argument for egenproduksjon, må dette synliggjøres bedre i styringssignalene fra Vegdirektoratet. Produksjonsavdelingenes rolle må komme klarere fram. FoU-resultatene fra Vegvesenet er åpne. Det er derfor et spørsmål om dette er forenlig med et økende krav om å synliggjøre konkurransevne etter bedriftsøkonomisk målestokk, uten at det gis særskilt kompensasjon til produksjonsavdelingene.

5.4.4 Andre interne hensyn

Dokumentet *Grunnlag og rammer for egen produksjonsvirksomhet* ble utarbeidet av Vegdirektoratet i forbindelse med omorganiseringen av etaten i 1995. Dokumentet bygger på de hensyn Stortinget vektla for egen produksjon i forbindelse med behandling av nytt styringssystem. I dokumentet legges det vekt på at produksjonsenhetene forutsettes å være *en del av etaten* og at de *i forhold til uforutsette hendelser og eventuelle svakheter i grunnlagsmaterialet, skal prioritere Vegvesenets målsetninger om gode og billige produkter foran egen fortjeneste*.

Det at myndighetssiden har felles mål med produksjonssiden kommer til uttrykk gjennom at flere informanter har pekt på at kostnadmessig uforutsigbare prosjekter, for eksempel prosjekter der grunnforholdene er vanskelige, ofte legges til egenproduksjon.

Det er videre gitt uttrykk for at oppfølgingen av prosjekter i egenregi er noe mindre enn for prosjekter i privat regi. Fordi man er en etat, med felles mål og interesser, er det i prinsippet ikke nødvendig med like tett oppfølging og kontroll.

Etatsstolthet og eierforhold til vegen kan tale for egenproduksjon; vegene holdes i bedre stand og driftsoppgavene utføres på en måte som tar hensyn til totalkostnader knyttet til vegvedlikeholdet. Mange tilsatte i Vegvesenet har vært i etaten i mange år og har svært god kunnskap om vær- og førehold. Dette preget i særlig grad den gamle vegmesterrollen, og synes ikke like framtreddende i dagens organisasjon. På den andre siden blir det trukket fram at dette kan føre til at det brukes for mye ressurser på vegen, og at vegene er bedre enn de skulle være i henhold til standardene.

Statskonsults vurderinger

I notatet *Grunnlag og rammer for egen produksjonsvirksomhet* legges det til grunn at produksjonsavdelingene skal ivareta de overordnede målene for Vegvesenet, samtidig som det stilles krav til effektivitet og konkurranseevne. Statskonsult vil peke på at det her kan oppstå konflikter mellom produksjonsavdelingenes lojalitet i forhold til etaten og avdelingenes interne krav om regnskapsmessig balanse og konkurranseevne. Dette vil kunne forsterkes ved at det nå er innført et krav om at produksjonsvirksomheten skal gå i balanse på årsbasis. Etter hvert som produksjonsavdelingenes rolle rendyrkes i større grad, kan det utvikle seg to kulturer som det kan bli vanskelig å forene.

5.4.5 Et helhetlig samfunnsansvar

I forbindelse med innføring av nytt styringssystem for Vegvesenet ble god politisk styring og effektivitet tillagt særlig vekt. En sentral målsetting for den politiske styringen er å føre en helhetlig samferdselspolitikk på tvers av transportgrener. Videre var det ønskelig å konsentrere den politiske styringen om vegruter og vegsystemer og ikke enkeltprosjekter.

Vegpolitikken er viktig i distriktpolitisk sammenheng. Det ble imidlertid slått fast ved behandlingen av St meld nr 41 (1993-94), at dette ikke skal knyttes til antall tilsatte i Vegvesenet i distriktene, men til at et godt vegnett og god framkommelighet gjør det mulig å bo og drive næringsvirksomhet i alle deler av landet. Likevel er det klart at Vegvesenets virksomhet blant annet gjennom trafikkstasjoner og produksjonsområder har en distriktpolitisk signaleffekt. Vegvesenet møter ofte reaksjoner fra lokalmiljøet når de ønsker å slå sammen områder eller legge ned trafikkstasjoner. I en slik sammenheng vil etaten, som offentlig organ, måtte avveie distriktpolitiske hensyn mot effektiviseringshensyn.

