

Anne Grethe Olsen

Fra monopol til duopol i riksvegutbyggingen i Norge - glemte vi EØS avtalen?

En studie av endringer i riksvegpolitikken under
regjeringen Solberg

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Tore Malterud

Mai 2020

Anne Grethe Olsen

Fra monopol til duopol i riksvegutbyggingen i Norge - glemte vi EØS avtalen?

En studie av endringer i riksvegpolitikken under
regjeringen Solberg

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Tore Malterud
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Jeg ønsker med denne avhandlingen å rette fokuset mot Norges forpliktelser i EØS-avtalen, og hvilke konsekvenser avtalen har for hvordan vi innretter og organiserer offentlig sektor. I denne oppgaven er problemstillingen konkretisert og eksemplifisert gjennom veireformen, og helt konkret den delen av reformen som omhandler opprettelsen av et statlig utbyggingsselskap på veg; Nye Veier AS. Dette selskapet har fått en rolle som vegutbygger på riksvegnettet, i tillegg til Statens vegvesen.

Jeg har ønsket å finne ut av om opprettelsen av selskapet er i strid med Norges forpliktelser i EØS-avtalen. Relevante EØS-artikler i denne sammenhengen er de artiklene som omhandler konkurranseforhold, anskaffelser og statlige monopoler. Jeg har ikke vurdert omleggingen i Norge opp mot europeiske integrasjonsteorier, siden disse ser på makroperspektivet, om hvorfor europeisk integrasjon startet for mer enn 70 år siden, og hvilke krefter som har drevet dette fremover.

Opgaveløsningen tar utgangspunkt i noen hypoteser. For det første legger jeg til grunn en hypotese om at situasjonen der staten går fra én vegutbygger (Statens vegvesen) til to vegutbyggere (Statens vegvesen og Nye Veier AS), kan betraktes som å gå fra et **monopol** til et **duopol**.

For det andre legger jeg til grunn en hypotese om at det er en **konkurransesituasjon** mellom Statens vegvesen og Nye Veier AS, og at Samferdselsdepartementet som oppdragsgiver definerer **konkurranskriteriene** i oppgavefordelingene mellom konkurrentene.

EØS-avtalens artikkel 53 og 59 gir deltakende land føringer for konkurranse (prinsipper om likebehandling og forutberegnelighet) og konkurranseforhold mellom foretak (både offentlige og private). Sentrale stikkord og føringer handler bl.a. om det at økonomiske midler og offentlig støtte **kan** være konkurransevridende. I denne avhandlingen viser jeg at det er vanskelig å finne gode og konkrete svar på om oppgavens aktører kan ansees som «foretak», og at det dermed heftes en usikkerhet ved om EØS-avtalens føringer gjelder. Jeg viser også at det kan heftes **usikkerhet til om direkte tildelte økonomiske midler til Nye Veier AS kan betraktes som offentlig støtte** ut ifra gitte definisjoner. Hvis dette faller i kategorien «offentlig støtte», innebærer det en konkurransevridning i forholdet til Statens vegvesen (evt. også andre mulige aktører hvis det kan legges til grunn full konkurranseutsetting).

Jeg viser også gjennom avhandlingen at når det gjelder konkurranseforholdet mellom aktørene Nye Veier AS og Statens vegvesen, finner jeg **lite tydelig og konkret dokumentasjon på hvilke tildelingskriterier** som gjelder for fordeling av portefølje. Denne usikkerheten bekreftes også hos aktørene selv.

Gjennom forberedelsesarbeidet med veireformen skulle det ihht. Utredningsinstruksen vært foretatt nødvendige utredninger med formål å hensynta og sikre bl.a. at Norges forpliktelser inn i EØS-avtalen ble ivaretatt. Gjennom denne avhandlingen mener jeg å ha vist at opplysninger og dokumentasjon på evt. utredninger, har vært vanskelige å finne. I etterkant av arbeidet med avhandlingen sitter jeg dermed igjen med flere spørsmålsstillinger som jeg ikke har greid å finne svar på i min søken etter å finne ut av om veireformen og opprettelsen av Nye Veier AS er tilfredsstillende i det å ivareta Norges forpliktelser i EØS-avtalen.

Abstract

With this thesis, I will focus on Norway's obligations towards the EEA Agreement, and the consequences of the agreement on how we have structured and organized the public sector. In the paper, the problem is clarified and exemplified through the road reform, and specifically the part of the reform dealing with the establishment of a state-owned company for roadbuilding; Nye Veier AS. This company has been given a role as a road developer on the national road network, in addition to the Norwegian Public Roads Administration.

I have the intention of finding out more about whether the establishment of the company is in violation of Norway's obligations under the EEA Agreement. Relevant EEA articles in this context are the articles dealing with competition, public procurement and state monopolies.

The analysis is based on some hypotheses. Firstly, I assume as a hypothesis, that the situation where the state goes from one single road developer (the Norwegian Public Roads Administration) to two road developers (the Norwegian Public Roads Administration and Nye Veier AS) can be regarded as going from a monopolistic to a duopolistic situation.

Secondly, I present a hypothesis that there is a competitive situation between the Norwegian Public Roads Administration and Nye Veier AS, and that the Ministry of Transport and Communications as the client defines the competition criteria in the distribution of tasks between the competitors.

Articles 53 and 59 of the EEA Agreement provide participating countries with guidelines on competition (principles of equal treatment and predictability) and competition between undertakings (both public and private). Key words and guides include whether financial resources and public support can be distortive in competition. In this thesis, I demonstrate that it is difficult to find good and concrete answers as to whether the actors described in the thesis can be regarded as "enterprises", and that there is uncertainty as to whether EEA regulations apply. I also show that uncertainty can be raised as to whether directly allocated funds to Nye Veier AS can be regarded as public support based on given definitions. If this falls into the category of "public support", it implies an influence on competition in relations toward the Norwegian Public Roads Administration (and possibly also other actors in case a situation with full competition would be assumed).

I also intend to show through the thesis that when it comes to the competitive relationship between the actors Nye Veier AS and the Norwegian Public Roads Administration, little clear and concrete documentation on the criteria for allocation are to be found applying to the distribution of tasks. This uncertainty is also confirmed by the actors themselves.

Through the preparatory work on the road reform, this should have been done in accordance with the (general) assessment instructions. Through this, necessary investigations should have been carried out with the aim of assessing and ensuring that Norway's obligations under the EEA Agreement are respected.

Through this thesis I will show that information and documentation on possible such investigations have been difficult to find. Following the work on the thesis, I am thus left with several questions. I have not been able to find absolute answers to in my quest whether the establishment of Nye Veier AS are satisfactory in meeting Norway's obligations under the EEA agreement.

Forord

Denne masteravhandlingen representerer den avsluttende delen av min Master of Public Administration, et Masterstudie i regi av NTNU (Norges Teknisk-naturvitenskapelige Universitet) Handelshøyskolen.

Studiet har vært samlingsbasert og gått over snart 2.5 år. I januar 2018 startet jeg opp med første samling i Trondheim, og ble der møtt av både dyktige og motiverte forelesere samt en fin gjeng med interesserte og motiverte studenter, hovedsakelig ansatte i offentlig sektor. I tillegg til å ha vært igjennom mange interessante tema og samlinger, har også studiet hatt et internasjonalt fokus, med blant annet obligatorisk sommerskole i Brugge samt en studiesamling lagt til Brussel. Gjennom de to internasjonale samlingene, møtte vi og besøkte blant annet EU-institusjonene, Trøndelags Europakontor samt Norges EU-delegasjon.

Studiet har vært både interessant og høyst relevant for min del. Parallellt med gjennomføringen har min arbeidsplass Statens vegvesen vært gjennom en stor og lang omstillingsreise, inneholdende både politiske reformer og store interne endringsprosesser. Det har dermed vært særs interessant gjennom studiet å få en faglig ballast og tyngde på slike prosesser i offentlig sektor, samtidig som at jeg faktisk har hatt anledning til å følge teori og virkelig praksis parallellt. Det har dermed heller ikke vært vanskelig å finne relevante tema å skrive om - både når det gjelder fagnotater og prosjektoppgaver! Det har også vært veldig nyttig og fruktbart for meg å bli kjent med og møte medstudenter fra andre områder innenfor offentlig sektor. Problemstillingene (og frustrasjonene) har ofte vist seg å være høyst sammenlignbare, noe som har vært til god hjelp for meg i det at det ikke bare er i mitt hode at verden tidvis oppleves som både ubegripelig og kaotisk ift. prosesser i offentlig sektor.

De to utenlandssamlingene på studiet, fanget min første interesse inn mot denne avhandlingens innhold, og når jeg så får tildelt en veileder med et brennende engasjement og ikke minst en stor kunnskap om europapolitikk og Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen, var jeg ikke vanskelig å lede inn mot masteroppgavens tematikk. Helt fra Nye Veier AS ble etablert i 2015, har jeg vært nysgjerrig på å finne ut mer av denne «innretningen» og spesielt relasjonen og forholdet mellom selskapet og min egen arbeidsplass Statens vegvesen. Gjennom MPA-studiet har jeg videre fanget interesse for innretning og forvaltning av offentlig sektor, og når Norges forhold til EØS «dukket» opp som en mulig infallsvinkel inn i masteroppgaven, var det en ypperlig anledning for meg å kunne «kombinere» alle disse temaene. Så tusen takk Tore for god hjelp i det å sette meg på sporet av en interessant vinkling inn i masteroppgaven, og tusen takk også for fremragende bistand og hjelp undervegs i oppgaveskrivingen!

Det å gjennomføre et slikt studie parallellt med å være i full jobb (og vel så det) har gjort at det har blitt mange timer foran PC og bøker i studieperioden, og kanskje spesielt det siste halve året der masteroppgaveskriving har tatt mye tid. Dette har vært spesielt krevende også sett i sammenheng med en stor omorganisering i egen etat. Det siste halvåret av 2019 hadde jeg to lederjobber, og de første månedene i 2020 har fram til nå bestått av å bygge opp en ny organisasjon, som i seg selv har medført stor arbeidsbelastning. Det har dermed blitt mye ekstra belastning på de der hjemme, og der spesielt Bjørn-Wiggo skal ha en stor takk for mye tålmodighet med bl.a. mange turer alene sammen med Zimba (hunden vår) uten «ho mor». Uten denne støtten hadde jeg ikke greid å få gjennomført studiet. Love you og tusen takk!

Innhold

| | |
|--|----|
| Figurer | xi |
| Forkortelser | xi |
| 1. Innledning..... | 1 |
| 2. Problemstilling og forskningsspørsmål..... | 4 |
| 2.1 Problemstilling | 4 |
| 2.2 Forskningsspørsmål | 5 |
| 2.2.1 Forskningsspørsmål nr.1 | 5 |
| 2.2.2 Forskningsspørsmål nr.2 | 5 |
| 2.3 Definisjoner og avgrensninger..... | 6 |
| 2.3.1 Definisjoner..... | 6 |
| 2.3.2 Avgrensninger | 7 |
| 3. Referanseramme og bakgrunnsstoff | 8 |
| 3.1 EU/EØS-avtalen | 8 |
| 3.1.1 EU/EØS og fri konkurranse, betingelser og prinsipper | 9 |
| 3.1.2 EU/EØS og konkurranseregler for offentlige foretak | 9 |
| 3.1.3 EU/EØS og konkurranseforhold mellom foretak | 10 |
| 3.1.4 EU/EØS og statsmonopoler..... | 11 |
| 3.2 Statsforvaltningen og etatsstyring | 11 |
| 3.2.1 Etatsstyring av statlige virksomheter | 11 |
| 3.2.2 Samferdselsdepartementet..... | 12 |
| 3.2.3 Veireformen | 13 |
| 3.2.4 Nye Veier AS (NVA)..... | 13 |
| 3.2.5 Statens vegvesen (SVV)..... | 14 |
| 4. Teoretisk perspektiv | 16 |
| 4.1 New Public Management (NPM) og New Public Leadership (NPL) | 16 |
| 4.2 Økonomisk teori - Aktørteorier og transaksjonskostnader | 17 |
| 4.2.1 «Public-choice»-teorien (PC-teorien)..... | 17 |
| 4.2.2 «Prinsipal-agent»-teorien (PA-teorien)..... | 17 |
| 4.2.3 Transaksjonskostnader | 18 |
| 4.3 Beslutningsteorier | 18 |
| 5. Metode | 19 |
| 5.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming | 19 |
| 5.2 Valg av forskningsdesign og metode..... | 19 |
| 5.3 Valg av datainnsamlingsmetode | 20 |
| 5.3.1 Dokumentanalyse | 20 |

| | | |
|---------|---|----|
| 5.3.2 | Dybdeintervjuer | 21 |
| 5.4 | Metodisk tilnærming til analyse og fortolkning av data | 23 |
| 5.5 | Vurdering av datas kvalitet..... | 24 |
| 6. | Empiri og analyse..... | 25 |
| 6.1 | Dokumentanalyse..... | 25 |
| 6.1.1 | EØS-avtalens opprinnelse..... | 25 |
| 6.1.2 | Politiske plattformer/tiltredelseserklæringer – og litt historikk til innrettingen av offentlig forvaltning..... | 25 |
| 6.1.3 | Perspektivmeldingen..... | 28 |
| 6.1.4 | Produktivitetskommisjonen..... | 29 |
| 6.1.4.1 | Produktivitetskommisjonens første rapport «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd» | 29 |
| 6.1.4.2 | Produktivitetskommisjonens andre rapport «Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» | 32 |
| 6.1.5 | Rapport «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører» | 32 |
| 6.1.6 | Eierskapsmelding | 35 |
| 6.1.7 | Stortingsmeldingen om opprettelsen av Nye Veier AS | 37 |
| 6.1.8 | Tilleggsproposisjon til statsbudsjettet 2016 | 39 |
| 6.1.9 | Nasjonal transportplan 2018-2029 | 39 |
| 6.1.10 | Nasjonal transportplan 2022-2033 | 40 |
| 6.1.11 | Økt portefølje til Nye Veier AS i 2019..... | 41 |
| 6.2 | Dybdeintervjuer | 41 |
| 6.2.1 | Gruppering 1 – Nye Veier AS | 41 |
| 6.2.1.1 | Åpningsspørsmål..... | 41 |
| 6.2.1.2 | Spørsmål om kjennskap til EØS-avtalens forpliktelser og evt. føringer for hva dette har å si for organisering av statlig vegbygging i Norge | 41 |
| 6.2.1.3 | Spørsmål om tildelingskriterier mellom SVV og NVAS, og hvordan disse framkommer | 42 |
| 6.2.1.4 | Spørsmål om ulike markedsformer og refleksjoner rundt dette | 42 |
| 6.2.1.5 | Avslutning, evt. andre refleksjoner til oppgavens tematikk | 43 |
| 6.2.1.6 | Oppsummering | 43 |
| 6.2.2 | Gruppering 2 – Statens vegvesen..... | 44 |
| 6.2.2.1 | Åpningsspørsmål..... | 44 |
| 6.2.2.2 | Spørsmål om kjennskap til EØS-avtalens forpliktelser og evt. føringer for hva dette har å si for hvordan statlig vegbygging organiseres i Norge | 44 |
| 6.2.2.3 | Spørsmål om tildelingskriterier mellom SVV og NVAS, og hvordan disse framkommer | 44 |
| 6.2.2.4 | Spørsmål om ulike markedsformer og refleksjoner rundt dette | 45 |
| 6.2.2.5 | Avslutning, evt. andre refleksjoner til oppgavens tematikk | 45 |

| | | |
|---------|--|----|
| 6.2.2.6 | Oppsummering | 45 |
| 6.2.3 | Henvendelse til Norges EU-delegasjon | 46 |
| 6.3 | Drøfting av relevante EØS-artikler | 46 |
| 6.3.1 | Artikkel 16 - Statlige handelsmonopoler | 46 |
| 6.3.2 | Artikkel 53 – Om offentlige foretak | 46 |
| 6.3.3 | Artikkel 53 – om foretak og konkurranseforhold innad | 50 |
| 6.4 | Drøfting av Forskingsspørsmål nr.1 | 51 |
| 6.4.1 | Drøfting opp mot teorigrunnlag | 51 |
| 6.4.2 | Funn fra dokumentanalyse | 52 |
| 6.4.3 | Funn fra dybdeintervju..... | 53 |
| 6.4.4 | Oppsummering med hensyn til Forskningsspørsmål nr.1 | 53 |
| 6.5 | Drøfting av Forskingsspørsmål nr.2 | 54 |
| 6.5.1 | Drøfting opp mot teorigrunnlag | 54 |
| 6.5.2 | Funn fra dokumentanalyse | 56 |
| 6.5.3 | Funn fra dybdeintervju..... | 57 |
| 6.5.4 | Oppsummering med hensyn til Forskningsspørsmål nr.2 | 58 |
| 7. | Sammenfatning og konklusjon | 59 |
| 8. | Avsluttende refleksjon | 61 |
| | Referanser..... | 63 |
| | Vedlegg 1 | 67 |

Figurer

| | |
|--|-----|
| <i>Figur 3.1 Organisering Nye Veier AS, pr.31.12.19</i> | 14 |
| <i>Figur 3.2 Organisering av Statens vegvesen 2003-2019</i> | 14 |
| <i>Figur 3.3 Organisering av Statens vegvesen fra 1.1.2020</i> | 145 |

Forkortelser

| | |
|-------------|--|
| NTNU | Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet |
| SVV | Statens vegvesen |
| NVAS | Nye Veier AS |
| NSB | Norges Statsbaner |
| NAV | Den statlige Arbeids- og velferdsstaten og de delene av kommunenes sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene |
| SD | Samferdselsdepartementet |
| UD | Utenriksdepartementet |
| KMD | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| EU | Den europeiske union |
| EØS | Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet |
| EØS-avtalen | Avtale som sikrer Island, Liechtenstein og Norge full tilgang til EUs indre marked |
| EFTA | European Free Trade Association (Det europeiske frihandelsforbund). En frihandelsavtale mellom Norge, Island, Liechtenstein og Sveits |
| ESA | EFTA Surveillance Authority. EFTAS overvåkningsorgan |
| NPM | New Public Management |
| Post-NPM | Post-New Public Management; En reaksjon i etterkant av NPM |
| NPL | New Public Leadership |
| PC-teorien | Public Choice teorien |
| PA-teorien | Prinsipal Agent teorien |
| MRS | Mål- og resultatstyring |
| NTP | Nasjonal Transportplan |
| NOU | Norges offentlige utredninger |
| Meld.st. | Stortingsmelding, brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten forslag til konkrete vedtak eller ny eller endret lovgivning |
| Prop. S. | Proposisjon til Stortinget, et dokument fra regjeringen der Stortinget bes om å fatte et vedtak |

1. Innledning

«Statens vegvesen må nå slåss med det statlige selskapet Nye Veier om hvert eneste veiprosjekt. Det er stikk i strid med hva Regjeringen lovet da den laget seg et eget vegselskap». Dette sitatet er hentet fra Aftenposten 2.juli 2019 (Bentzrød, 2019) i et oppslag knyttet til åpningen av ny E18 mellom Tvedestrand og Arendal. I samme artikkel bekrefter samferdselsminister Jon Georg Dale (Frp) at «..fra nå av blir det full konkurranse om hvert eneste norske veiprosjekt mellom Nye Veier og Veivesenet..». Videre responderer Sverre Myrli, Samferdselspolitisk talsmann for Arbeiderpartiet, med at «Dette er oppsiktsvekkende. I såfall må regjeringen gi Veivesenet de samme arbeidsbetingelsene som Nye Veier..». Og påtroppende Utbyggingssjef Kjell Inge Davik i Statens vegvesen omtaler i samme artikkel utfordringene med at «Nye Veier løper 100 meter, vi løper 110 meter hekk.»

Dette oppslaget står samtidig i kontrast til Transport- og kommunikasjonskomiteens behandling av opprettelsen av selskapet, der det framkommer at «Selskapet vil få en enerett til å gjennomføre oppgavene som det blir tillagt og skal ikke drive konkurranse med andre om oppgaven» (Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett vei - reformer i veisektoren, 2014-2015).

Hvordan staten og offentlig sektor forøvrig velger å organisere sin virksomhet på, er – og har vært – gjenstand for mange diskusjoner og utredninger gjennom mange år. De siste 30 årene er det spesielt «New Public Management (NPM) – bølgen», som videre gikk over i «post-NPM», som har hatt særlig betydning (Christensen Tom, Egeberg Morten, Lægreid Per & Aars Jacob, 2014, kap.11). Dette har også medført konsekvenser for hvordan lederrollen har utviklet seg, der den er blitt mer ansvarliggjort og tydelig, både politisk og administrativt, ofte omtalt som New Public Leadership (NPL) (Brookes & Grint, 2010).

Norges tilslutning til EØS-avtalen (trådte i kraft i 1994) har i tillegg ført til at flere reguleringer kommer utenfra. EØS-avtalen gir EFTA/EØS-landene adgang til EUs indre marked, samtidig som den gir EU en betydelig rolle i EFTA/EØS-landenes lovgivning. Hensikten med EUs indre marked har vært å etablere et felles marked i Europa der grenser og nasjonalitet ikke skal legge restriksjoner på handel, investeringer og arbeidsmuligheter. «I tillegg til å lette bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, hviler konstruksjonen av et indre marked på at regelverk harmoniseres, blant annet for å legge til rette for like konkurransevilkår» (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), kap.2.5).

EU-regelverket har imidlertid så langt stilt forholdsvis få krav til hvordan nasjonal forvaltning skal organisere seg, det har først og fremst rettet seg mot innholdet i ulike politikk- og forvaltningsområder (Christensen Tom et al., 2014, kap.10). Det er imidlertid deler av regelverket som både direkte og indirekte gir føringer for innretting av forvaltningen, spesielt det som omhandler tema som konkurranse, offentlige foretak og statlige handelsmonopoler.

Historikken de siste 30 årene rundt offentlig forvaltning i Norge, viser mange store utredninger og reformer, som i større og mindre grad har vært preget av Norges forpliktelser til EU. Reformprogrammer har hatt preg av NPM, noe som har blitt ytterligere forsterket med borgerlig regjering fra 2013, der fokus har vært på at mindre byråkrati og effektivisering av offentlig sektor skal føre til mer tid for tjenesteproduksjon. I tillegg har

det vært et økende fokus på konkurranse i offentlig sektor (Regjeringen, 2018, s. 25), samt at oppgavefordeling mellom stat og kommune er gjennomgått og konkretisert gjennom Kommune- og regionreformen (Regjeringen, 2019a, s. 59). Innenfor de nevnte områdene er eventuelle konsekvenser rundt Norges forpliktelser i EØS-avtalen ikke særlig omtalt.

Et tilsvarende historisk blikk spesifikt på Samferdselssektoren og offentlig forvaltning, viser tilsvarende diskusjoner og debatter, også om tilknytningsformer for forvaltningsbedriftene. De først omtalte diskusjonene startet på begynnelsen av 1990-tallet, der Ap gikk inn for at både Televerket, Postverket og Statsbanene skulle fortsette som forvaltningsbedrifter, men der de likevel (noen få år senere), foreslo å omgjøre Televerket til statsaksjeselskap og de to andre til særlovselskaper (Christensen Tom et al., 2014, s. 42).

I perioden rundt 2002-2003 kom så en runde med endringer i tilknytningsformer, indre organiseringer og konkurranseutsettinger, der eksempelvis Statens vegvesen gikk fra fylkesvise kontorer til større regioner, og all produksjonsretta virksomhet i etaten ble utskilt (Mesta) og konkurranseutsatt. Luftfartsverket gikk fra statlig forvaltningsetat til statlig eid aksjeselskap (Avinor AS), og det samme var gjeldende for Flytoget, som på samme tid også ble etablert som statlig eid aksjeselskap.

I 2014-2015, og dermed i etterkant av regjeringen Solbergs første tiltredelseserklæring i 2013, er det initiert 2 store reformer innenfor veg- og jernbanesektoren; «På rett veg - reformer i vegsektoren» (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren) og «På rett spor - reform av jernbanesektoren» (Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor - reform av jernbanesektoren). I tillegg er Regionreformen (Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner, 2018-2019), med virkning fra 01.01.2020, vedtatt.

De to først nevnte reformene begrunnes å ha som formål å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren, og begreper som forretningsmessighet, rasjonalitet, mer hensiktsmessig styringsstruktur, mer helhetlige løsninger for transportsektoren og økt bruker-/kundefokus går igjen som hovedmomenter. Begge reformene medfører en stor grad av horisontal oppdeling av etater (skille mellom ulike roller) i tillegg til vertikal differensiering av oppgaveutførelse (både indre og ytre fristilling) (Christensen Tom et al., 2014, kap.11).

Den tredje reformen; Regionreformen (Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner, 2018-2019), er initiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formålet med den er å lage færre og mer robuste fylkeskommuner, samt å styrke dem som regionale utviklingsaktører med en endring i oppgavefordelingen mellom staten og fylkene (overføre flere oppgaver fra staten til de nye fylkene). Innenfor Samferdselsområdet er det avviklingen av «sams vegadministrasjon»¹ som er den største saken, med den konsekvens at ca.1800 ansatte i Statens vegvesen (SVV) er overført til de nye regionene (fylkene).

Etter at det har vært relativt stabile forhold i samferdselssektoren i mange år, har det dermed (siden Solberg-regjeringen tok over i 2013), vært initiert flere reformer som har til dels store konsekvenser for berørte etater. Konsekvensen er blitt oppsplitting og

¹ «Sams vegadministrasjon»: Ordningen har eksistert i 125 år, og omhandler det at det gjennom vegloven ("Lov om vegar (veglova)," 1964) er nedfelt at det er Statens vegvesen som er fagadministrasjon både for staten og riksvegene, og for fylkeskommunen og fylkesvegene. Som en konsekvens av Regionreformen (Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner, 2018-2019) skal ordningen avvikles fra 1.1.2020, og ca.1800 ansatte fra SVV skal dermed overføres til de nye fylkeskommunene.

fristilling av de fleste involverte etater, og noen av virksomhetene er også leverandører av de samme tjenestene, og således konkurrenter.

Konsekvenser for innretning av offentlig sektor og Norges forpliktelser i EØS-samarbeidet er ikke særlig framtrædende i nevnte regjeringserklæringer og reformer. Jeg ønsker dermed med denne oppgaven å se nærmere på om det er gjort konkrete vurderinger av EØS-avtalens forpliktelser innenfor samferdselsområdet og helt spesifikt til gjennomføring av veireformen og det at staten går fra en monopolsituasjon til en konkurransesituasjon mellom to statlige aktører i Statens vegvesen og Nye Veier AS.

2. Problemstilling og forskningsspørsmål

I dette kapitlet vil jeg redegjøre nærmere for oppgavens problemstilling og videre konkretisering mot oppgavens forskningsspørsmål. Jeg omtaler i tillegg noen sentrale definisjoner jeg har valgt å legge til grunn, samt de avgrensningene jeg har gjort i oppgaveløsningen.

2.1 Problemstilling

Veireformen (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren) gir flere nye føringer for offentlig forvaltning innenfor vegområdet, og omhandler blant annet opprettelsen av et nytt og eget utbyggingsselskap for vegbygging. Selskapet har i ettertid fått navnet «Nye Veier AS» (NVAS). Regjeringens formål med selskapet er «å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen det blir gitt ansvar for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand». Selskapet skal også etter hvert få ansvar for drift og vedlikehold av veg det har bygd. Parallelt med at det nye utbyggingsselskapet er opprettet, skal også Statens vegvesen (SVV) fortsette å ha ansvaret for å gjennomføre utbygging, drift og vedlikehold av riksveg.

Opprettelsen av vegselskapet har skapt debatt, og spesielt det som omhandler forholdet mellom NVAS og SVV. Artikkelen «Regjering på ville veier» (Werner, 2019) omtaler dette med at «Staten skal konkurrere med seg selv om å bygge og drifte veier best og billigst», men der aktørene har ulike konkurransebetingelser og der «Nye Veier fikk særfordeler helt fra starten av... Statens vegvesen ble dessverre sittende igjen med et handikap». Konkret omtales det at «..mens Statens vegvesen er avhengig av de årlige bevilgningene over statsbudsjettet, har Nye Veier fått en betydelig pengesum til disposisjon..», «..det nye vegselskapet har også større frihet til å endre framdrift og rekkefølge på prosjektene...» og sist hevdes det i artikkelen at Nye Veier har fått lov til å bygge motorveger etter lavere standarder enn Statens vegvesen, noe som naturlig nok medfører billigere vegprosjekter.

Som følge av flere iverksatte reformer innenfor samferdselsområdet de seinere årene, er det ikke bare innenfor vegområdet at statlige virksomheter skal konkurrere med hverandre. Som en konsekvens av jernbanereformen (Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor - reform av jernbanesektoren), er det en tilsvarende situasjon der flere statlige aktører skal konkurrere om statlige oppdrag, Vy-gruppen AS og Flytoget AS er eksempler på dette.

EØS-samarbeidet forplikter Norge på mange områder, bl.a. innenfor konkurranseforhold, anskaffelser og også det som angår statlige monopoler. Som nevnt innledningsvis i oppgaven, har innrettingen av den statlige forvaltning vært gjenstand for mange diskusjoner og utredninger gjennom mange år. Dette har handlet både om oppgavefordelinger mellom forvaltningsnivåene, antall forvaltningsnivå, men også hvordan de ulike forvaltningene skal organiseres ift. eierskap/fristilling, horisontal oppdeling, konkurranseutsetting etc. (Christensen Tom et al., 2014, kap.11). Men i hvilken grad har våre forpliktelser gjennom EØS-avtalen vært drøftet i slike sammenhenger?

Spørsmålsstillingens relevans bekreftes noe i innledningen til en rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe fra 2018 (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018), der det framkommer at «EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har de siste årene

behandlet flere klagesaker fra private som mener at offentlige aktører i markedet nyter godt av ulike konkurransefordeler i kraft av å være offentlige.»

