

Samferdselsdepartementet
Postboks 8020 Dep
0030 OSLO
postmottak@sd.dep.no

Organisering av veisektoren

Dette er et innspill til Samferdselsdepartementets arbeid med organisering av veisektoren, kfr. Departementets brev av 7. juni 2022 og eget innspillsmøte 23. juni 2022.

Flere undersøkelser tyder på at det norske veinettet er et av de dårligste i Europa, og det er på tide å se på hva som kan ha bidratt til dette.

Organisering, finansiering og rammebetingelser er de viktigste parameterne for et godt veinett. I Norge har både utbygging, vedlikehold og drift vært drevet av offentlige aktører finansiert gjennom de offentlige budsjettssystemene, mens bildet i andre land er mer variert.

Kampen om budsjettmidlene er svært stor, og flere og flere land erkjenner at dette ikke gir tilstrekkelig finansiering til å holde og utvikle veinettet i takt med den økonomiske utvikling. Mange benytter allerede både alternative finansieringskilder og aktører for å få mer for pengene og raskere utvikling av veinettet.

Det er derfor prisverdig at departementet har initiert dette arbeidet, som framstår med en noe annen innfallsvinkel enn tidligere.

I dette dokumentet er betegnelsen selskap brukt i stedet for selskap/foretak.

Organiseringen

I dag er veisektoren svært fragmentert, med langt flere ansvarlige veieiere og organisatoriske enheter enn det som virker rasjonelt. Innenfor andre bransjer anses det som en stor fordel å ha relativt store enheter med store fagmiljø, og som muliggjør tilgang på den spisse kompetansen som trenges noen ganger. Dette er godt kjente problemstillinger for eksempel for sykehusene, der de store kompetansemiljøene anses som bedre og mer attraktive både for ansatte og pasienter. De samme mekanismene gjelder også for veisektorens enheter.

På den annen side bør det heller ikke være bare én stor aktør. Det vil utvikle monopoler, som på sikt også er uheldig. Det er en del fordeler med å ha mer enn én aktør, noen vil gjøre enkelte smarte valg og nye måter å gjøre ting på som andre kan følge opp og forbedre ytterligere. Så det gjelder å finne en balanse som fremmer nytenkning og smarte løsninger, og fremmer en viss konkurranse mellom aktørene.

Det er etter min mening viktig at det bare er én statlig aktør innenfor riksveinettet. En etat, direkte underbruk av et departement kan ikke gis samme rammevilkår som NV har i dag. Det må være selskap eller foretak.

I det tilfellet bør Statens vegvesen (SVV) gjøres om til et statlig selskap, slik at rammebetingelsene kan bli tilsvarende eller enda bedre enn det som Nye Veier AS (NV) har i dag. Inntrykket er at det også er det dominante i verden i dag, dvs. selskaper som kan opptre i tråd med rammebetingelser og praksiser som råder i privat sektor.

NV bør inngå i det nye statlige veiselskapet, og vil der utgjøre et meget sterkt utbyggingsmiljø sammen med dagens utbyggingsdivisjon i SVV.

En annen veieier som fylkeskommune eller kommune, bør kunne sette bort spesielle enkeltprosjekter til det nye selskapet gjennom egne avtaler.

Et effektivt selskap vil være så lite som mulig, men må samtidig være en kompetent kjøper. For at kompetansen for kontrahering/kjøp av kontrakter, gjennomføring, drift og vedlikehold, og teknologi både skal opprettholdes og utvikles, må selskapet ha en bevisst holdning til rekruttering av personell fra entreprenører, konsulenter og forskningsinstitusjoner. Dette vil også bety at hele verdikjeden blir dynamisk og utviklende.

Når nye kontrakter skal inngås, bør kontraheringsformen fremme innovasjon og nytenkning innenfor materialbruk, byggetid, og livsløpskostnader, og rasjonalitet med hensyn til å tilføre ny levetid.

Å opprette et statlig selskap for veisektoren er en omfattende sak. Gjennomgående er det lettere å opprette nye organisasjoner som får sine egne kulturer. Inntrykket fra andre land er at de nye fungerer bedre enn videreføring av tidligere organisasjoner som bare skifter navn. Men verdien av det som går tapt vil være stor, og vanskelig å erstatte. Det er derfor vel verdt å vurdere om ikke meget bevisste endringsprosesser kan kompensere for de komplikasjoner og utfordringer som ligger i å bygge en helt ny organisasjon fra bunnen av. Arbeidstakerorganisasjonene bør kunne utfordres i forhold til dette.

Mens etater og offentlige institusjoner har et regnskaps- og økonomisystem som baserer seg på kontantprinsippet, vil et selskap ha sitt «double entry accounting system». Dette har en meget oppdragende virkning med hensyn til investeringstankegang, levetider og kostnadseffektivitet, der kostnadsposter som i stor grad er passive i forhold til selskapets formål, blir redusert eller settes ut.

I et selskap med kommersielt regnskapssystem vil det være lettere å utvikle kvalitetskrav som er levetidsrettet. Et selskap som samtidig vil ha ansvaret for å vedlikeholde det de har bygget, vil sørge for at kostnadene blir minst mulige over levetiden. Det bør samtidig være minst mulig ulempe forbundet med rehabilitering og oppgradering for å redusere både kostnader og tidsavbrudd for brukerne. Dette vil også være en gunstig innretning for å redusere klimaavtrykket fra prosjektene.