Effektiv produksjon og dokumentasjon av konkurranseevne er overordnede politiske styringssignaler for produksjonsvirksomheten. Stortinget forutsatte i 1994 at Vegvesenet skal ha produksjonsvirksomhet ved alle vegkontor og at omfanget skal ligge på omtrent samme nivå som i 1994. Dette kan tolkes slik at antall tilsatte i produksjonsvirksomheten skal være konstant. I forhandlingene med de tilsattes organisasjoner ved omorganiseringen i 1994, ble det konkludert

med at sysselsettingen skulle ligge på samme nivå som i 1994. De siste årene er det blitt en viss aksept for å redusere bemanningen. Det er det enkelte vegkontor som styrer dette. Nedbemanningen skjer ved naturlig avgang. Ved enkelte vegkontor praktiseres dette slik at det tilsettes én ny for hver annen eller hver tredje som slutter. Vegdirektoratet arbeider med en mer omfattende plan for nedbemanning som ledd i sitt effektiviseringsarbeid, se punkt 3.2.2.

Vegproduksjon, fortrinnsvis i form av nye anlegg, har historisk vært brukt som konjunkturpolitisk virkemiddel. Tidligere ble dette brukt for å redusere arbeidsledigheten. Teknologisk utvikling har gjort anleggsvirksomhet mindre arbeidskraftintensiv. Vegproduksjon vil imidlertid fortsatt kunne bli brukt som konjunkturpolitisk virkemiddel i visse situasjoner, men da begrunnet ut fra makroøkonomiske hensyn for å øke innenlands etterspørsel.

Statskonsults vurderinger

Vegvesenets betydning for sysselsetting i ulike deler av landet vil i større grad vært knyttet til nivået på bevilgningene til vegproduksjon, enn til antall tilsatte i egen produksjonsvirksomhet. Spesielt oppgaver av permanent karakter, slik som drift og vedlikeholdsoppgaver, må utføres av folk som bor i regionen uavhengig av om det skjer i Vegvesenets egenregi eller av private aktører. Man kan imidlertid ikke se bort fra at Vegvesenet er ansett som en sikker arbeidsplass, noe som kan være viktig i forhold til bosetting.

I utgangspunktet skal ikke egenproduksjon være et distriktspolitisk virkemiddel. Dersom produksjonsavdelingene blir pålagt å opprettholde enheter eller virksomhet av distriktspolitiske eller andre hensyn, bør det gis kompensasjon for dette.

5.5 Konsekvenser og mulige konflikter som en følge av at statlige bedrifter og etater er organisert forskjellig

Statlig produksjonsvirksomhet på anleggssiden er organisert på forskjellige måter, jf punkt 4.1 og vedlegg 3. For eksempel deltar Statkraft Anlegg AS, som er 100 prosent eid av Statkraft SF, også i anbudskonkurranser som Vegvesenet lyser ut og har i noen tilfeller fått oppdrag. Den formelle tilknytningsformen til Jernbaneverkets Baneservice og Kystverket er under vurdering, jf vedlegg 3. Kystverket er foreslått omdannet til forvaltningsbedrift. I løpet av få år kan det bli en realitet at statlige produksjonsvirksomheter med forskjellige rammebetingelser konkurrerer om oppdrag for Vegvesenet, eventuelt i konkurranse med Vegvesenets egenproduksjon.

Nettobudsjetterte forvaltningsorganer har flere frihetsgrader enn bruttobudsjetterte, noe som også har vært en hovedbegrunnelse ved de omdanninger som har skjedd særlig de siste 15 årene. Blant annet kan de innenfor rammen av sine formål selv forvalte inntekter utover statsbevilgningen og de er gitt ulike unntak i forhold til statlig avtaleverk (for eksempel tjenestemannsloven).