Med denne oppgaven vil jeg gå nærmere inn i problemstillingen knyttet til hvordan staten velger å innrette sin forvaltning innenfor vegutbygging på, og i hvilken grad dette er vurdert og drøftet opp mot våre forpliktelser gjennom EØS-avtalen. Problemstillingen er både aktuell og samfunnsmessig relevant (Ringdal, 2018, kap.1), spesielt i en tid med stor politisk reformvillighet parallelt med at Norges forhold til EU og EØS-avtalen hyppig debatteres, bl.a. som en konsekvens av Brexit. Oppgaven vil videre være både faglig interessant og kunne gi ny kunnskap som er relevant for flere da det er mange ulike aktører som påvirkes av de omtalte reformene, både politiske og administrative nivå. Oppgavens problemstillinger kan også i stor grad oppfattes som prinsipielle, og angår dermed ikke bare samferdsels- og vegområdet, men offentlige virksomheter generelt. Konkret er det tatt utgangspunkt i veireformen som case, etableringen av Nye Veier AS og konkurranseforholdet mellom aktørene NVA og SVV, noe som innebærer at problemstillingen har vært forskbar, både i det at det finnes mye data og grunnlagsmateriale, men også at det har muliggjort innsamling av data.

Med denne innledningen ønsker jeg dermed å begrunne hvorfor jeg mener oppgavens problemstilling er både aktuell og relevant, og i tillegg hvorfor jeg mener den er forskningsbar i det at jeg benytter konkrete case som bakgrunnsmateriale.

2.2 Forskningsspørsmål

Veireformen i 2015 har medført opprettelse av selskapet Nye Veier AS, med formål å bygge ut riksvegnettet på politisk bestemte strekninger. Dette har dermed den konsekvens at staten har gått fra å ha én vegutbygger på riksveg (Statens vegvesen) til å ha to vegutbyggere på riksveg (Statens vegvesen og Nye Veier AS). Jeg legger til grunn at dette kan betraktes som en overgang fra et monopol til en duopolsituasjon, og jeg ønsker dermed med denne forskningsoppgaven å belyse følgende forskningsspørsmål:

2.2.1 Forskningsspørsmål nr.1

EØS-avtalen forplikter Norge blant annet innenfor konkurranseforhold, offentlig støtte og statlige monopoler. Jeg legger til grunn en hypotese om at landet nå har gått fra et statlig monopol til et statlig duopol innenfor riksvegutbygging.

- Mitt første forskningsspørsmål er dermed å finne ut om en slik markedsform tilfredsstillende Norges forpliktelser i EØS-avtalen.

2.2.2 Forskningsspørsmål nr.2

EØS-avtalen forplikter Norge blant annet innenfor konkurranseforhold og tilhørende konkurranseregler. Jeg legger til grunn en hypotese om at det er et konkurranseforhold mellom NVA og SVV i det å gjennomføre riksvegutbygging, og at oppdragsgiver (Samferdselsdepartementet) definerer konkurransekriteriene.

- Mitt andre forskningsspørsmål er dermed å finne ut av hvilke konkurransekriterier oppdragsgiver benytter i det å fordele oppdrag mellom duopolistene.

Gjennom å besvare de to forskningsspørsmålene, vil jeg søke å finne svar på hovedproblemstillingen.

2.3 Definisjoner og avgrensninger

Oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål er omfattende, og for i det hele tatt å kunne gå inn i oppgaveløsningen innenfor gitte rammebetingelser, har det vært nødvendig å gjøre noen forutsetninger inn i arbeidet. Dette handler både om å legge noen definisjoner til grunn, uten at disse skal utredes og utdypes nærmere, men også å avgrense og dermed spisse oppgavens tematikk gjennom å identifisere noen områder som ikke vil være en del av oppgavens fokus. Jeg vil i dette avsnittet konkretisere hvilke forutsetninger jeg har lagt til grunn i oppgaveløsningen.

2.3.1 Definisjoner

Oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål tar utgangspunkt i noen hypoteser som blant annet omhandler ulike *markedsformer*, det å *konkurrere* samt det at det er en *oppdragsgiver* (og en leverandør). Jeg vil i oppgaven legge følgende beskrivelser og definisjoner til grunn:

Marked og markedsformer

Marked defineres som «den samlede etterspørselen etter varer eller tjenester, avsetningsmuligheter eller avsetningsområde»². Det finnes ulike markedsformer innenfor et marked:

- **Monopol**, en markedssituasjon hvor det bare opptrer én bedrift på tilbudssiden. Ved monopol kan selgeren fastsette prisen slik at hans fortjeneste blir størst mulig.³
- **Duopol** er en markedssituasjon med to dominerende selgere av samme vare. En duopolsituasjon fører til ufullkommen konkurranse, da de to kjøperne kan utnytte sin markedsrett til å presse prisene.⁴ Det er også vesentlig å bemerke at duopolistene følger hverandres disposisjoner nøye.
- **Oligopol**, den tilstand som hersker på et marked når den overveiende del av tilbudet kommer fra noen få store foretak.⁵
- **Fullkommen konkurranse**, er en tilstand som kan oppstå i en markedsøkonomi som medfører at markedets tilpasning er Pareto-optimal⁶ og ingen inngripen i markedet kan forbedre velferden for noen konsumenter uten å forverre den for andre. Dersom en har fullkommen konkurranse *i alle markeder*, har en effektiv ressursutnyttelse slik som dette defineres i samfunnsøkonomi. Da vil tilpasningen være Pareto-optimal, og ingen aktører kan få det bedre uten at andre får det verre.⁷

² marked. (2018, 20. februar). I Store norske leksikon. Hentet 26. januar 2020 fra <https://snl.no/marked>

³ Andresen, Martin Eckhoff & Stoltz, Gerhard. (2014, 9. juni). monopol. I Store norske leksikon. Hentet 26. januar 2020 fra <https://snl.no/monopol>

⁴ Andresen, Martin Eckhoff. (2019, 28. august). duopol. I Store norske leksikon. Hentet 26. januar 2020 fra <https://snl.no/duopol>

⁵ Stoltz, Gerhard & Andresen, Martin Eckhoff. (2018, 20. februar). oligopol. I Store norske leksikon. Hentet 26. januar 2020 fra <https://snl.no/oligopol>

⁶ Pareto-optimalitet: en økonomisk tilstand hvor det ikke er mulig å omfordele godene på en slik måte at minst en person får økt velferd uten at andre får redusert sin velferd. (Idsø, Johannes. (2017, 30. mai). Pareto-optimalitet. I Store norske leksikon. Hentet 4. april 2020 fra <https://snl.no/Pareto-optimalitet>)

⁷ Idsø, Johannes & Andresen, Martin Eckhoff. (2014, 9. juni). fullkommen konkurranse. I Store norske leksikon. Hentet 27. januar 2020 fra https://snl.no/fullkommen_konkurranse

Konkurranse

Begrepet **konkurranse** kan defineres som: «Konkurranse, kamp, rivalisering, det å konkurrere; arrangement (f.eks. idrettsarrangement) der det konkurreres, mesterskap.»⁸

Oppdragsgiver og leverandør⁹

Oppdragsgiver standardiseres som en generell betegnelse på kjøperen i alle typer anskaffelser.

Leverandør standardiseres som en generell betegnelse på leverandøren i alle typer anskaffelser.

Jeg ønsker med disse definisjonene å konkretisere hva jeg dermed legger til grunn for de omtalte begrepene når de benyttes videre i oppgaven.

2.3.2 Avgrensninger

For at oppgaven skal kunne gjennomføres og begrense innenfor gitte rammebetingelser, har jeg vært nødt til å gjøre noen avgrensninger i oppgavens fokus, også som en del av det å få spisset tematikken inn mot det jeg har ønsket å forske på. Jeg har dermed lagt følgende avgrensninger til grunn i oppgaveskrivingen:

- Drøftinger og teorier knyttet til ulike markedsteorier er ikke en del av oppgaven, utover at oppgitte definisjoner i kap.2.3.1 legges til grunn
- Problemstilling og forskningsspørsmål drøftes ut ifra et statsvitenskapelig og markedsøkonomisk perspektiv. Oppgaven går dermed ikke inn på eksempelvis juridiske forhold.
- Veireformen (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren) inneholder flere forhold enn bare opprettelsen av veiutbyggingssekskapet. Denne oppgavens fokus handler spesifikt om opprettelsen av veiutbyggingssekskapet, og det er dermed kun det forholdet det fokuseres på – og ikke reformens øvrige innhold - når det i oppgaven henvises til veireformen.

Disse avgrensningene har til hensikt å lette arbeidet mot en konklusjon, og vil etter min vurdering, ikke svekke sannsynligheten med hensyn til validitet av mine observasjoner.

⁸ Stoltz, Gerhard. (2014, 16. mai). konkurranse. I Store norske leksikon. Hentet 28. januar 2020 fra <https://snl.no/konkurranse>

⁹ <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/definisjoner>

3. Referanseramme og bakgrunnsstoff

Det er mange aktører og mye bakgrunnsinformasjon knyttet til oppgavens tematikk. I dette kapittelet ønsker jeg å beskrive det jeg mener er relevant og essensielt i det å forstå og dermed forankre oppgavens problemstilling. Innledningsvis omtaler jeg det overordnede i EØS-avtalen, samt en nærmere beskrivelse av de artiklene jeg mener er relevante for denne oppgaven. Dette mener jeg er viktig å ha med seg for å få en oversikt over Norges internasjonale forpliktelser i det å være omfattet av denne avtalen. Deretter kommer en omtale av statsforvaltningens roller og ansvar, konkretisert og spisset mot oppgavens involverte aktører; Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Nye Veier AS. Dette mener jeg er viktig for å kunne forstå utforming og iverksetting av offentlig politikk.

3.1 EU/EØS-avtalen

EØS-avtalen (EØS-avtalen, Versjon 2014) er hovedfundamentet i Norges samarbeid med EU. Den sikrer fri bevegelse for personer, varer, tjenester og kapital, og gir norske bedrifter adgang til et marked av 500 millioner mennesker. Det overordnede målet med avtalen er å knytte EØS/EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein til EUs indre marked¹⁰. Det indre marked består av til sammen 31 land i Europa med mer enn 500 millioner borgere. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1994.

Norske myndigheter plikter å følge EØS-avtalen. Den såkalte lojalitetsplikten er nedfelt i EØS-avtalens artikkel 3 og er rettet både mot staten og mot norske domstoler.

For en medlemsstat i EU vil forordninger og direktiver fra EU legge seg som overnasjonale lover. De vil gjøre seg gjeldende i kraft av å være vedtatt av Rådet, Europaparlamentet og Europakommisjonen, som er EUs lovgivende organer. EØS-avtalen innebærer imidlertid ingen tilsvarende overføring av lovgivende makt til EUs institusjoner for Norge og de andre EFTA-landene Island og Liechtenstein. EØS-avtalen innebærer likevel en forpliktelse til at de rettsakter som innlemmes i avtalen, må gjennomføres og håndheves. Dette er av stor betydning for innbyggerne og næringslivet i Norge. Avtalen har bidratt til styrkede økonomiske forbindelser mellom alle landene i EØS-området og gitt innbyggerne rettigheter og fordeler de ellers ikke ville ha hatt (regjeringen.no).

Jeg oppfatter dermed at kjernen i EØS-avtalen er ikke-diskriminering basert på nasjonalitet. Og videre at så lenge Norge har forpliktet seg gjennom EØS-avtalen, gir dette oss mange muligheter og tilganger, men samtidig legger dette begrensninger på noen frihetsgrader som vi ellers ville hatt uten denne forpliktelsen. I og med at vi har sluttet oss til avtalen, legger jeg til grunn at det er gjort vurderinger som tilsier at avtalens fordeler og muligheter er ansett som større enn det ulemper og begrensninger gir oss.

¹⁰ «EU ønsker, at borgerne skal kunne studere, bo, købe ind, arbejde og gå på pension i et hvilket som helst EU-land og nyde godt af produkter fra hele Europa. Derfor sikrer det fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer i EU's indre marked. Ved at fjerne tekniske, juridiske og bureaukratiske hindringer giver EU også borgerne mulighed for frit at handle og gøre forretninger» (https://europa.eu/european-union/topics/single-market_da).

3.1.1 EU/EØS og fri konkurranse, betingelser og prinsipper

«Konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnadene nede, og fremmer innovasjon» (regjeringen.no). Og konkurransebegrepet kan også utdypes slik:

«Offentlig sektor skal få mest mulig ut av felleskapets midler når noe skal anskaffes, med de samfunnsøkonomiske følger dette har. Anskaffelsesregelverket skal bidra til at allmennheten har tillitt til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenlig måte, og sikre åpenhet rundt og kontroll med anskaffelsene i offentlig sektor. De EØS-rettslige reglene om offentlige anskaffelser hører ikke inn under konkurransereglene i avtalen, men reglene om det indre markedet.» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 97).

Dagens anskaffelsesregelverk er dermed en kombinasjon av EU/EØS-rett og nasjonal rett, og det er et grunnleggende krav at offentlige anskaffelser skal være gjenstand for konkurranse (EUs anskaffelsesdirektiv, 2014). Dette følges videre av Anskaffelsesloven (Anskaffelsesloven, 2017) med tilhørende Anskaffelsesforskrift (Nærings-og-fiskeridepartementet, Versjon 2016). Et grunnleggende prinsipp er videre at «Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet» (§4 i Anskaffelsesloven).

3.1.2 EU/EØS og konkurranseregler for offentlige foretak

Formålet med EØS-avtalen er å «fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, jfr. EØS-artikkel nr.1. Dette reguleres gjennom Konkursloven (Nærings-og-fiskeridepartementet, 2004) med tilhørende forskrifter og EØS-konkursloven (Nærings-og-fiskeridepartementet, 2005). Her forbys foretak å samarbeide slik at konkurransen begrenses, og gjør det mulig å gripe inn mot konkurransebegrensende fusjoner. Det er også forbudt for store, dominerende foretak å bruke metoder som kan stenge ute nye konkurrenter, eller presse eksisterende konkurrenter ut av markedet. Sentralt i EØS-avtalen og det som angår konkurranse, er artikkel 59 om offentlige foretak (EØS-avtalen, Versjon 2014);

1. «Når det gjelder offentlige foretak, eller foretak som EF's medlemsstater eller EFTA-statene gir særlige eller eksklusive rettigheter, skal avtalepartene avholde seg fra å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot reglene i denne avtale særlig i reglene i artikkel 4¹¹ og artikkel 53-63¹².»
2. «Foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning, eller som har karakter av et fiskalt monopol, skal være undergitt reglene i denne avtale, fremfor alt konkurransereglene, i den utstrekning anvendelsen av disse regler ikke er rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgaver som er tillagt dem. Utviklingen av samhandelen må ikke påvirkes i et omfang som strider mot avtalepartenes interesser.»

I tillegg omtaler artikkelens pkt.3 ESA's påse- og kontrollfunksjon.

Artikkel 59 regulerer dermed et forbud mot konkurransebegrensende samarbeid mellom offentlige foretak, der jeg oppfatter et hovedbudskap å være det at det ikke skal gis

¹¹ Artikkel 4: likebehandling av nasjonaliteter (EØS-avtalen, Versjon 2014)

¹² Artikkel 53: foretak – hindring, innskrenkning eller vridning av konkurransen. 54: konkurranse-utnyttelse av dominerende stilling. 55: konkurranse – overvåkningsorganenes rolle. 56: konkurranseforhold – overvåkningsorganenes rolle. 57: konkurranseforhold – foretakssammenslutninger. 58: konkurranseforhold – kompetente organer. 60: konkurranse. 61: statsstøtte. 62: statsstøtte – overvåkningsorganene. 63: statsstøtte. (EØS-avtalen, Versjon 2014)

statsstøtte¹³ til en definert aktør, slik at konkurransesituasjonen svekkes. Dette mener jeg er relevant å ha med seg videre inn i oppgavens problemstilling.

Et hovedskille mellom offentlig sektor (uavhengig av eierskap og innretning) og privat sektor er for øvrig at offentlig sektors rolle er å ivareta kollektive goder for alle innbyggere, korrigere for markedssvikt, sørge for sosial utjevning og trygghet, regulere og forvalte næringsliv og naturressurser, samt organisere tjenestetilbud bl.a. innenfor helse, omsorg og utdanning. Direkte offentlig eierskap i foretak har vært tuftet på industrielle og sektorpolitiske målsetninger, forvaltning av naturressurser, beredskaps- og sikkerhetshensyn m.m. (Produktivitetskommissjonen, 2015). Privat sektors primærmål er profittmaksimering.

3.1.3 EU/EØS og konkurranseforhold mellom foretak

EØS-avtalens artikkel 53 omhandler konkurranseforhold mellom foretak (EØS-avtalen, Versjon 2014):

1. «Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som kan påvirke handelen mellom avtalepartene, og som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen innen det territorium som er omfattet av denne avtale, skal være uforenlige med denne avtales funksjon og forbudt, særlig slike som består i
 - a) å fastsette på direkte eller indirekte måte innkjøps- eller utsalgspriser eller andre forretningsvilkår,
 - b) å begrense eller kontrollere produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer,
 - c) å dele opp markeder eller forsyningskilder,
 - d) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,
 - e) å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggsytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.»
2. «Avtaler eller beslutninger som er forbudt i henhold til denne artikkel, skal ikke ha noen rettsvirkning.»
3. «Det kan imidlertid erklæres at bestemmelsene i nr. 1 ikke skal anvendes på
 - avtaler eller grupper av avtaler mellom foretak
 - beslutninger eller grupper av beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak
 - samordnet opptreden eller grupper av slik opptreden, som bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling, samtidig som de sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordeler som er oppnådd, og uten
 - a) å pålegge vedkommende foretak restriksjoner som ikke er absolutt nødvendige for å nå disse mål, eller
 - b) å gi disse foretak mulighet til å utelukke konkurranse for en vesentlig del av de varer det gjelder».

EØS-avtalens artikkel 53 regulerer dermed konkurranseforhold mellom foretak, uavhengig av offentlig eller privat eierskap. Jeg oppfatter dermed at denne artikkelen er relevant for oppgavens problemstilling, og for så vidt også et godt eksempel på noen av de begrensningene Norge er omfattet av gjennom vår forpliktelse til EØS-avtalen (og som vi ikke hadde hatt hvis vi ikke hadde vært omfattet av avtalen).

¹³ Se fotnote 11, og refr. til artikkel 61-63.

3.1.4 EU/EØS og statsmonopoler

EØS-avtalens artikkel 16 (EØS-avtalen, Versjon 2014) omhandler statlige handelsmonopoler;

1. «Avtalepartene skal sikre at statlige handelsmonopoler blir tilpasset slik at det ikke vil forekomme noen forskjellsbehandling av statsborgere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning.»
2. «Bestemmelsene i denne artikkel skal anvendes på ethvert organ som avtalepartenes myndigheter rettslig eller faktisk, direkte eller indirekte, bruker til å kontrollere, styre eller merkbart påvirke importen eller eksporten mellom avtalepartene. Bestemmelsene skal også anvendes på monopoler som er delegert rettigheter av staten.»

Artikkel 16 regulerer dermed etableringen av statlige handelsmonopoler, og jeg oppfatter dermed at den kan være relevant i oppgavens spørsmålsstilling i det å gå fra et statlig monopol til en duopolsituasjon.

3.2 Statsforvaltningen og etatsstyring

Statsforvaltningen er regjeringens administrative apparat (regjeringen.no). Statsforvaltningen er i denne sammenheng de virksomhetene som er organisert som en del av staten som rettssubjekt, herunder departementene. Departementenes oppgave er å være faglig sekretariat for politisk ledelse, herunder utarbeide regjeringens forslag til Stortinget. Departementene er ansvarlig for å formulere, administrere, gjennomføre og overvåke politikken, herunder utarbeide og gjennomføre planer, programmer og budsjetter, samt forberede og håndheve lovverk (forvaltningsoppgaver) og informasjon. Andre viktige oppgaver er:

- utøvelse av myndighet, primært ved enkeltvedtak eller forskrifter
- gjennomføring av sektorpolitikk overfor blant annet kommuner, næringsliv, organisasjoner og borgere innenfor politisk gitte rammer
- styring og oppfølging av underliggende virksomheter (etatsstyring) og statseide selskaper (eierstyring).

Forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter utgjør også en del av statsforvaltningen.

3.2.1 Etatsstyring av statlige virksomheter

Etatsstyring er en viktig oppgave for departementene. Den omfatter styring og oppfølging av underliggende statlige virksomheter som er en del av statsforvaltningen (*Veileder i etatsstyring*, 2011). Etatsstyringen er regulert i Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten (Reglement for økonomistyring i staten, 2019). Reglementet gjelder i utgangspunktet for virksomheter i statsforvaltningen (her: Statens vegvesen), men i tillegg stilles det også krav til hvordan virksomhetene skal følge opp statens eierinteresser i statsaksjeselskaper etc. Her omtales at det «..skal utarbeides skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper..» (Reglement for økonomistyring i staten, 2019, §10). Dette er også fulgt opp gjennom regjeringens eierpolitikk (Regjeringens eierpolitikk, 2015), som dermed vil være gjeldende rammeverk for hvordan staten følger opp Nye Veier AS.

Konkret om styring av statlige forvaltningsorganer:

Økonomireglementet til staten er gjeldende for alle statlige forvaltningsorganer (Reglement for økonomistyring i staten, 2019). Om grunnleggende styringsprinsipper sier §4 at alle virksomheter skal fastsette mål- og resultatkrav, videre at det skal sikres at de oppnås og at ressursbruken skal være effektiv og tilslutt at det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag

Konkret om styring av Statsaksjeselskap underlagt aksjelovgivningen:

Førende retningslinjer for statsaksjeselskap (Regjeringens eierpolitikk, 2015) omhandler statsrådets ansvar overfor Stortinget, og ansvarsforhold/oppgavefordeling/kommunikasjon mellom statsråd/departement og selskapsledelse. Siden 2002 har dette vært fulgt opp gjennom med at det i hver stortingsperiode er lagt fram for Stortinget én melding om statens samlede direkte eierskap, en såkalt eierskapsmelding. I eierskapsmeldingen redegjør regjeringen for *hvorfor* staten eier direkte i selskaper, *hva* staten eier, inkludert hva som er statens begrunnelse for eierskapet og statens mål som eier i hvert selskap, samt *hvordan* staten utøver sitt eierskap, inkludert statens prinsipper for god eierstyring og statens forventninger til selskapene. Siste eierskapsmelding ble lagt fram 22.november 2019 (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping 2019), og denne viser bl.a. at det nå er 73 selskaper som staten har et direkte eierskap til, og der statens eierskap forvaltes direkte av et departement. Nye Veier AS er et av selskapene.

3.2.2 Samferdselsdepartementet

«Samferdselsdepartementet har det overordna ansvaret for rammevilkår for postverksemda, for luftfarts-, veg- og jernbanesektoren, for riksvegferjene, kystforvaltninga og hamne- og sjøtransportpolitikken» (sd.dep.no). Samferdselsdepartementet blir ledet av samferdselsministeren. Statssekretærene og politisk rådgiver utgjør den øvrige politiske ledelsen. Departementsråden er administrativ leder for departementet og den fremste rådgiveren til politisk ledelse i departementets saker.

«Et departement har tre hovedfunksjoner; det er faglig sekretariat for politisk ledelse, det har forvaltningsoppgaver overfor sektoren og det styrer underliggende virksomheter.» (Veileder i etatsstyring, 2011, kap.1.4). I denne oppgaven vil det være Samferdselsdepartementets rolle i det å styre underliggende virksomheter som er det interessante, og hvordan de gjennom etatsstyring og eierstyring av statlige selskaper sikrer at virksomhetene ivaretar sitt samfunnsoppdrag, bidrar til å oppnå mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt, samt opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt.

Departementets nettsider sier følgende om sitt ansvar for etatsstyring;

«Følge opp at etatene innenfor tildelte bevilgninger driver i samsvar med fastsatte mål og resultatkrav og andre forutsetninger fra Stortinget og departementet. Etatsstyring av **Statens vegvesen**, Vegtilsynet, Jernbanedirektoratet, Luftfartstilsynet, Kystverket, Statens havarikommisjon for transport og Statens jernbanetilsyn, inkludert tilsyn med tau- og kabelbaner og park- og tivolianlegg.»

Når det gjelder tilsvarende ansvar for selskapsstyring, beskrives følgende; «Forvalte eierinteressene til staten i de statlige aksjeselskapene Avinor AS, Vygruppen AS, **Nye Veier AS**, Mantena AS og Norske tog AS, og forvalte eierinteressene til staten i statsforetaket Bane NOR SF.»

3.2.3 Veireformen

Stortingsmelding om Veireformen (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren) ble vedtatt i Stortinget 15.06.2015, og er en del av oppfølgingen av regjeringens tidligere varslede reformarbeid i transportsektoren. Veireformen dannet grunnlaget for å etablere et utbyggingssselskap på vei som skal planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde noen lange veistrekninger, på en helhetlig og sammenhengende måte. Startporteføljen for selskapet omfattet 7 konkrete veistrekninger, med en oppstartportefølje på 130 mrd.kr. Det nye selskapet er et fullt ut statlig eid aksjeselskap, der SD forvalter statens eierinteresser, og samferdselsministeren skal være selskapets generalforsamling.

Regjeringens formål med utbyggingssselskapet er å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen det blir gitt ansvar for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand. Dette med bakgrunn i at SD vurderer at det kan være mulig «gitt en annen organisering og andre rammebetingelser enn i dagens situasjon, å gjennomføre utbygging, drift- og vedlikehold av deler av riksvegnettet enda mer effektivt» (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren). Det legges videre opp til at innbyrdes prioritering av veistrekninger i utbyggingsporteføljen, skal skje med bakgrunn i samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

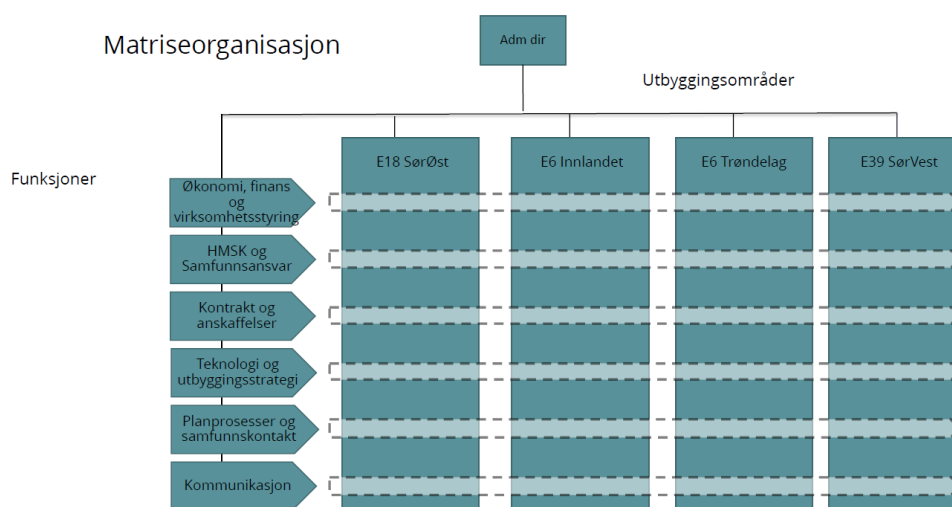
3.2.4 Nye Veier AS (NVAS)

Utbyggingssselskapet omtalt i kap.3.2.3 fikk etter hvert navnet Nye Veier AS (nyeveier.no). NVAS planlegger, bygger, drifter og vedlikeholder riksveistrekninger som selskapet er tildelt ansvaret for. Selskapet har en utbyggingsportefølje på 530 kilometer firefelts motorvei med en estimert utbyggingskostnad på rundt 157 milliarder kroner (målt i 2018-kroner). Utbygging av strekninger prioriteres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Selskapet ble stiftet i 2015 og har vært i ordinær drift fra 2016. NVAS har hovedkontor i Kristiansand. Ved utgangen av 2018 hadde selskapet 165 ansatte og 3,1 milliarder kroner i bokført egenkapital. Driftsinntektene i 2018 var 6,7 milliarder kroner (Årsrapport 2018 Nye Veier, 2019). NVAS har 18 veistrekninger i porteføljen, fordelt på fire utbyggingsområder. Staten eier 100 prosent av Nye Veier. Eiermyndigheten utøves gjennom årlig generalforsamling der eieren skal ha kontroll over styresammensetningen i selskapet, og selskapet inngår også i Statens eierberetning som utgis årlig av Nærings- og fiskeridepartementet. Selve forvaltningen av selskapet hører etter aksjelovens §6-12 inn under selskapet styre og daglig leder.

Selskapets finansieringskilder er bevilgninger over statsbudsjettet og bompenger. NVAS inngår utbyggingsavtaler med Samferdselsdepartementet for hvert enkelt veiprojekt selskapet prioriterer for utbygging. Bompenger er regulert i forskrift om betaling av bompenger. (Meld. St. 8 (2019-2020) Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping 2019).

NVAS er organisert med en matrisestruktur bygget opp med 4 Utbyggingsområder som rapporterer direkte til Administrerende Direktør, i tillegg til 6 stab/støtte funksjoner på tvers av områdene.

Figur 3.1 Organisering Nye Veier AS, pr.31.12.19¹⁴

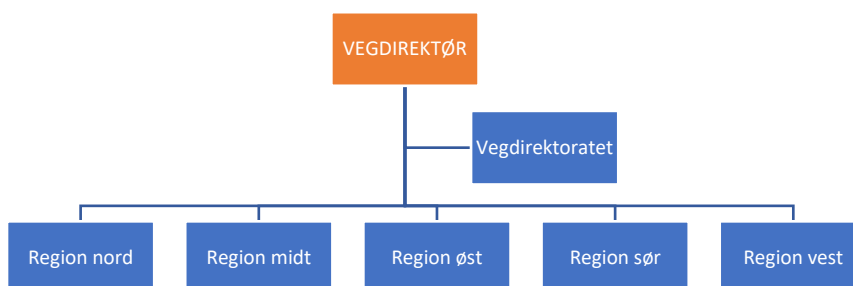


3.2.5 Statens vegvesen (SVV)

Statens vegvesen (SVV) er et forvaltningsorgan og statlig tjenesteproducent underlagt Samferdselsdepartementet (vegvesen.no). SVV har ansvaret for planlegging, bygging, drift- og vedlikehold av riksveger¹⁵ i Norge. I tillegg har etaten ansvaret for gjennomføring av førerprøver og tilsyn med kjøretøy og trafikanter. SVV er en stor organisasjon og består fra 1.1.2020 av ca.5000 ansatte geografisk spredt på mange lokasjoner over hele landet. Etaten forvalter mye offentlige midler, omsetningstall fra 2018 viser ca.60 mrd.kr (Statens vegvesen Årsrapport 2018).

