

Silvia J Olsen
Knut Sandberg Eriksen
TØI rapport 1060/2010

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Fristilling av offentlige etater – styring og målkonflikter under nye vilkår



Fristilling av offentlige etater – styring og målkonflikter under nye vilkår

Silvia J Olsen
Knut Sandberg Eriksen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-1053-1 Papirversjon

ISBN 978-82-480-1052-4 Elektronisk versjon

Oslo, februar 2010

Tittel: Fristilling av offentlige etater – styring og målkonflikter under nye vilkår

Forfattere: Silvia J. Olsen
Knut Sandberg Eriksen

Dato: 02.2010

TØI rapport: 1060/2010

Sider 90

ISBN Papir: 978-82-480-1053-1

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1052-4

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Samferdselsdepartementet

Prosjekt: 3123 - Fristilling av offentlige etater-styring og målkonflikter under nye vilkår

Prosjektleder: Knut Sandberg Eriksen

Kvalitetsansvarlig: Oddgeir Osland

Emneord: Offentlige bedrifter
SafetyNet
Samfunnsansvar

Sammendrag:

Prosjektet har hatt som mål å belyse styringsutfordringer og målkonflikter som kan oppstå når statlige etater omdannes til foretak. Utfordringen for Samferdselsdepartementets styring er at bedriftsøkonomisk effektivitet og samfunnsmessige hensyn må veies mot hverandre og kan komme i konflikt. Avinor er valgt som hovedcase, og NSB og Statens vegvesen som tilleggscase. Dokumentstudier, gruppeintervjuer og dybdeintervjuer har vært kilder. Konklusjonen er at det bør tilstrebes stabile rammebetingelser og større klarhet i departementets mange roller overfor foretaket samt en avklaring av hvilket samfunnsansvar foretaket skal ha. For lufthavner bør kjøp av infrastrukturtenester vurderes som alternativ til intern kryssubsidiering fra Avinor.

Title: Privatisation of public services – new challenges for political government

Author(s): Silvia J. Olsen
Knut Sandberg Eriksen

Date: 02.2010

TØI report: 1060/2010

Pages 90

ISBN Paper: 978-82-480-1053-1

ISBN Electronic: 978-82-480-1052-4

ISSN 0808-1190

Financed by: Ministry of Transport and Communications

Project: 3123 – Privatisation of public services – new challenges for political governance

Project manager: Knut Sandberg Eriksen

Quality manager: Oddgeir Osland

Key words: Cost efficiency
Social responsibility
State-owned companies

Summary:

The aim of the project was to explore the challenges and conflicts that may arise from privatisation of government services into publicly owned companies and how the Ministry of Transport can govern these companies. The aviation infrastructure provider, Avinor, is taken as a main case. Additional cases are the Public Road Administration and the Norwegian State Railways. Based on interviews and document studies, the conclusion is that the long term conditions for the companies should remain as stable as possible. The different roles of the Ministry towards the state-owned company should not be mixed. The social responsibilities of the public company should be clarified. Government purchase of airport infrastructure services should be considered.

Language of report: Norwegian

Forord

Som en del av Samferdselsdepartementet program for overordnet transportforskning (POT) ble det i 2006 satt i gang et arbeid ved TØI for å studere de styringsutfordringene som fristilling av offentlige etater fører med seg og spesielt hvordan dette har artet seg etter omdanningen av Luftfartsverket til Avinor.

Hovedsakelig på grunn av to svangerskapspermisjoner har prosjektet blitt sterkt forsinket. Dette har medført at endringer på noen områder ikke er reflektert i rapporten. Intervjuene er foretatt fram til høsten 2008, og det ville ikke være naturlig å innarbeide senere endringer i politikk eller regelverk som ikke kunne kommenteres i intervjuene. Så langt det er naturlig, er imidlertid informasjonen oppdatert, f.eks. i form av fotnoter.

Prosjektleder har vært Knut Sandberg Eriksen. Hovedmedarbeider har vært Silvia Olsen, som har skrevet det meste av rapporten. Bidragsyter i prosjektets oppstartsfasen har i tillegg vært Claus Hedegaard Sørensen. Kvalitetssikrer har vært Oddgeir Osland. Trude Rømming har hatt ansvaret for den endelige tekstbehandlingen.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Borghild Ollestad i Samferdselsdepartementet. Vi vil gjerne takke henne, Karl Halvorsen i samme departement og Knut Fuglum i Avinor for nyttige kommentarer. Det samme gjelder alle de andre medarbeiderne i Samferdselsdepartementet, NSB, Vegdirektoratet og Avinor som velvillig har stilt opp til intervjuer.

Oslo, februar 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Kjell Werner Johansen
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
1.1 Formål, problemstillinger og bakgrunn	1
1.1.1 Formål.....	1
1.1.2 Problemstillinger	2
1.1.3 Bakgrunn.....	2
1.2 Organisering av prosjektet, metode og data.....	4
1.2.1 Organisering av prosjektet	4
1.2.2 Metode	4
1.2.3 Data	5
2 Styring: Analytisk utgangspunkt	8
2.1 Innledning.....	8
2.2 Styrings form	8
2.2.1 Tradisjonell statlig myndighetsutøvelse	9
2.2.2 Governance	9
2.2.3 New Public Management	10
2.2.4 Parametre for sammenlikning	11
2.3 Styrings innhold.....	12
2.3.1 Markedstilpasning og markeds optimum.....	12
2.3.2 Hovedmål i samferdselspolitikken.....	13
2.3.3 Målkonflikter.....	16
2.4 Sammenheng mellom form og innhold.....	19
FASE I	20
3 NSB	20
3.1 Innledning.....	20
3.2 Styring ved hjelp av finansielle instrumenter og resultater?	21
3.2.1 Reguleringer: et kraftig virkemiddel ved ekstraordinære endringer	21
3.2.2 Økonomiske instrumenter og kjøp: stadig viktigere for utformingen av tjenestetilbudet.....	23
3.2.3 Formelle og uformelle relasjoner: styring eller symbolikk?.....	24
3.2.4 Resultatstyring: Et godt utviklet sett av måleparametre og resultatkrav, men lite målrettede krav til rapportering?.....	26
3.2.5 Samlet virkemiddelbruk: Rolleklarhet vanskelig i praksis?	28
3.2.6 Oppsummering	29
3.3 Styrings innhold.....	30
3.3.1 Konflikter mellom samfunnshensyn og effektivitet/kostnader.....	30
3.3.2 Bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn.....	31
3.3.3 Konflikter mellom ulike samfunnshensyn	32
4 Avinor	34
4.1 Innledning.....	34
4.2 En regelstyring som gir betydelig frihet?	36
4.2.1 Reguleringer: en regelstyrt sektor nasjonalt og internasjonalt.....	36
4.2.2 Økonomiske instrumenter: Kjøp fra Avinor benyttes for tiden ikke.....	38
4.2.3 Formelle og uformelle relasjoner: Preget av selskapets sektorpolitiske formål og gamle rutiner?	40
4.2.4 Resultatstyring: få resultatkrav å styre på?	42
4.2.5 Samlet virkemiddelbruk: Fra rolleklarhet til roller i sammenheng?	43
4.2.6 Oppsummering	44
4.3 Styrings innhold.....	44
4.3.1 Konflikter mellom samfunnshensyn og effektivitet/kostnader.....	44
4.3.2 Bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn.....	46
4.3.3 Konflikter mellom ulike samfunnshensyn	46
5 Statens vegvesen	48
5.1 Innledning.....	48
5.2 Styring gjennom resultater og relasjoner?.....	49
5.2.1 Reguleringer: viktig på en del virksomhetsområder	49
5.2.2 Økonomiske instrumenter: En etat med større påvirkningsmuligheter enn normalt?	50
5.2.3 Formelle og uformelle relasjoner: tett og økende kontakt	51
5.2.4 Resultatstyring: en omfattende prosess	52
5.2.5 Samlet virkemiddelbruk.....	54