Dersom prosjekter kan gjennomføres raskere eller til lavere kostnad, bør veieiere gi anledning til at prosjekter kan gjennomføres av et selskap. Forutsetningen kan være at det fullt og helt finansieres utenfor offentlige budsjetter, for eksempel ferjeavløsningsmidler og bompenger. Den type prosjekter bør ikke innebære budsjett-bindinger som binder opp finansiering av andre prosjekter, og kan bety stor avlastning på budsjettene. Det ligger store potensialer for kostnadskutt i gjennomføringsformen. Rammebetingelsene bør gjøres like, for eksempel at det også for slike prosjekter kan gis refusjon for merverdiavgift til et selskap slik at det fremmer en viss konkurranse på basis av like rammevilkår. Favorisering av offentlige aktører vil hindre en naturlig modernisering av sektoren.

Et foretak eller veiselskap vil ha sitt eget styre, og det er flere typer styreverv rundt om i ulike land. Ofte har styrene vært dominert av representanter fra institusjoner og politikk, mens det over tid har blitt mer vanlig med dominans fra profesjonelle, finans, næringsliv og brukergrupper.

Fundamentalt er det at politikerne fortsatt skal danne og utvikle politikken, mens den iverksettes av selskapet. Når nye problemstillinger oppstår, kan det lett vise seg at politikken ikke er godt nok formulert til å fungere over tid. Dette kan gi innslag av «politisk administrasjon» der politikken endrer seg fra dag til dag, og medfører en uforutsigbarhet for utøvende ledd som det blir vanskelig å

forholde seg til. Derfor må det bakom selskapet ligge en politisk plattform som er godt gjennomtenkt og tilstrekkelig presis, og som i alle fall står seg over noe lengre tid enn det som ellers kan bli tilfellet.

Budsjettssystemet

Effektiviteten i gjennomførings-systemet er mest avhengig av rammebetingelsene, ikke organiseringen. Det bør sikres at de mest rasjonelle gjennomføringsmetodene brukes, med den framdrift og pengetilgang dette krever.

Et system med årlige budsjetter klarer ikke å tilfredsstille en slik pengetilgang. Prosjekter, uforutsette driftsforhold og skader gjør at midler må være tilgjengelige for å sikre rasjonelle og kostnadseffektive måter å gjennomføre ting på.

Selskapets finansiering må derfor i hovedsak være frigjort fra det årlige budsjettssystemet, og dette må være med i departementets utredning.

Finansieringen

Norske finansieringsordninger framstår som utdaterte sammenlignet med resten av verden. Danmark har eksempelvis i mange år hatt nedbetaling av bompengelån over 40 år, mens vi fortsatt er dårligst i Europa med våre 15-20 år. Heller ikke private bygger bolighus som nedbetales over så få år, og kommunene finansierer typisk både rådhus og skoler over 30-40 år.

Departementet bør ta med finansieringssystemet i utredningsarbeidet, og ikke minst modernisere garantiordningene som er spesielt viktig for byggefasen og legge opp til langsiktige nedbetalingsordninger som gjenspeiler levetiden på prosjektene.

Andre land

I en slik utredningsprosess som departementet nå iverksetter, er det vel verdt å se på noen eksempler. Verden er større enn bare Norden, og for eksempel bør departementet oppdatere seg på erfaringene med det østeriske veiselskapet ASFINAG som framstår som et godt eksempel både med hensyn til finansiering, gjennomførings- og driftsmodeller. Det bør også være interessant å se på National Roads Agency (NRA) i Sør-Afrika, som er et statlig aksjeselskap. Det høyverdige sør-afrikanske hovedveinettet består av i størrelsesorden 10,000 km, og er i størrelse sammenlignbart med det veinettet som SVV har ansvar for i dag. Før Fotball-VM i 2010 hadde NRA ca 200 ansatte, men bemannet seg noe opp for noen store veiprojekter som måtte gjennomføres til VM. Så få ansatte betinger en helt annen tilnærming til både organisering, prosjektforberedelse og gjennomføring, der konsulentbransje og forskningsmiljøene involveres mer i hele verdikjeden.

Overordnet organisering

Enkelte land har organisert mer eller mindre hele transportsektoren gjennom én forvaltningsorganisasjon, for eksempel ett Trafikkdirikatorat. Men de fleste har egne subsektorer for veg, jernbane, skips- og luftfart. I noen tilfeller er det bare ett transport-styre som dekker alle subsektorene. Fordelen i forhold til den samordnende rolle som departementet har i dag, er at det er lettere å få interessene til næringsliv, miljøorganisasjoner, transportbransje og andre brukere inn i styringen av sektoren.

Departementet bør søke andre lands erfaringer med hvordan transportsektoren styres og forvaltes, også på et overordnet nivå.

Bortsett fra spørsmålet om SVV bør omgjøres til et statlig veiselskap, er jeg i hovedsak enig med mine tidligere vei-kolleger Olav Søfteland, Kjell Sture Bjørvig, Stein Fyksen og Taale Stensbye sitt innspill

hensyn til to-delning av veinettet, den meget sterke fragmenteringen av fagmiljø og ressurser, samordning i driftskontraktene, endring av klassifiseringen av enkelte veiruter, og ansvaret for forsknings- og utviklingsarbeidet.

Ved siden av erfaring fra ulike deler av Statens vegvesen, har undertegnede også erfaring fra å opprette veiselskaper og veifond i andre land. I Verdensbanken var arbeidsområdet over noen år «Road Management and Financing», og arbeidet der omfattet reformer i statsforvaltningen i flere land.

Vennlig hilsen,



Olav Ellevset

Langekra 25

7350 Buvika

ollevset@yahoo.no

+47 952 19459