Hvis det ikke strider mot formålet med virksomheten, vil offentlig produksjonsvirksomhet som er organisert innenfor rammen av en forvaltningsbedrift eller et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, kunne øke inntektene sine gjennom eksterne oppdrag. Men virksomheten vil da bli vurdert på linje med private aktører i forhold til nasjonal og internasjonal konkurranselovgivning (blant annet EØS-regelverket). Regelverket har ingen særskilte forskrifter som er til hinder for at et forvaltningsorgan kan delta i konkurranse om oppdrag med private aktører, men virksomheten vil falle inn under de generelle regler om konkurransenøytralitet og likebehandling²⁵. Det innebærer at kravet til å dokumentere at det ikke foregår intern kryss subsidiering vil bli sterkere jo mer omfattende en ekstern oppdragsmengde er.

Dersom det også gis fullmakter som gjør at en kan tilpasse balansen (investeringer/salg av maskiner, utstyr, eiendom/bygningsmasse), gir dette økte muligheter for å optimalisere driften etter bedriftsøkonomiske kriterier.

For produksjonsvirksomhet som organiseres som statsforetak eller statlig eid aksjeselskap, eventuelt særlovselskap, er rammebetingelsene ikke vesentlig forskjellig fra dem som gjelder for private virksomheter. Statsforetak kan imidlertid ikke gå konkurs. Som selvstendige selskaper er disse egne rettssubjekter og kan inngå juridisk bindende kontrakter med staten som oppdragsgiver. De er ansvarlig for egen økonomi og står fritt i forhold til å ta eksterne oppdrag. Staten kan som eier instruere sine selskaper via generalforsamling (foretaksmøte), men dette gjøres i praksis i liten grad²⁶.

Statskonsults vurderinger

I dag deltar ikke Vegvesenet i reell konkurranse. Andre statlige virksomheter som deltar i Vegvesenets anbudskonkurranser behandles ikke forskjellig fra private entreprenører. Dette er ikke noe problem så lenge denne statlige virksomheten er organisert som statsforetak eller statsaksjeselskap, eventuelt særlovselskap.

Dersom statlig produksjonsvirksomhet er organisert innenfor rammen av et forvaltningsorgan, kan det imidlertid oppstå flere problemer om en ønsker å konkurrere om oppdrag i markedet. For det første er det vanskelig for *staten* (f.eks. ved Vegvesenet) å inngå en juridisk bindende kontrakt med *staten* (ved f.eks. Kystverkets produksjonsvirksomhet). For det andre kan det stilles spørsmål ved om rammebetingelsene som gjelder for forvaltningsorganer innebærer at konkurransen oppfattes som troverdig. På sikt kan dette føre til at privat virksomhet ikke ønsker å delta fordi de mener konkurransen ikke er reell.

Rent prinsipielt vil Statskonsult også stille spørsmål ved om det er god samfunnsøkonomi at staten konkurrerer med seg selv under forskjellige hatter. Selv om intern konkurranse kan bidra til å fremme effektivitet, stiller vi oss tvilende til at konkurranse mellom statlige virksomheter med ulike rammebetingelser og tilknytningsform er en god måte å fremme en effektiv tjeneste-

²⁵ Jf bl.a. Forskrift om tildeling av offentlige bygge- og anleggskontrakter av 3.9.99, og Avtale om offentlige innkjøp (Marrakesh 15.4.94)

²⁶ Kilde: Statskonsultrapport 1998:21; I godt selskap? Eierstyring i teori og praksis.

og/eller vareproduksjon, jf vurderingen av skillet mellom offentlig forsynings- og offentlig produksjonsansvar i punkt 2.1

6 Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet følger en kort oppsummering av Statskonsults funn og vurderinger samt Statskonsults anbefalinger i forhold til hvordan konkurransen, og derigjennom effektiviteten, kan økes i forhold til offentlig vegproduksjon.