5.2.6	Oppsummering	54
5.3	Styrings innhold.....	55
5.3.1	Ulike interesser: Konflikter mellom kostnader/effektivitet, og andre samfunnshensyn	55
5.3.2	Bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn.....	55
5.3.3	Konflikter mellom ulike samfunnshensyn	55
6	Statlig styring på tvers av sektor og tilknytningsform.....	57
6.1	Innledning.....	57
6.2	Forskjeller i styrings form	57
6.2.1	Oppsummering	57
6.2.2	Tilknytningsform og styringsutfordringer	58
6.3	Forskjeller i styrings innhold	60
6.3.1	Oppsummering	60
6.3.2	Tilknytningsform og målkonflikter.....	61
6.4	Hypoteser om styrings form og innhold	62
FASE II.....		65
7	Avinor: Styringsmidler	65
7.1	Innledning.....	65
7.2	Reguleringer.....	65
7.2.1	Tolkning av og dispensasjon fra regelverket.....	66
7.2.2	Fastsetting av takstregulativet.....	66
7.2.3	Stabilitet i reguleringene	66
7.3	Økonomiske instrumenter	67
7.3.1	Kjøp av infrastrukturtenester: et reelt eller prinsipielt styringsmiddel?.....	67
7.3.2	Synspunkt på kjøp av infrastrukturtenester	68
7.3.3	Kjøp av flyrutetjenester	70
7.4	Eierrelasjonen	70
7.4.1	Utvikling i eierrelasjonen	70
7.4.2	§10-plan og Eiermelding	71
7.4.3	Kompetanse på eierskapsutøvelse	71
7.5	Betydning av NTP	72
7.6	Samlet virkemiddelbruk.....	73
7.6.1	Avinors oppfatning av rolleklarhet	73
7.6.2	Departementets oppfatning av rolleklarhet	73
7.6.3	Oppsummering	74
8	Avinor: Målkonflikter	75
8.1	Innledning.....	75
8.1.1	Samfunnshensyn versus effektivitets- og kostnadshensyn.....	75
8.1.2	Sikkerhet.....	76
8.1.3	Distriktshensyn.....	76
8.1.4	Avkastning og utbytte.....	77
8.1.5	Deltakelse i samfunnsplanleggingen.....	77
8.2	Konflikter mellom ulike samfunnshensyn	78
8.2.1	Framkommelighet versus miljø	78
9	Hypoteser og anbefalinger	79
9.1	Innledning.....	79
9.2	Hypoteser.....	79
9.2.1	Innledning	79
9.2.2	Sammenheng mellom form og innhold	79
9.2.3	Intern og ekstern uro gir økt styring	80
9.2.4	Økt tillit gir redusert styring.....	80
9.2.5	Økt kunnskap gir økt styring.....	80
9.2.6	Målkonflikter bestemmes i stor grad av den sittende regjeringen	81
9.3	Anbefalinger	81
9.3.1	Rolleklarhet.....	81
9.3.2	Samfunnsansvar	82
9.3.3	Infrastrukturtenester: Kjøp versus kryssubsidiering.....	83
9.3.4	Stabile rammebetingelser	85
9.3.5	Tilknytningsform og styring	85
Litteratur.....		86
Vedlegg 1: Oversikt over intervjuede representanter		90

Sammendrag:

Fristilling av offentlige etater - styring og målkonflikter under nye vilkår

Fristilling gir nye utfordringer

Da transportsektorens etater ble omdannet til foretak, oppsto nye styringsutfordringer og målkonflikter mellom Samferdselsdepartementet på den ene siden, og statlige foretak på den andre.

Samferdselsdepartementet innehar rollen som både eier, regulator og kjøper overfor Avinor AS og NSB AS. Dette skaper utfordringer både når det gjelder å holde rollene fra hverandre, og å benytte riktig rolle til riktig tid. Som foretak opplever de tidligere etatene dessuten en sterkere konflikt mellom ivaretagelsen av effektivitet og kostnadshensyn på den ene siden, og ivaretagelsen av samfunnshensyn på den andre.

Det bør tilstrebes en større klarhet i rollebruken, og det bør også avklares tydeligere hvilket samfunnsansvar foretakene skal ha.

Studie av Samferdselsdepartementets styring

Fra slutten av 90-tallet har det foregått en prosess i samferdselssektoren hvor forvaltningsorgan er blitt omdannet til statlige foretak, og hvor både statlige foretak og forvaltningsorgan har fått større grad av faglig, økonomisk og administrativ frihet. I denne undersøkelsen, som Transportøkonomisk institutt har gjort på oppdrag for Samferdselsdepartementet, har vi studert utfordringer knyttet til fristillingen.

Undersøkelsen ble gjennomført i to faser. I første fase ble det gjort en komparativ studie av Samferdselsdepartementets styring av de største aktørene innenfor transportsektorene luftfart, jernbane og veg; med andre ord Avinor AS, NSB AS, og Statens vegvesen. I andre fase av prosjektet ble det foretatt en egen casestudie av Samferdselsdepartementets styring av Avinor AS. Avinor ble valgt ut fordi selskapet skiller seg ut som både aksjeselskap og infrastrukturforvalter.