Etaten har hatt ulike interne organiseringer opp gjennom årene. I årene 2003-2019 har den vært inndelt i seks driftsenheter: Vegdirektoratet og fem geografiske regionvegkontor.

Figur 3.2 Organisering av Statens vegvesen 2003-2019



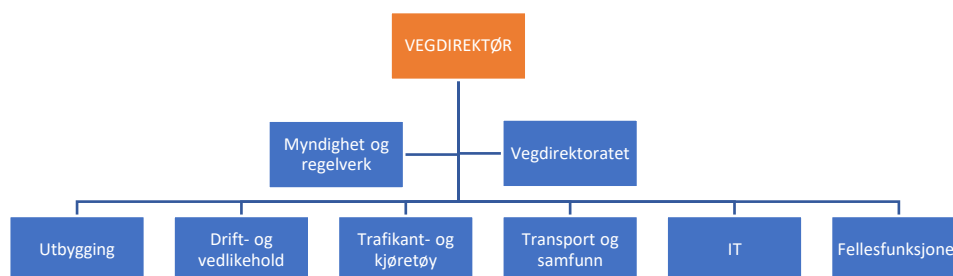
Fra 1.1.2020 er etaten gått over i en divisjonsbasert organisasjon; Vegdirektoratet og 6 fagdivisjoner. I tillegg er enheten Myndighet og regelverk opprettet som Vegdirektoratets fag- og myndighetsorgan. Denne organiseringen er hovedsakelig framkommet som en

¹⁴ Kilde: tilsendt på mail fra en av informantene fra Nye Veier AS

¹⁵ Gjennom vegloven ("Lov om vegar (veglova)," 1964) var SVV i 125 år fagadministrasjon også for fylkeskommunene gjennom «Sams vegadministrasjon». Som en konsekvens av Regionreformen (Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner, 2018-2019) ble ordningen utviklet fra 1.1.2020, og ca.1800 ansatte fra SVV ble fra samme tidspunkt overført til de nye fylkeskommunene.

følge av behovet for tilpasninger som en konsekvens av ulike reformer (Utredning om ny organisering av Statens vegvesen, 15.01.2019), samt behovet for å skille og tydeliggjøre rollene byggherre, myndighetsorgan og fagorgan. I denne oppgavens kontekst er det interessant å bemerke at divisjonene Utbygging og Drift- og vedlikehold er byggherreorganisasjoner, mens myndighetsrollen håndteres av Trafikant- og kjøretøy, Transport/samfunn, samt Myndighet og regelverk. IT og Fellesfunksjoner er støttefunksjoner til de andre divisjonene. Hver divisjon ledes av en divisjonsdirektør, som er direkte underlagt vegdirektøren:

Figur 3.3 Organisering av Statens vegvesen fra 1.1.2020



Rammene for etatens oppdrag er gitt gjennom Veglova ("Lov om vegar (veglova)," 1964), og instruks fra Samferdselsdepartementet (Instruks for Statens vegvesen). Gjennom Nasjonal Transportplan (12-årig) prioriteres innsatsområder og oppgaver. Konkretisering og stadfesting av oppgaver skjer i årlige statsbudsjetter. Mål- og resultatstyring har, siden midten av 2000-tallet, vært det overordnede styringsprinsippet i etaten – som i staten for øvrig – med et overordnet mål om mest mulig effektiv forvaltning av statens midler (Reglement for økonomistyring i staten, 2019). Styringsprinsippet operasjonaliseres gjennom balansert målstyring, der Vegdirektøren mottar årlige tildelingsbrev, basert på statsbudsjettet, fra SD. Tildelingsbrevet videreføres internt i etaten gjennom årlige Resultatavtaler mellom Vegdirektøren og dennes nærmeste ledere, og samme prinsipp videreføres i stor grad også på de neste 2-3 ledernivåene ut i organisasjonen. Resultatavtalene følges opp gjennom tertialrapport pr.30.april og 31.august, samt gjennom årsrapport.

4. Teoretisk perspektiv

I dette kapittelet beskriver jeg det teoretiske fundamentet som ligger til grunn for analysedelen i oppgaven. Innledningsvis presenteres innholdet og tankesettet i reformbølgen New Public Management som et bakteppe for hvordan offentlig virksomhet har utviklet seg gjennom 3-4 tiår. Dette anser jeg som relevant med bakgrunn i at et av utgangspunktene for oppgaven handler om hvordan staten og offentlig forvaltning velger å innrette sin virksomhet på.

Videre omtaler jeg økonomisk teori og mer konkret aktørteorier som utgangspunkt for ulike aktørers handlinger og agenda i et samarbeidsforhold. Herunder medtas også definisjoner av transaksjonskostnader, som er alle kostnader i et samarbeidsforhold som ikke går til direkte tjenesteproduksjon. Alt dette mener jeg er relevant i oppgavens drøfting av konsekvenser som følge av konkurranseforhold, eierskap/rammebetingelser, organisasjonsstruktur etc.

Tilslutt tar jeg med beslutningsteorier, noe jeg mener vil være relevant å ha med seg både i drøftingen rundt samarbeidsforhold i ulike markedsformer, i relasjonen mellom det politiske nivået og forvaltningen/gjennomføringsorganisasjonen, og kan også være relevant i det som angår interne forhold i begge virksomhetene Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Teorien for Europeisk integrasjon (McCormick, 2017) anser jeg som lite relevant for denne avhandlingen, og dermed omtales det ikke nærmere.

4.1 New Public Management (NPM) og New Public Leadership (NPL)

NPM er en fellesbetegnelse for den blå bølgen med reformer som har til felles at de er inspirert av det private og/eller økonomisk rasjonell tankegang (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2011). Utgangspunktet for NPM var en kritikk om at offentlig sektor var blitt for stor og byråkratisk, at brukerorienteringen var for lav, og at det således var mye å lære av privat sektor både i det som angår markedstenkning/økonomi og det som angår det organisatoriske/ledelsesmessige (Christensen Tom et al., 2014).

Hovedkomponentene i NPM er «..markedsretting, organisatorisk oppsplitting og styring gjennom insentiver» (Christensen Tom et al., 2014, s. 202). Det er særlig to momenter som står sentralt; mål- og resultatstyring (MRS) og organisatorisk fristilling (oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer) (Christensen Tom et al., 2014, kap.11). Det refereres gjerne til at det politiske «skjønnnet» ble flyttet fra regjeringen, videre til forvaltningen, så til etatsledelse, deretter til fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn (Grønlie & Flo, 2009). Dette har også medført konsekvenser for hvordan lederrollen har utviklet seg, der den er blitt mer ansvarliggjort og tydelig, både politisk og administrativt, ofte omtalt som New Public Leadership (NPL) (Brookes & Grint, 2010).

Offentlig administrasjon og forvaltning har endret seg mye gjennom de siste tiårene, noe som både NPM og NPL beskriver. Mange av utviklingstrekkene er tydeliggjort og

konkretisert nettopp gjennom veireformen med opprettelsen av NVAs og den konkurransesituasjonen som er oppstått. Jeg mener derfor det i denne oppgaven er relevant og viktig å ha med seg disse teoriene, fordi man her prøver å ta inn trender og prinsipper som ligger bak både NPM og NPL. Spørsmålet om opprettelsen av NVAs og den nye situasjonen med hensyn til vegutbygging i Norge er et resultat av NPM eller NPL, ligger imidlertid utenfor målet for denne avhandlingen.

4.2 Økonomisk teori - Aktørteorier og transaksjonskostnader

Offentlig sektor er kompleks og består av mange aktører (Opstad, 2013). For bedre å kunne forstå dette, er det vesentlig å ha bakgrunnskunnskap om hva noen sentrale økonomiske teorier sier om aktører og roller.

4.2.1 «Public-choice»-teorien (PC-teorien)

«Sentralt i «public-choice»-teorien er hvordan samspillet foregår mellom ulike aktører når beslutninger tas» (Opstad, 2013, s. 318). Teorien har sitt utspring fra (Buchanan & Tullock, 1962), og omhandler det at ulike aktører i et samspill handler ut ifra egeninteresse samt at de har ulike preferanser. Aktørene i offentlig sektor vil være det politiske systemet og byråkratiet (både som helhet men også som enkeltindivider). Teorien bidrar til å forklare både hvordan enkeltaktører opptrer (ulike interesser og agenda, egoistisk og nyttemaksimerende ut i fra eget perspektiv (Niskanen, 1971), og også hvordan samspillet dem imellom er (Prinsipal-agent-teorien, se kap.4.3.2). Teorien kan dermed bidra også til å forstå hvorfor det ikke er enkelt å identifisere den beste løsningen, og at det dermed kan bli feilaktig ressursbruk i offentlig sektor. Dette vil også hjelpe til på forståelsen av hvorfor det kan feste seg et inntrykk av at offentlig sektor er ineffektiv (Opstad, 2013, kap.10). Det kan også være slik at det ikke er gitt at aktørene i offentlig sektor handler mindre i egeninteresse enn markedsaktørene i privat sektor gjør (Johnsen, 2007, s. 83). En parallell til dette ble allerede omtalt av (Downs, 1967), der forholdet mellom det politiske systemet og byråkratiet omtales. Her påpekes det at byråkrater kan ha egne agendaer som går på tvers av politiske føringer, og der det som en følge av kompleksiteten innenfor offentlig forvaltning, gis handlingsrom for dette.

4.2.2 «Prinsipal-agent»-teorien (PA-teorien)

I tillegg til at ulike aktører har ulike interesser, vil også samspillet mellom aktørene påvirke beslutningsprosesser, noe som er essensen i «Prinsipal-agent»-teorien. Det er vanskelig å spore opphavet til teorien, men Stephen Ross (Ross, 1973) var den første som fokuserte på relasjonen mellom prinsipal og agent, og beskrev utfordringen som ligger i at agenten ikke nødvendigvis vet hva prinsipalen ønsker. Teorien har senere blitt beskrevet i mange lærebøker, herunder (Opstad, 2013, s. 255):

«..det inngås en kontrakt mellom prinsipal og agent, der oppgavene blir delegert fra prinsipalen til agenten. Sistnevnte utfører tjenester og handler på vegne av prinsipalen og skal ivareta prinsipalens interesser.»

PA-teorien kan dermed benyttes til «..å analysere måleproblemer i iverksetting av offentlig politikk fordi den handler om desentraliseringsproblemer/agentproblemer..» (Johnsen, 2007, s. 66). Det er flere elementer som gir utfordringer i et slikt forhold. Agent og prinsipal har ulike roller (eksempelvis helhetsvurderinger kontra nærhet til brukere), de har ulike mål (kan medføre opportunistisk adferd), de har ulikt informasjonsgrunnlag og virkelighetsoppfatning (asymmetrisk informasjon – eksempelvis moralsk hasard), de har ulik tilnærming til risiko samt det at mål kan endres over tid. Utfordringene kan blant annet løses med kontrakter, insentiver, kontroll og rapportering (Opstad, 2013, kap.8).

4.2.3 Transaksjonskostnader

Definisjonen av Transaksjonskostnader er «..kostnaden ved å drive et økonomisk system» (Riordan & Williamson, 1985), og kan forstås som de kostnader som går med til å administrere et økonomisk system, både i form av intern administrasjon av tjenesteproduksjon og i forhold til eksterne parter (Johnsen, 2007, s. 88). Dermed inkluderer dette alt som ikke gjelder direkte tjenesteyting/-produksjon. Eksempler på transaksjonskostnader i offentlig sektor kan være utarbeidelse av avtaler/kontrakter, kontraktsforhandlinger (internt og eksternt), kontroll av kontraktsoppfyllelse samt incentivsordninger mellom prinsipal og agent (Opstad, 2013, kap.8).

4.3 Beslutningsteorier

Forvaltningen har ulike virkemidler for å gjennomføre politikk og politiske beslutninger (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). I denne sammenhengen er det relevant å se nærmere på hva som sies om at ulike hierarkiske løsninger kan ha konsekvenser for implementeringen, og det at flere organisasjoner og aktører er involvert i en beslutningsprosess.

Ulike aktører og roller i gjennomføring av politikk - ulikheter mellom ansatte i offentlig og privat sektor kan beskrives med at ansatte i offentlig sektor kjennetegnes ved at de har «..en *public service motivation*; de legger mer vekt på verdien av organisasjonens resultater for brukere og samfunnet enn hva som er tilfellet i privat sektor.» (Fiva John H., Hagen Terje P. & Sørensen Rune J., 2017, s. 174). I offentlig forvaltnings tjenesteproduksjon vil det imidlertid være ulike roller som følge av at de folkevalgte myndigheter selv ikke kan stå for tjenesteproduksjonen. Selve gjennomføringen må delegeres til de som har kompetanse til å produsere og gjennomføre. Herunder vil bestiller være *prinsipalen* og utfører være *agenten* (Fiva John H. et al., 2017, kap.9.3).

Lange beslutningskjeder og mange beslutningspunkter – selv om et politisk vedtak har en enkelt beslutning, vil implementeringsprosessen ha en lang rekke etterfølgende beslutninger. Sannsynligheten for en dårlig implementering øker med antallet beslutningspunkter, antall aktører og interessevariasjon-/intensitet mellom aktørene. Det trenger imidlertid ikke være noen konflikter, men en gjennomføringsaktør kan for eksempel ha mange pålagte forpliktelser, og også ha andre oppgaver som i større grad betraktes som kjerneoppgaver eller lovpålagte oppgaver. En gjennomføringsaktør kan også være avhengig av andre aktører med andre tidsprioriteringer for en oppgaves løsning (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, kap.4).

Beslutningsteori handler også om bakkebyråkrater; byråkratene på bakkenivå som har direkte interaksjon med borgerne på vegne av det offentlige (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, kap.5). Bakkebyråkratene har komplekse jobber med stor grad av individuelt skjønn, noe som også dermed medfører stor påvirkning på adferd og jobbutførelse. De former politikken på egen hånd og følger nødvendigvis ikke retningslinjene på toppen. Det er sågar hevdet at det er bakkebyråkratene som offentlig ansatt i siste ledd av implementeringskjeden, som er de virkelige politiske beslutningstakerne (Lipsky, 1980).

Jeg har gjennom dette kapittelet listet opp de teoriene jeg mener vil være relevante for å drøfte oppgavens forskningsspørsmål.

5. Metode

I dette kapitlet redegjør jeg for oppgavens metodiske valg, noe jeg mener har vært spesielt viktig i det å kunne ha en strukturert og metodisk tilnærming i oppgavegjennomføringen, tilpasset de valgene jeg har gjort med problemstilling og forskningsspørsmål.

5.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

«Vitenskapsteori handler om «vitenskapens selvrefleksjon» (Ringdal, 2018, s. 56), og det er to ulike tilnærminger i det å observere; **positivisme** og **konstruktivisme** (Moses & Knutsen, 2012). Med utgangspunkt i oppgavens relativt konkrete problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål, har jeg tatt utgangspunkt i positivistisk tenkning, og det at det «finnes en verden der ute» som har vært mulig å få tilgang til gjennom å tenke, observere og notere ned erfaringer på en systematisk måte.

Det er videre to sentrale begrep som påvirker og beskriver hvilket syn en kan ha på virkeligheten; **Ontologi** og **epistemologi**. (Tjora, 2017) omtaler ontologi om det som eksisterer i samfunnet, og som vi kan vite noe om, med andre ord læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut (hvordan tingene er). Epistemologi brukes i samfunnsforskningen om hvordan vi kan få kunnskap om verden, og om dennes kunnskaps gyldighet (Tjora, 2017). Ingen av oss møter imidlertid verden forutsetningsløst, og vår bakgrunn (både personlig og faglig), vil også være en del av prosessen med å skaffe seg ny kunnskap (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2011, kap.3), noe som er viktig å være klar over.

I denne oppgaven har jeg hentet inn kunnskap med utgangspunkt i et positivistisk syn, sammen med en ontologisk tilnærming i det å prøve å finne nærmere ut hvordan virkeligheten er i oppgavens tematikk. Jeg har også dermed tatt utgangspunkt i at de fenomener som er forsket på, hovedsakelig er menneskeskapte og at de framstår som samfunnskapte fenomener.

5.2 Valg av forskningsdesign og metode

Valg av riktige metoder er helt fundamentalt i all forskning. Metodologi handler om hvordan vi kan gå fram for å etablere ny kunnskap, og hvilke verktøykasser som kan brukes. I denne oppgaven har jeg hatt tilgang til mye eksisterende materiale både innenfor teori og empiri, spesielt det som handler om informasjon og kunnskap om EØS-avtalen og innrettingen av offentlig sektor. Jeg har dermed brukt en **induktiv** metodisk tilnærming i oppgaveløsningen, der jeg har tatt utgangspunkt i empiriske fakta som eksisterer, og brukt dem videre med sikte på å utvikle generelle prinsipper eller teorier. Dette i motsetning til en **deduktiv** innfallsvinkel, der undersøkelsen ville gått fra teori til empiri, og der en først skaper en forventning om hvordan virkeligheten ser ut, for deretter å samle inn empiri som bekrefter/avkrefter antakelsen (Ringdal, 2018, kap.6).

Når det gjelder forskningsstrategi, har jeg valgt en **kvalitativ** tilnærming. Dette med bakgrunn i at jeg tolker en kvalitativ forskningsstrategi til å være induktiv, der den brukes til å samle data som er vanskelig å tallfeste eller måle, den søker etter mening og formålsforklaringer, og det vektlegges nærhet og observasjon av et fåtall studieobjekter

(rik og dyp informasjon, få enheter) (Ringdal, 2018, kap.6). Denne oppgaven har nettopp nærhet til det som skal studeres, og det er få enheter som er forsket på.

Positivismens metodehierarki (Moses & Knutsen, 2012, kap.2) beskriver ulike tilnærminger i det å innhente kunnskap og fakta, herunder eksperimenter, statistikk, ulike metoder og case-studier (i prioritert rekkefølge). Denne oppgaven har ikke vært egnet til å foreta forsøk/eksperimenter, heller ikke å bruke statistikker, men jeg har tatt utgangspunkt i konkrete casestudier i form av dokumentanalyser og dybdeintervjuer.

5.3 Valg av datainnsamlingsmetode

Valg av datainnsamlingsmetode vil være avhengig av hvilket informasjonsgrunnlag man har behov for i en forskningsoppgave. Det kan også være hensiktsmessig å benytte seg av flere ulike datainnsamlingsmetoder for å belyse problemstillingen fra flere hold (Johannessen et al., 2011, kap.1). Jeg har dermed valgt å benytte to ulike metoder for å samle de data jeg trenger for å bevare forskningsspørsmålene; dokumentanalyser og dybdeintervjuer. Dette bekrefter også en kvalitativ tilnærming i oppgaven.

5.3.1 Dokumentanalyse

Bruk av dokumenter som datamateriale er sentralt i de fleste forskningsprosjekter. Dokumentanalyse er en systematisk metode for å evaluere innholdet i dokumenter, og data fra utvalgte dokumenter har dermed utgjort en god del av selve empirien i mitt forskningsprosjekt. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at aktuelle dokumenter som regel er produsert for andre formål enn forskning, og jeg har dermed benyttet dem som bakgrunnsdata/sekundærdata (Tjora, 2017, kap.6). Dokumentene som jeg har brukt er både *casespesifikke* (eksempelvis årsoppgaver eller informasjon fra nettsider om virksomheter etc.), de er *generelle* (politiske dokumenter, utredninger, lovverk etc.), noe er hentet *fra medier* (aviser, nettsteder) og noen få er *forskningsdokumenter* (artikler, rapporter, bøker etc.). Dette er andre typer data enn det som jeg har fått fra intervjuer, og jeg har dermed prøvd å være bevisst på hvilken konteks de har (når er de skrevet, hvor er de skrevet, av hvem og for hvem) (Tjora, 2017, kap.6). Analyse av dokumenter er i min oppgave gjort med en kvalitativ tilnærming (dvs. tolkning av meningsinnhold).

Tema og utvalg av dokumenter:

Jeg har vært ute etter å finne ut av hvordan EØS-avtalen er behandlet og omtalt i forbindelse med innretting og organisering av offentlig sektor. Med dette som bakteppe har jeg også vært ute etter mere konkrete opplysninger om hvordan organiseringen av samferdselssektoren har utviklet seg gjennom noen år, og også hvordan formelle rammebetingelser for – og mellom – ulike aktører evt. har endret seg. Dette med et spesielt fokus på veireformen og forholdet mellom Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Nye Veier AS.

For å finne ut av dette har jeg gått gjennom det jeg mener er relevante offentlig styrende dokumenter og rapporter/NOU-er. Dette omfatter bl.a. historikk rundt offentlig forvaltning (noen sentrale NOU-er og lærebøker), samt politiske plattformer og tiltredelseserklæringer i årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft og fram til i dag. Jeg har også gått gjennom sist framlagte Perspektivmelding (2017), begge rapportene fra Produktivitetskommissjonen (2015 og 2016), samt siste eierskapsmelding fra staten (2019). Videre ble det i 2016 nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører. Denne prosessen er ikke avsluttet, men jeg har gjennomgått dokumentene i det arbeidet for å se på om det er noe relevant å hente derfra. Sist men ikke minst har jeg

gjennomgått stortingsmeldingen der Nye Veier ble opprettet (2015), med tilhørende oppfølginger og porteføljeendringer i påfølgende statsbudsjetter (inkludert salderte og reviderte), samt de endringene som er kommet gjennom arbeidet med Nasjonal Transportplan. I flere av de omtalte dokumentene/rapportene, spesielt det som handler om saker som har vært behandlet av Stortinget, har jeg også sett gjennom innstillinger fra komitebehandling samt referater fra selve debatten i Stortinget. Dette for å se nærmere på det politiske ordskiftet, og hva som har vært i fokus der.

Med unntak av lærebøkene, er alle aktuelle dokumenter og rapporter tilgjengelig på internett. Jeg har lest gjennom dokumentene i søken etter relevant info, tatt notater underveis, samt også søkt gjennom dem i etterkant elektronisk med spesifikke søkeord som blant annet har vært EØS, EU, samferdsel, vei/veg, konkurranse, for å være sikker på at jeg ikke har oversett relevant info. Innsamlede data fra dokumentanalysen presenteres i oppgavens kap.6 som en kombinasjon av sammendrag/oppsummering av aktuelle tema/fokusområder kombinert med spesifikke sitater som jeg mener er viktige i det å synliggjøre viktige funn relatert til oppgavens tematikk. Jeg oppsummerer funn fra hvert dokument/fokusområde hver for seg først, for tilslutt å knytte dette sammen i en felles oppsummering for hvert forskningsspørsmål. Dette for å sikre at ingen vesentlige funn blir uteglemt.

5.3.2 Dybdeintervjuer

Ulike former for intervjuer er mye brukt for å innhente kvalitative data. Intervjuer er egnet til å gå i dybden og reflektere rundt et tema basert på problemstillinger eller spørsmål som en intervjuer/moderator har formulert på forhånd. I motsetning til spørsmål i en survey er spørsmålene i et intervju gjerne åpent formulert slik at de skal kunne reflekteres rundt og gi assosiasjoner (Tjora, 2017, kap.4). I dybdeintervju er det vesentlig å forstå informantens opplevelser og meninger, samt få fram refleksjon. Informantens subjektive oppfatninger er formålet med datainnhenting, og det er derfor viktig å fange opp gode poenger og videreutvikle dem. Et dybdeintervju er en studie av informantens virkelighetsforståelse, innenfor et sosialkonstruktivistisk perspektiv (Tjora, 2017). Et dybdeintervju kan også snevres inn til å bli et fokusert intervju, med tema tydelig definert på forhånd (Tjora, 2017, s. 130).

Et dybdeintervju gir større kontroll og tettere kommunikasjon mellom informant og intervjuer enn eksempelvis et fokusgruppeintervju (Morgan, 1996), der flere deltakere samles og sammen besvarer og drøfter de spørsmålene som stilles (Krueger & Casey, 2000). Mitt utgangspunkt og interesse har handlet om det å få fram den enkelte informant sin personlige oppfatning (la dem snakke), og ikke nødvendigvis det at en gruppe mennesker sammen skal reflektere og drøfte spørsmålsstillinger. Dette i tillegg til at tematikken i stor grad har vært innsnevret på forhånd, har gjort at jeg har valgt fokuserte intervju som form. Jeg har også vurdert det som særs krevende å samle informantene til evt. fysisk samling av felles fokusgrupper, da dette er travle personer som også har en stor reiseaktivitet i jobbene sine.

Etter en samlet vurdering med bakgrunn i ønsket fokus i oppgaven, har jeg dermed gjennomført dybdeintervjuer som en del av det å hente inn empiri i oppgaven.

Rekruttering av informanter

Informantene i en kvalitativ undersøkelse skal kunne uttale seg på en kvalifisert og reflektert måte om det aktuelle tema, og er dermed strategisk utplukket (i motsetning til et statistisk utvalg som ofte er ønskelig i kvantitative, representative studier) (Tjora, 2017). De vil først og fremst representere seg selv i kraft av den posisjon de har i sin stilling. I casestudier (Tjora, 2017, s. 40) kan utvalget av informanter avgrenses ved de enheter som eksisteres uavhengig av en undersøkelse. I denne oppgaven har de to virksomheten Statens vegvesen og Nye Veier AS vært «casene», og det har således vært aktuelt å rekruttere informanter innenfor 2 grupperinger («subgrupper» (Tjora, 2017, s. 131)) i begge virksomheter. Informantene må videre kunne bidra med informasjon om variasjoner vi er interessert i (Tjora, 2017). I praksis har dette medført at de informantene som er valgt ut innehar roller og funksjoner der det kreves god kjennskap til egen virksomhets rolle og ansvar. Informantene er dels plukket ut ved bruk av min kjennskap til aktuelle kandidater, men også ved at jeg har bedt dem foreslå andre kandidater, i henhold til snøballmetoden (Tjora, 2017). Som kriterier har jeg hatt at de skal ha arbeidsoppgaver som inneholder overordnede strategiske prioriteringer inkludert det å ha dialog med Samferdselsdepartementet. Alle informantene har etter hvert vist seg å ha lederfunksjoner (selv om ikke dette var et absolutt kriterie), og noen sitter også i samme ledergruppe internt i egen virksomhet (noe som for øvrig også tilsier at dybde-/fokusintervju er mer relevant enn fokusgrupper). Med bakgrunn i et innsnevret intervjufokus samt målrettet rekruttering av informanter, vurderte jeg i utgangspunktet det slik at 2-3 informanter i hver gruppering skulle være et tilstrekkelig antall. Underveis i arbeidet med oppgaven viste det seg imidlertid å bli både vanskelig og krevende å få gjennomført de intervjuene som opprinnelig var planlagt. Det ble foretatt intervju med 3 informanter fra SVV, og da intervjuene med informanter fra NVAS skulle starte, kom Korona-epidemien, noe som gjorde gjennomføring av opprinnelig plan meget krevende. Jeg endte dermed opp med kun ett formelt intervju med én informant fra NVAS, i tillegg til at jeg greide å få til en samtale med ytterligere en ansatt i samme selskap. Samtalen med sistnevnte hadde ikke samme form og metodisk tilnærming som intervjuene, men var mer en samtale der jeg var ute etter å få verifisert funn fra det gjennomførte ene intervjuet med representanten fra NVAS.

Jeg har også vært i kontakt med Norges delegasjon til EU i Brussel ved Samferdselsråden for å se om det kan være noe å hente derfra knyttet til EØS-avtalen og samferdselsområdets offentlige forvaltning i Norge. Dette ikke med hensikt å gjennomføre intervju, men mer det å sjekke mulige synspunkt knyttet til oppgavens tematikk.

Forberedelse og gjennomføring av intervju

Etter hvert som jeg har fått oversikt over kandidatene, har jeg sendt dem mail med nærmere beskrivelse av formål med studiet samt opplegg for intervjuet, og der vi også gjennom mailkorrespondanse har blitt enige om tidspunkt for gjennomføring av intervjuet. Noen dager i forkant av intervjutidspunktet, har jeg sendt over intervjueskjema med konkrete spørsmål samt et vedlegg som omhandler de konkrete EØS-artiklene som danner bakgrunn for spørsmålene (vedlegg 1). Av både praktiske og økonomiske hensyn er intervjuene gjennomført på Skype/video, og det er også tatt opptak av dem (er godkjent på forhånd av informantene). Å gjennomføre samtaler på Skype anses som en vanlig kommunikasjonsform i det daglige både i egen og informantens virksomheter, og anses dermed som «godt nok» i en slik intervjusituasjon. I og med at fokus var såpass innsnevret på forhånd, har intervjuenes varighet vært på ca. ½-1 time. Informantene har for øvrig

vært orientert om at de blir anonymisert og at evt. sitater brukt direkte i oppgaven skal godkjennes av dem på forhånd.

Når det gjelder utforming av selve spørsmålene, er de i størst mulig grad formulert som *åpne spørsmål* (Ringdal, 2018, s. 243), med utgangspunkt i at det ikke var ønskelig å lede respondentene inn i svar, men mer at jeg ønsket at de selv skulle komme med egne refleksjoner. Det er også unngått å stille ja-nei-spørsmål (dichotomus). Spørsmålene ble strukturert på en slik måte at det startes med oppvarmingsspørsmål, deretter refleksjonsspørsmål, så tilslutt avrundingssspørsmål (Tjora, 2017). Innholdet i spørsmålene og forhåndsutsendt informasjon har jeg for øvrig diskutert og testet på en nær kollega, mest for å sikre at det ikke skulle oppstå misforståelser, at ikke opplysninger ble «tatt for gitt», og at oppgaven var beskrevet på en forståelig måte. I gjennomføringen av selve intervjuene oppdaget jeg for øvrig raskt at det var hensiktsmessig at spørsmålene mer ble brukt som en huskeliste, og ikke nødvendigvis en punktliste som skulle følges helt slavisk, da dette opplevdes mer som en naturlig og god dialog i samtalen. Jeg opplevde det også som viktig å følge opp spørsmålsstillinger som dukket opp undervegs, og som respondenten kanskje hadde en særskilt interesse for, eller som jeg følte var viktige for oppgavens tematikk å følge videre. I disse tilfellene lot jeg samtalen gå ferdig om dette, før jeg ledet intervjuet tilbake til opprinnelige spørsmål.