6.1 Oppsummering

Oppsummeringen tar utgangspunkt dels i mandatet, dels i problemstillingene som ble definert under 1.2. Kartleggingen og drøftingene kan oppsummeres som følger;

I 1998 satte myndighetsavdelingene 31 prosent av produksjonsmidlene direkte ut på anbud.

Av en samlet bevilgning til produksjonsformål på om lag 9 milliarder i 1998, satte utbyggings- og trafikkavdelingene ut 2,8 milliarder kroner (31 prosent) på anbud. Resten av midlene, 6,1 milliarder kroner (69 prosent), gikk til egen produksjonsavdeling.

Produksjonsavdelingen satte 0,6 milliarder satt ut på anbud i form av under-entrepriser, mens 3,0 milliarder ble brukt på innleie av maskiner samt kjøp av varer og tjenester fra privat sektor. Til sammen utgjorde dette om lag 40 prosent av de totale produksjonsmidlene. Innleie av maskiner samt kjøp av varer og tjenester er underlagt regelverket som gjelder for offentlige innkjøp (REFSA og EØS) og altså også konkurranseutsatt.

Produksjonsavdelingenes arbeid for andre oppdragsgivere enn Vegvesenet og arbeid for vegkontor i andre fylker utgjorde til sammen vel 10 prosent av produksjonsavdelingenes omsetning.

Manglende sammenheng mellom styringssystem og organisering

Statskonsults inntrykk er at Statens vegvesen som organisasjon fortsatt strever med å implementere den nye styringsmodellen. Stortinget valgte Hollerutvalgets forslag til styringssystem, men ikke den organisasjonsløsningen utvalgets flertall foreslo. Det nye styringssystemet medfører svingende investeringsnivå for vegkontorene. Dette, sammen med en generell nedgang i bevilgningene, gjør at mange vegkontor har problemer med å sikre produksjonsavdelingen full sysselsetting selv om anbudsandelen reduseres. Dette vil også virke inn på aktivitetsnivået i utbyggingsavdelingene.

Statskonsult vil i forbindelse med dette peke på muligheten for at det oppstår konflikter mellom produksjonsavdelingens lojalitet i forhold til etatens felles og overordnede mål, og egenproduksjons interne mål/krav om regnskapsmessig balanse og økt effektivitet.

Egenproduksjon lite velegnet som markedskorrektiv?

Statens vegvesen skal ifølge de strategiske målene utgjøre et korrektiv til det private entreprenørmarkedet. Statskonsult er enig i at offentlig vegproduksjon utgjør et korrektiv til det private marked, men vi stiller spørsmål ved produksjonsvirksomhetens omfang og fleksibilitet. Dagens styringssystem og gjeldende rammebetingelser gjør at en videreutvikling av Vegvesenets bestiller- og innkjøpsfunksjon etter vår vurdering vil være et fleksibelt og hensiktsmessig supplement i forhold til å øke konkurransen i de ulike delmarkedene.

Statens vegvesen er stilt overfor en grunnleggende mål- og rammekonflikt

Dersom man med tilfredsstillende konkurranse mener at en viss andel av de statlige vegbevilgningene skal være konkurranseutsatt gjennom anbuds- konkurranse eller lignende, står Vegvesenet etter Statskonsults vurdering overfor en grunnleggende mål- og rammekonflikt. Gitt de politiske rammebetingelsene, blant annet at bemanningen skal holdes på tilnærmet 1994-nivå, skal de utsette en større del av virksomheten for konkurranse samtidig med at investeringene avtar eller stagnerer. Konflikten kan bare løses gjennom å se budsjett og bemanning mer i sammenheng, eventuelt at målet om konkurranseutsetting tones ned.

Lite styring i forhold til strategiske hensyn

De strategiske målene, dvs egenproduksjons betydning for FoU, beredskap, kompetanseoverføring til byggherresiden og funksjon som markedskorrektiv, brukes som begrunnelse for dagens organisering, men operasjonaliseres og følges opp i liten grad. Produksjonsavdelingens strategiske rolle/funksjon inngår i liten grad i den formelle styringsdialogen mellom Vegdirektoratet og vegkontorene.