Formålet med undersøkelsen har vært:

1. Å kartlegge ulike styringsutfordringer som oppstår ved fristilling av offentlige etater
2. Å vurdere hva slags virkning fristillingen har på realisering av samfunnsmessige mål.
3. Å bruke denne kunnskapen som et utgangspunkt for å formulere forslag til å løse eventuelle styringsutfordringer og målkonflikter.

En sentral konklusjon til den første problemstillingen var at Samferdselsdepartementet innehar en rekke ulike roller i sin styring av statlige aksjeselskap, og at selskapene opplever uklarhet med hensyn til rollebruken. Uklarheten knytter seg både til hvorvidt departementet holder de ulike rollene fra hverandre, og om departementet til enhver tid benytter den ”riktige” rollen.

Et funn i forbindelse med den andre problemstillingen var at selskapene i større grad enn Statens vegvesen opplevde en generell konflikt mellom på den ene siden ivaretagelsen av effektivitet og kostnadshensyn, og på den andre siden ivaretagelsen av andre samfunnshensyn. Hvordan ulike samfunnsmessige mål ble vurdert opp mot hverandre så derimot ikke ut til å henge sammen med organenes tilknytningsform.

For å løse styringsutfordringene og målkonfliktene ble det foreslått å avklare begrepene rolleklarhet og samfunnsansvar i styringen av de statlige selskapene, samt å vurdere av kryssubsidieringsordningen og ivaretagelsen av stabile rammebetingelser i styringen av Avinor.

Metode

I første del av undersøkelsen ble det gjennomført en komparativ studie av tre organ. De tre organene som ble studert var imidlertid forskjellige både i tilknytningsform (uavhengig variabel) og hadde ulike styringsutfordringer og målkonflikter (avhengig variabel). Dette begrenset mulighetene for systematisk å kontrollere for utenforliggende variable. Vi har derfor benyttet kvalitative overveielser om hva som er allment og hva som er særskilt i vår studie av styringsproblemer og målkonflikter. I andre del av prosjektet foretok vi en nærmere studie av Avinor.

Rapporten bygger for det første på skriftlig materiale som offentlige dokumenter og sekundærlitteratur. For det andre er det gjennomført fokusgruppeintervjuer med medarbeidere i Avinor, NSB, Statens vegvesens regioner og Samferdselsdepartementet. For det tredje har vi gjennomført dybdeintervjuer med ledelsespersoner i Samferdselsdepartementet og Avinor. Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført allerede høsten 2006, mens dybdeintervjuene ble gjennomført høsten 2008. Informantene har fått mulighet til å kommentere på de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten.

Styringsmidler og styringsutfordringer

På bakgrunn av generelle prinsipper for tradisjonell statlig myndighetsutøvelse, samt teoretiske perspektiver fra New Public Management og Governance, ble Samferdselsdepartementets styringsmidler delt inn i fem kategorier.

Kategoriene var:

- *Reguleringer*: Hvordan vedtak, regelendringer, beslutninger og pålegg styrer virksomheten i de tre forvaltningsorganene.

- *Økonomiske instrumenter:* Styring som utøves gjennom budsjetter og/eller kjøp av tjenester.
- *Formelle og uformelle relasjoner:* All formell og uformell kontakt mellom Departement og forvaltningsorgan, inkludert utøving av eierskap.
- *Resultatstyring:* I hvilken grad Departementet definerer resultatkrav til forvaltningsorganet, utformer måleparametre, og stiller krav om rapportering.
- *Samlet virkemiddelbruk:* I hvilken grad Samferdselsdepartementet vektlegger rolleklarhet i sin styring av de ulike organene.

Den komparative studien avdekket betydelige forskjeller mellom de statlige aksjeselskapene og etaten. Det var også viktige forskjeller de to aksjeselskapene imellom. De to selskapene hadde først og fremst det til felles at de opplevde uklarerhet rundt departementets samlede virkemiddelbruk. I tillegg hadde de to selskapene naturlig nok en del formelle trekk til felles i eierstyringen. Selve utøvelsen av eierskapet lot allikevel til å forløpe noe forskjellig; Mens eierskapsutøvelsen i Avinor fortsatt lot til å bære preg av tidligere tiders praksis med tett oppfølging, lot eierstyringen av NSB i større grad til å være rituell og "hands off". Samtidig som de to selskapene hadde visse likhetstrekk, hadde Avinor og Statens vegvesen det til felles at reguleringer var svært viktige for deler av deres virksomhet. Resultatstyring så ut til å ha størst betydning for Statens vegvesen, noe betydning for NSB og marginal betydning for Avinor. Økonomiske instrumenter var først og fremst viktige i styringen av NSB.

I dybdestudien av Avinor ble det påpekt at selskapets økonomiske situasjon har forverret seg. Dette gjør det mer aktuelt og ønskelig å benytte kjøp av lufthavntjenester som et styringsmiddel, framfor dagens ordning hvor man kun baserer seg på krysssubsidierting fra lønnsomme til ulønnsomme flyplasser. Videre lot det til at Avinor og Samferdselsdepartementet hadde forskjellig syn på rolleklarhet; mens Avinor ønsket grep for å etablere en større grad av rolleklarhet, opplevde departementet fordeler ved å kunne se de ulike rollene i sammenheng. Sett fra Avinors ståsted kunne det også være problematisk at uventede og omfattende regelendringer, spesielt på securityområdet, krevde store omveltninger i selskapets virksomhet. På securityområdet kommer imidlertid det aller meste av regelverket fra EU.

Mål og målkonflikter

På bakgrunn av antakelser om at det kan være forskjeller mellom Samferdselsdepartementet og organene i prinsipielle og faglige vurderinger, samt at disse aktørene kan ha ulike interesser, delte vi potensielle målkonflikter inn på følgende måte:

- *Samfunnshensyn versus effektivitets- og kostnadshensyn.* Slike konflikter kan oppstå fordi departementet og selskapet/etaten har ulike interesser. Siden departementet i større grad står til ansvar overfor politikerne, er det naturlig å forvente at det vil ha en interesse av å kunne vise til høy måloppnåelse på de områdene som har høyest politisk prioritet. Selskapet

eller etaten, derimot, må i større grad ta hensyn til intern ressursbruk og økonomi.