Etterarbeid og tolkning av intervjuer

Jeg har selv foretatt transkribering i etterkant av alle intervjuene. Dette er gjort på bokmålsform, og på en slik måte at alt som er sagt i intervjuet er skrevet ned, både fullstendige og ufullstendige setninger. Dette er gjort såpass detaljert med bakgrunn i ønsket om å kunne trekke fram enkelte påstander og utsagn fra intervjuene i oppgavens analysedel.

Intervjuene er inndelt i to datasett, der de to virksomhetene utgjør hvert sitt. Dermed har jeg først sammenstilt og analysert hvert av datasettene, for deretter å ha foretatt en samlet vurdering og sammenligning av datasettene, for å kunne identifisere ulikheter og interessante funn. Ved tolkning av data har jeg tatt utgangspunkt i oppgavens hensikt og formål, med tilhørende spørsmålsstillinger, slik at det har vært dette som har ført analysen framover. Dette har også vært en hensiktsmessig og strukturell måte å bygge opp analysedelen på.

5.4 Metodisk tilnærming til analyse og fortolkning av data

Det er ulike måter å organisere analyse og fortolkning på. «Kvalitativ analyse krever mye intenst tankearbeid, sensitivitet for hva som finnes i empirien utover problemstillinger og forventninger, og en evne til å arbeide systematisk» (Tjora, 2017, s. 195). I min tolkning har jeg benyttet en stegvis-deduktiv induktiv (SDI) tilnærming (Tjora, 2017, kap.1.2), der jeg har prøvd å jobbe metodisk fra rådata til konsepter eller teorier. Jeg har hatt en «oppadgående» prosess og tilnærming (induktiv), med sjekking av data mot teori. For deretter å sjekke det «mer teoretiske» til det «mer empiriske», og dermed «nedadgående» tilbakekoblinger tilbake (deduktive). Dette har vært en prosess som har gått litt fram og tilbake etter hvert som analyser og fortolkninger av ulike deler av empiri og teori har vært satt sammen. Jeg har også prøvd å strukturere analysedelen med først å gjøre separate analyser og fortolkninger av de ulike teori- og empirideler, for deretter å sammenfatte dette til en overordnet og sammensatt analysedel. Dette her som sagt vært en prosess som har gått veldig «fram og tilbake», men jeg mener at den systematiske måten å sette dette opp på, har hjulpet meg å ivareta alle deler og holde god oversikt.

5.5 Vurdering av datas kvalitet

For kvalitativ forskning benyttes ofte begrepene *troverdighet*, *bekreftbarhet* og *overførbarhet* (Ringdal, 2018, s. 247, kap.11) om datas kvalitet i en forskningsoppgave. Denne oppgavens metodiske tilnærming mener jeg viser *troverdighet*. Innhenting av empiri er i stor grad faktabasert ved dokumentanalyser og dybdeintervjuer, noe som tilsier *bekreftbarhet* i denne delen av oppgaven. Til slutt vil resultatene fra denne oppgaven også være *overførbare* og kan gjelde innenfor andre deler av offentlig sektor der oppgavens problemstilling kan være av samme karakter.

Det er imidlertid ikke tvil om at en slik kvalitativ analyse bærer større preg av forskersubjektivitet enn en ren eksempelvis matematisk analyse i en kvantitativ analyse gjør (Tjora, 2017, kap.1), og at dette tilsier at kvaliteten i de analyser og tolkninger som er gjort, må behandles deretter. Aktuelle feilkilder i datainnsamlingen, og som kan påvirke oppgavens troverdighet, kan eksempelvis være at det er relevante dokumenter som ikke er kartlagt/gjennomgått. Det kan også være slik at informantene i dybdeintervjuene ikke nødvendigvis er de riktige, eller det at spørsmålsstillingene er utformet på en slik måte at ønskede svar er ikke oppnådd. Et siste moment i denne sammenheng er også det at det tilslutt ble gjennomført kun ett formelt intervju med den ene av grupperingene (NVAS). Dette kan dermed avstedkomme en mulig feilkilde selv om det i tillegg ble gjennomført en samtale med ytterligere en ansatt i samme selskap, for å verifisere funn.

Ved gjennomføring av forskning med kvalitativ metodisk tilnærming, er åpenhet og nærhet til undersøkt fenomen viktig (Tjora, 2017, s. 248, kap.11), men det kan også være en utfordring i det å være «for nær». Som ansatt i Statens vegvesen i mange år, kan dermed objektivitet og nøytralitet spesielt i oppgavens fortolkning- og analysedel være en utfordring for meg (kan også omtales som «deltakende observasjon¹⁶»). Oppgavens empiri er i stor grad faktabasert, og dermed i utgangspunktet objektiv, men i analysearbeidet har jeg prøvd å være særlig oppmerksom på nærhetsproblemstillingen. En SDI-strategisk tilnærming har også hjulpet meg med dette.

¹⁶ Deltakende observasjon: samfunnsvitenskapelig forskningsmetode som innebærer at forskeren deltar i de sosiale prosessene han eller hun studerer. Et ankepunkt mot metoden har vært at forskeren gjennom sin deltakelse virker inn på de prosessene som skal studeres.... Det er vanskelig å måle denne innvirkningen, og den kan forstyrre, eller gi bias i, forskerens resultater. (2018, 20. februar, Store norske leksikon. Hentet 29. mars 2020 fra https://snl.no/deltakende_observasjon)

6. Empiri og analyse

I dette kapitlet har jeg forsøkt å samle og sammenstille empiri og analyse/drøfting på en systematisk måte. Jeg omtaler og oppsummerer først empirien inneholdende dokumentanalyser og dybdeintervjuer hver for seg. Deretter drøfter jeg oppgavens relevante EØS-artikler opp mot funn i empirien. Til slutt tar jeg for meg oppgavens forskningsspørsmål, og drøfter dem opp mot funn fra hhv. teori og kvalitative data (dokumentanalyse og dybdeintervjuer).

6.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har jeg grovt sett delt inn i to hoveddeler; den ene inneholder dokumenter og rapporter på et overordnet nivå knyttet til regjeringas overordnede politikk (historisk utvikling, politiske plattformer/tiltredelseserklæringer, Perspektivanalyser, NOU-er fra Produktivitetskommissjonen, Eierskapsmeldinger, rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører etc.). I disse dokumentene har jeg sett etter Europapolitikk og hvordan EØS-avtalen er tiltenkt forvaltet og omsatt i praksis. Jeg har også sett etter politisk fokus knyttet til forvaltning og innretting av offentlig sektor, eierskap til statlige selskap og sist men ikke minst hvordan samferdselssektoren er tenkt organisert og innrettet. Aktuelle søkeord har vært EØS/EU, offentlig sektor, samferdsel, veg, Statens vegvesen, Nye Veier.

Del nummer to er dokumenter knyttet direkte til Veireformen og etableringen av Nye Veier AS (stortingsmeldingen om veireformen og etterfølgende meldinger og prosesser tilknyttet Nasjonal transportplan samt noen enkeltproposisjoner), for å se om EØS-avtalen er omtalt, og videre har jeg sett etter hvordan porteføljen mellom NVA og SVV er tenkt fordelt. Aktuelle søkeord har vært EØS/EU og porteføljefordeling mellom virksomhetene.

6.1.1 EØS-avtalens opprinnelse

Jeg har vært nysgjerrig på å finne ut om den opprinnelige EØS-avtalen har omtalt noe av problemstillingen knyttet til en markedsform som duopol innenfor offentlig sektor. Dermed innleder jeg med et søk i «opprinnelsen» til EØS, og en av de første «guidelines» i avtalens innhold (Blanchet, Piipponen & Westman-Clément, 1994, s. 172). Det eneste jeg finner der knyttet til aktuell problemstilling, er en drøfting rundt vannsalg-markedet i Frankrike, og duopolistene Nestlé og BSN Dette er imidlertid innenfor det private markedet, og således mindre relevant for oppgaven. En gjennomgang av avtalens opprinnelse understreker imidlertid bakteppet som ligger der ift. forpliktelser, rammer og handlingsrom, og ikke minst det at når vi først har forpliktet oss gjennom avtalen, så må vi også sørge for at dette følges opp!

6.1.2 Politiske plattformer/tiltredelseserklæringer – og litt historikk til innrettingen av offentlig forvaltning

Reformprogrammer i tiden fram mot 2000-tallet bar preg av «..pragmatiske tilpasninger til situasjons- og sektorspesifikke forhold, enn å være systematiske vurderinger av valg mellom ulike alternativer på grunnlag av overordnede retningslinjer nedfelt i en nasjonal forvaltningspolitikk» (Christensen Tom et al., 2014, s. 43). Tida fra 2000-tallet og fram til 2013 var en brytningstid, der NPM ble utfordret av en ny reformbølge; post-NPM. Store

reformer ble gjennomført i denne perioden (eksempelvis Samhandlingsreformen, NAV-reformen), og selv om disse har elementer fra NPM i seg (for eksempel Mål- og resultatstyring), har et fellestrekk vært et ønske om å sentralisere og koordinere det offentlige arbeidet (post-NPM), og dermed mener jeg at de også er eksempler på hybride reformer, og et enda mer komplekst statsapparat. Regjeringen Solberg har fra 2013 hatt fokus på at mindre byråkrati og effektivisering av offentlig sektor skal føre til mer tid for tjenesteproduksjon. Regjeringen har tatt ytterligere grep gjennom integrasjon (post-NPM), men også gjennom NPM-inspirerte tiltak som effektivisering og konkurranseutsetting, og der byråkratiet «..ses på som en hindring for effektiv drift mer enn som en organisasjonsform som under gitte vilkår kan være effektiv og velfungerende» (Christensen Tom et al., 2014, s. 215). De siste regjeringserklæringene forsterker dette ytterligere med fokus på «..Bedre konkurranse og en mer effektiv offentlig sektor..» (Regjeringen, 2018, s. 25). I tillegg er oppgavefordeling mellom stat og kommune i fokus, konkretisert gjennom Kommune- og regionreformen, der hensikten har vært å desentralisere makt og myndighet til lokale aktører og deres folkevalgte (Regjeringen, 2019a, s. 59).

Det kan for øvrig være verdt å ha med seg «gangen» i det å foreta endringer innenfor et politikkområde; som oftest starter det med et plandokument, som kan følges opp av en offentlig utredning (NoU). Deretter utarbeider regjeringen en stortingsmelding, som diskuteres i Stortinget. Så fremmes saken gjennom en stortingsproposisjon, som deretter ender opp med et Sttingsvedtak (regjeringen.no)

Politiske tiltredelseserklæringer og plattformer

Mange politiske partier har hatt tanker og ambisjoner om innretningen av offentlig sektor, men historisk sett har dette i stor grad handlet om effektivisering og modernisering, og lite relatert til konsekvenser av EØS-avtalen. Plattformene og regjeringserklæringene har hatt en tendens til å bli mer og mer omfattende, samtidig som de siste års plattformer også er blitt veldig konkrete i hvilket politisk grunnlag landet skal styres på. I en gjennomgang av politiske tiltredelseserklæringer i perioden etter at EØS-avtalen ble underskrevet, er det Regjeringen Jagland (Ap) i 1996 (Regjeringen, 1996) som er først ut. De er for øvrig også en av de første regjeringene som konkretiserer sine ambisjoner om offentlig sektor; «Det skal lages delplaner for effektivisering og avbyråkratisering i stats-, fylkes- og kommuneforvaltningen for å frigjøre ressurser til ny tjenesteproduksjon». Det omtales imidlertid ingenting om EU og EØS-politikk i denne erklæringen. Regjeringen Bondevik (Krf, Sp, V) i 1997 (Regjeringen, 1997) befester imidlertid EØS-avtalen, og det at den danner hovedgrunnlaget for Norges forhold til EU, og videre at det skal være «en nasjonal, selvstendig og aktiv vurdering av det regelverk som følger av EØS-avtalen.» For offentlig sektor har regjeringen noen andre vinklinger enn sin forgjenger «Regjeringen går fortsatt inn for et sterkt offentlig engasjement innen forretningsområder hvor det forvaltes viktige nasjonale ressurser.. Også innenfor samferdselssektoren har staten særlig gjennom NSB og Posten viktige oppgaver.» Videre «Brukerne skal settes i sentrum i offentlig sektor og det skal settes målbar krav til tjenestene. Regjeringen vil bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologi til å fornye, forbedre og modernisere offentlig sektor».

Så kom regjeringen Stoltenberg (Ap) i 2000 (Regjeringen, 2000). Her befestes EØS-avtalen, og det varsles også en stortingsmelding om Europa-politikken. Når det gjelder offentlig sektor, omtales det behov for fornying og styrking, og videre skal de i gang med å vurdere arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene; stat, fylkeskommuner og kommuner. Dette begrunnes med overlappende ansvarsforhold som må ryddes i. Det omtales videre

at «Den norske stat er en betydelig eier... Staten har en rolle både som eier og regulerende myndighet... regjeringen vil gå gjennom organiseringen av det statlige eierskapet for å finne de ordninger som sikrer oss best resultater og ryddige ansvarsforhold».

Neste ut er Stoltenberg II (Ap, Sp, SV) i 2005 (Regjeringen, 2005b), som igjen baserer seg på Soria Moria-plattformen (Regjeringen, 2005a). Regjeringen vil samarbeide med EU basert på EØS-avtalen, og samtidig varsles en mer aktiv Europapolitikk. Det omtales at «..offentlig eierskap er viktig for å sikre viktige politiske mål innen distriktpolitikk, transportpolitikk, kulturpolitikk og helsepolitikk.» «Det statlige eierskapet bør være langt mer aktivt enn i dag.» Innenfor samferdselssektoren mener regjeringen at omfattende konkurranseutsetting kan gå på bekostning av viktige sikkerhets- og beredskapsfunksjoner, og spesifikt innenfor vegområdet omtales ingenting om organisering og innretning av virksomhetene. Innenfor Jernbane sies det at «..NSB skal utvikles som statlig transportselskap både innenfor persontrafikk, godstrafikk og busstrafikk» Det omtales også at «Regjeringen vil stoppe privatiseringen og konkurranseutsettingen av drift- og vedlikeholdsoppgavene i Jernbaneverket.» Det omtales videre en evaluering av organiseringen av Avinor, og Posten Norge BA skal sikres opprettholdt med 100% statlig eie. Utvikling og fornying av offentlig sektor er også vesentlig, med mål om en sterk og effektiv offentlig sektor.

Regjeringen Stoltenberg II fikk fornyet tillit ved valget i 2009, og en revidert utgave av Soria Moria-plattformen (Regjeringen, 2009) viser i stor grad den samme retningen innenfor denne oppgavens relevante tema. Samme regjering initierte imidlertid en utredning knyttet til Norges videre forhold til EØS-avtalen samt øvrige avtaler med EU (NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor— Norges avtaler med EU 2012). Utredningen omfattet grundige vurderinger av Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen, fordeler og ulemper, og gjennom behandlingen av tilhørende stortingsmelding (Meld. St. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU, 2012) **befester Stortinget at Norge skal opprettholde våre forpliktelser gjennom EØS-avtalen.** Sakens behandling i Stortinget representerer på mange måter et «vannskille» i Norges forhold til EU/EØS i nyere tid. Saken ble relativt lite debattert i Stortingsbehandlingen, og jeg tolker det dermed som bred politisk oppslutning om Norges videre tilslutning til EØS-avtalen.

Borgerlig regjeringsskifte i 2013 innsatte regjeringen Solberg (H, Frp) med sin Sundvolden-plattform (Regjeringen, 2013a, b). EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU legges til grunn som ramme for europapolitikken. Vedr. næringspolitikken skal det fortsatt være et betydelig statlig eierskap med profesjonell og forutsigbar forvaltning, men det direkte statlige eierskapet skal reduseres for å sikre maktspredning og styrke det private eierskapet. Offentlig sektor skal effektiviseres og bruken av private og ideelle organisasjoner i offentlig velferdsproduksjon, skal øke. «**Konkurransen skal bli et gjennomgående element i offentlig virksomhet..**» og «**Regjeringen vil åpne for konkurranse blant annet innen skinnegående transport, utvikling, drift og vedlikehold av flyplasser og drift av fergestrekninger.**» Videre framkommer konkret at «**Regjeringen vil etablere et eget utbyggingsselskap som skal løfte flere veiprosjekter og gjennomføre utbyggingen mer effektivt... Selskapet finansieres med egenkapital, men kan også ta opp lån med statsgaranti. Selskapet kan overta utbygging-, drifts- og finansieringsansvar for utbygging av store samferdselsprosjekter. Man kan også overdra eksisterende prosjekter til selskapet.**» Det omtales også at regjeringen vil øremerke deler av årsavgiften til det nye veiselskapet. Samme signaler gis innenfor jernbane, der det varsles en større reform av jernbanesektoren med forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål. For luftfarten

skal det også føres en konkurranseorientert politikk, inklusive lufthavner og tårn- og sikringsstjenester.

I 2014 ble regjeringen Solberg utvidet fra 2 til 3 partier (H, Frp, V), og Jeløya-plattformen ble utarbeidet (Regjeringen, 2018). Ift. oppgavens tema er det ikke mye som er endret fra forrige plattform; EØS-avtalen legges fortsatt til grunn, offentlig sektor skal effektiviseres, og økt konkurranse for å få bedre tjenester og mer effektiv tjenesteproduksjon er fortsatt gjennomgående «Private tilbydere bør kunne konkurrere om å levere offentlig finansierte tjenester på samme vilkår som offentlige virksomheter der det er fornuftig.» Det sies også at «Regjeringen vil hindre at offentlige bedrifter gis særfordeler som fører til konkurransevridning.» Innenfor samferdselsområdet står det at «Veireformen skal videreføres og arbeidet med å få ned kostnadene ved vegbygging skal fortsette.» Regjeringen vil videre «**..tilføre Nye veier ytterligere prosjekter på de viktigste riks- og europaveiene**», i tillegg til at Statens vegvesen skal moderniseres, «med mål om større handlingsrom og mer effektiv tjenesteproduksjon.» Jernbanereformen skal fullføres, og luftfartspolitikken skal fortsatt være konkurranseorientert.

I 2019 ble regjeringa ytterligere utvidet fra 3 til 4 partier (H, Frp, V, KrF), og Granavolden-plattformen ble utarbeidet (Regjeringen, 2019a). EØS-avtalen legges til grunn, og det er ikke mye nytt i overordnet politikk; konkurransepolitikk står fortsatt sterkt, det henvises til at det gjennom omfattende reformer og strukturtiltak de siste årene, er det lagt grunnlag for å få bedre tjenester og mer ut av ressursene. Det sies også at det skal vurderes om Nye Veier-modellen bør prøves ut i andre statlige sektorer enn i samferdselspolitikken. Det befestes at veireformen skal videreføres, og **at Nye Veiers portefølje skal økes i kommende NTP**, «..både når det gjelder antall prosjekter og finansiering slik at selskapet får økt ansvar for oppfølging av NTP på de viktigste europaveiene.» Arbeidet med å modernisere Statens vegvesen skal fortsette, som omtalt i forrige plattform, og jernbanereformen skal fullføres (for å oppnå en bedre organisering av sektoren, samt sikre at staten kjøper jernbanetjenester fra tilbyderne som gir et best mulig tilbud for pengene).

24.januar 2020 gikk Frp ut av regjeringen, men Granavolden-plattformen legges fortsatt til grunn som politisk styrende dokument (Regjeringen, 2019b).

Oppsummering: Det er ved borgerlig regjeringsskifte i 2013 at fokuset på økt konkurranse og effektivisering innenfor offentlig sektor virkelig befestes og «tar løst». I flere av de politiske plattformene konkretiseres veireformen, etablering av NVA og ikke minst her foretas det også direkte porteføljetildeling, noe som jeg oppfatter som en klar og tydelig politisk føring. Det omtales imidlertid ingen steder direkte sammenhenger mellom EØS-avtalen og føringer (evt. begrensninger) rundt hvordan offentlig forvaltning skal innrettes. Det omtales heller ingen steder hvilke konkurransekriterier som skal legges til grunn i fordelingen av porteføljen **mellom** SVV og NVA, utover at det gis tydelige føringer i de siste erklæringene på at porteføljen til NVA skal **økes**.

6.1.3 Perspektivmeldingen

Finansdepartementet legger ca. hvert 4.år fram en stortingsmelding kalt perspektivmeldingen, hvor fremtidens utfordringer for landet og regjeringens strategi for å møte dem blir presentert. Siste perspektivmelding kom i 2017 (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017))). Meldingen omhandler mye om behovet for økt produktivitet og effektivitet i offentlig sektor, og sammenlignet med andre land viser analyser at «..norsk offentlig sektor har et betydelig effektiviseringspotensial sammenlignet med mange andre land..» (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-

2017), s. 174). Videre hevdes det at «Konkurransen mellom produsenter er en viktig drivkraft for økt produktivitet i privat sektor. Også i offentlig sektor kan konkurransen bidra til å øke effektiviteten, men konkurransen må ofte ta andre former»

(Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), s. 174). Her nevnes eksempelvis bruk av sammenlignbare data (benchmarking) som en metode. Det omtales i tillegg at offentlig sektor ofte står ovenfor målkonflikter der hensyn til effektiv oppgaveløsning må veies mot andre sentrale mål og hensyn. Dette kan for eksempel være hensynet til demokrati, legitimitet og tillitt. Det kan også være målkonflikter mellom kortsiktige mål og mer langsiktige mål.

Både OECD og Produktivitetskommisjonen har anbefalt at Norge gjennomfører systematiske gjennomganger for å forbedre kvaliteten og effektivisere offentlige virksomheter (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), s. 182). Som virkemidler omtales områdegjennomganger, vurderinger av hensiktsmessig oppgavefordeling mellom stat og kommune samt geografiske organiseringer (både i kommunesektoren, i staten og mellom kommune/stat).

Om reformer står det at «Et viktig element for å lykkes med en reform er ifølge OECD at den er basert på solid forskning og analyser i uavhengige fagmiljøer» (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), s. 186). Og videre at

«Gjennom jernbanereformen og opprettelsen av Nye Veier AS er det tilrettelagt for en mer effektiv vei- og jernbanesektor. Et viktig grep i reformene er mindre politisk detaljstyring og mer operasjonell frihet for de ulike virksomhetene».

Vedr. prioriteringskriterier står det at

«..Veiselskapet skal legge helhetlig utbygging og samfunnsøkonomisk lønnsomhet til grunn for prioriteringene, og har identifisert store muligheter for å kunne redusere kostnader og økt nytte av prosjektporteføljen..».

Når det gjelder omtale for øvrig av samferdselsområdet handler dette hovedsakelig om drøftinger av samfunnsøkonomi i vegprosjekter ((Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), kap.10.5.3). For organisering av offentlig forvaltning omtales det mye rundt kommunal organisering, statlig regional struktur og sammenhenger/avhengigheter her (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), kap.10), men dette er ikke relevant for oppgaven.

Oppsummering: Perspektivmeldingen omtaler mye om offentlig sektor og effektivitetsbetraktninger, men innretting av offentlig forvaltning drøftet opp mot EØS-avtalen er ikke omtalt. Det står noe om hva NVAS skal legge til grunn for egne prioriteringer, men ingenting om prioriteringskriterier mellom aktørene SVV og NVAS.

6.1.4 Produktivitetskommisjonen

Produktivitetskommisjonen ble opprettet ved kongelig resolusjon 07.02.14 av Regjeringen Solberg, med mandat i det å vurdere produktivitetsutviklingen i Norge og se nærmere på årsaker til at veksten har vært svakere de senere år. Kommisjonen skulle også peke på områder der myndighetene bør iverksette tiltak eller justere politikken for å øke produktiviteten. I arbeidet omtales også omfanget og rollene til offentlig sektor.

6.1.4.1 Produktivitetskommisjonens første rapport «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd»

I denne rapporten drøftes bl.a. offentlig eierskap, gjennomføring av reformer, og litt spesifikt om samferdselssektoren. Generelt om konkurransen står det at «Den norske

konkurranseloven er i stor grad sammenfallende med konkurransereglene i EU, og ser i hovedsak ut til å fungere godt.» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 27). Kommisjonen omtaler hovedsakelig konkurranse mellom offentlige aktører og private aktører, og ikke mellom offentlige aktører (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 179). Det er imidlertid interessant å lese hva kommisjonen sier om offentlig støtte og EØS-avtalen (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 180):

«EØS-avtalen forbyr offentlig støtte til foretak dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. EØS-avtalens regler om offentlig støtte skiller ikke mellom private og offentlige støttemottakere. Det vil si at også offentlig eid virksomhet kan være gjenstand for statsstøtteforbudet.»

I en konkurransesituasjon hevder kommisjonen at «konkurranse vil kun være en drivkraft for produktivitet hvis virksomhetene har mulighet til å konkurrere om kunder og markedsandeler, og hvis insentivene til å konkurrere er tilstede.» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 188). Videre omtales at «..de må også avskjæres fra å samarbeide (sette høyere priser, dele markeder mellom seg eller begrense produksjonen), forsøke å presse andre virksomheter ut av markedet. Konkurranseloven forbyr i stor grad denne type adferd.» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 189).

Om offentlige eierskap står at det norske eierskapet i norske selskaper er omfattende sammenlignet med andre land, og «..den vanligste faglige begrunnelsen for offentlig eierskap i selskap er markedssvikt i produksjon av fellesgoder og forvaltning av naturlige monopoler.» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 33). Rapporten inneholder en oversikt over statens direkte eierskap sortert på ulike målsetninger med eierskapet (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 256, Tab.14.1), men her er ikke NVAS med¹⁷. Videre omtales noen utfordringer offentlig eierskap kan gi i form av utilsiktede virkninger på produktivitet og markeds konkurranse som følge av politisk styring; «Man bør i utgangspunktet ikke organisere statlig virksomhet som selskap når det ikke kan etableres et marked med konkurranse» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 34). Kommisjonen omtaler fordeler og ulemper med statlig eierskap også knyttet opp til om staten tar et «passivt» eller «aktivt» eierskap (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 260), og videre at «Kombinasjonen av viktige samfunnsoppdrag og statlig eierskap gjør at foretakene får stor politisk oppmerksomhet». Videre står det at

«Statlig eide selskaper bør konkurrere på markedsmessige vilkår. Staten bør forhindre krysssubsidiering fra monopolvirksomhet, etterstrebe riktig prising av egenkapitalen og unngå å gi signaler som kan oppfattes som statsgaranti».

Kommisjonen omtaler også at det er få tilfeller hvor statlig eierskap er blitt formelt behandlet i ESA; Mestas åpningsbalanse ved utskillelsen fra Statens vegvesen i 2003 er et eksempel. Her ble elementer fra Mestas åpningsbalanse ansett som ulovlig statsstøtte (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 263)

«For å unngå usikkerhet for potensielle konkurrenter er det også viktig å skille eier- og regulatorrollen i størst mulig grad» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 34), men dette oppfattes i utgangspunktet å være ment i konkurranseforhold mellom statlige og private selskaper, og ikke mellom statlige aktører.. Kommisjonen omtaler særskilte utfordringer rundt eierskapet spesifikt hos selskaper som NSB, Posten og Avinor. For NSB vises det til pågående jernbanereform, der det tas sikte på å unngå muligheter for krysssubsidiering og for å sikre konkurranse på like vilkår (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 275).

¹⁷ Min kommentar; rapporten ble utarbeidet parallelt med opprettelsen av selskapet.

«Statlig eide selskaper bør konkurrere på grunnlag av markedsmessige vilkår, noe som forutsetter at staten opptrer som en hvilken som helst annen eier ville gjort»

-og videre at

«Statlig eierskap bør konsentreres til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler der privat eierskap er uegnet eller områder der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 277-278).

Innenfor Samferdselssektoren dreies fokuset hovedsakelig rundt økte kostnader, ulike organiseringer og beslutningsprosesser, og mye om samfunnsøkonomiske vurderinger av prosjekter. Det er lite fokus på organiseringen av forvaltningen som virkemiddel for å bli mer effektiv. Det er imidlertid interessant å merke seg at «En ofte framsatt påstand i offentligheten er at årlige budsjettbevilgninger er til hinder for rasjonell framdrift i utbyggingsprosjekter, og at det derfor må etableres andre finansieringsløsninger som ikke «begrenses» av årlige budsjettvedtak» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 376).

Om effektivisering av offentlig sektor omtales særtrekk som skaper styringsutfordringer. Komplekse og til dels motstridene mål, begrenset konkurranse og det at tjenestene ikke omsettes i et fritt marked nevnes som eksempler på dette. «Der det er hensiktsmessig, bør konkurranse benyttes for å øke effektiviteten i offentlig sektor..» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 36, s.280). Videre at «Virkningen av konkurranseutsetting kan være enklere å resultatbefeste for kostnader enn for kvalitet, dette også på grunn av at det ikke er utformet formelle kravspesifikasjoner» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 294). Effektivisering av offentlig sektor kan gjøres bl.a. gjennom å sammenligne ressursbruk ved produksjon av tjenester (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 295). For offentlige anskaffelser omtaler kommissjonen at det er et grunnleggende krav at disse skal være gjenstand for konkurranse (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 298). Videre omtales behovet for at styringen av offentlige prosjekter må bli bedre, at kvalitetssikringsordningen (KS1 og KS2) har bidratt til at dette er blitt bedre, men at dette gjelder kun for store investeringer på over 750 mill.kr, og omfatter ikke reformer som samlet sett ofte må anses som svært store prosjekter.

Videre omtales det at «**..det er viktig at reformer er godt utredet og planlagt..**», der rammeverk som Utredningsinstruksen skal sørge for dette (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 37 og s. 393). Det omtales flere rapporter bl.a. fra Difi (Digitaliseringsdirektoratet, 2012) og Riksrevisjonen (Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte, 2013) at utredningsinstruksens på flere områder ikke etterleves. Kommissjonen omtaler at «EØS-avtalen som trådte i kraft fra 1994, har vært av stor betydning for å gi like konkurransevilkår for næringsliv i europeiske land.» Og videre at «På grunnlag av EØS-avtalen er det bl.a. laget klare retningslinjer for å regulere og begrense statsstøtte til bedrifter og næringer.»