Det er også vanskelig å se hvordan myndighetsavdelingene bruker produksjonsavdelingen strategisk. I forbindelse med omorganiseringen veide hensyn til kompetanseoverføring særlig tungt. Statskonsult stiller spørsmål ved om det er mulig å overføre kompetanse mellom produksjonsavdeling og myndighetsavdelingene uten spesielle tiltak.

Vanskelig å måle konkurransevne uten reell konkurranse

Det nye regnskapssystemet ble tatt i bruk 01.01.98. Regnskapssystemet vil gjøre det mulig å vurdere egenproduksjons effektivitet og effektivitetsutvikling over tid. Det er imidlertid vanskelig å si om det er velegnet i forhold til å måle og vurdere konkurransevne så lenge produksjonsvirksomheten faktisk ikke er utsatt for reell konkurranse. Kostnader og nytte knyttet til ivaretagelse av strategiske hensyn kommer heller ikke til syne i regnskapet.

Statskonsult stiller spørsmål ved om det er rimelig og hensiktsmessig å sammenligne offentlig og privat entreprenørvirksomhet når de har så forskjellige rammebetingelser. Med dagens rammebetingelser og strategiske hensyn som skal ivaretas, er det etter Statskonsults oppfatning ikke mulig for Vegvesenets egenproduksjon å innrette seg som om de skulle være en privat entreprenørvirksomhet.

Fra Vegvesenets ståsted skal statlige virksomheter med andre rammebetingelser i prinsippet ikke behandles forskjellig fra private entreprenører

Statlig produksjonsvirksomhet kan ha ulike rammebetingelser avhengig av tilknytningsform, jmfør 2.3. Så lenge Vegvesenets egenproduksjon ikke deltar i konkurranse om oppdrag, er det etter Statskonsults vurdering ikke noe problem at andre statlige virksomheter med i hovedsak de samme rammebetingelsene som private aktører (f.eks. Statkraft Anlegg AS) deltar i konkurranse om oppdrag for Vegvesenet. Dersom andre forvaltningsorganer deltar i konkurransen (f.eks. Baneservice), kan det oppstå problemer knyttet til eventuelle tvistemål.

Rent prinsipielt kan det stilles spørsmål ved om det er god samfunnsøkonomi at staten konkurrerer med seg selv når rammebetingelsene er forskjellige.

6.2 Statskonsults anbefalinger

Produksjonsvirksomheten i Statens vegvesen skal ivareta mål og hensyn som i mange tilfeller trekker i ulike retninger. Dette er enda tydeligere i dag enn i 1994 da Stortinget drøftet disse spørsmålene. Statskonsult mener at det er svært vanskelig å ivareta disse målsettingene innenfor en og samme virksomhet.

Statens vegvesen står etter Statskonsults vurdering overfor store omstillinger. Bevilgningene til veginvesteringer vil sannsynligvis avta ytterligere i årene fram over. Samtidig vil det skje en effektivisering av vegproduksjonen blant annet som følge av teknologisk utvikling. Kapital, utstyr og bemanning må derfor justeres i tråd med bevilgninger og oppdragsmengde. Dette er i tråd med Vegvesenets interne effektiviseringsarbeid, jf punkt 3.2.2. Det er grunn til å tro at Statens vegvesen står overfor så vidt store omstillinger at en egen omstillingspakke vil være nødvendig.

Statskonsult mener videre at myndighetene må foreta et valg mellom de to alternativene;

1. En prioritering av strategiske hensyn (kompetanse, FoU, markedskorrektiv, beredskap, med mer)
2. En prioritering av konkurransevne og konkurransehensyn.

Slik Statskonsult ser det, er dette et politisk valg mellom to reelle alternativer. Det er imidlertid ikke slik at det første alternativet, en prioritering av strategiske hensyn, medfører status quo i forhold til dagens situasjon mens det andre alternativet, en prioritering av konkurransevne og konkurransehensyn, medfører dramatiske omstillinger. Begge alternativene forutsetter at effektivitet fortsatt vektlegges.