- *Konflikter mellom ulike samfunnshensyn.* Slike konflikter kan oppstå fordi selskapet/etaten gjerne har en mer faglig orientert tilnærming til måloppnåelse og er opptatt av hvilke mål det er størst mulighet for å oppnå i praksis. Departementet kan på sin side være mer prinsipiell i sin orientering.

Den komparative studien viste at selskapene NSB og Avinor oppfattet konflikten mellom effektivitet og kostnadsbesparelser på den ene siden, og ivaretagelsen av andre samfunnshensyn på den andre, som sterkere enn etaten Statens vegvesen. Dette gjaldt blant annet avveiningen mellom regionale hensyn og effektivitet, hvor departementet hadde et annet syn enn Avinor og NSB på hvorvidt driften av henholdsvis små stasjoner og små lufthavner skal opprettholdes. Studien av Statens vegvesen avdekket i liten grad denne typen konflikter. Forskjellen i denne typen opplevde målkonflikter synes naturlig sett ut fra de tre organenes mandat. I avveiningen av ulike samfunnshensyn så det imidlertid ut til at Statens vegvesen opplevde vel så mange konflikter som de to selskapene. En sentral konflikt for Statens vegvesen var prioriteringen mellom distriktsveger på den ene siden og stamveger og utfartsårer på den andre. Vi fant det allikevel ikke godtgjort at en eventuell forskjell i opplevde målkonflikter skyldes tilknytningsform og ikke spesifikke trekk ved den enkelte sektor.

I dybdestudien av Avinor så det også ut til at konfliktene mellom effektivitet og kostnadsbesparelser på den ene siden, og ivaretagelsen av andre samfunnshensyn på den andre, var mest aktuelle. På sikkerhetsområdet ønsker Avinor å satse på tiltak som gir størst mulig sikkerhetsgevinst for pengene, mens Luftfartstilsynet og departementet i større grad konsentrerer seg om å tolke regelverket riktig. Distriktshensyn har i liten grad vært noen konflikt de senere årene, all den tid Soria Moria-erklæringen, om at alle flyplasser skal opprettholdes så fremt det ikke er ønske om nedlegging lokalt, ligger fast. Når det gjelder konflikter mellom ulike samfunnshensyn, lot det til at framkommelighet versus miljø var den mest sentrale. Denne ble betegnet både som en potensiell og en prinsipiell konflikt.

Sammenheng mellom styringsutfordringer og målkonflikter

Vi antok i denne studien at styringsutfordringer og målkonflikter var gjensidig avhengige forhold. Hvis departementet ønsker at organet skal ivareta brede samfunnsmessige hensyn, er det naturlig å anta at dette vil stille større krav til styringsmidlene. På den andre side er det naturlig å forvente at dersom Samferdselsdepartementets ambisjoner om hva organet skal oppnå av målsettinger er mindre, er det også trolig at kravene til styringsmidler vil være mindre.

Gjennomgangen av styringsutfordringer og målkonflikter i den komparative studien indikerte at antakelsen i grove trekk stemmer. Statens vegvesen så ut til å ha de sterkeste samfunnsmessige kravene, samtidig som departementet satt med sterke styringsredskaper overfor organet. NSB så ut til å representere den andre enden av skalaen.

I dybdestudien av Avinor ble sammenhengen mellom styringsutfordringer og målkonflikter satt i forbindelse med diskusjonen rundt muligheten til å se ulike

styringsredskaper i sammenheng. Departementet vektla at den organisatoriske innretningen av Avinor hang sammen med selskapets betydelige sektorpolitiske rolle. Tett styring og oppfølging, og mulighet for å se de ulike styringsredskapene i sammenheng, ble således oppfattet som naturlig.

Anbefalinger

På bakgrunn av funnene i den komparative studien, samt dybdestudien av Avinor, valgte vi å konsentrere oss om fire forhold som etter vår vurdering så ut til å være særlig utfordrende ved Samferdselsdepartementets styring av organene i studien, og da spesielt Avinor.

- *Rolleklarhet.* Samferdselsdepartementet, i dialog med henholdsvis Avinor og NSB, burde diskutere i hvor stor grad rolleklarhet skal etterstrebes, i hvilke situasjoner departementets ulike roller kan og bør sees i sammenheng.
- *Samfunnsansvar.* Samferdselsdepartementet burde foreta en vurdering av hva som ligger i begrepet "samfunnsansvar", og en gjennomgang av hvilke krav som kan stilles til henholdsvis NSB og Avinor under henvisning til selskapenes samfunnsansvar.
- *Infrastrukturtenester: Kjøp versus kryssubsidiering.* Departementet og Avinor bør vurdere dagens ordning med kryssubsidiering. I en slik vurdering er det naturlig å inkludere en drøfting av konkrete retningslinjer for kjøp av infrastrukturtenester.
- *Stabile rammebetingelser.* Departementet bør gå gjennom rutiner for tidsfrister og varsling i forbindelse med regelendringer som berører Avinor.

Når statlige etater gjøres om til aksjeselskaper i den hensikt å øke den bedriftsøkonomiske effektiviteten, må de politiske myndigheter tilsynelatende slippe noe opp på kravene til samfunnsmessig måloppnåelse. For igjen å bidra til økt måloppnåelse kan det være hensiktsmessig å vurdere nye og utradisjonelle styringsmåter. Økonomiske virkemidler herunder kjøp av infrastrukturtenester kan være eksempler på dette.

1 Innledning

1.1 Formål, problemstillinger og bakgrunn

1.1.1 Formål

Fra slutten av 90- tallet til begynnelsen av 2000-tallet foregikk det en fristilling av statlige forvaltningsorganer i den norske samferdssektoren. Fristilling impliserte at offentlige etater ble omdannet til statlige foretak, eller at forvaltningsorganer på en eller annen måte fikk større faglig, økonomisk og administrativ frihet. Både i forhold til statlige foretak og forvaltningsorganer har det vært en tendens til at myndighetene i økende grad har vektlagt effektivitet, autonomi og faglig uavhengighet. Dette betegnes gjerne som styring på ”armlengdes avstand” fra det politiske nivå (Grønlie og Selle 1998:28-29).

Ulike typer tilknytningsformer kan skape ulike typer styringsutfordringer. Styringsutfordringene kan også gjelde generelt for organene i samferdssektoren, eller de kan knytte seg til konkrete trekk ved en bestemt delsektor, et selskap eller et forvaltningsorgan.