Oppsummering: Det står mye i rapporten om muligheter for å effektivisere i offentlig sektor, der noen virkemidler omhandler det å konkurrere. Det sies imidlertid lite som omhandler en konkurransesituasjon mellom statlige aktører. Det står videre mye relevant om offentlig eierskap, konkurranseforhold, statsstøtte etc., der noe er koblet mot EØS-avtalen (spesielt det med statsstøtte og krysssubsidierting), men rapporten sier mindre om evt. begrensninger EØS-avtalen i hvordan offentlig forvaltning skal innrettes. Det er også interessant å merke seg at det omtales viktigheten av at reformer er godt utredet og planlagt i forkant, i hht. **utredningsinstruksen**. Rapporten er utarbeidet før (og parallelt med at) veireformen ble initiert, noe som ikke gjør uttalelsen mindre interessant.

6.1.4.2 Produktivitetskommissjonens andre rapport «Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi»

I denne rapporten skriver kommisjonen at norsk økonomi er ved et viktig vendepunkt og at økonomien må omstilles mot høyere produktivitsvekst. Dette begrunnet med utfordringer synliggjort i kommisjonens første rapport, omtalt i denne oppgavens kap.6.1.4.1. Denne andre rapporten kommer dermed med forbedringsforslag til produktivitsvekst innenfor forskning og innovasjon, arbeidsmarkedet og offentlig sektor.

Når det gjelder organisering av offentlig sektor omtales det som «..et omfattende og vanskelig tema..», der det kommenteres at det ikke foreligger «..endelige og entydige evalueringer av de nye organisasjons- og styringsformer som kom med mål- og resultatstyring og fristilling på 1990-tallet» (Produktivitskommissjonen, 2016, s. 32). Økt byråkrati i form av mer byråkratiske prosesser og flere byråkratiårsverk omtales som en av flere konsekvenser. Et av flere virkemidler som oppfattes som å ha bidratt til bedre ressursbruk og økt produktivitet er de fristillingene som er gjennomført i det å utskille forretningsdrift fra forvaltning (eksempelvis Telenor og Avinor), og kommisjonen anbefaler at dette virkemidlet bør vurderes også andre steder. I forhold til oppgavens tematikk omtales helt konkret at

«Det er etablert et veiselskap som gir en ny statlig, fristilt aktør i vegutbyggingen og som kan gi erfaringer fra denne måten å organisere virksomhet på, selv om det ikke innebærer økt innslag av konkurranse i sektoren» (Produktivitskommissjonen, 2016, s. 188).

I tillegg nevnes gjennomgang av organiseringen av regional statlig forvaltning sett i sammenheng med en reform i fylkesstrukturen, som et annet effektiviseringstiltak (som igjen også må sees i sammenheng med en kommunereform).

Når det gjelder spesifikke forhold for samferdselssektoren, handler kommisjonens fokus om samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjekter og kostnadsutvikling. Vedrørende statlig eierskap i selskaper, stadfester kommisjonens rapport 2 den anbefalingen de kom med i rapport 1; «..det statlige eierskapet bør konsentreres til områder med stor markedssvikt og naturlige monopoler, der privat eierskap er uegnet, eller der staten ikke kan oppnå sine mål med eierskapet på andre måter» (Produktivitskommissjonen, 2016, s. 39).

Oppsummering: Denne rapporten sier mye om nødvendigheten av omstilling i norsk økonomi og offentlig sektor, herunder også forslag til virkemidler. EØS-fokuset i rapporten er tilsvarende kommisjonens rapport 1; forbud mot statsstøtte og krysssubsidierting av offentlige foretak/selskap, samt anskaffelsesregler. Rapporten inneholder lite konkret om hvordan EØS-avtalen evt. medfører direkte begrensninger i hvordan offentlig sektor organiseres og innrettes.

6.1.5 Rapport «Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører»

Denne rapporten er resultatet av en arbeidsgruppe som ble nedsatt i 2016, med bakgrunn i behovet for å se på hvilke tiltak som kan gi like konkurransevilkår mellom offentlige og private aktører når de konkurrerer i samme marked. Rapporten ble lagt fram 23.01.2018 (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018), og deretter sendt på høring. Samferdselsdepartementet er en av de som har kommet med høringsuttalelse (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - hørings svar fra Samferdselsdepartementet, 25.05.2018). I følge Nærings- og fiskeridepartementets nettsider, har saken pr.d.d. status «Under behandling».

Rapporten tar opp mange forhold knyttet til EØS-avtalen og blant annet det at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) de siste årene har behandlet flere klagesaker fra private som

mener at *offentlige aktører i markedet nyter godt av ulike konkurransefordeler i kraft av å være offentlige*. Innholdet i rapporten handler i all hovedsak tilfeller der offentlige aktører er i direkte konkurranse med private, og fokuserer på forhold som skattefritak, konkursimmunitet, offentlig støtte/krysssubsidierting etc. Om historikk sies det at «De store statlige monopolbedriftene innenfor kommunikasjons- og energisektoren er omgjort til selskaper (blant annet Statnett, Statkraft og Bane NOR). Entreprenørvirksomhet er skilt ut fra staten i flere omganger, blant annet Mesta (fra Statens vegvesen), og næringseiendom er skilt ut i Entra (fra Statsbygg)» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 24).

I en oversikt over mulige konkurranseflater med staten som rettssubjekt, sies det innledningsvis at «..kan vi i stor grad se bort fra myndighetsoppgaver og oppgaver knyttet til interesseavveining og konfliktløsning, som gjerne er lovregulert og/eller del av oppdraget fra Stortinget og regjeringen» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 36). En kartlegging foretatt av mulige konkurranseflater viser bl.a. at Statens vegvesen har svart at det ikke foreligger noe innenfor den virksomheten. Nye Veier AS er ikke med på listene, uvisst av hvilken grunn.

Rapporten legger til grunn OECD sin definisjon av konkurranseøytralitet¹⁸;

«Et prinsipp der alle foretak, offentlige som private, nasjonale så vel som utenlandske står ovenfor det samme regelsett, og der myndighetenes kontakt, eierskap eller involvering i markedet, i praksis eller rettslig, ikke innebærer en kunstig («undue») konkurransefordel for noen faktisk eller potensiell markedsaktør» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 44).

En kortere variant er at «..ingen enhet som opererer i et økonomisk marked har en kunstig («undue») konkurransemessig fordel eller ulempe». **Her ser jeg umiddelbart en selvmotsigelse/kontrast sammenlignet med de politiske plattformene som direkte tildeler portefølje til en aktør (NVAS) uten noen form for konkurranse.**

Om EØS henvises det til artikkel 61 som nedfeller utgangspunktet for reglene om offentlig støtte, og der hovedregelen er at offentlig støtte til næringsvirksomhet er forbudt:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenelig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 71).

Unntakshjemler er gitt i artiklene 59(2), 61(2) og 61(3). Artiklene 61(2 og 3) anses som ikke relevante i denne sammenheng. Når det gjelder økonomisk støtte, definerer artikkel 61 følgende seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal defineres som offentlig støtte:

«1. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlige midler) 2. Mottaker av støtten må drive EØS-rettslig økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet) 3. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren 4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet) 5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen 6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 72).

(EØS-avtalen, Versjon 2014) sier at avtalen i utgangspunktet er nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap av virksomheter, og at det dermed anerkjennes at

¹⁸ (OECD, 2015): Roundtable on Competition Neutrality (OECD er et rådgivende organ uten beslutningsmyndighet)

medlemsstatene kan ha en blandingsøkonomi, og dermed bestemme størrelsen på offentlig og privat sektor, privatisere eller nasjonalisere foretak samt opprette, eie og drive offentlige foretak. Mye av dette handler uansett om offentlige foretak, og konkurranse mellom det offentlige og private, og ingenting om konkurranseforhold mellom offentlige aktører.

Rapporten sier at **EØS-avtalen ikke skal legge føringer på hvordan en virksomhet skal organiseres, men at noen selskapsstrukturer kan gjøre det mer krevende å kontrollere etterlevelse av markedsaktørprinsippet og hindre kryssubsidiering** (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 88, kap.4.2.5).

Videre omtaler rapporten konkurransereglene i EØS-avtalen, og betydningen disse har for ulike foretak. Det er interessant å merke seg at

«Et offentlig organ regnes ikke som et foretak dersom det utøver offentlig myndighet, eller dersom det offentlige tilbudet er en del av en solidarisk ordning med sosialt formål» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 89).

«En rekke av det offentliges kjerneoppgaver faller utenfor støtteregele for de anses som forbundet med utøvelse av offentlig myndighet.. Dette omfatter blant annet klargjøring for bygging og tilknytning til infrastruktur».

Og videre:

«ESAs retningslinjer om støttebegrep omtaler situasjoner hvor en offentlig enhet både driver virksomhet som anses som myndighetsutøvelse og EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dersom det er mulig å skille den økonomiske aktiviteten fra myndighetsutøvelsen skal den offentlige aktøren anses som et foretak for den del av virksomheten som gjelder økonomisk aktivitet. Dersom det ikke er mulig å skille de to delene av virksomheten fra hverandre, uttaler ESA at hele virksomheten er tilknyttet utøvelse av offentlig myndighet. Dermed faller virksomheten i sin helhet utenfor foretaksbegrepet» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 104).

Når det gjelder reglene om offentlige anskaffelser sies det at:

«Enkelt formulert skal offentlig sektor få mest mulig ut av felleskapets midler når noe skal anskaffes, med de samfunnsøkonomiske følger dette har. Videre skal anskaffelsesregelverket bidra til at allmennheten har tillitt til at offentlige innkjøp skjer på en samfunnstjenlig måte, og sikre åpenhet rundt og kontroll med anskaffelsene i offentlig sektor.» «De EØS-rettslige reglene om offentlige anskaffelser hører ikke inn under konkurransereglene i avtalen, men reglene om det indre markedet.» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 97).

Om samferdsel omtales det at ESA har påpekt i sin veileder om støttebegrepet at:

«..offentlig finansiering av infrastruktur tradisjonelt sett har blitt ansett for å falle utenfor reglene om offentlig støtte, ettersom bygging og drift av infrastruktur ble vurdert som generelle offentlige tiltak og ikke EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Imidlertid har praksis fra domstolene modifisert dette utgangspunktet, slik at bygging av infrastruktur som er uatskillelig koblet til økonomisk aktivitet vil være av økonomisk karakter.»

Og videre:

«Forenklet kan det sies at infrastruktur som er knyttet til tjenester som leveres mot betaling er av økonomisk karakter, mens infrastruktur med gratis og allmenn tilgang er av ikke-økonomisk karakter» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 117).

Dette kan eksempelvis være offentlige veier som er gjort tilgjengelig for allmenheten uten at det kreves noe vederlag og der også finansiering av drift- og vedlikehold av ikke-økonomisk infrastruktur heller ikke er omfattet av EØS-rettslig økonomisk aktivitet

Når det gjelder SD's høringsuttalelse i saken (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - høringsvar fra Samferdselsdepartementet, 25.05.2018), omtaler denne noen konkrete eksempler knyttet til parkering og havner, samt betraktninger om noen spesifikke EØS-forhold omtalt i rapporten.

Oppsummering: Selv om rapporten formelt sett ikke er ferdigbehandlet, inneholder den endel interessante fortolkninger rundt EØS-avtalens konsekvenser for innrettingen av offentlig sektor, også det som omhandler konkurranse- og anskaffelsesmessige forhold, og noe kan således tas med i oppgavens videre drøfting. Som kommentert over i teksten kan noe av det som framkommer i rapporten tolkes som å være direkte i motsvar med måten NVAS tildeles sin portefølje på, jfr. politiske plattformer. Ellers er hovedsakelig rapportens fokus innrettet mot konkurransemessige forhold mellom private og offentlige aktører, og ikke direkte mellom offentlige aktører. SD's høringsvar til rapporten reflekterer ikke rundt denne oppgavens forskningsspørsmål, noe som jeg tolker som en bekreftelse på at SD ikke anser tematikk knyttet til veireformen og opprettelsen av NVAS som problematisk ut ifra Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen.

6.1.6 Eierskapsmelding

Som en del av statsrådets opplysningsplikt, er det siden 2002 i hver stortingsperiode lagt frem for Stortinget én melding om statens samlede direkte eierskap, en såkalt eierskapsmelding. I eierskapsmeldingen redegjør regjeringen for *hvorfor* staten eier direkte i selskaper, *hva* staten eier, inkludert hva som er statens begrunnelse for eierskapet og statens mål som eier i hvert selskap, samt *hvordan* staten utøver sitt eierskap, inkludert statens prinsipper for god eierstyring og statens forventninger til selskapene. Siste eierskapsmelding ble lagt fram 22.november 2019 (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping).

Staten er en stor eier i Norge med direkte eierandeler i 73 selskaper. Selskapene er kategorisert i tre kategorier; 1. Staten har et mål om høyest mulig avkastning over tid, og der staten ikke lenger er en begrunnelse for eierskapet 2. Staten har et mål om høyest mulig avkastning over tid, og med særlige begrunnelser for eierskapet 3. Staten søker mest mulig effektiv oppnåelse av ulike sektorpolitiske mål. NVAS tilhører kategori 3, der også flesteparten (45) av selskapene hører til. Meldingen sier for øvrig at det er en målsetning å redusere eierskapet innenfor kategori 1-selskapene.

Om statens forventninger til selskapene sies bl.a. «Selskapene i kategori 3 har mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Dersom selskapet også har virksomhet i konkurranse med andre, forventer staten normalt høyest mulig avkastning over tid fra denne delen av selskapets virksomhet.». Videre står det noe om roller og ansvar, og det at staten kan ha flere roller «..eksempelvis som regulerings- og tilsynsmyndighet, oppdragsgiver og eier. For å skape legitimitet til de ulike rollene bør staten være seg bevisst den rollen den til enhver tid opptre i, og i sin opptreden tydelig skille rollen som eier fra statens øvrige roller. Og videre «Statlig eierskap skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår sammenlignet med selskaper uten statlig eierandel» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 11). Det omtales videre at det kan medføre rollekonflikter spesielt i det at staten har flere ulike roller, og der de eksempelvis både har ansvar for å regulere et marked, eller er en stor kjøper i et marked, og samtidig eier ett av selskapene som deltar i markedet. «For å unngå å komme i slike rollekonflikter skiller staten eierfunksjonen fra andre funksjoner som gir rammer for virksomheten» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping). Videre står det at staten dermed gradvis har samlet

eierskapet for selskaper som er i konkurranse med andre, i eierskapsenheten i Nærings- og fiskeridepartementet. Dette gjelder imidlertid selskaper som er i konkurranse med private aktører.

«Statens eierskap i selskapene i kategori 3 forvaltes i dag av relevant sektordepartement, så fremt ikke særskilte hensyn taler for andre løsninger. Det gir muligheter til å vurdere politikken for den respektive sektoren mer helhetlig. Slik organisering setter krav til intern behandling for å unngå uheldig sammenblanding av roller» (Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse, 2017, s. 102).

Og videre at

«Uavhengig av om statens rolle som eier og myndighetsutøver utøves i samme departement eller er lagt til ulike departementer skal statens rolle som eier skilles fra statens øvrige roller» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping 2019, s. 101).

Meldingen omhandler videre noen aktørdrøftinger;

«Prinsipal-agent-problemer kan være særskilt krevende å håndtere i selskaper der staten har sektorpolitiske mål.. Da er målstrukturen ofte mer kompleks enn ved mål om avkastning, og det blir mer krevende å vurdere måloppnåelse» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 22).

Videre omtales utfordringer med selskapsorganisering og demokratisk legitimitet med at «Selskapsorganisering gir mindre muligheter til å gripe inn i enkeltbeslutninger enn dersom virksomheten organiseres som forvaltningsorgan» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 23).

Spesifikt om NVAS står omtalt porteføljen deres og fakta ift. antall ansatte, egenkapitalverdi og driftsinntekter, og at staten eier 100% av NVAS. Det står videre at «Utbygging av strekninger prioriteres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet». Om statens begrunnelse for eierskapet står det at

«å ivareta nasjonal veiinfrastruktur og bidra til en raskere, mer effektiv og helhetlig utbygging av deler av riksvegnettet, enn hva som kan oppnås gjennom utbygging i tradisjonell forstand. Statens mål som eier er høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet i de veiprosjekter selskapet har fått ansvar for.»

Og videre omtales det at «selskapets finansieringskilder er bevilgninger over statsbudsjettet og bompenger. Nye Veier inngår utbyggingsavtaler med Samferdselsdepartementet for hvert enkelt veiprosjekt selskapet prioriterer for utbygging. Bompenger er regulert i forskrift om betaling av bompenger» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 51).

Om EØS-avtalen og statlige selskaper står det at

«EØS-avtalens bestemmelser er i utgangspunktet nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap¹⁹ Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens artikkel 61 (1) gjelder også selskaper med statlig eierandel.»

Og videre omtales 6 vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal defineres som offentlig støtte (se kap.6.1.4). Dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt, kan det tyde på at tilførselen innebærer en økonomisk fordel for det aktuelle selskapet som kan være i strid med reglene om

¹⁹ (EØS-avtalen, Versjon 2014), artikkel 125 og 59 (2)

offentlig støtte. Dette innebærer at staten må kreve normal markedsmessig avkastning på kapital som er innskutt i et selskap som opererer i konkurranse med andre.

Når det gjelder tildeling av oppdrag til statlige selskaper er dette knyttet til statens begrunnelse for eierskapet og statens mål som eier. Det er regulert gjennom «..regelverket for offentlige anskaffelser, statsstøtteregelverket, regelverk for økonomistyring i staten og eventuelt særskilt lovregulering av et selskap.» Eksempler på oppdrag som videre omtales er bl.a. «..bygging og forvaltning av infrastruktur..». (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 70).

Oppsummering: Eierskapsmeldinga inneholder mye om hvordan staten følger opp sine selskaper, samt begrunnelse for statlig eierskap. Det omtales noe knyttet til EØS-avtalen, men lite nytt utover tidligere gjennomleste dokumenter. Det er fortsatt lite/ingen refleksjoner knyttet konkret til innrettingen av offentlig sektor og begrensninger ift. EØS-avtalen (med unntak av offentlig statsstøtte og økonomiske forhold). Denne rapporten inneholder imidlertid noe relevans knyttet til utfordringer med selskaper i kategori 3, rapportering på måloppnåelse og mulige rollekonflikter med staten som eier.

6.1.7 Stortingsmeldingen om opprettelsen av Nye Veier AS

Hva så med stortingsmelding (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren) og omtale av mulige begrensninger i EØS-avtalen for etablering av selskapet? Sier den evt. også noe om konsekvenser for Statens vegvesen? Og hvilke kriterier er lagt til grunn for tildelinger av oppdrag for det nye selskapet? Det er også relevant å gå gjennom sakens behandling i Transport- og kommunikasjonskomiteen (Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett vei - reformer i veisektoren, 2014-2015), samt tilhørende debatt i Stortinget for å se om noen av problemstillingene har vært oppe der.

Meldingen starter med å henvise til at arbeidet med å etablere et utbyggingsselskap for veg er tidligere omtalt/varslet i flere tidligere proposisjoner, bl.a. tidligere års statsbudsjetter. En gjennomgang av disse gir ingen svar ift. oppgavens tematikk.

Det omtales innledningsvis at «..det overordnede ansvaret for å bygge ut, drifte og vedlikeholde riksvegnettet i Norge fortsatt skal ligge hos staten» og videre at den overordnede politikken innenfor vegsektoren fortsatt skal fastlegges gjennom Stortingets behandling av Nasjonal Transportplan (NTP²⁰). Det omtales at SVV fortsatt skal ha et omfattende ansvar for å gjennomføre utbygging, drift- og vedlikehold av riksveg, men at SD mener at det er mulig «gitt en annen organisering og rammebetingelser enn i dagens situasjon, å gjennomføre utbygging, drift og vedlikehold av riksvegnettet enda mer effektivt.» Dermed etablere et eget utbyggingsselskap som skal «..løfte flere riksvegstreknings..», gjennomføre utbyggingen mer effektivt, og også etter hvert gi ansvar for drift- og vedlikehold av veg det har bygd. Formålet med utbyggingsselskapet er

«..å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen det blir gitt ansvar for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand.»

Når det gjelder prioriteringskriterier sies det at strekninger i selskapets utbyggingsportefølje «..med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.»

«Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapets utbygging skal være en del av helhetlig nasjonal politikk i vegsektoren, og at oppgaver, økonomiske ressurser og tidshorisonter for

²⁰ Nasjonalt Transportplan (NTP) – Regjeringens transportpolitikk (Nasjonalt Transportplan 2022-2033)

selskapets virksomhet avklares på et overordnet nivå gjennom arbeidet med og Stortingets behandling av Nasjonal Transportplan».

Selskapet gis en oppstartsportefølje²¹ med prosjekter med kostnadsoverslag på til sammen 130 mrd. 2015-kr., et maksimalt årlig beløp på 5 mrd., og gjennom «..rullering av Nasjonal transportplan vil det bli definert hvilke riksvegstreknings som utbyggingsselskapet innenfor TEN-T-vegnettet²² skal ha ansvaret for å bygge ut». Videre står det om finansiering av selskapet at

«De samlede inntektene fra staten forutsettes bevilget over streken i statsbudsjettet, første gang i 2016, og vil bestå av andel av årsavgiften som øremerkes utbygging i selskapet, samt avkastning fra infrastrukturfondet og andre statlige midler.. Det vil videre bli bedt om fullmakt til at SD kan forplikte staten overfor selskapet med et fast beløp som sikrer selskapet tilstrekkelig forutsigbarhet til å inngå utbyggingskontrakter.»

«Statens vegvesen vil fortsatt få ansvar for å bygge ut deler av TEN-T-vegnettet som selskapet ikke er gitt ansvar for. Utenfor TEN-T-vegnettet vil det være Statens vegvesen som har ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av all riksveg.»

I tillegg sies det at «Innenfor selskapets formål og virksomhet, den gitte oppstartsporteføljen og finansieringen, forutsetter departementet at selskapet selv prioriterer rekkefølgen på utbyggingen av prosjekter.»

Videre står det at selskapet «..vil ha et klart samfunnsoppdrag innenfor samferdselssektoren, slik bl.a. Avinor har i dag.» Og videre at

«Ved opprettelse av utbyggingsselskapet for veg vil Samferdselsministeren ha to organisasjoner (Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg) til å gjennomføre bl.a. utbygging av riksveg, innenfor den politikk og de rammer som Stortinget og regjeringen anviser. Statens vegvesen er et forvaltningsorgan og utfører oppgavene innenfor det styringssystemet som gjelder i statsforvaltningen, mens utbyggingsselskapet vil være et statsaksjeselskap underlagt aksjelovgivningen og med statsråden som generalforsamling.»

Når det gjelder finansiering av selskapet legger regjeringen opp til at «..de statlige midlene til selskapet bevilges over statsbudsjettet, og at bevilgningene fases gradvis opp til et ønsket nivå innenfor de rammene handlingsregelen setter.» Videre står det at «Både Statens vegvesen og selskapet finansieres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Overføring av statlige midler skjer derfor gjennom de ordinære budsjettprosessene.» Dette vil også gjelde oppfølging av Nasjonal transportplan, der «statlig planramme til vegstreknings/vegprosjekter som selskapet skal bygge, tas hensyn til når inntektsstrømmen til selskapet over statsbudsjettet fastsettes det enkelte år, mot at aktuelle planrammer utgår i budsjettet til Statens vegvesen.»

I gjennomgang av transport- og kommunikasjonskomiteens behandling av saken (Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett vei - reformer i veisektoren, 2014-2015) framkommer lite nytt utover det som står i selve stortingsmeldingen, men det er interessant å merke seg følgende formulering

«Selskapet vil få en enerett til å gjennomføre oppgavene som det blir tillagt og skal ikke drive i konkurranse med andre om oppgaven» og videre at «Etablering av utbyggingsselskapet vil i noen tilfeller kunne innebære overføring av ressurser fra Statens

²¹ Med portefølje menes det her den samling av riksvegstreknings og prosjekter som utbyggingsselskapet gis ansvaret for å bygge ut. Den første porteføljen som fastsettes for selskapet benevnes selskapets oppstartsportefølje (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren)

²² TEN-T-vegnettet: Trans-European Transport Network, EU's program for utbygging av grensekryssende infrastruktur i Europa, som Norge er tilknyttet gjennom EØS-avtalen. Omfatter de viktigste riksvegene i Norge, 4.800 km, dvs. ca. halvparten av det samlede riksvegnettet i landet (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren)

vegvesen til utbyggingsselskapet. I andre tilfeller er det ønskelig å samarbeide om felles bruk av ressurser.»

Oppsummert: Stortingsproposisjonen om opprettelse av det nye vegselskapet omhandler selskapets rammebetingelser og forholdet til Statens vegvesen, men ingenting om mulige begrensninger eller drøftinger opp mot EØS-avtalen (med unntak av det konkrete som omhandler TEN-T-vegnettet). En gjennomgang av innstillingen til transport- og kommunikasjonskomiteen samt debatten i Stortinget, gir noen interessante funn av formuleringer tilknyttet aktuell tematikk, men gir ikke noe mer av konkrete drøftinger. I debatten i Stortinget framkommer det bekymring for «oppsmuldring» av Statens vegvesen, men saken ble vedtatt som foreslått.

Når det gjelder prioriteringskriterier sies det at **innenfor** selskapets portefølje skal strekninger med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. **Mellom** de to aktørene, sies det bare at strekninger (utenom oppstartporteføljen) som selskapet skal ha ansvaret for, avklares gjennom rullering av Nasjonal Transportplan.

6.1.8 Tilleggsproposisjon til statsbudsjettet 2016

Proposisjonen ble lagt fram for å «..forhøye kapitalen til selskapet i forbindelse med overgang fra et interimsselskap til et operativt selskap..» (Prop. 1 S Tillegg 2 Endring av Prop. 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet 2016 under Samferdselsdepartementet mv. (noen saker om veg og jernbane og saldering), 2015-2016). Under konkurranserettslige forhold framkommer det at

«Selve etablering av selskapet reiser ikke særskilte spørsmål knyttet til konkurranselovgivningen, Konkurranseloven vil imidlertid gjelde for selskapets virksomhet. I tillegg må all form for økonomisk støtte under og etter etablering vurderes opp mot EØS-avtalens regler om statsstøtte.»

Videre at

«Forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61 skal forhindre at konkurransen vris som følge av at EU- og EØS-medlemsstatene gir støtte til foretak som setter disse i en gunstig konkurranseposisjon i forhold til foretak som ikke nyter godt av slik støtte. Formålet med støttereglene er å sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Statsstøtteregelverket åpner imidlertid for et relativt stort handlingsrom for det offentlige. Opprettelse av statseide aksjeselskaper reiser problemstillingen om statens overføring av midler til selskapet omfattes av regelverket om statsstøtte etter EØS-avtalen. Dette gjelder både statens finansiering i tilknytning til selve etableringen av slike selskaper og når staten skal finansiere selskapets virksomhet, som for selskapets tilfelle er finansiering av utbyggingsvirksomheten. Opprettelse og drift av selskapet vil skje i samsvar med statsstøttereglene.»

Oppsummering: Her omtales ytterligere forhold og vurderinger rundt opprettelsen av selskapet og kobling mot EØS-avtalen (konkurransforhold og statsstøtte). Jeg oppfatter at her gis en «bekreftelse» på at etableringen av selskapet ikke er i strid med konkurranselovgivningen, uten at dette drøftes noe nærmere. Når det gjelder statsstøtte problematiseres det litt rundt en del forhold som jeg absolutt mener er relevante (og problematiske?) i denne sammenhengen, men samtidig konkluderes det med at opprettelse og drift av selskapet skal skje «i samsvar med statsstøttereglene». **Dette synest jeg er uklart, og jeg oppfatter det også å være til dels selvmotsigende.**

6.1.9 Nasjonal transportplan 2018-2029

Nasjonal transportplan (NTP) presenterer regjeringens transportpolitikk (regjeringen.no). Planen revideres og rulleres hvert 4.år, og vedtas gjennom en stortingsmelding. Årlige

statsbudsjetter avgjør imidlertid det enkelte års prioriteringer mellom formål og enkeltprosjekter. Om NTP 2018-29 ble det ved framleggelse omtalt at planen gir retning for det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken, samt at målet skal peke ut retningen for utvikling av transportsystemet frem mot 2050 inkludert rammer for innsatsen. Dokumentet inneholder ikke så mye nytt til oppgavens tematikk annet enn at det bekreftes og omtales en status for de ulike strekningene i oppstartsporteføljen til Nye Veier AS (som etter hvert ble navnet på selskapet), og videre stadfestes det at framtidige bevilgninger (5,1 mrd.pr år) til selskapet inngår i rammen til Nasjonal transportplan (Nasjonal Transportplan 2018-2029). Det omtales videre at selskapets portefølje vil evalueres ved neste rullering av transportplanen (som er i hht. til opprinnelige føringer ved opprettelsen av selskapet).

Oppsummering: Dokumentet inneholder lite nytt ift. oppgavens tematikk utover at det bekrefter/stadfester opprettelsen av NVAS inkludert rammebetingelsene med gitt oppstartportefølje.

6.1.10 Nasjonal transportplan 2022-2033

Denne prosessen er pt. i gang (Nasjonal Transportplan 2022-2033), og skal lede fram til en stortingsmelding i 2021. SD sender ut ulike oppdrag med frister til alle virksomhetene i transportsektoren. Oppdrag 1 er levert, og hadde tittel «Mer infrastruktur for pengene – effektiv ressursbruk», der alle etatene (med henvisning bl.a. til Perspektivmeldingen 2017) orienteres om behovet for å prioritere tiltak ut ifra samfunnsøkonomisk lønnsomhet og effektivitet, og der alle bes gjennomgå egen ressursbruk innenfor alle delene av virksomheten. Hver enkelt virksomhet står dermed ansvarlig for gjennomgang av egen prosjektportefølje, herunder arbeidet med kostnadsreduksjoner og forbedring av nytte. Samme oppdrag er dermed sendt til SVV og NVAS, men når det gjelder fordeling av prosjektportefølje mellom disse to, er det gitt et tilleggsoppdrag til NVAS, der det med henvisning til Granavolden-plattformen sies følgende:

«Regjeringen vil øke Nye Veiers portefølje i kommende NTP, både når det gjelder antall prosjekter og finansiering slik at veiselskapet får økt ansvar for oppfølging av NTP på de viktigste europaveiene. Vi ber om at Nye Veier viser mulig utvidelse av sin portefølje. Det skal tas utgangspunkt i dagens prosjektbase for Statens vegvesen, inkludert gjennomførte KVUer/KS1. Mulig utvidelse må være realistisk og gjennomførbar..»