6.2.1 Prioritering av strategiske mål/hensyn (alternativ 1)

Ved en prioritering av strategiske mål/hensyn, bør disse hensynene tillegges betydelig mer vekt både i styringsdialogen og i vurderingen av produksjons-

avdelingenes effektivitet. Vi vil peke på noen tiltak som etter vårt syn kan tydeliggjøre de strategiske målene og samtidig bedre effektiviteten. Flere av disse tiltakene er for øvrig blitt presentert for prosjektet som en del av produksjonsavdelingenes eget handlingsprogram for de neste fire årene. Gitt de nåværende rammene for Statens vegvesen, har produksjonsavdelingen i Vegdirektoratet lagt fram gode tiltak som vil gi økt effektivitet dersom de gjennomføres. Vegvesenets egne tiltak inngår i det følgende som del av Statskonsults anbefalinger:

- De strategiske hensynene bør operasjonaliseres og nedfelles i den overordnede styringen. Produksjonsavdelingenes virksomhet bør konsentreres om de områdene som vurderes som viktige ut fra strategiske hensyn. Det bør også vurderes hvor stort omfang disse hensynene tilsier at virksomheten bør ha.
- Det bør utformes konkrete oppdrag til egenproduksjon på områdene, slik at bruk av egenproduksjon som strategisk virkemiddel og ressursinnsats knyttet til dette, i større grad synliggjøres.
- I tillegg til å bruke egenproduksjon som markedskorrektiv, må det legges vekt på å utvikle markedene gjennom en mer bevisst satsing på bestiller- og innkjøpsfunksjonen i myndighetsavdelingene og i Vegdirektoratet sentralt.
- Det bør gjennomføres tiltak for å få ned de administrative kostnadene knyttet til produksjon i egenregi. Her har Statens vegvesen selv lagt fram flere godt begrunnede forslag med høyt ambisjonsnivå, jf punkt 3.2.2. Det kan også være aktuelt å vurdere ytterligere tiltak.

Etter Statskonsults vurdering er det mulig å gjennomføre denne type tiltak innenfor dagens organisasjonsmodell. Statskonsult vil imidlertid peke på at en vektlegging av strategiske hensyn, sammen med krav om effektivitet, kan være lettere å gjennomføre dersom det åpnes for mer fleksible organisatoriske løsninger.

Det kan stilles spørsmål ved om alle fylker bør ha en egen produksjonsavdeling. Kanskje flere fylker kan gjøre som Oslo, dvs basere seg på kjøp av produksjonstjenester fra private, eventuelt vegkontor med egen produksjonsavdeling. I lys av at mange fylker for tiden har svært få utbyggingsoppdrag, kan det etter vårt syn også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha en egen utbyggingsavdeling i hvert fylke.

Det bør også vurderes om det kan være hensiktsmessig å konsentrere Vegvesenets egen produksjonsvirksomhet om basisdrift og –vedlikehold. Dette vil innebære at alle utbyggings- og tyngre vedlikeholdsoppdrag settes ut til private entreprenører, eventuelt at Statens vegvesen kun utfører denne type oppdrag ut fra rent strategiske hensyn. En slik konsentrasjon av virksomheten vil blant annet sikre at Statens vegvesen fortsatt kan ha ansvaret for beredskapsoppgaver som ligger i grenselandet mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

6.2.2 Prioritering av konkurranseevne (alternativ 2)

Produksjonsvirksomheten i Vegvesenet har i dag rammebetingelser som på en rekke områder skiller seg fra privat sektor. Dersom man velger å legge størst vekt på konkurranseevne i vurderingen av Vegvesenet, bør rammebetingelsene være tilnærmet like de som gjelder for private aktører. Dette gjelder blant annet adgang til å delta i reell konkurranse, adgang til å tilpasse organisasjon og bemanning etter konjunkturer og markedsforhold og adgang til å påta seg oppdrag utenfor Vegvesenet.