Dette prosjektet er gjennomført med tre hovedmål for øye. For det første skal prosjektet være et bidrag til kunnskap om styringsutfordringer ved fristilling av offentlige etater. For det andre vil prosjektet gi et innblikk i virkningen av en slik fristilling i forhold til realisering av samfunnsmessige mål. Dette vil dreie seg om politiske mål av ulik art, som ikke bare dreier seg om effektivitet i samfunnsmessig eller bedriftsøkonomisk forstand, men også videre politiske mål. For det tredje har denne kunnskapen vært et utgangspunkt for å formulere forslag til å løse eventuelle problemer med styring og målkonflikter.

Styring omfatter to forhold i dette prosjektet. For det første handler styring om *hvilke* styringsredskaper som eksisterer, formelle så vel som uformelle, og *hvordan* de anvendes av Departementet. Denne formen for styring blir i det følgende referert til som *styringens form*. For det andre handler styring om hvilke emner og felt Departementets styring *kan* handle om, og hvilke emner og felt styringen *fokuserer på*, enten fordi det er en konflikt mellom Departementet og forvaltningsorganene, eller fordi de av andre årsaker er vanskelige å oppnå. Denne formen for styring blir referert til som *styringens innhold* i dette prosjektet.

Studien har foregått i to faser. *I første fase* er det gjort en sammenlikning av Samferdsseksdepartementets styring av *de største aktørene* innenfor transportsektorene veg, luftfart og jernbane. Innenfor luftfartsektoren er Avinor AS den største aktøren. Innenfor jernbanesektoren valgte vi å studere NSB AS, fordi NSB AS er et statsaksjeselskap og har en tilknytningsform som er ganske lik Avinor AS'. Endelig blir Statens vegvesen, som ikke er et statlig foretak, men et forvaltningsorgan, studert. Dette valget er gjort på bakgrunn av en antakelse om at styringsutfordringer kan skyldes tilknytningsform så vel som konkrete trekk ved sektoren, selskapet eller forvaltningsorganet. Ved å inkludere forvaltningsorganet Statens vegvesen i studien håper vi med andre ord å øke mulighetene for å

kontrollere for variabelen tilknytningsform. Dette betyr at hvis Departementet opplever relativt like styringsutfordringer i sin styring av statsaksjeselskapene, men helt andre i sin styring av Statens vegvesen, indikerer dette at styringsutfordringene er mer knyttet til formell tilknytningsform enn konkrete trekk ved sektoren. Og motsatt, hvis Departementet opplever like styringsutfordringer, så indikerer det at styringsutfordringene ikke er knyttet til tilknytningsformen. I *andre fase* av prosjektet har vi gått nærmere inn på Departementets styring av Avinor AS. Her har vi også forsøkt å komme med forslag til å løse eventuelle problemer med styring og målkonflikter.

Arbeidet med rapporten har av utenforliggende årsaker foregått over lang tid. På noen områder har det i denne arbeidsperioden skjedd endringer, som ikke er reflektert i rapporten. I andre tilfeller, der det er naturlig, er imidlertid informasjon oppdatert fram mot 2009. I tillegg er det etter februar 2009 lagt fram dokumenter som – naturlig nok – ikke er fanget opp.

1.1.2 Problemstillinger

Prosjektet tar på denne måten for seg tre overordnede problemstillinger. De to første er knyttet til henholdsvis styringens form og innhold:

- A. Hvilke styringsredskaper finnes, og hvordan anvendes de av Departementet?
- B. Hvilke emner og felt *kan* Departementets styring handle om, og hvilke emner og felt *blir* det fokusert spesielt på? Har dette endret seg over tid?

Besvarelsen av disse to spørsmålene skal i fase to av dette prosjektet bidra til å besvare et tredje dersom spørsmålet viser seg å være aktuelt:

- C. Hvordan kan man sikre at styringsbehov så vel som balansen mellom bedriftsøkonomisk effektivitet og samfunnsmessige hensyn ivaretas bedre?

1.1.3 Bakgrunn

De tre organene i studien har både likhetspunkter og forskjeller. Avinor AS og Statens vegvesen er begge infrastrukturtilbydere, selv om de begge, og spesielt Statens vegvesen, i tillegg har en rekke andre oppgaver. Avinor AS og NSB AS er begge aksjeselskaper, selv om de er på ulikt nivå. NSB er trafikkoperatør, selv om de fortsatt har en del eiendommer, som for eksempel stasjonsområder. Statens vegvesen og NSB har ikke så mye til felles. De har forskjellig både funksjon og organisasjonsform. Imidlertid har begge på hver sin måte ansvar for lokal kollektivtransport, Vegvesenet som planlegger og tilrettelegger og NSB som utøver. Vegvesenet er dessuten ansvarlig myndighet og transportkjøper for riksvegfergene.

Statens vegvesen er infrastrukturforvalter innenfor veisektoren og har forblitt et forvaltningsorgan. Statens vegvesen har ansvar for planlegging av bygging, drift og vedlikehold av riksvegene og fylkesvegnettet. I tillegg står Statens vegvesen som byggherre og bestiller av tjenester knyttet til disse oppgavene.

NSB skal forholde seg til Jernbaneverket som infrastrukturholder og til Departementet som eier og kjøper av offentlige tjenester. Selv om NSB eier driftsmidlene, er de pliktig å stille disse til rådighet for eventuelle andre operatører mot vederlag, noe som kan utløse konflikter.

Blant de to aksjeselskapene og Statens vegvesen skiller Avinor seg ut. Dette er først og fremst fordi Avinor er en infrastrukturforvalter og samtidig et statsaksjeselskap. Innenfor jernbane- og vegsektoren har de nasjonale infrastrukturforvaltere forblitt forvaltningsorganer (Jernbaneverket og Statens vegvesen), og er altså ikke omdannet til aksjeselskaper.

Avinors spesielle stilling og utvikling utgjør en viktig del av bakgrunnen for prosjektet. Det spesielle i at Luftfartsverket ble gjort om fra direktorat til aksjeselskap, men samtidig skulle beholde et visst samfunnsansvar, har budt på interessante problemstillinger. Som kjent førte omstillingen til en del problemer både internt i organisasjonen og i forhold til de oppgavene som Avinor var pålagt å utføre innen luftfarten.