Det sies også i oppdraget fra SD at

«De siste årene har vi gjort oss noen erfaringer der Nye Veier AS og Statens vegvesen begge er blitt utfordret til å optimalisere samme prosjekt. Vi mener at dette har gitt en god dynamikk og at vi har fått fram ulike løsninger. Samferdselsdepartementet mener vi nå bør bruke den muligheten to kompetente utbyggere gir oss, og vil derfor gi Nye Veier et tilleggsoppdrag til Oppdrag 1.»

Oppdrag 9 er nylig levert fra virksomhetene, og der oppdraget har vært å foreslå prioriteringer av all ressursbruk i perioden 2022-2033. Bl.a. gis det føringer om at «Prioritering av ressursbruken skal baseres på samfunnsøkonomiske analyser», men det omtales samtidig at «Virksomhetene står ovenfor ulike rammebetingelser bl.a. når det gjelder tilknytningsform og finansiering. Vi ber om at Avinor og Nye Veier synliggjør sine prioriteringer i henhold til de rammebetingelser de er underlagt.»

Oppsummering: Hovedoppdragene som er gitt til SVV og NVAS er de samme (prioritere prosjekter etter samfunnsøkonomiske analyser), men det er også sendt et tilleggsoppdrag til NVAS der de skal foreslå hvilke prosjekter (innenfor SVV's prosjektdatabase) som kan

være aktuelle i en porteføljeøkning. Det er fortsatt ingenting som sier noe om hvordan strekningene og prosjektene skal fordeles mellom aktørene.

6.1.11 Økt portefølje til Nye Veier AS i 2019

I en samleproposisjon (Prop. 110 S (2018–2019) Nokre saker om veg, jernbane og post 2018-2019) i mai 2019, økes porteføljen til NVAAS med tre strekninger, og følgende omtale:

«Nye Veier ligg an til å slutføre prosjekta i porteføljen mykje tidlegare, til ein lågare kostnad og med ei høgare samfunnsøkonomisk lønnsemd enn føresett. Samferdselsdepartementet meiner derfor det vil vere gunstig å utvide porteføljen slik at selskapet kan nytte erfaringane sine i fleire prosjekt. Samstundes vil ei utviding av porteføljen gi selskapet betre høve til å vurdere dei ulike prosjekta opp mot kvarandre og rekkefølga for utbygginga av prosjekta.»

Og vidare at «Den utvida porteføljen er føresett finansiert innanfor uendra årleg løyving og gjeldande fullmakt til å pådra staten forpliktingar for seinare budsjettår.» Det opplyses avslutningsvis at SD vil komme tilbake med eventuelle endringer i portefølje og finansiering i forbindelse med rullering av Nasjonal transportplan.

Oppsummering: Proposisjonen gir NVAAS en økning i porteføljen, der begrunnelsen er god gjennomføring av eksisterende portefølje, og at det vil være gunstig for selskapets videre porteføljeprioriteringer. Dette skjer i en egen (samle)proposisjon, utenom rulleringen av Nasjonal Transportplan.

6.2 Dybdeintervjuer

I dybdeintervjuene har jeg stilt de samme spørsmålene (vedlegg 1) til alle informantene i begge grupperinger. Det er 3 informanter fra SVV og 1 fra NVAAS som er intervjuet. Under har jeg laget en oppsummering sortert etter de ulike spørsmålene.

6.2.1 Gruppering 1 – Nye Veier AS

6.2.1.1 Åpningsspørsmål

Informanten har en overordnet lederrolle i selskapet (Direktør for planprosess og samfunnskontakt), og har vært med i selskapet helt fra starten av i 2015. Vedkommende var også engasjert i forbindelse med etableringen av selskapet (interimsorganisasjonen), og kjenner således godt til både forberedende/innledende arbeider med selskapet, samt selskapet som sådan i driftsfasen. Informanten har høyere akademisk utdanning, har en lang og variert arbeidspraksis (over 30 år) både fra offentlig og privat sektor, og har også jobbet periodevis internasjonalt. Vedkommende har også i en periode vært styreleder for Sørlandets Europakontor, og kjenner dermed også godt til EU-systemet og EØS-avtalen.

6.2.1.2 Spørsmål om kjennskap til EØS-avtalens forpliktelser og evt. føringer for hva dette har å si for organisering av statlig vegbygging i Norge

Informanten har en god del kjennskap til EØS-avtalen, og kjenner også til EØS-regelverket fra offentlige anbudssystemer. Vedkommende sier at det ble jobbet mye med innrettingen av selskapet, hvordan dette skulle organiseres og ikke minst hvordan «treffe – og ikke treffe EØS-reglene». Dette spesielt med tanke på dette med at det etableres et aksjeselskap med «ikke-profit» som formål, ikke skattepliktig og ikke i konkurranse, og at det dermed vil «gå fri av dette statsstøtteregelverket». Vedkommende bekrefter at det ble gjort juridiske vurderinger rundt dette av innleide advokatselskaper, men vet ikke hvor disse vurderingene framkommer eller om de er offentlig tilgjengelige eller ikke. Midlene

som legges inn i selskapet skal øremerkes vegformål, og du kan for eksempel ikke ha en utbyttepolitikk fra NVAS.

På spørsmål om hvorvidt også SVV's Utbyggingsorganisasjon evt. vil kunne komme inn under reglene med statsstøtte, mener informanten at staten står fritt til hvordan organisere sin egen virksomhet, noe som inkluderer både interne forhold i SVV og etableringen av NVAS. Vi er begge eid 100% av staten, men er ulikt organisert. I tillegg er det et poeng at både NVAS og SVV setter absolutt alt som er mulig ut på anbud, og således er NVAS en statlig innkjøpsorganisasjon.

6.2.1.3 Spørsmål om tildelingskriterier mellom SVV og NVAS, og hvordan disse framkommer

Informanten sier umiddelbart «..nei de kommer vel egentlig ikke fram..». Og reiser noen spørsmål om NVAS og SVV reelt sett er konkurrenter? Men videre at i praksis oppleves det kanskje som en konkurranse i det at resultater måles opp mot hverandre og at det dermed gis muligheter til å benchmarke. Vedkommende henviser også til et utspill fra tidligere statsråd, der det ble sagt at nå skulle SVV og NVAS konkurrere om alle prosjektene²³, men at det har vel i praksis ikke vært slik? NVAS har fått tildelt sine prosjekt gjennom den første stortingsmeldinga²⁴, og deretter en ny runde med tre nye strekninger²⁵. Også er det jo nå en pågående prosess med å utvide NVAS' portefølje med bakgrunn i Granavolden-erklæringen, der det står at i forbindelse med NTP skal NVAS tildeles nye strekninger. Denne NTP-prosessen er jo åpen, og skjer via de oppdrag og leveransene som nå går, og er således det vi vet. Oppdrag 1 til NTP heter jo for øvrig «Mer for pengene», der alle utfordres på hvordan effektivisere sektoren og hvilke mål som skal settes, så det er jo ikke utenkelig at tildelingskriterier i NTP vil handle om dette? - men at dette vil være politisk styrt, og at de pr. nå ikke er åpne og tydelige å se.

NVAS hadde for øvrig satt et effektiviseringsmål på 35%, der SVV opprinnelig var på 15%, men er nå økt til 25% fra SVV's side. De 35% fra NVAS' side skal nås med 15-20% direkte fra «give-and-take» på oppstartporteføljen, og deretter ved å se nærmere på regelverk og vegnormaler etc. Dermed blir det kanskje en konkurranse i den forstand at du måles på hva du oppnår og resultater, og det igjen vil bety noe for hvordan man politisk velger å tildele oppdrag?

På spørsmål om tildelingskriterier for de oppdragene som NVAS allerede har fått, og spesielt gjennom den siste runden²⁶, sier informanten at han tror kanskje det var et mål i seg selv at kriterier for hvorfor NVAS fikk akkurat disse strekningene skulle være uforutsigbare, nettopp for å skjerpe konkurransen, og bare for å understreke at SVV kan bli utfordret på alle områder (informanten understreket at dette kun var spekulasjoner og tenker fra eget hold). I samme stortingsmelding ble jo det jo også sagt at porteføljen til NVAS kunne omfatte også viktige hovedveger/riksveger, og ikke bare TEN-T-vegnettet.

6.2.1.4 Spørsmål om ulike markedsformer og refleksjoner rundt dette

Staten styrer jo veldig mye av sin virksomhet via monopolvirksomheter, og det at statlige etater gjennomfører politikken. Men i regjeringsplattformen heter det jo nå «Nye veier på nye måter», så man kan jo tenke seg «Nye veier»-metoden innenfor andre områder, helse,

²³ Refr. komm: se denne oppgavens innledning, s.1. Det er denne artikkelen informanten henviser til.

²⁴ (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren)

²⁵ (Prop. 110 S (2018-2019) Nokre saker om veg, jernbane og post 2018-2019)

²⁶ (Prop. 110 S (2018-2019) Nokre saker om veg, jernbane og post 2018-2019)

bygg, jernbane etc. Informanten henviser også til et utspill fra SV for noen år siden (før NVAS), der de lanserte «Nye baner», uten at dette ble fulgt opp nærmere.

Et monopol gir enhetlig styring, og der du flytter ut mye ansvar fra departementet. En duopolsituasjon innebærer at departementet må tettere på, og blir mer involvert i styringen da de må inn og håndtere grenselinjer mellom aktørene. Informanten mener også det er viktig å teste ting i pilotskala, og sånn sett kan du se på NVAS som en industriell pilot, noe en duopolsituasjon dermed kan legge til rette for.

Dette med fullkommen konkurranse er jo noe helt annet igjen, der du i så fall må ta ut hele den norske infrastrukturen og legge den ut på anbud. Dette var prøvd ut for 20 år siden innenfor vann/avløpsanleggene, der disse ble solgt til kommersielle selskaper, men med unntak av Storbritannia er vel dette tatt tilbake i statlig regi igjen. Staten må ha kontroll på viktig infrastruktur, så på en eller annen måte må eierskap/forvaltning drift og vedlikehold styres og ledes av staten, slik at du har politisk styring. Også innenfor de virksomhetene skal det være anbudskonkurranser.

6.2.1.5 Avslutning, evt. andre refleksjoner til oppgavens tematikk

Informanten er helt sikker på at etableringen av NVAS har vært viktig, ikke bare i det å få effektivisert egne prosjekter i egen portefølje, men også i det å ha vært en bidragsyter til en effektiviseringsprosess hos SVV. Og videre sånn sett at den viktigste verdien er kanskje ikke de direkte resultatene (de er viktige de og), men den effekten dette har hatt inn i den øvrige delen av samferdselssektoren, noe som vi jo også ser nå i NTP-leveransene der veg og bane skal sammenlignes på måloppnåelse.

6.2.1.6 Oppsummering

Jeg oppfatter at informanten fra NVAS forteller at det har vært gjort grundige juridiske vurderinger i forkant av etableringen av NVAS, spesielt med tanke på EØS-avtalen og dette med statsstøtte. Videre oppfatter jeg at han bekrefter mine tidligere antakelser i det at tildelingskriterier mellom NVAS og SVV ikke har kommet tydelig fram i de rundene som tidligere har vært, men der han også mener at dette kanskje har vært et mål i seg selv? Han tror imidlertid at i neste NTP vil kriteriene handle om effektivitetsmålinger (hvem som kan levere oppdragene på en mest mulig effektiv måte), og at dette vil være politisk styrte prioriteringer. Informanten har for øvrig mange interessante og fornuftige betraktninger rundt formålet med opprettelsen av NVAS og de effekter dette kan gi ikke bare for SVV men også både samferdselssektoren og offentlig sektor for øvrig.

Når det gjelder tilleggssamtalen jeg hadde med den andre ansatte i NVAS, hadde ikke vedkommende nødvendig bakgrunnsinformasjon til å verifisere det med at det var gjort en utredning i forkant av etableringen av NVAS. Vedkommende tilkjennega imidlertid det samme synet som informanten når det gjelder at tildelingskriteriene mellom NVAS og SVV ikke er konkretisert og synlige, og også her framkom det tilsvarende synspunkter som at «staten kan jo gjøre som den vil..». Jeg legger dermed til grunn at denne samtalen verifiserer innholdet i intervjuet med informanten fra NVAS. Jeg kan for øvrig nevne at den ansatte jeg hadde siste samtale med, har funksjon som Utbyggingssjef i NVAS, og har vært ansatt i selskapet i 4 år (dvs. har vært med nesten helt fra starten av).

6.2.2 Gruppering 2 – Statens vegvesen

6.2.2.1 Åpningsspørsmål

Informantene har alle lederroller (nivå 1 eller 2), og innehar funksjoner som samhandler tett opp mot SD i budsjett- og kontrakts-/markedsmessige spørsmål samt i arbeidet med Nasjonal Transportplan. To av dem har arbeidet i SVV i mer enn 25 år i ulike funksjoner og roller, og den tredje har 3 års erfaring fra etaten (men lang erfaring fra offentlig sektor før det). Dette er således informanter med lang erfaring både fra SVV og offentlig sektor for øvrig.

6.2.2.2 Spørsmål om kjennskap til EØS-avtalens forpliktelser og evt. føringer for hva dette har å si for hvordan statlig vegbygging organiseres i Norge

En av informantene kobler EØS-avtalens forpliktelser direkte til anskaffelsesregelverket, og har ikke reflektert over at forskriften kan inneholde noen føringer på organisering og innretning. Men etter å ha lest forskriftene får vedkommende noen betenkeligheter knyttet til mulige begrensninger i hvordan byggherreorganisasjonene kan samarbeide gitt forutsetningene i artikkel 53, sitat «..jeg har vanskelig for å skjønne at vi byggherrene har lov til å samarbeide for å utvikle et marked, når vi samtidig konkurrerer om markedsandeler.» Og videre «vi har jo ikke noe formalisert samarbeid om bransjeutvikling eller markedsutvikling, men det er i alles interesse at markedet utvikler seg i en viss retning hvis du tar et lengre perspektiv.»

En annen av informantene kobler EØS-avtalens forpliktelser opp mot føringer for intern organisering av SVV (roller og ansvar), og viktigheten av å skille rollene mellom forvaltning og forretning. Dette mener informanten har vært uryddig internt tidligere, og spesielt etter at NVAS ble etablert har det vært behov for å rydde her. Dette mener informanten nå er gjort etter 1.1.2020 i etableringen av divisjoner, og der Utbyggings- og Drift- og vedlikeholdsdivisjonen representerer vår forretningsrolle.

Den tredje informanten kobler ikke EØS-avtalens forpliktelser direkte til enkeltoppgaver i etaten, men kjenner til at de regulerer mye av vårt regelverk og lover.

6.2.2.3 Spørsmål om tildelingskriterier mellom SVV og NVAS, og hvordan disse framkommer

Ingen av informantene kjenner til andre tildelingskriterier enn slik det framkommer i St.meld.25. Sitat «jeg trodde jeg skjønnte kriteriene ut fra St.meld.25, men de har jo også i ettertid blitt tildelt prosjekter som ikke har høy nytte..»

En av informantene sammenligner SVV/Utbyggingsdivisjon og NVAS som «..to parallelle byggherreorganisasjoner..», og sier at «..det er jo SD's fulle rett å fordele oppgaver mellom de to byggherreorganisasjonene, og dette er jo veldig likt sånn som de har i andre land, dette med å ha en motorvegutbygger..» På oppfølgingsspørsmål fra meg om nærmere begrunnelse for det, og at kanskje andre land som har slike ordninger ikke er innenfor EU/EØS, er informanten enig i at «ja det er et veldig godt spørsmål, og det er vel egentlig kjernes spørsmålet ja..». Men vedkommende mener fortsatt at det at SD kun forholder seg til to aktører og ikke går videre ut til flere aktører er greit så lenge de to aktørene har det samme moms-regelverket og ikke kryss-subsidierer, noe som SVV har ryddet opp i som følge av ny organisering. Vedkommende mener også kriteriene er slik at NVAS «..har fått den standardiserte delen av porteføljen, også har SVV fått den ustandardiserte delen av porteføljen.» Vedkommende mener også det at det ikke er flere

aktører på banen, handler om at det ikke er noe grunnlag for å etablere mange statlige byggherreorganisasjoner.

En av informantene er usikker på om NVAS både har en myndighets- og en forvalterrolle, og lurer på om dette er helt klart? Om pågående NTP-arbeid og oppdrag fra SD, sier informanten at de oppdragene som nå kommer til begge virksomhetene i stor grad er sammenfallende, men at man velger å løse dem med litt ulik metodikk, og i tillegg har NVAS fått ett tilleggsoppdrag som SVV ikke har fått. Hvordan SD skal prioritere og fordele endelig portefølje er uklart.

6.2.2.4 Spørsmål om ulike markedsformer og refleksjoner rundt dette

En av informantene ser ikke hvordan alternativ tre med fullkommen konkurranse kan kombineres med statlig eierskap. Og mener at det er mange fordeler med statlig monopol bl.a. i det å kunne «..gjøre vendinger i norsk økonomi og norsk infrastruktur som er lettere å politisk styre.» Dette også begrunnet med at NVAS er gitt noen suksesskriterier som de skal styres på, mens SVV har et samfunnsoppdrag der «..det ikke er kun det forretningsmessige som driver oss.» Dermed kan SVV brukes for eksempel i det «..å kjøle ned og varme opp økonomien, det å ha et verktøy for lærlinger, arbeidsvilkår, klima...»

6.2.2.5 Avslutning, evt. andre refleksjoner til oppgavens tematikk

To av informantene sier at det sannsynligvis var et fornuftig grep å opprette NVAS, for å tvinge fram nødvendig fokus på kostnadsstyring av prosjekter, få SVV til å ta styringssignaler og det å «få rista løs i ting». En av dem er imidlertid usikker på hvor lenge det er fornuftig å opprettholde disse to parallelle organisasjonene, også bl.a. med bakgrunn i at situasjonen nå har endret seg mye på byggherresida sfa. regionreformen, der det nå er mange byggherrer på vegsida som skal «konkurrere» om markedsandeler (11 fylkeskommuner, SVV og NVAS). SVV må dermed være ekstra skjerpet, vi må «være balanserte i våre kontrakter for å få inn tilbud og for å få konkurranse, og vi må levere gode konkurransegrunnlag». Men her igjen kommer så spørsmålet om EØS-avtalen og muligheter evt. begrensninger for samarbeid mellom byggherrene. En av informantene sier at dette er det ikke er kommet andre signaler fra SD enn at det oppfordres til samarbeid mellom byggherrene. Det er også det som legges til grunn i pågående NTP-arbeide, der det er mye samarbeid mellom aktørene. I samme intervju kommer det en refleksjon knyttet til det samarbeidet SVV har med fylkeskommunene i det at vi har mange driftskontrakter som vi driver felles nå (i en overgangsperiode), har vi lov til det da?

En av informantene er usikker på hvordan styrkeforholdet mellom SVV og NVAS blir videre framover. Eksempelvis hvis NVAS får økt sin portefølje så mye at de begynner å nærme seg SVV i utbyggingsportefølje, hvordan blir det da med myndighetsrollen til SVV, og hvordan vil det påvirke også de andre funksjonene til etaten som ikke handler om å bygge veg?

6.2.2.6 Oppsummering

Intervjuene med informanter fra SVV bekrefter min oppfatning i det at det er ulik grad av reflektering rundt EØS-avtalens føringer for innretting og organisering av en virksomhet. Svarene gir imidlertid en indikasjon på at den nye organiseringen av SVV bl.a. har hatt som hensikt å sørge for en tilpasning til EØS-avtalens forpliktelser og det som omhandler roller og muligheter for kryss-subsidiering. Intervjuene bekrefter usikkerhet rundt hvilke prioriteringskriterier som legges til grunn når porteføljen skal fordeles mellom SVV og NVAS, og det er også reist noen nye problemstillinger rundt mulige begrensninger for samarbeid mellom byggherreaktørene. Flere av informantene trekker frem utfordringene

med kostnadsutvikling av vegprosjekter over tid, og der etableringen av NVAS har ført til at SVV har blitt tvunget til å ta et større grep i det å få ned kostnader. Således mener de at etableringen av selskapet har vært fornuftig, men noen av informantene stiller også spørsmål med om hvor lurt det på sikt er å ha to slike parallelle organisasjoner i gang over tid.

6.2.3 Henvendelse til Norges EU-delegasjon

I min runde med dybdeintervjuer, rettet jeg også en henvendelse på mail til Norges delegasjon til EU, og helt konkret til Samferdselsråd Carsten Horn-Hanssen. Jeg la ved spørsmålene som er brukt i intervjuene, og spurte spesielt om han hadde anledning å besvare spørsmål 2c -som omhandler mulige refleksjoner knyttet til hvordan EØS-avtalen kan påvirke måten statlig vegbygging er organisert på i Norge, og spørsmål 5 - som er evt. andre refleksjoner tilknyttet oppgavens tematikk.

Jeg fikk raskt svar, et svar som imidlertid sa at hans hovedfokus var i pågående transportsaker i EU, og at han dermed arbeidet mindre med problemstillinger tilsvarende de jeg hadde. Han henviste meg videre til Nærings- og fiskeriråd Einar Døssland, som har ansvarsområde bl.a. innenfor konkurransepolitikk. Der fikk jeg også raskt svar, men svaret der var at han ikke hadde detaljerte kunnskaper om forholdet mellom EØS-avtalen og organiseringen av veibyggingen, og at han dermed ikke kunne gi innspill til tematikken. Men han ønsket meg lykke til med masteroppgaven!

Oppsummering: Med bakgrunn i det ovenstående, oppfatter jeg at det var lite å hente av direkte input og bidrag til oppgavens problemstilling fra Norges EU-delegasjon.

6.3 Drøfting av relevante EØS-artikler

Hovedprinsippene for EØS-avtalen handler om mest mulig fri konkurranse og ingen diskriminering. I oppgavens kapittel 2 omtalte jeg de artiklene i EØS-avtalen som anses som relevant for denne oppgaven. I det påfølgende drøfter og konkretiserer jeg hver av disse sett opp mot funn i dokumentgjennomgangen og dybdeintervjuene.

6.3.1 Artikkel 16 - Statlige handelsmonopoler

I starten av mitt arbeide med oppgaven, hadde jeg en tanke om at denne artikkelen var relevant for oppgavens tematikk. Etter å ha skaffet meg kunnskap gjennom dokumentanalyser og intervjuer, oppfatter jeg artikkelen å omhandle situasjonen vi hadde i Norge **før** opprettelsen av NVAS, og der SVV hadde monopol på bygging av riksvegprosjekter. Jeg oppfatter dermed artikkelen å være førende for hvordan SVV tidligere utførte sitt «monopoloppdrag» bl.a. i det å sikre at alle anskaffelser ble foretatt ihht. gjeldende lover og forskrifter, som igjen skal være hjemlet eller ikke i strid med EØS-avtalen. Etter at veireformen har medført etableringen av NVAS, mener jeg at det statlige monopolet er opphevet for riksvegutbygging i Norge, og at **artikkelen således ikke lengre er relevant i denne oppgavens formål.**

6.3.2 Artikkel 53 – Om offentlige foretak

Artikkelens punkt 2 -

«Foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning, eller som har karakter av et fiskalt monopol, skal være undergitt reglene i denne avtale, fremfor alt konkurransereglene..»

gir rom for noen spørsmålsstillinger knyttet til SD's rolle i fordelingen av porteføljen mellom SVV og NVAS:

- Kan SD regnes som et foretak i denne sammenheng? Og hvordan følges da konkurransereglene når du har et duopol, og ikke fullkommen konkurranse, -og der også den ene duopolisten forfordes mht. oppgaveportefølje?

I artikkelens punkt 1 står det videre at for offentlige foretak som gis særlige eller eksklusive rettigheter, skal avtalepartene «avholde seg fra å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot reglene i denne avtale særlig reglene i artikkel 4²⁷ og artikkel 53-63²⁸.» Dette handler blant annet om krav til likebehandling mellom nasjonaliteter og statsstøtte, som igjen gir noen spørsmålsstillinger:

- Forutsatt at «avtalepart» er den norske stat, i denne sammenheng representert med SD; Hvordan er kravet til likebehandling mellom nasjonaliteter sikret når Norge gjennom veireformen er gått fra et monopol til et duopol, og konkurransen er begrenset innad i Norge mellom de to duopolistene, og der det i tillegg skjer en forfordeling mellom duopolistene? I fortolkningen av denne artikkelen, vil det også være spørsmål om hva som ligger i begrepet «statsstøtte».

Problemstillingen omtales i (Prop. 1 S Tillegg 2 Endring av Prop. 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet 2016 under Samferdselsdepartementet mv. (noen saker om veg og jernbane og saldering)) med at «*Selve etablering av selskapet reiser ikke særskilte spørsmål knyttet til konkurranselovgivningen, Konkurranseloven vil imidlertid gjelde for selskapets virksomhet. I tillegg må all form for økonomisk støtte under og etter etablering vurderes opp mot EØS-avtalens regler om statsstøtte.*» **Selve problemstillingen med etablering av selskapet omtales dermed ikke nærmere her enn at dette konkluderes med å være ok.** Videre står det om statsstøtte at

«Forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61 skal forhindre at konkurransen vris som følge av at EU- og EØS-medlemsstatene gir støtte til foretak som setter disse i en gunstig konkurranseposisjon i forhold til foretak som ikke nyter godt av slik støtte. Formålet med støttereglene er å sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Statsstøtteregelverket åpner imidlertid for et relativt stort handlingsrom for det offentlige. **Opprettelse av statseide aksjeselskaper reiser problemstillingen om statens overføring av midler til selskapet omfattes av regelverket om statsstøtte etter EØS-avtalen. Dette gjelder både statens finansiering i tilknytning til selve etableringen av slike selskaper og når staten skal finansiere selskapets virksomhet, som for selskapets tilfelle er finansiering av utbyggingsvirksomheten. Opprettelse og drift av selskapet vil skje i samsvar med statsstøttereglene.**»

Denne uttalelsen gir ikke veldig mye mer svar på mine spørsmål.

For kriterier om statsstøtte finner jeg noen tolkninger i (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 71), der det omtales at artikkel 61 nedfeller utgangspunktet for reglene om offentlig støtte, og hovedregelen er at offentlig støtte til næringsvirksomhet er forbudt, og videre «..støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som virer eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenelig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene». Unntakshjemler er i artiklene 59(2) (eksempelvis monopol som

²⁷ Artikkel 4: likebehandling av nasjonaliteter (EØS-avtalen, Versjon 2014)

²⁸ Artikkel 53: foretak – hindring, innskrenkning eller vridning av konkurransen. 54: konkurranse-utnyttelse av dominerende stilling. 55: konkurranse – overvåkningsorganenes rolle. 56: konkurranseforhold – overvåkningsorganenes rolle. 57: konkurranseforhold – foretakssammenslutninger. 58: konkurranseforhold – kompetente organer. 60: konkurranse. 61: statsstøtte. 62: statsstøtte – overvåkningsorganene. 63: statsstøtte. (EØS-avtalen, Versjon 2014)

nevnt tidligere), 61(2) og 61(3). Artiklene 61(2 og 3) anses for øvrig som ikke relevante i denne sammenheng, og en monopolsituasjon har vi ikke.

Samme rapport omtaler at «EØS-avtalens bestemmelser er i utgangspunktet nøytral med hensyn til offentlig og privat eierskap». Når det gjelder økonomisk støtte, definerer artikkel 61 følgende seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal defineres som offentlig støtte (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 72):

- «1. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlige midler)
2. Mottaker av støtten må drive EØS-rettslig økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet)
3. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene»

I overgangen fra monopol til duopol, og det som angår statlige midler til NVAS, både oppstartporteføljen og tilhørende porteføljeøkninger, ser det ut ifra mitt hold ut som om alle kriteriene 1-6 er oppfylt, og dermed tolker jeg dette som offentlig støtte.

I tillegg foreligger det en anbefaling om at «Statlig eide selskaper bør konkurrere på markedsmessige vilkår. Staten bør forhindre krysssubsidierting fra monopolvirksomhet, etterstrebe riktig prising av egenkapitalen og unngå å gi signaler som kan oppfattes som statsgaranti» (Produktivitetskommisjonen, 2015). Kommisjonen omtaler også at det er få tilfeller hvor statlig eierskap er blitt formelt behandlet i ESA, men et eksempel er det med Mestas åpningsbalanse ved utskillelsen fra Statens vegvesen i 2003. Her ble elementer fra Mestas åpningsbalanse ansett som ulovlig statsstøtte (Produktivitetskommisjonen, 2015, s. 263)

Et annet spørsmål her er om offentlig støtte dermed vil gjelde begge duopolistene? Spørsmålet blir ytterligere forsterket gjennom utdrag fra (Produktivitetskommisjonen, 2015, s. 180):

«EØS-avtalen forbyr offentlig støtte til foretak dersom støtten kan vri eller true med å vri konkurransen og påvirke samhandelen innen EØS-området. EØS-avtalens regler om offentlig støtte skiller ikke mellom private og offentlige støttemottakere. Det vil si at også offentlig eid virksomhet kan være gjenstand for statsstøtteforbudet.»

I premissene for etableringen av NVAS (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren) framkommer følgende

«Både Statens vegvesen og selskapet finansieres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Overføring av statlige midler skjer derfor gjennom de ordinære budsjettprosessene.. Dette vil også gjelde oppfølging av Nasjonal transportplan, der statlig planramme til vegstrekninger/vegprosjekter som selskapet skal bygge, tas hensyn til når inntektsstrømmen til selskapet over statsbudsjettet fastsettes det enkelte år, mot at aktuelle planrammer utgår i budsjettet til Statens vegvesen.»

Det kan dermed se ut som om SD «tildeler» offentlig støtte til de to aktørene, og at tilhørende konkurranse om de offentlige midlene gjelder kun mellom duopolistene, og andre aktører gis ikke anledning til å delta.

I en slik konkurransesituasjon kan det imidlertid være noen unntak, og jeg finner en omtale av at «Et offentlig organ regnes ikke som et foretak dersom det utøver offentlig myndighet, eller dersom det offentlige tilbudet er en del av en solidarisk ordning med sosialt formål» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 89). Vil dette si at

SD **ikke** er å regne som et foretak i denne sammenheng, og dermed ikke trenger å forholde seg til konkurranselovens bestemmelser i fordelingen av oppdrag mellom duopolistene? Men samtidig vil det være en problemstilling at de økonomiske midlene NVAS tildeles gjennom statsbudsjettet skjer uten konkurranse, og kan dermed anses som offentlig støtte (i motsetning til statsmidlene SVV som et offentlig myndighetsorgan får)?