Dette krever etter Statskonsult oppfatning at det bør etableres et tydeligere skille mellom Vegvesenets myndighetsdel og produksjonsvirksomheten. Dersom et skille skal være tilstrekkelig til å ha troverdighet i markedet og gi rammebetingelser som er identiske med konkurrentenes, må produksjonsvirksomhetens tilknytningsform vurderes. Det finnes flere måter å organisere offentlig produksjonsvirksomhet, jf punktene 2.3 og 5.5. Statsaksjeselskap eller statsforetak er de tilknytningsformene som har klareste likhetstrekk med privat sektor. Statlig eierskap kan blant annet være et strategisk virkemiddel for å bidra til økt konkurranse i markedet. Valg av en av disse tilknytningsformene vil blant annet ha styringsmessige implikasjoner som det må tas hensyn til, jf punkt 2.3.

Dersom de politiske myndigheter beslutter å organisere hele eller deler av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet som et statlig eid aksjeselskap, eventuelt statsforetak, bør dette ses i sammenheng med annen statlig eid entreprenørvirksomhet.

Endring av tilknytningsform for Vegvesenets produksjonsvirksomhet vil innebære en omfattende omorganisering og omstilling for etaten. Dette vil kreve et grundig utrednings- og planleggingsarbeid. Det må vurderes hva som er ønskelig på sikt og hvordan dette kan nås på den mest hensiktsmessige måten, herunder om en utvikling eventuelt bør foregå i flere trinn (jamfør Sverige og Finland) eller direkte med eventuelle overgangsløsninger. I sammenheng med dette må det legges stor vekt på å utrede hvilke konsekvenser dette vil ha blant annet for slitasje på organisasjonen, for de tilsatte i produksjonsvirksomheten, for myndighetsdelen av Vegvesenet, og for politisk styring av sektoren.

Litteraturliste:

- St meld nr 41 (1993–94): Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen
- St meld nr 37 (1996–97): Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–07
- St prp nr 1 (1998–99) Samferdselsdepartementet
- Innst S nr 184 (1993–94) Innst fra Samferdselskomiteen om nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen
- NOU 1993:23: Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen.
- NOU 1999:5: Det nye Kystverket
- Nærings- og Energidepartementet: Avtale om offentlige innkjøp (15.4.94)
- Forskrift om tildeling av offentlige bygge- og anleggskontrakter
- Dok nr 8:89 (1997–98) Forslag fra stortingsrepresentantene Thore Aksel Nistad og Christopher Stensaker om å sette krav til effektiv, lønnsom og ikke konkurransevridende drift av Statens vegvesens egenproduksjon.
- Asplan VIAK: Statens vegvesen – rammebetingelser og mulighet for effektiv produksjon i Statens vegvesen, juni 1999.
- ECON: Konkurransforholdene som begrunnelse for egen drift i Statens vegvesen, 1992
- ECON 71/97: Forskjeller i rammebetingelser mellom Statens vegvesen og private entreprenører
- Riksrevisionsverket: Sex år med beståller/utfører-modellen – en gransking av konkurransutsættningen av Vägverkets drifttjänster. RRV 1998:59
- Statens vegvesen: Grunnlag og rammer for egen produksjonsvirksomhet, januar 1995
- Statens vegvesen: Nøkkeldata for egen produksjonsvirksomhet 1997 og 1998
- Statens vegvesen: Årsrapport for 1998
- Statskonsult rapport 1998:18: Fakta, former og fristilling – statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer
- Statskonsult rapport 1998:21: I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.
- Statskonsultnotat 2.5.99, Program for statlige innkjøp, prosj.nr.5.1
Forsyningsstrategisk tenkning i staten
- Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning: Offentlig sektor som tilbyder eller produsent? SNF rapport 11/99
- Transportøkonomisk institutt: Evaluering av vegkontorenes organisering. TØI notat 396/1998.