Samfunnets eierskap til *statlige foretak* er representert ved statsråden (Samferdselsministeren), som er formell eier og generalforsamling i selskapet. På samferdselsområdet har totalt fire tidligere forvaltningsorgan blitt omgjort til statlige foretak; Posten Norge AS, Avinor AS, NSB AS og BaneService AS. Styring av disse foretakene omfatter statsrådets virkemidler for å sørge for at foretakene handler i tråd med de politiske vedtak som er besluttet av Storting og regjering. *Forvaltningsorgan* er juridisk og økonomisk en del av staten, og styringen er knyttet til det hierarkiske styringssystemet. Innenfor samferdselssektoren har blant annet Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket¹ forblitt statlige forvaltningsorgan. Begrunnelsen for å beholde en slik organisasjonsform er vanligvis at forvaltningsorganene ivaretar myndighetsrelaterte oppgaver som det ikke er naturlig å legge til et aksjeselskap.

I Eiermeldingene til de to statlige selskapene Avinor og NSB (Samferdselsdepartementet 2006a og 2006b) omtaler SD tre roller overfor selskapene. Disse rollene inneholder ulike styringsredskaper.

Rollene er:

- Eier
- Regulator
- Kjøper

Samferdselsdepartementet kan altså ha flere hatter på i sin styring av de statlige selskapene. En av målsettingene ved prosjektet er derfor å studere hvilke virkemidler Samferdselsdepartementet har i sine ulike roller og om det er fare for rolleblanding.

¹ Kystverket hører imidlertid inn under Fiskeri- og kystdepartementet.

1.2 Organisering av prosjektet, metode og data

1.2.1 Organisering av prosjektet

Organiseringen av prosjektet er som tidligere nevnt delt i to faser. I den første fasen ser vi nærmere på styringens form og innhold for de tre organene. Deretter drøfter vi betydningen tilknytningsform har for henholdsvis styringsutfordringer og målkonflikter. Til slutt stiller vi opp noen hypoteser om styringens form og innhold.

Funnene i fase I vil vi ta med oss til prosjektets fase 2. Sammen med kunnskap ervervet under fase 1 vil dette dels danne grunnlag for å gå dypere inn på styringen av Avinor, dels for å komme med anbefalinger i forhold til å løse problemer med styringsmidler og målkonflikter.

I resten av dette kapitlet vil vi gjøre rede for metode- og kildebruk.

I kapittel 2 vil vi presentere rapportens teoretiske og operasjonelle tilnærming til styringens form og innhold.

Kapittel 3-6 utgjør prosjektets fase I.

I kapittel 3-5 vil vi gå igjennom hvordan Departementet styrer henholdsvis NSB AS, Avinor AS og Statens vegvesen. I hvert kapittel vil både styringens form og styringens innhold bli presentert.

I Kapittel 6 blir likheter og forskjeller i styringen av hvert av organene drøftet. Drøftingen blir foretatt på bakgrunn av rapportens analytiske tilnærming og de empiriske gjennomgangene. I tillegg har vi forsøkt å stille opp noen hypoteser om styringens form og innhold.

Kapittel 7- 9 utgjør prosjektets fase II.

I kapittel 7 har vi sett nærmere på hvordan styringsmidlene Samferdselsdepartementet besitter overfor Avinor faktisk blir benyttet. Vi har også forsøkt å gi en fremstilling av hvor hensiktsmessig henholdsvis Avinor og Departementet oppfatter de ulike styringsmidlene.

I kapittel 8 har vi sett nærmere på målkonflikter mellom Samferdselsdepartementet og Avinor.

I kapittel 9 benytter vi først lærdommen fra dybdeintervjuene i fase II til å se nærmere på hypotesene som ble stilt opp i slutten av fase I. Deretter oppsummerer vi forhold ved styringen som gjennom rapporten har utpekt seg som utfordrende, og kommer med anbefalinger i forhold til tiltak.

1.2.2 Metode

Vi vil benytte forskjellige analytiske tilnærminger i de to delene av prosjektet. I første fase vil vi gjennomføre en komparativ studie av et organ. En komparativ casestudie er en systematisk analyse av et lite antall enheter. Den komparative metode og den statistiske metode har det til felles at de ønsker å avdekke samvariasjon (Tranøy 1993:18). Der er som bekjent et ”trade-off” mellom antallet cases og intensiteten i en analyse. Når man utfører en intensiv undersøkelse innebærer det et begrenset antall cases og dermed er den statistiske metode utelukket. Derfor er en komparativ studie dårlig egnet til å avdekke

”lovmessigheter” eller komme med statistiske generaliseringer. En intensiv studie gir imidlertid detaljviten og mulighet til å se analyseenheter i et helhetsperspektiv (Hellevik 1997:81).

Hensikten med den komparative metode er å avdekke *samvariasjon* mellom uavhengige variable og utfall. Det vil si at vi ikke kan hevde at et bestemt styringsproblem *skyldes* en bestemt tilknytningsform, men vi kan eventuelt påvise at disse to fenomenene opptrer samtidig. Konklusjoner om sammenhengen mellom uavhengige og avhengige variable må vi argumentere for gjennom henvisning til teori (Andersen 1990:91).

De tre organene som blir studert i dette prosjektet er forskjellige i tilknytningsform (uavhengig variabel) og har, som vi senere vil vise, ulike styringsutfordringer og målkonflikter (avhengig variabel). Dette betyr at mulighetene for å benytte et tradisjonelt komparativt case-studie design er begrensede, og at vi ikke systematisk kan kontrollere for utenforliggende variable. Vi må derfor benytte en noe mer pragmatisk tilnærming i sammenlikningen av organene. Gjennom en *induktiv tilnærming* kan man slutte fra enkeltstående observasjoner (empiri) til mer generelle forestillinger (Østerud m.fl. 1997:38). Det vil si at på samme måte som man kan lære noe generelt om fisk ved å studere ett enkelt slag, kan man lære noe generelt om styringsproblemer i styringen av statlige aksjeselskaper og forvaltningsorganer på transportområdet ved kun å studere få enheter. Det forutsetter imidlertid kvalitative overveielser om hva som er allment og hva som er enestående (Flyvbjerg 1992:37, Maaløe 1996:21).

I andre fase av prosjektet vil vi gå i dybden av en av casene, nemlig Avinor. Som tidligere nevnt går vi i dybden på Avinor nettopp fordi Avinor skiller seg ut som både aksjeselskap og infrastrukturforvalter, og dermed er særlig interessant.

1.2.3 Data

Det empiriske materialet i rapportens fase I består av skriftlig materiale, og fokusgruppeintervjuer med medarbeidere i Avinor, NSB, Statens vegvesens regioner og Samferdselsdepartementet.