Dette er presisert gjennom «En rekke av det offentliges kjerneoppgaver faller utenfor støttereglene fordi de anses som forbundet med utøvelse av offentlig myndighet.. *Dette omfatter blant annet klargjøring for bygging og tilknytning til infrastruktur*». Og videre:

«ESAs retningslinjer om støttebegrep omtaler situasjoner hvor en offentlig enhet både driver virksomhet som anses som myndighetsutøvelse og EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Dersom det er mulig å skille den økonomiske aktiviteten fra myndighetsutøvelsen skal den offentlige aktøren anses som et foretak for den del av virksomheten som gjelder økonomisk aktivitet. Dersom det ikke er mulig å skille de to delene av virksomheten fra hverandre, uttaler ESA at hele virksomheten er tilknyttet utøvelse av offentlig myndighet. Dermed faller virksomheten i sin helhet utenfor foretaksbegrepet» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 104).

Etter siste omorganisering av SVV, er det interne rolledelinger mellom myndighet og tjenesteprodusent, og det er dermed mulig å skille økonomisk aktivitet og myndighetsutøvelse. Det er dermed et spørsmål om **også den delen av SVV som utfører tjenesteproduksjon, kommer i samme kategori som NVAS, og dermed er å anse som EØS-rettslig økonomisk aktivitet?**

Konkret om samferdsel omtales det i samme rapport at ESA har påpekt i sin veileder om støttebegrepet at

«..offentlig finansiering av infrastruktur tradisjonelt sett har blitt ansett for å falle utenfor reglene om offentlig støtte, ettersom bygging og drift av infrastruktur ble vurdert som generelle offentlige tiltak og ikke EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Imidlertid har praksis fra domstolene modifisert dette utgangspunktet, slik at bygging av infrastruktur som er uatskillelig koblet til økonomisk aktivitet vil være av økonomisk karakter.»

Og videre at «Forenklet kan det sies at infrastruktur som er knyttet til tjenester som leveres mot betaling er av økonomisk karakter, mens infrastruktur med gratis og allmenn tilgang er av ikke-økonomisk karakter» (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører, 23.01.2018, s. 117). Dette kan eksempelvis være offentlige veier som er gjort tilgjengelig for allmenheten **uten** at det kreves noe vederlag, og der også finansiering av drift- og vedlikehold av ikke-økonomisk infrastruktur heller ikke er omfattet av EØS-rettslig økonomisk aktivitet.

Etter dette kan det være nærliggende å konkludere med at porteføljen til NVAS er i kategorien ikke-økonomisk karakter, og dermed ikke å betrakte som offentlig støtte, men hvordan påvirkes dette av at «..selskapets finansieringskilder er bevilgninger over statsbudsjettet **og bompenger**..» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 51)? Vil dette medføre at som en følge av at NVAS' portefølje inneholder vegstrekninger med bompengefinansiering, faller dette utenom unntaket for å kunne hevde ikke-økonomisk karakter, og dermed **er** porteføljen av økonomisk karakter (og kommer dermed under reglene om offentlig støtte)?

Oppsummering: Slik jeg ser det, finner jeg få klare og tydelige indikasjoner i min dokumentgjennomgang konkret knyttet til det **om** Veireformen tilfredsstillter Norges forpliktelser til EØS-lovens artikkel 59, og konkret det som omhandler offentlige foretak, konkurranselov og offentlig støtte. På den ene siden kan SD tolkes å være utenfor «foretaksbegrepet», og fordeling av portefølje mellom duopolistene SVV og NVAS trenger dermed muligens ikke å tilfredsstillte konkurranseloven. På den andre siden kan NVAS'

direkte tildelinger gjennom oppstartportefølje og tilhørende statsbudsjettet tolkes inn under det å motta offentlig støtte, noe som er ulovlig og konkurransevridende. Det samme kan faktisk også være tilfellet for de midlene som SVV's tjenesteproduserende enhet tildeles gjennom statsbudsjettet. **Jeg ser dermed flere spørsmålsstillinger som gir rom for videre tolkninger, og som jeg ikke finner direkte svar på i min gjennomgang.**

6.3.3 Artikkel 53 – om foretak og konkurranseforhold innad

Dette handler om at det ikke skal være avtaler om samarbeid mellom foretak eller sammenslutninger av foretak, som kan påvirke handelen mellom avtalepartene eller være konkurransevridende.

Dokumentgjennomgangen gir lite konkret bakgrunnsinformasjon til akkurat dette punktet. Det eneste jeg finner er denne formuleringen «*Etablering av utbyggingsselskapet vil i noen tilfeller kunne innebære overføring av ressurser fra Statens vegvesen til utbyggingsselskapet. I andre tilfeller er det ønskelig å samarbeide om felles bruk av ressurser.*» (Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett vei - reformer i veisektoren, 2014-2015). Dette var i forbindelse med opprettelsen av NVAS, og det er usikkert om formuleringen kun var ment i en oppstartfase eller om det var i en mer varig situasjon. Jeg tolker den uansett som å stå i misforhold til føringer i artikkel 53.

I intervjuene med informantene fra SVV, har det framkommet en del spørsmål som kan gripe inn i artikkel 53. Det stilles spørsmål om artikkelen begrenser muligheten til samarbeid mellom offentlige byggherrer i Norge, der behovet antas å være tilstede som følge av at det spesielt etter at Regionreformen er trådt i kraft (1.1.2020), er mange store offentlige byggherreaktører (SVV, NVAS, 11 fylkeskommuner). Alle byggherrene vil ha en interesse i det å utvikle markedet, samtidig som de vil være i en konkurransesituasjon i det å «sikre» seg markedsandeler.

Er byggherreaktørene dermed å betrakte som «foretak» i denne sammenheng? Og vil de dermed kunne påvirke handelen mellom avtalepartene?

Oppsummering: Jeg vurderer det slik at dokumentgjennomgangen og dybdeintervjuene gir relativt få konkrete svar på spørsmålsstillinger direkte knyttet til artikkel 53 og mulige begrensninger av interne konkurranseforhold. Funn fra dybdeintervjuene reiser imidlertid noen «nye» spørsmål knyttet til eventuelle begrensninger i samarbeid mellom byggherrer som offentlige aktører, noe som informantene ikke har oppfattet som problematisk tidligere.

6.4 Drøfting av Forskingsspørsmål nr.1

Forskingsspørsmål nr.1: EØS-avtalen forplikter Norge blant annet innenfor konkurranseforhold, offentlig støtte og statlige monopoler. Jeg legger til grunn en hypotese om at landet nå har gått fra et statlig monopol til et statlig duopol innenfor riksvegutbygging.

Mitt første forskningsspørsmål har vært å finne ut om en slik markedsform tilfredsstillende Norges forpliktelser i EØS-avtalen.

Jeg vil i dette avsnittet oppsummere aktuelle funn fra empirien, som er relevant i det å finne noen svar på mitt første forskningsspørsmål. Jeg drøfter hhv. teori, dokumentanalyse og dybdeintervjuer hver for seg, før jeg tilslutt oppsummerer og ser alt i sammenheng.

6.4.1 Drøfting opp mot teorigrunnlag

Et resultat av NPM-bølgen har vært en utstrakt grad av oppsplitting og fristilling av etater med sikte på en mest mulig kostnadseffektiv drift, noe som igjen kan bli et dilemma i det at de blir så fristilt at politisk ledelse mister mulighetene til politisk styring og kontroll (Christensen Tom et al., 2014, s. 208). Aktørene i dette tilfellet vil være det politiske systemet (SD) og byråkratiet (NVAS og SVV), der alle tre skal ha et samspill samtidig som hver og en vil ha ulike interesser og egen agenda (PC-teorien).

I en monopolsituasjon hadde prinsipalen (SD) kun en agent (SVV). Nå er antall agenter økt til 2 (SVV og NVAS), og de to agentene har ulike roller og ansvar. Dette tilsier økte transaksjonskostnader for prinsipalen i form av flere separate styringsdialoger med ulikt tilhørende styringsfokus, som også kan tilsi økt risiko for asymmetrisk informasjon. Når det gjelder direkte merkostnader med å gå fra monopol til duopol, har SD vurdert det slik at «.. samfunnets gevinster knyttet til prioritering av de samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene og en mer kostnadseffektiv og helhetlig utbygging, klart vil overstige de statlige merkostnadene som kan oppstå på noen områder gjennom å ha dublerende kompetanse i utbyggingsseksjonen og Statens vegvesen» (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren). Dette kan muligens også tolkes til å inneholde økte transaksjonskostnader fra SD's side. Se også kap.6.5.1 for nærmere drøfting av styringsutfordringer og aktørteorier.

Det å styre to agenter med ulike rammebetingelser gir også utfordringer for prinsipalen, og kanskje spesielt det å gå fra å styre en tradisjonell forvaltningsbedrift, til i tillegg å styre et statlig selskap som i seg selv er eid av Norges innbyggere, men der eierutøvelsen er delegert til ansvarlig statsråd. Det er også noen dilemma i det at selskapslovgivningen i utgangspunktet skal skjerme statlige selskaper fra politisk styring i enkeltsaker, men samtidig gjør kombinasjonen av viktige samfunnsoppdrag og statlig eierskap at foretakene får stor politisk oppmerksomhet

Implementeringsprosess og beslutningskjede vil i tillegg påvirke utfallet av hvordan politiske vedtak følges opp (Winter & Lehmann Nielsen, 2008), og sannsynligheten for en dårlig implementering øker med antall beslutningspunkter, antall aktører og interessevariasjon-/intensitet mellom aktørene. I overgangen fra monopol til duopol må prinsipalen nå forholde seg til to aktører for å få gjennomført politikken, noe som dermed kan gi en indikasjon på økt risiko for dårligere implementering.

Oppsummering: Etter det jeg kan se, viser drøftinger ut ifra teorigrunnlaget noen forhold som blir mer komplisert i overgangen fra et statlig monopol til et statlig duopol. Dette

handler bl.a. om økte transaksjonskostnader, mer komplisert styringsdialog og noen dilemma i skjæringspunktet mellom administrasjon og politikk i eierskapet for statlige selskaper.

6.4.2 Funn fra dokumentanalyse

Som jeg viser gjennom drøftingen i kap.6.3.2, er det flere spørsmålsstillinger som dokumentanalysen gir lite direkte svar på, men som jeg mener vil være momenter i det å svare ut forskningsspørsmål nr.1.

I tillegg til det som er omtalt ift. konkurranseforhold og offentlig støtte, er det også noen momenter knyttet til **roller og ansvar**, og det at staten kan ha flere roller. For å skape legitimitet til de ulike rollene bør staten være seg bevisst den rollen den til enhver tid opptrer i, og i sin opptreden tydelig skille rollen som eier fra statens øvrige roller (eksempelvis både ha ansvar for å regulere et marked, eller er en stor kjøper i et marked, og samtidig eier ett av selskapene som deltar i markedet). «For å unngå å komme i slike rollekonflikter skiller staten eierfunksjonen fra andre funksjoner som gir rammer for virksomheten» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping). Dette bekreftes også gjennom at «For å unngå usikkerhet for potensielle konkurrenter er det også viktig å skille eier- og regulatorrollen i størst mulig grad» (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 34). Videre står det i eierskapsmeldingen at staten dermed gradvis har samlet eierskapet for selskaper som er i konkurranse med andre, i eierskapsenheten i Nærings- og fiskeridepartementet. Dette gjelder imidlertid kun selskap som er i konkurranse med private aktører. «Statens eierskap i selskapene i kategori 3 forvaltes i dag av relevant sektordepartement, så fremt ikke særskilte hensyn taler for andre løsninger. Det gir muligheter til å vurdere politikken for den respektive sektoren mer helhetlig. Slik organisering setter krav til intern behandling for å unngå uheldig sammenblanding av roller» (Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse, 2017, s. 102).

«Uavhengig av om statens rolle som eier og myndighetsutøver utøves i samme departement eller er lagt til ulike departementer skal statens rolle som eier skilles fra statens øvrige roller» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 101).

Et blikk på hvordan SD er organisert (sd.dep.no) viser at Avdeling for Styring, administrasjon og samfunnssikkerhet (SAS) har det overordnede ansvaret for virksomhetsstyring, herunder koordinering av arbeidet med etatsstyring, budsjett- og økonomistyring samt ansvar for eierstyring av SD's selskaper. Utenom dette har Vei, by og trafikksikkerhetsavdelingen oppfølging for de underliggende etatene SVV og Vegtilsynet. På SAS-avdelingen er det under ekspedisjonssjefen skilt mellom en eierstyringsenhet og en seksjon for budsjett og styring, det kan imidlertid stilles spørsmål om **dette er «godt nok» i det å skille roller jfr. eierskapsmeldingen**, og det at både eier- og forvaltningsrollen er tillagt samme avdeling internt i SD?

Det er for øvrig interessant å merke seg at i forbindelse med høringssvaret til SD til rapporten (Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - hørings svar fra Samferdselsdepartementet, 25.05.2018), har ikke SD omtalt problemstillingen i dette forskningsspørsmålet. Det kan dermed se ut som om dette ikke oppfattes som en EØS-relatert problemstilling.

Oppsummering:

Oppgavens drøfting både i kap.6.3.2 og 6.4.2 mener jeg reiser flere spørsmål enn de gir konkrete svar i min søken etter å finne gode svar på Forskningsspørsmål nr.1. Dette handler både om konkurranseforhold og hva som regnes som offentlig støtte, men også innenfor roller og ansvar.

6.4.3 Funn fra dybdeintervju

I intervjuet med informanten fra NVAS oppfatter jeg at det sies at det er gjort grundige juridiske vurderinger i forkant av etableringen av NVAS, nettopp for å sikre at Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen overholdes. Samtidig framkommer det også uttalelser om at det er opp til staten selv hvordan den vil innrette egen sektor.

Intervjuene med informantene fra SVV gir ikke så mange direkte svar på selve forskningsspørsmålet, og det bekrefter vel mine tidligere antakelser om at det generelt sett er lite refleksjoner rundt akkurat det konkrete spørsmålet. Det framkommer imidlertid også her uttalelser som at «SD kan gjøre som de vil», noe som kanskje forstrekker ytterligere at spørsmålet er desto mer interessant og relevant å dvele ved?

Oppsummering: Informanten fra NVAS er den som har reflektert mest rundt det konkrete forskningsspørsmålet, også av den naturlige grunn at vedkommende var tett på forarbeidet og etableringen av selskapet. Informantene fra SVV har observert prosessen «fra sidelinja», og hadde dermed sann sett kanskje mindre forutsetninger til å mene så mye om dette.

6.4.4 Oppsummering med hensyn til Forskningsspørsmål nr.1

Mine funn fra oppgavens empiri gir, etter min vurdering, ikke så mange konkrete svar på oppgavens forskningsspørsmål nr.1. I etterkant av gjennomgang av dokumenter samt informasjon fra dybdeintervjuene, sitter jeg derimot igjen med endel (nye) underliggende spørsmålsstillinger, som svarene der hadde kunnet bidratt til å svare ut forskningsspørsmålet. Dette gjelder spesielt følgende spørsmål;

- Er det gjort vurderinger av opprettelsen av NVAS med tanke på konsekvenser for innrettingen av offentlig sektor sett opp mot EØS-artikkel 53? I dybdeintervju bekreftes at det er gjort slikt, men hvor framkommer i så fall denne vurderingen?
- Er SD å betrakte som et «foretak» ihht. definisjon i artikkel 53?
- Er tildelte statsmidler til NVAS å betrakte som offentlig støtte? Og hva med SVV's tilsvarende utbyggingsorganisasjon, vil det samme være gjeldende her?

I tillegg synest jeg det er uklart å se i hvor stor grad SD's organisering tilfredsstillt anbefalinger om krav til eierstyring og det å skille roller.

Hvis jeg gjennom arbeidet med forskningsoppgaven mente at jeg hadde funnet klare svar på disse spørsmålene, hadde det også dermed vært enklere å kunne besvare forskningsspørsmål nr.1. Situasjonen er imidlertid slik at i og med at disse spørsmålene fortsatt henger der, er det vanskelig å gi et konkret svar. Jeg tenker vel for så vidt dermed også at i og med at jeg finner lite refleksjoner og konkrete svar verken fra dokumenter eller fra informanter, at dette i seg selv gir en indikasjon på at forskningsspørsmålet er spennende og interessant.

6.5 Drøfting av Forskingsspørsmål nr.2

Forskingsspørsmål 2: EØS-avtalen forplikter Norge blant annet innenfor konkurranseforhold og tilhørende konkurranseregler. Jeg legger til grunn en hypotese om at det er et konkurranseforhold mellom NVAS og SVV i det å gjennomføre riksvegutbygging, og at oppdragsgiver (Samferdselsdepartementet) definerer konkurransekriteriene.

Mitt andre forskningsspørsmål har vært å finne ut av hvilke konkurransekriterier oppdragsgiver benytter i det å fordele oppdrag mellom duopolistene.

Jeg vil i dette avsnittet oppsummere aktuelle funn fra empirien, som er relevant i det å finne noen svar på mitt andre forskningsspørsmål. Jeg drøfter hhv. teori, dokumentanalyse og dybdeintervjuer hver for seg, før jeg tilslutt oppsummerer og ser alt i sammenheng.

6.5.1 Drøfting opp mot teorigrunnlag

Et resultat av NPM-bølgen har vært en utstrakt grad av oppsplitting og fristilling av etater med sikte på en mest mulig kostnadseffektiv drift, noe som igjen kan bli et dilemma i det at de blir så fristilt at politisk ledelse mister mulighetene til politisk styring og kontroll (Christensen Tom et al., 2014, s. 208). Aktørene i dette tilfellet vil være det politiske systemet (SD) og byråkratiet (NVAS og SVV), der alle tre skal ha et samspill samtidig som hver og en vil ha ulike interesser og egen agenda (PC-teorien).

Som omtalt i siste regjeringserklæringer er det et økt fokus på effektivitet og konkurranse i offentlig sektor, noe som også gjentas med «..Også i offentlig sektor kan konkurranse bidra til å øke effektiviteten, men konkurransen må ofte ta andre former» (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), s. 174). Her nevnes eksempelvis bruk av sammenlignbare data (benchmarking) som en metode. Dette sammenfaller med måten SD nå ber hhv. NVAS og SVV om å svare ut NTP-oppdrag på, for i neste omgang bruke besvarelsene til å sammenligne og fordele portefølje. Det som imidlertid er uklart, er hvilke prioriteringskriteriet som skal legges til grunn.

(Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017)) omtaler at offentlig sektor ofte står ovenfor målkonflikter der hensyn til effektiv oppgaveløsning må veies mot andre sentrale mål og hensyn, der eksempel kan være hensynet til demokrati, legitimitet og tillitt. Videre at det også kan være målkonflikter mellom kortsiktige mål og mer langsiktige mål. Dette er gode eksempler på tema der SVV og NVAS har ulike mål og agenda, blant annet i det at SVV er et forvaltningsorgan som styres etter demokratiske prinsipper mens NVAS er opprettet med et spesifikt formål. Disse to ulike rollene beskrives også godt i statsrådets utsendte pressemelding i forbindelse med opprettelsen av NVAS:

«Statens vegvesen vil fortsatt være vår viktigste veiutbygger. Samtidig løfter vi noen utvalgte riksveiprosjekter inn i det nye selskapet. Vi sikrer politisk styring på hvilke vegprosjekter som skal realiseres, men lar fagmiljøene få gjennomføre prosjektet mer effektivt når Stortinget har sagt sitt. Dette selskapet skal målrette alle sine ressurser på å bygge mer helhetlig, raskere og mer kostnadseffektivt, og skal selv prioritere rekkefølgen på utbyggingen av prosjektene. Selskapet får stor frihet og ansvar for å fatte de rette beslutningene, slik at det blir full trøkk på det som er selskapets hovedoppgave. Slik får vi mer vei for pengene» (Pressemelding: Veireform fremmet i statsråd - Mer effektiv og helhetlig veiutbygging, 2015).

Ulike mål og agenda gjør at sammenligninger og dermed også mulighet for transparente fordelingskriterier mellom aktører kan bli kompliserte og vanskelig etterprøvbare. Dette forsterkes også gjennom PA-teorien, der SD er prinsippal, og hhv. NVAS og SVV vil være

agenter hver for seg i å levere sine oppdrag til prinsipalen (SD). Agentene styres ut ifra egne mekanismer der SVV styres gjennom tildelingsbrev som følges opp gjennom rapportering basert på mål- og resultatstyring, mens NVA styres gjennom statens system for eierstyring med generalforsamling, daglig ledelse gjennom styret og daglig leder, samt at det inngås egne utbyggingsavtaler med SD for hvert enkelt veiprojekt.

SVV er en stor samfunnsaktør med mange interesseområder, og der nettopp mål- og resultatstyring skal sikre et balansert fokus både på operasjonell virksomhet, samfunnsansvar samt forebyggende og holdningsskapende arbeid. NVAS er som tidligere omtalt et statlig selskap med sektorpolitiske mål, og prinsipal-agent-problemer omtales for slike selskaper med at «..Da er målstrukturen ofte mer kompleks enn ved mål om avkastning, og det blir mer krevende å vurdere måloppnåelse» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 22). Videre omtales utfordringer med selskapsorganisering og demokratisk legitimitet «Selskapsorganisering gir mindre muligheter til å gripe inn i enkeltbeslutninger enn dersom virksomheten organiseres som forvaltningsorgan» (Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping, s. 23).

Prinsipalens ulike styring og oppfølging av begge agentene tilkjenner dermed en kompleksitet som kan tilsi økt risiko for asymmetrisk informasjon, økte transaksjonskostnader samt uklare prioriteringskriterier i porteføljefordeling mellom agentene.

Når en ser på gjennomføringsdyktighet for de to agentene, måles og følges de opp på ulike måter fra prinsipalens side, som nylig omtalt. Resultatene herfra vil sannsynligvis også påvirke porteføljefordelingen fra prinsipalen til agentene. Implementeringsprosess og beslutningskjede internt hos hver agent påvirker imidlertid utfallet av hvordan politiske vedtak følges opp (Winter & Lehmann Nielsen, 2008), og sannsynligheten for en dårlig implementering øker med antall beslutningspunkter, antall aktører og interessevariasjon-/intensitet mellom aktørene. Dette kan dermed også forklare noe av ulikhetene mellom agentene i potensialet i det å kunne iverksette politiske beslutninger rasjonelt og effektivt. NVAS har en slank og smidig organisasjon bygget opp med et spesifikt formål, mens SVV er en stor forvaltningsetat med mange interesseområder som skal ivaretas. Etter at SVV har omorganisert seg 1.1.2020 muliggjøres det et mer spisset fokus hos involverte aktører, med at det er opprettet en landsdekkende Utbyggingsdivisjon med formål å være tjenesteprodusent. Det vil imidlertid uansett være slik at bakkebyråkratene i SVV, som de viktigste aktørene i en implementeringskjede (Winter & Lehmann Nielsen, 2008), er en del av en forvaltningsetat, og som dermed kan ha mange pålagte forpliktelser eller lovpålagte oppgaver, som en bakkebyråkrat i NVAS ikke vil ha, og som dermed kan påvirke virksomhetens totale måloppnåelse og gjennomføringsdyktighet.

Oppsummering: Jeg finner lite konkrete svar i teorien på hvilke prioriteringskriterier som benyttes i det å fordele porteføljen mellom NVAS og SVV, men teorien viser flere utfordringer og komplikasjoner i det å skulle sammenligne og behandle aktørene på felles grunnlag, dette med bakgrunn i ulike roller og ansvar. Hvis aktørene hadde vært enkle å sammenligne, hadde det også vært lettere å kunne sette opp konkrete og transparente prioriteringskriterier. Teorien viser også at aktørene har ulike forutsetninger og rammebetingelser for å gjennomføre politiske vedtak, noe som også er et tilleggsmoment for SD i en evt. sammenligning og måling av agentene.

6.5.2 Funn fra dokumentanalyse

Dokumentanalysen viser en direkte tildeling av oppdrag til en av duopolistene først gjennom stortingsmeldingen som dannet grunnlag for veireformen (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren), der selskapet gis en oppstartsportefølge²⁹ med prosjekter med kostnadsoverslag på til sammen 130 mrd. 2015-kr., et maksimalt årlig beløp på 5 mrd., og gjennom

«..rullering av Nasjonal transportplan vil det bli definert hvilke riksvegstreknings som utbyggingsselskapet innenfor TEN-T-vegnettet³⁰ skal videre ha ansvaret for å bygge ut».

Videre står det om finansiering av selskapet at

«De samlede inntektene fra staten forutsettes bevilget over streken i statsbudsjettet, første gang i 2016, og vil bestå av andel av årsavgiften som øremerkes utbygging i selskapet, samt avkastning fra infrastrukturfondet og andre statlige midler.. Det vil videre bli bedt om fullmakt til at SD kan forplikte staten overfor selskapet med et fast beløp som sikrer selskapet tilstrekkelig forutsigbarhet til å inngå utbyggingkontrakter.»

Om Statens vegvesen står det at «utenfor TEN-T-vegnettet vil det være Statens vegvesen som har ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold av all riksveg.» I tillegg sies det at «Innenfor selskapets formål og virksomhet, den gitte oppstartsporteføljen og finansieringen, forutsetter departementet at selskapet selv prioriterer rekkefølgen på utbyggingen av prosjekter.»

Videre står det at selskapet «..vil ha et klart samfunnsoppdrag innenfor samferdselssektoren, slik bl.a. Avinor har i dag.» Og videre at

«Ved opprettelse av utbyggingsselskapet for veg vil Samferdselsministeren ha to organisasjoner (Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg) til å gjennomføre bl.a. utbygging av riksveg, innenfor den politikk og de rammer som Stortinget og regjeringen anviser. Statens vegvesen er et forvaltningsorgan og utfører oppgavene innenfor det styringssystemet som gjelder i statsforvaltningen, mens utbyggingsselskapet vil være et statsaksjeselskap underlagt aksjelovgivningen og med statsråden som generalforsamling.»

Fordelingen av portefølje til NVAS befestes også gjennom lovnader i politiske plattformer; «..regjeringa vil tilføre Nye veier ytterligere prosjekter på de viktigste riks- og europaveiene» (Regjeringen, 2018) og «..Nye Veiers portefølje skal økes i kommende NTP, både når det gjelder antall prosjekter og finansiering slik at selskapet får økt ansvar...» (Regjeringen, 2019a). Dette følges opp og konkretiseres videre gjennom tilleggsproposisjoner og rulleringer av Nasjonal Transportplan. I igangværende arbeide med NTP er hovedoppdragene som er gitt til SVV og NVAS de samme (prioritere prosjekter etter samfunnsøkonomiske analyser), og i tillegg er det sendt et tilleggsoppdrag til NVAS der de skal foreslå hvilke prosjekter («innenfor SVV's prosjektdatabase») som kan være aktuelle i en porteføljeøkning.

Det er for øvrig verdt å merke seg at begrunnelse gjennom (Prop. 110 S (2018–2019) Nokre saker om veg, jernbane og post 2018-2019) for økning i NVAS' portefølje, er at

«..det vil være gunstig å utvide porteføljen slik at selskapet kan nytte erfaringene sine i flere prosjekt.. samstundes vil ei utviding av porteføljen gi selskapet betre høve til å vurdere dei ulike prosjekta opp mot kvarandre og rekkefølga for utbygging av prosjekta».

²⁹ Med portefølje menes det her den samling av riksvegstreknings og prosjekter som utbyggingsselskapet gis ansvaret for å bygge ut. Den første porteføljen som fastsettes for selskapet benevnes selskapets oppstartsportefølge (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren)

³⁰ TEN-T-vegnettet: Trans-European Transport Network, EU's program for utbygging av grensekryssende infrastruktur i Europa, som Norge er tilknyttet gjennom EØS-avtalen. Omfatter de viktigste riksvegene i Norge, 4.800 km, dvs. ca. halvparten av det samlede riksvegnettet i landet (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren)

Mao. fortsatt ingen konkretisering av fordelingskriterier mellom aktørene SVV og NVAS som grunnlag for porteføljeøkning.

Oppsummering: Når det gjelder prioriteringskriterier mener jeg det er tydelighet rundt hvordan porteføljen skal fordeles **innenfor** NVAS' portefølje («..strekninger med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal prioriteres foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet»). Tilsvarende kriterier for fordeling av portefølje **mellom** de to aktørene, er det imidlertid vanskelig å finne opplysninger om. Begge aktørene har nå for øvrig svart ut noenlunde det samme oppdraget gjennom arbeidet med NTP 2022-2033, så tiden vil vise når det sommeren 2021 legges fram en endelig stortingsmelding, og om det der vil framkomme tydelighet rundt hvilke kriterier som er lagt til grunn når SD fordeler porteføljen.

Avslutningsvis er det interessant å merke seg en formulering hentet fra Transport- og kommunikasjonskomiteens behandling av veireformen (Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett vei - reformer i veisektoren, 2014-2015);

«Selskapet vil få en enerett til å gjennomføre oppgavene som det blir tillagt og skal ikke drive i konkurranse med andre om oppgaven» og videre at «Etablering av utbyggingsselskapet vil i noen tilfeller kunne innebære overføring av ressurser fra Statens vegvesen til utbyggingsselskapet. I andre tilfeller er det ønskelig å samarbeide om felles bruk av ressurser.»

Denne uttalelsen mener jeg bekrefter at det ikke er enkelt å se klare prioriteringskriterier mellom aktørene.

6.5.3 Funn fra dybdeintervju

Fra dybdeintervju med informanter fra NVAS:

Informanten mener at tildelingskriterier kommer vel egentlig ikke fram utenom de opprinnelig gitte forutsetningene for etableringen av selskapet. Vedkommende har imidlertid en oppfatning av at de to aktørene måles og benchmarkes opp mot hverandre, og at det er resultater og måloppnåelse som kanskje vil bety noe for hvordan man politisk velger å tildele oppdrag. De strekningene NVAS tidligere har fått tildelt, er kommet gjennom konkrete stortingsvedtak, og slik er det også varslet videre bl.a. gjennom Granavolden-erklæringen i det at NVAS skal få sin portefølje økt gjennom rullering av NTP.