Fase II av prosjektet bygger videre på det empiriske materialet i fase I. I tillegg har vi gjennomført personlige dybdeintervjuer med medarbeidere i Avinor og Departementet.

Gruppeintervjuene i fase I ble gjennomført høsten 2006, mens dybdeintervjuene i fase II ble gjennomført høsten 2008, og da kun av medarbeidere i Avinor og Samferdselsdepartementet. Dette har etter vår vurdering både fordeler og ulemper. I arbeidet med å gjøre en dybdestudie av Avinor syntes vi det var en fordel å ha datamateriale fra ulike år, fordi det illustrerer hvordan endrede rammebetingelser endrer betingelsene for bruken av ulike styringsredskaper. I forhold til å trekke konklusjoner rundt styringen av NSB og Statens vegvesen har imidlertid dette vært en viss ulempe, siden vår framstilling kun blir et situasjonsbilde, og ikke et bilde av utviklingen over tid.

Vedlegg I inneholder en oversikt over informantene fra fase I og fase II.

Skriftlig materiale, offentlige og interne dokumenter

Det skriftlige materialet inkluderer offentlige dokumenter som Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner og tildelingsbrev. I tillegg har vi hatt stor nytte av organenes årsrapporter og utredninger som er gjort av organiseringen av Statens vegvesen og Avinor.

Fokusgruppeintervju

Med fokusgruppe menes et gruppeintervju hvor en moderator styrer intervjuet, og en liten gruppe diskuterer et mindre antall tema (Morgan 1998). Diskusjonen mellom deltakerne blir data. Gruppen består vanligvis av 6-8 deltakere med lik bakgrunn, som tilhører samme nivå i virksomheten. Moderatoren jobber ut fra en forutbestemt liste over diskusjonstema. Ifølge Morgan (1998) gir metoden “[a] rich source of insights into the human task of implementing change”. Definisjonen på fokusgrupper er ganske elastisk, men det skal være en forskningsrettet datainnsamling gjennom fokusert gruppediskusjon.

I den første delen av prosjektet har vi gjennomført gruppeintervjuer med fire til fem personer på ledelsesnivå i henholdsvis Samferdselsdepartementet, NSB AS, Avinor AS og Statens vegvesen. Intervjuobjektene ble plukket ut med tanke på å få en bredt sammensatt gruppe som representerte ulike kompetanse og hadde innsikt i ulike deler av virksomheten. Vedlegg I inneholder en nærmere oversikt over informantene.

Intervjuene var strukturert rundt et relativt likeartet sett av punkter om styringens form og innhold. Disse punktene ble noe justert og tilpasset de ulike organisasjonenes funksjon, organisasjon og oppgaver. Vi lot diskusjonen forløpe relativt fritt til hvert av punktene, og fulgte opp med oppfølgingsspørsmål hvis vi opplevde at vi ønsket mer informasjon fra enkelte informanter. Ved noen anledninger var vi også nødt til å bryte inn og bringe diskusjonen tilbake på ”rett spor”. Hvert gruppeintervju varte om lag to timer.

Underveis i intervjuene tok vi notater, og vi benyttet i tillegg båndopptaker som støtte for notatene. Notatene ble senere brukt til å skrive utfyllende referater fra intervjuene, og båndopptakene ble benyttet der notatene fremsto som uklare. I enkelte tilfeller fant vi spesielt interessante utsagn, og visse deler av intervjuene ble derfor skrevet ut i sin helhet. Disse er i enkelte tilfeller benyttet som direkte sitater i rapporten.

Informantene har godkjent de direkte eller indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten. Hver informant fikk tilsendt et utkast til rapport hvor vi hadde merket av stedene der informantens uttalelser var brukt. Informantene ble også invitert til å komme med generelle kommentarer til rapportens innhold.

Dybdeintervjuer

For å utdype funnene fra prosjektets fase I fant vi det i fase II nyttig å gjennomføre noen dybdeintervjuer i Samferdselsdepartementet og Avinor. Vi valgte ut ledelsespersoner som ut fra sin organisatoriske plassering burde ha bred kjennskap til sitt organs overordnede strategi, styring og samhandling med det andre organet. Totalt ble fire intervjuer gjennomført.

Intervjuene var strukturert rundt en spørsmålsguide basert på styringens form og innhold, men vi overlot relativt fritt til informantene å kommentere rundt de enkelte punktene. Det ble gjort enkelte justeringer fra intervju til intervju i forhold til den enkeltes posisjon.

Vi gjorde fortløpende notater under intervjuene. I motsetning til i fase I ble det ikke brukt båndopptager, siden vi tidligere gjorde visse erfaringer med at dette gjorde informantene mindre komfortable med å snakke fritt. Direkte sitater er derfor heller ikke benyttet i denne delen av rapporten. Informantene har godkjent de indirekte sitatene som er gjengitt i rapporten. Hver av dem fikk tilsendt et utkast av rapporten, hvor stedene der deres uttalelser er brukt var merket ut.

2 Styring: Analytisk utgangspunkt

2.1 Innledning

I dette avsnittet vil vi først presentere noen analytiske tilnærminger til henholdsvis styringens form og styringens innhold, deretter vil vi drøfte hvordan disse tilnærmingene kan anvendes i vårt prosjekt. Endelig vil vi si noe om hvordan sammenhengen mellom styringens form og innhold skal studeres.

Når utgangspunktet for studiet er styring blir det interessant å definere hva styring er. Et klassisk utgangspunkt for diskusjonen er den parlamentariske styringskjede i det representative demokrati. Tanken er at et suverent folk velger en lovgivende forsamling, som velger og kontrollerer den utøvende makt, altså regjeringen, som igjen styrer det administrative apparat, altså det utøvende ledd (Olsen 1978). I denne sammenhengen er det regjeringens kontroll og styring som har vår interesse, og vi betrakter i prosjektet Samferdselsdepartementet som representant for regjeringens styring og kontroll. Når vi snakker om Samferdselsdepartementet, dekker det både embetsmannsorganisasjonen og den politiske ledelse, herunder ministeren.

Styring definerer vi som *Departementets mulighet for å få forvaltningsorganer og andre underliggende organer til å rette seg etter Departementets ønsker*. Det handler om makt. Den teoretiske litteraturen om makt er omfattende. I denne omgang vil vi bare peke på et par ting. Makt er noe som utøves og som er prosessuelt og relasjonelt. Det forutsetter besittelse av maktressurser. Makt kan i denne sammenheng utøves direkte ved instruksjon, henstilling m.v., men det kan også utøves på andre måter, f eks ved å skape en felles forståelse og hva som er riktig måte å agere på (Lukes 1974).