Fra dybdeintervju med informanter i SVV:

Ingen av informantene kjenner til andre tildelingskriterier enn slik det framkommer i Meld. St. 25. Noen tilkjenner også usikkerheter rundt akkurat dette, eksempelvis «jeg trodde jeg skjønte kriteriene ut fra Meld. St. 25, men de har jo også i ettertid blitt tildelt prosjekter som ikke har høy nytte..». En av informantene mener at kriteriene er slik at NVAS «..har fått den standardiserte delen av porteføljen, også har SVV fått den ustandardiserte delen av porteføljen.». I et av intervjuene omtales også pågående NTP-prosess der gitte oppdrag til begge virksomhetene i stor grad er sammenfallende, men at man velger å løse dem med litt ulik metodikk, og i tillegg har NVAS fått ett tilleggsoppdrag som SVV ikke har fått. Det tilkjenner også usikkerhet rundt hvordan SD skal prioritere og fordele endelig portefølje til syvende og sist.

Oppsummering: Alle informantene – uansett gruppering - tilkjenner usikkerhet knyttet til konkrete tildelingskriterier for porteføljefordeling mellom NVAS og SVV, dette bl.a. med bakgrunn i at NVAS har blitt tildelt prosjekter utover oppstartporteføljen, og som det reises

tvil om er i hht. opprinnelige forutsetninger i stortingsmeldingen. Det er spenning knyttet til om neste NTP vil være mer tydelig på tildelingskriterier mellom aktørene.

6.5.4 Oppsummering med hensyn til Forskningsspørsmål nr.2

Et grunnleggende krav i offentlige anskaffelser er at de skal være gjenstand for konkurranse, og videre at «Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet» (Anskaffelsesloven, 2017). En oppsummering i etterkant av dokumentgjennomgang og dybdeintervjuer forteller meg at konkurransekriteriene mellom duopolistene, ikke er kjent verken hos de involverte aktører eller at det framkommer tydelighet rundt dette i formelle styrende dokumenter. Det dukker i tillegg opp noen spørsmålsstillinger knyttet til om aktørene egentlig er konkurrenter? Et spørsmål som statsrådets uttalelse i mediesaken innledningsvis i oppgaven gir et tydelig svar på; ja det er konkurranse, men dette er altså noe som formelle dokumenter og berørte aktører ikke er like sikre på.

I tillegg viser teorigrunnlaget at hvis aktørene skal betraktes som konkurrenter, vil i tillegg de ulike måter de er innrettet og organisert på, gjøre det vanskelig å identifisere egnede konkurransekriterier da muligheter for måloppnåelse og gjennomføringsdyktighet vil være forskjellige, noe som gjør det komplisert og vanskelig å bli målt og sammenlignet.

7. Sammenfatning og konklusjon

Opggaven startet med at jeg hevdet at historisk sett er konsekvenser for innretting av offentlig sektor og Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen ikke særlig framtreddende i regjeringserklæringer og reformer. Jeg ønsket dermed med denne oppgaven å se nærmere på om det er gjort konkrete vurderinger av EØS-avtalens forpliktelser innenfor samferdselsområdet og helt spesifikt til gjennomføring av veireformen og det at staten går fra en monopolsituasjon til en konkurransesituasjon mellom to statlige aktører i Statens vegvesen og Nye Veier AS.

For å kunne svare ut oppgavens problemstilling startet jeg med å gå gjennom EØS-avtalen, stortingsmeldingen om veireformen samt styringsprinsipper for offentlig sektor avhengig av type virksomhet, men med fokus på styringen av hhv. et forvaltningsorgan (Statens vegvesen) og eierstyringen av et offentlig eid aksjeselskap (Nye Veier AS). Videre har jeg gått gjennom regjeringserklæringer og politiske plattformer på søken etter føringer for innretting og organisering av offentlig sektor, EØS-avtalen, ulike NOU-er og utredninger knyttet til styring og forvaltning av offentlig sektor, i tillegg til noen spesifikke rapporter med tema knyttet til konkurranseforhold mellom offentlig og privat sektor. Jeg har også gått gjennom spesifikke stortingsmeldinger og -proposisjoner tilknyttet veireformen, tildeling av portefølje til Nye Veier samt ulike prosesser rundt arbeidet med Nasjonal Transportplan. Tilslutt har jeg intervjuet ansatte i hhv. NVAS og SVV med hensikt å få hjelp til å finne svar på min problemstilling.

I mitt arbeide med problemstillingen, valgte jeg å formulere ut to Forskningsspørsmål som jeg mente ville kunne hjelpe meg i søken etter gode svar. Under følger en sammenfatning av funn for hvert av forskningsspørsmålene.

I **Forskningsspørsmål nr.1** har jeg tatt som utgangspunkt at EØS-avtalen forplikter Norge blant annet innenfor konkurranseforhold, offentlig støtte og statlige monopoler. Jeg har lagt til grunn en hypotese om at landet nå har gått fra et statlig monopol til et statlig duopol innenfor riksvegutbygging, og forskningsspørsmålet har dermed vært om en slik ordning tilfredsstillende Norges forpliktelser i EØS-avtalen.

I min oppgaveløsning har jeg dessverre ikke funnet så mange direkte svar på forskningsspørsmål nr.1. Mitt søken etter svar har derimot etterlatt flere nye spørsmålsstillinger, der svarene hver for seg hadde kunne hjulpet meg videre på veien. Dette handler helt konkret om at jeg ikke greier å finne dokumentasjon på de vurderinger og utredninger som er gjort i forkant av etableringen av NVAS sett opp mot EØS-avtalens regelverk. Dette skal etter sigende være gjort, men hvor framkommer det? I tillegg funderer jeg videre på om SD kan betraktes som et «foretak» ihht. EØS-avtalens artikkel 53, og i tillegg om tildelte statsmidler til NVAS (og for så vidt også SVV's utbyggingsorganisasjon) er å betrakte som offentlig støtte – og dermed konkurransevridende ihht. EØS-avtalens artikkel 59? Alle disse momentene drøftes i ulike formelle dokumenter, men jeg finner noe av forklaringene og utredningene selvmotsigende og ikke så veldig tydelige på hva som er «fasiten».

I **Forskningsspørsmål 2** har jeg tatt som utgangspunkt at EØS-avtalen forplikter Norge blant annet innenfor konkurranseforhold og tilhørende konkurranseregler. Jeg har videre lagt til grunn en hypotese om at det er et konkurranseforhold mellom NVAS og SVV i det

å gjennomføre riksvegutbygging, og at oppdragsgiver (Samferdselsdepartementet) definerer konkurransekriteriene. Forskningsspørsmålet har dermed handlet om å finne ut av hvilke konkurransekriterier oppdragsgiver benytter i det å fordele oppdrag mellom duopolistene.

Et grunnleggende krav i offentlige anskaffelser er at de skal være gjenstand for konkurranse, og videre at «Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet» (Anskaffelsesloven, 2017). En oppsummering i etterkant av dokumentgjennomgang og dybdeintervjuer forteller meg at konkurransekriteriene mellom duopolistene, ikke er kjent verken hos de involverte aktører eller at det framkommer tydelighet rundt dette i formelle styrende dokumenter. Det dukker i tillegg opp noen spørsmålsstillinger knyttet til om aktørene egentlig er konkurrenter? Et spørsmål som statsrådets uttalelse i mediasaken innledningsvis i oppgaven gir et tydelig svar på; ja det er konkurranse, men dette er altså noe som formelle dokumenter og berørte aktører ikke er like sikre på.

I tillegg viser teorigrunnlaget at hvis aktørene skal betraktes som konkurrenter, vil i tillegg de ulike måter de er innrettet og organisert på, gjøre det vanskelig å identifisere egnede konkurransekriterier da muligheter for måloppnåelse og gjennomføringsdyktighet vil være forskjellige, noe som gjør det komplisert og vanskelig å bli målt og sammenlignet.

Mitt søken etter svar på det siste forskningsspørsmålet har i tillegg resultert i ett nytt spørsmål; nemlig det om EØS-avtalens artikkel 53 gir begrensninger for samarbeid mellom de mange byggherreaktørene som nå er på vegsida (SVV, NVAS og 11 «nye» fylkeskommuner). Dette spørsmålet oppfatter jeg igjen vil være avhengig av om aktørene kan tolkes å være «foretak», og dermed omfattes av konkurransebegrensende samarbeid i artikkel 59.

Jeg har konsentrert denne avhandlingen om to forskningsspørsmål. Under dokumentgjennomgangen og med gjennomføringen av intervjuene har jeg fått noen svar, men samtidig har flere nye problemstillinger dukket opp. Dette gir meg for så vidt bare en bekreftelse på at spørsmålsstillingene jeg har vært på leit etter å finne svar på, er både spennende og interessante, men jeg må altså overlate til andre å jakte på ytterligere svar.

Jeg er for øvrig overrasket over at forholdet til EØS-avtalen ikke er omtalt og behandlet mer dyptgående i de offentlige dokumentene som er gjennomgått som en del av denne avhandlingen.

8. Avsluttende refleksjon

Avslutningsvis sitter jeg igjen med noen refleksjoner som et resultat av arbeidet med oppgaven.

Ja vi ser at EØS-avtalen gir oss mange fordeler og muligheter, men er vi like opptatt av å ta inn over oss også de begrensningene og forpliktelser som avtalen gir? Som statsansatt gjennom mange år må jeg jo innrømme at jeg generelt sett har en iboende tillitt til at overordnede myndigheter «gjør jobben sin» og utreder godt og grundig alle eventualiteter i forkant av eksempelvis en så stor reform som veireformen. Gjennom arbeidet med denne avhandlingen har jeg sett og erfart at i alle fall i denne konkrete saken, er det (i beste fall) vanskelig å finne dokumentasjon på at slikt er gjort.

Jeg reflekterer dermed rundt hvorfor det har vært så vanskelig å finne konkrete opplysninger om de vurderingene og forarbeider som er gjort i forkant av gjennomføringen av veireformen (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren). Dette spesielt også når flere av dokumentene som er gjennomgått påpeker viktigheten av at reformer baseres på solid forskning og analyser (Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017), s. 186). Og videre at Instruks om utredning av statlige tiltak, Utredningsinstruksen (Finansdepartementet, 2016) gir føringer for hvordan utredningsarbeider skal utføres nettopp med tanke på å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. I instruksens virkeområde framheves bl.a. det at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig måte. Jeg har søkt etter opplysninger/bekreftelser i dokumentene vedrørende veireformen og om utredningsinstruksen er fulgt, uten at jeg har greid å finne noe. Jeg registrerer også at spørsmålstillinger tilknyttet hvordan staten innretter egen forvaltning og evt. begrensninger ift. EØS-avtalen, er det ikke mange som stiller spørsmål til, og det er faktisk heller slik at de fleste «tar det for gitt» at staten har lov til – og kan bestemme det meste selv. Dette er vel også noe som bekreftes gjennom det at ESA har hatt få slike saker til behandling (Produktivitetskommissjonen, 2015, s. 263). Så kan en jo dermed lure på om alle statlige beslutninger om innrettinger av forvaltningen faktisk er godt utredet og avklart? – eller om det handler om at de fleste av oss «tar det for gitt» at alt er ok?

En annen refleksjon jeg har er knyttet til det med hvilke effekter og konsekvenser opprettelsen av NVAS etterhvert kan få for ikke bare SVV, men også for andre samferdselsetater og offentlig sektor for øvrig. Jeg er vel ikke tvil om at effekten av NVAS har medført et større fokus på å få ned kostnader, noe som jeg mener er positivt og bra. Og at dette også har medført en konkurransesituasjon mot SVV, som også har måttet jobbe med å kutte kostnader. I arbeidet med neste NTP legges det opp til at alle transportetater/-formål skal måles opp mot hverandre med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Når NVAS kutter kostnader på sine vegprosjekter, må SVV gjøre det samme. Deretter skal vegprosjekter måles opp mot eksempelvis jernbaneprosjekter samfunnsøkonomisk, og for at slike prosjekter skal nå opp i prioriteringen, må det kuttes kostnader også der. Spørsmålet er dermed om det bare er et tidsspørsmål før vi også ser «Nye baner», jfr. flere medieoppslag den siste tida som tar til orde for omstrukturering i jernbanesektoren som følge av store kostnadsoverskridelser ("Hoksrud tror Bane NOR-konkurrent kunne skjerpet konkurransen i jernbanesektoren," 30.03.2020) og ("Hareide om milliardsprekene: -Må vurdere strukturelle endringer i jernbanesektoren,"

31.03.2020). Dette vil i såfall bety at oppsplittinger og restruktureringer av offentlig forvaltning fortsetter, og dermed rir også NPM-bølgen videre. Jeg reflekterer også rundt dette med kostnader sett opp mot kvalitet. Et ensidig fokus på kostnader vil helt klart gi kvalitetsmessige konsekvenser slik jeg ser det. At det kan være noe å hente her, er det helt sikkert ikke tvil om, men spørsmålet er hvor smertegrensen går, og hvor mye kostnader kan kuttes samtidig som kvalitet ivaretas på en «god nok» måte.

Det er i siste instans ESA og EFTA-domstolen som må avgjøre om etableringen av en duopolistisk markedssituasjon med hensyn til vegbygging i Norge, er i tråd med EØS-avtalen. Jeg har med denne avhandlingen hatt som mål å sannsynliggjøre at spørsmålet er aktuelt, og at det bare i liten grad er reist.

Referanser

- Anskaffelsesloven 2017. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Bentzrød, Sveinung Berg (2019). *Full kamp om vegbyggingen*, Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/0ngOOA/nye-veiers-foerste-motorvei-markerer-aapning-av-full-konkurransen-med-statens-vegvesen>
- Blanchet, Thérèse, Piipponen, Risto & Westman-Clément, Maria (1994). *The Agreement on the European Economic Area (EEA): A guide to the free movement of goods and competition rules*. Oxford University Press.
- Brookes, Stephen & Grint, Keith (2010). *A new public leadership challenge? The new public leadership challenge* (s. 1-15). Springer.
- Buchanan, James M & Tullock, Gordon (1962). *The calculus of consent*. University of Michigan press Ann Arbor.
- Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi & Vanebo, Jan Ole (2011). *Modernisering av offentlig sektor: Trender ideer og praksiser*.
- Christensen Tom, Egeberg Morten, Læg Reid Per & Aars Jacob (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Digitaliseringsdirektoratet (2012). *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene* (Difi-rapport 2012:8). Hentet fra www.difi.no/rapport/2012/05/graves-det-dypt-nok-om-utredningsarbeidet-i-departementene
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy: A RAND Corporation research study*. Waveland Press
- EUs anskaffelsesdirektiv (2014). Hentet fra https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.DAN
- EØS-avtalen (Versjon 2014). Hentet fra www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/eea_agreement.pdf.
- Finansdepartementet (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>
- Fiva John H., Hagen Terje P. & Sørensen Rune J. (2017). *Kommunal organisering* (7. utgave, 2. opplag). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Grønlie, Tore & Flo, Yngve (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Fagbokforlaget.
- Hareide om milliardsprekke: «Må vurdere strukturelle endringer i jernbanesektoren». (31.03.2020). Byggeindustrien. Hentet fra <https://www.bygg.no/article/1429054>
- Hoksrud tror Bane NOR-konkurrent kunne skjerpet konkurransen i jernbanesektoren. (30.03.2020). Byggeindustrien. Hentet fra <https://www.bygg.no/article/1428959>
- Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett vei - reformer i veisektoren (2014-2015). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-362/?|v|=0>.
- Instruks for Statens vegvesen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/087954c97c8e47b7b2a733e350a25b4a/instruks-svv-pr.-17.12.19.pdf>
- Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line & Tufte, Per Arne (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, 3. utgave. Abstrakt forlag AS.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Krueger, RA & Casey, MA. (2000). *Focus groups: A practical guide for applied research* (3. utg.).

Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (23.01.2018). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side/id2587387>

Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - hørings svar fra Samferdselsdepartementet (25.05.2018). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-arbeidsgruppe-om-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/id2588001/?expand=horingsvar>

Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lov om vegar (veglova). (1964). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23>

McCormick, John (2017). *Understanding the European Union: a concise introduction*. Palgrave.

Meld. St. 5 (2012–2013) EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU (2012). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-5--20122013/id704518>

Meld. St. 6 Oppgaver til nye regioner (2018-2019). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180>

Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper — Bærekraftig verdiskaping (2019). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/44ee372146f44a3eb70fc0872a5e395c/no/pdfs/stm201920200008000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren. Hentet fra www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-2014-2015/id2406847

Meld. St. 27 (2014-2015) På rett spor - reform av jernbanesektoren. Hentet fra www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-2014-2015/id2411094

Morgan, David L. (1996). *Focus groups as qualitative research*. Sage publications.

Moses, Jonathon & Knutsen, Torbjørn (2012). *Ways of knowing: Competing methodologies in social and political research*. Macmillan International Higher Education.

Nasjonal Transportplan 2018-2029 (2017). Hentet fra www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287

Nasjonal Transportplan 2022-2033. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/id2475111>

Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and representative democracy*. Chicago und New York.

NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor— Norges avtaler med EU* (2012). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-2/id669368/?ch=1>

Nye Veier AS. Hentet fra <http://www.nyeveier.no>

Nærings-og-fiskeridepartementet (2004). *LOV-2019-06-14-23 Konkurranseloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-12>

Nærings-og-fiskeridepartementet (2005). *LOV-2004-03-05-11 EØS-konkurranseloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-03-05-11>

Nærings-og-fiskeridepartementet (Versjon 2016). *Anskaffelsesforskriften*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-08-12-974>

OECD (2015). *Roundtable on Competition Neutrality*. Hentet fra <http://www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm>

Opstad, Leiv (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor (2. utg.)*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Perspektivmeldingen 2017 (Meld. St. 29 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/aefd9d12738d43078cbc647448bbea1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf>

Pressemelding: *Veireform fremmet i statsråd - Mer effektiv og helhetlig veiutbygging* (2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/veireform-fremmet-i-statsrad-mer-effektiv-og-helhetlig-veiutbygging/id2406982>

Produktivitetskommisjonen (2015). *NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskommisjonens første rapport*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/?ch=1>

Produktivitetskommisjonen (2016). *NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi - Produktivitetskommisjonens andre rapport*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809>

Prop. 1 S Tillegg 2 Endring av Prop. 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet 2016 under Samferdselsdepartementet mv. (noen saker om veg og jernbane og saldering) (2015-2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-nr.-2-20152016/id2460397>

Prop. 110 S (2018-2019) Nokre saker om veg, jernbane og post (2018-2019). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-110-s-20182019/id2644265/>

Regjeringen (1996). *Regjeringen Jaglands tiltredelseserklæring*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/erklæring_fra_regjeringen_stortinget/id261953/

Regjeringen (1997). *Regjeringen Kjell Magne Bondeviks tiltredelseserklæring*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen_bondeviks_regjeringserklaeri/id262245/

Regjeringen (2000). *Regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen_stoltenbergs_tiltredelseserklæring/id264366/

Regjeringen (2005a). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf

Regjeringen (2005b). *Regjeringens tiltredelseserklæring - Stoltenberg II*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringserklæring/id2479695/>

Regjeringen (2009). *Soria Moria 2*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

Regjeringen (2013a). *Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av H og FrP*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

Regjeringen (2013b). *Tiltredelseserklæring fra regjeringen Solberg, Sundvolden-plattformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltredelseserklæring-fra-regjeringen-so/id744122/>

Regjeringen (2018). *Jeløya-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av H, FrP, V*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>

Regjeringen (2019a). *Granavolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av H, Frp, V og KrF*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

Regjeringen (2019b). *Statsministerens meddelelse etter Frp's avgang*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-meddelelse-etter-frps-avgang/id2688141/>

Regjeringens eierpolitikk (2015). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/459cfd3bfaad4f6abe4437d91c0f890a/regjeringenseierpolitikk_2015.pdf

Reglement for økonomistyring i staten (2019). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf

Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte (2013). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2012-2013/dok3-201213/dok3-201213-010/>

- Ringdal, Kristen (2018). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Fagbokforlaget.
- Riordan, Michael H & Williamson, Oliver E. (1985). *Asset specificity and economic organization*. International Journal of Industrial Organization, 3(4), p.365-378.
- Ross, Stephen A. (1973). *The economic theory of agency: The principal's problem*. The American economic review, 63(2), p.134-139.
- Samferdselsdepartementet. Hentet fra <http://www.sd.dep.no>
- Statens vegvesen. Hentet fra <https://www.vegvesen.no/>
- Statens vegvesen. *Årsrapport 2018*. Hentet fra https://www.vegvesen.no/attachment/2678331/binary/1325638?fast_title=%C3%85rsrapport+2018.pdf
- Statsrådets forvaltning av statens eierskap i selskaper som staten eier alene eller er deleier i. Forholdet til Stortinget og selskapets ledelse (2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c21cacd8628d430fa6db885e5836bdb7/notat--2051691.pdf>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitativ forskningsmetode i praksis. 3. utgave*. Gyldendal Akademiske.
- Utredning om ny organisering av Statens vegvesen (15.01.2019). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/samferdselsdepartementet-har-mottatt-utredning-om-ny-organisering-av-statens-vegvesen/id2625592/>
- Veileder i etatsstyring (2011). Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/r-0631web_veileder_i_etatsstyring.pdf
- Werner, Kjell (2019). *Regjering på ville veier*. FriFagbevegelse. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/meninger/regjeringen-er-pa-ville-veier-6.490.637597.33add02ae5>
- Winter, Søren & Lehmann Nielsen, Vibeke (2008). *Implementering af politik*. Århus Academica.
- Årsrapport 2018 Nye Veier (2019). Hentet fra <https://www.nyeveier.no/media/3znbem53/nye-veiers-aarsrapport-for-2018.pdf>

Vedlegg 1

Forhåndsinformasjon til intervjudeltakere (informanter) og intervju spørsmål

Dere har sagt ja til å delta i et dybdeintervju som inngår i mitt MPA-studie ved NTNU (Master of Public Administration) – tusen takk!

Innledning/bakgrunnsinformasjon

Masteroppgaven min tar utgangspunkt i det at Norge har EØS-avtalen å forholde seg til, og der artiklene 53, 59 og 16 omhandler tema som konkurranse, offentlige foretak og statlige handelsmonopoler.

Oppgavens problemstilling omhandler det at statlig vegbygging i Norge har gått fra et monopol til et duopol (og ikke fri konkurranse) som en følge av Veireformen (Meld. St. 25 (2014-2015) På rett vei - Reformen i vegsektoren).

Gjennom litteraturstudier og intervjuer ønsker jeg å finne ut om det at vi nå har et duopol innenfor statlig vegbygging i Norge, er ihht. EØS-avtalens artikkel 53, 59 og 16 (se vedlegg). Spørsmålene i intervjuet vil dreie seg om informantenes kunnskap om hvilke vurderinger som er gjort i tilknytning til overgangen fra monopol (Statens vegvesen) til duopol (Statens vegvesen og Nye veier AS) samt hvilke prioriteringskriterier som legges til grunn når oppgaver skal fordeles mellom duopolistene. Det forutsettes/kreves ikke at informantene skal lese seg opp på forhånd/sette seg inn i tematikken. Denne utsendte forhåndsinformasjonen anses som tilstrekkelig som grunnlag for intervjuet.

Målet med intervjuer i kvalitative studier, er å gå i dybden og reflektere rundt et forhåndsdefinert tema. I et dybdeintervju er det vesentlig å få fram informantens subjektive oppfatninger, og informantene er strategisk utplukket i kraft av kunnskap som er relevant for temaet. Det er valgt ut 3 informanter fra Statens vegvesen og 3 informanter fra Nye Veier AS.

Intervjuet antas å ha en varighet på ½- 1 t, og av praktiske hensyn gjennomføres det på Skype. Jeg ønsker å ta lydopptak undervegs, for å sikre meg at jeg fanger opp alle opplysninger. Data fra intervjuene vil inngå i analysen i masteroppgaven i tillegg til data fra dokumentanalyser. Dersom det blir aktuelt å bruke direkte sitater fra intervjuene inn i masteroppgaven, vil jeg avklare dette med den det gjelder på forhånd. Jeg vil i oppgaven opplyse hvilken virksomhet informantene kommer fra, men den enkeltes identitet og rolle vil ikke framkomme, og alle opplysninger vil bli behandlet fortrolig.

En kommentar til min objektivitet og nøytralitet: I gjennomføring av masteroppgaven er det kritisk for meg å være bevisst det at jeg er ansatt i Statens vegvesen, og dermed vil objektivitet og nøytralitet være spesielt viktig for meg, både i en intervjusituasjon og i skriving av analysedelen av oppgaven. Det er også viktig for meg å få opplyst om at jeg i mine stillinger i Statens vegvesen, ikke har hatt direkte relasjoner til Nye Veier AS (fram til år 2020 tilhørte jeg Statens vegvesen Region Nord, og etter 1.1.2020 tilhører jeg Statens vegvesen Drift- og vedlikeholdsdvisjonen).

Oppgaven blir veiledet av en ansatt ved NTNU.

Spørsmål:

1. Åpningsspørsmål
 - a. Kan du fortelle litt om din bakgrunn (utdanning, arbeidserfaring)?
 - b. Hva er din formelle stillingsbetegnelse i virksomheten/selskapet? Hva er stillingens innhold/rolle?

2. Litt om EØS og Norges forhold til EU
 - a. I hvilken grad har du kjennskap til EØS-avtalens artikkel 53, 59 og artikkel 16?
 - b. Hva vet du om hva disse artiklene har å si for din virksomhet/selskap?
 - c. Har du noen ganger reflektert over om disse artiklene kan ha noe å si for hvordan den statlige vegbyggingen i Norge innrettes/organiseres?

3. Fordelingskriterier mellom aktører
 - a. Hvis det tas utgangspunkt i at Statens vegvesen og Nye Veier AS er konkurrenter og duopolister;
 - i. Hvilke tildelingskriterier mener du benyttes i fordeling av oppdrag mellom aktørene?
 - ii. Hvor(dan) framkommer tildelingskriteriene?

4. Ulike markedsformer
 - a. Hva mener du er positivt (evt. negativt) for statlig vegbygging i Norge i de ulike markedsformene nevnt under:
 - i. Monopol (dvs. situasjonen fram til 2015 med Statens vegvesen som eneste aktør)
 - ii. Duopol (dvs. dagens situasjon med Statens vegvesen og Nye Veier AS som eneste to aktører)
 - iii. Fri (fullkommen) konkurranse

5. Avslutning, evt. om du har andre refleksjoner til oppgavens tematikk?

Vedlagt: Sentrale artikler fra EØS-avtalen (EØS-avtalen, Versjon 2014):

Artikkel 1 (Selve formålet med EØS-avtalen)

1. Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS.
2. For å nå de mål som er satt i nr. 1, skal samarbeidet i samsvar med bestemmelsene i avtalen omfatte:
 - a) fritt varebytte,
 - b) fri bevegelse for personer,
 - c) fri bevegelse for tjenester,
 - d) fri bevegelse for kapital,

- e) opprettelse av et system som sikrer at konkurransen ikke vris, og at reglene overholdes på samme måte, og
- f) nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk.

Artikkel 53 (om foretak – hindring, innskrenking eller vridning av konkurranse)

1. Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som kan påvirke handelen mellom avtalepartene, og som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen innen det territorium som er omfattet av denne avtale, skal være uforenlige med denne avtales funksjon og forbudt, særlig slike som består i
 - a) å fastsette på direkte eller indirekte måte innkjøps- eller utsalgspriser eller andre forretningsvilkår,
 - b) å begrense eller kontrollere produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer,
 - c) å dele opp markeder eller forsyningskilder,
 - d) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,
 - e) å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggsytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden.
2. Avtaler eller beslutninger som er forbudt i henhold til denne artikkel, skal ikke ha noen rettsvirkning.
3. Det kan imidlertid erklæres at bestemmelsene i nr. 1 ikke skal anvendes på
 - a) avtaler eller grupper av avtaler mellom foretak
 - b) beslutninger eller grupper av beslutninger truffet av sammenslutninger av foretak, - og
 - c) samordnet opptreden eller grupper av slik opptreden, som bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling, samtidig som de sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordeler som er oppnådd, og uten å pålegge vedkommende foretak restriksjoner som ikke er absolutt nødvendige for å nå disse mål, eller å gi disse foretak mulighet til å utelukke konkurranse for en vesentlig del av de varer det gjelder.

Artikkel 59 (om offentlige foretak)

1. «Når det gjelder offentlige foretak, eller foretak som EF's medlemsstater eller EFTA-statene gir særlige eller eksklusive rettigheter, skal avtalepartene avholde seg fra å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot reglene i denne avtale særlig i reglene i artikkel 4³¹ og artikkel 53-63³².

³¹ Artikkel 4: likebehandling av nasjonaliteter (EØS-avtalen, Versjon 2014)

³² Artikkel 53: foretak – hindring, innskrenking eller vridning av konkurransen. 54: konkurranse-utnyttelse av dominerende stilling. 55: konkurranse – overvåkningsorganenes rolle. 56: konkurranseforhold – overvåkningsorganenes rolle. 57: konkurranseforhold – foretakssammenslutninger. 58: konkurranseforhold – kompetente organer. 60: konkurranse. 61: statsstøtte. 62: statsstøtte – overvåkningsorganene. 63: statsstøtte. (EØS-avtalen, Versjon 2014)

2. Foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning, eller som har karakter av et fiskalt monopol, skal være undergitt reglene i denne avtale, fremfor alt konkurransereglene, i den utstrekning anvendelsen av disse regler ikke er rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgaver som er tillagt dem. Utviklingen av samhandelen må ikke påvirkes i et omfang som strider mot avtalepartenes interesser.
3. EF-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan skal innen det myndighetsområde som er tillagt hver av dem, påse at bestemmelsene i denne artikkelen blir overholdt, og skal i nødvendig utstrekning vedta tiltak om dette overfor de stater som hører til deres område.»

Artikkel 16 (omhandler statlige handelsmonopoler)

1. «Avtalepartene skal sikre at statlige handelsmonopoler blir tilpasset slik at det ikke vil forekomme noen forskjellsbehandling av statsborgere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning.
2. Bestemmelsene i denne artikkel skal anvendes på ethvert organ som avtalepartenes myndigheter rettslig eller faktisk, direkte eller indirekte, bruker til å kontrollere, styre eller merkbart påvirke importen eller eksporten mellom avtalepartene. Bestemmelsene skal også anvendes på monopoler som er delegert rettigheter av staten.»