2.2 Styringens form

Som nevnt i kapittel 1.1 handler styringens form om *hvilke* styringsredskaper som eksisterer, formelle så vel som uformelle, og *hvordan* de anvendes av Departementet. For å forstå styringens form må man derfor både analysere de redskaper som regjeringen formelt har til rådighet, og man må analysere styringspraksis. Styringspraksis dreier seg både om hvordan de formelle redskapene faktisk anvendes og om eventuelle andre uformelle redskaper blir brukt.

Overfor de to statlige selskapene i studien omtaler Departementet tre roller (Samferdselsdepartementet (2004a: 6), Samferdselsdepartementet (2004b:6)), som inneholder ulike styringsredskaper. Det dreier seg om rollene som *regulator*, *eier* og *kjøper*. Samferdselsdepartementet har altså flere hatter på i sin styring av de statlige selskapene. I styringen av forvaltningsorganer, i dette tilfellet altså Statens vegvesen, har Samferdselsdepartementet et noe annerledes sett av styringsmidler.

Disse inkluderer *budsjettproposisjonen, tildelingsbrev, rapportering og etatsledermøter.*

I utgangspunktet ser det altså ut til at Departementet har et omfattende sett av styringsredskaper for styringen av statlige selskaper så vel som for styringen av etater. De konkrete redskapene for å styre statlige aksjeselskap sammenliknet med ordinære forvaltningsorgan er imidlertid forskjellige. Utfordringen i dette prosjektet blir dermed å finne noen felles parametre for den sammenliknende studien.

Dagens styringsregime kan karakteriseres som et produkt av forvaltningstradisjon og ulike teoretiske perspektiver på innretningen av offentlig sektor. For det første har *tradisjonell statlig myndighetsutøvelse* fremdeles en sentral plass. Videre har det sentrale statsapparatet de siste 10- 20 årene vært påvirket av et teoretisk tankegods som gjerne har blitt betegnet som *New Public Management (NPM)*. NPM har gitt opphav til et sett av reformer innen offentlig sektor, blant annet oppsplitting av enheter, utskilling, selskapsdannelse og privatisering. Endelig har en rekke fagmiljøer de senere år fokusert på hvordan offentlig styring foregår gjennom nettverk; der man tradisjonelt har hatt hierarkisk styring gjennom offentlige institusjoner påtar disse seg nå nye roller som initiativtakere til, deltakere i og koordinatorene av nettverk. Denne teoriretningen blir generelt referert til som *Governance*.

I det følgende vil hovedtrekk ved disse tre retningene bli presentert. Deretter vil det bli identifisert fem hovedkategorier av styringsinstrumenter på bakgrunn av disse retningene. De fem hovedkategoriene vil være utgangspunktet for gjennomgangen og senere sammenlikningen av Samferdselsdepartementets styring av alle tre organ.

2.2.1 Tradisjonell statlig myndighetsutøvelse

Den tradisjonelle forvaltningsmodellen er kjennetegnet av formell hierarkisk organisering av ansvar mellom ulike organ, med klare byråkratiske prosedyrer og ansvarslinjer. Øverste leder har formelt ansvar for alt som foregår innenfor organisasjonen. Myndighetsutøvelsen skal skje i tråd med prinsipper om forutsigbarhet og mulighet for etterkontroll.

Statlig myndighetsutøvelse skjer i en slik modell gjennom *instruksjon* fra et høyere til et lavere ledd i forvaltningskjeden. Instruksjonen kan foregå i form av å utforme regelverk, fatte enkeltvedtak eller utstede bevilgninger. Nært beslektet med denne typen myndighetsutøvelse er bruk av økonomiske virkemidler, som kjøp av tjenester og avgiftspålegg (Nærings- og Handelsdepartementet 2006:15).

Med sine klare hierarkiske instruksjonslinjer kan det argumenteres at den tradisjonelle forvaltningsmodellen er den mest effektive for utøvelse av kontroll fra en leders side (Arnesen og Hagen 2008:16).

2.2.2 Governance

Forfattere innenfor den teoretiske retningen *governance* har de senere år pekt på at makt kan skapes gjennom mer eller mindre formelle nettverk av aktører (Rhodes 1996).

Supervisjon refererer til en situasjon hvor et høyere ledd i forvaltningskjeden, gjennom normer om gjensidig avhengighet og tillit, fungerer som en veileder for et lavere ledd i forvaltningskjeden. Kommunikasjonen er generelt preget av åpenhet. Flere forfattere har hevdet at supervisjon er den mest utbredte styringsformen for og i staten de senere år (Andersen & Thygesen 2004, Rhodes 2000). Noen av disse forfatterne har hevdet at supervisjonen muligens foregår ”in the shadow of hierarchy”, eller som et ris bak speilet, fordi alle parter vet at hvis Departementet ikke får sin vilje, kan det skifte ut aksjeselskapets styre eller inndra forvaltningsorganets fullmakter.

Selv om governance fremhever betydningen av nettverk og relasjoner, viser studier at formelle, hierarkiske myndighetsstrukturer ikke har blitt erstattet av styringsnettverk. I stedet ser det ut til at tradisjonelle styringssystemer og governance eksisterer side om side (Sørensen og Torfing 2005).

2.2.3 New Public Management

New Public Management betegner dels en tilnæringsmåte til hva god offentlig organisering og forvaltning er, dels er det en betegnelse på et knippe reformer; oppsplitting og utskilling av enheter, selskapsdannelse og privatisering (Boston et al 1996). NPM bygger på et teoretisk tankegods fra de teoretiske perspektivene *ny- institusjonell økonomisk teori og managementteori*.

Ny- institusjonell teori omfatter teorier som public choice, prinsipal- agent og transaksjonskostnadsanalyse (ibid.:7). Retningen er kontroll- og kontraktsorientert, og fokuserer på hvordan overordnet myndighet skal få underliggende organer til å handle i tråd med det som forventes av dem.

Styring innenfor denne retningen handler derfor om *krav, kontroll og insentiver*. ”Make the managers manage” har blitt brukt som et stikkord, hvor styringstypen som beskrives ligger tett opp til *mål- og resultatstyring*. I henhold til Christensen og Læg Reid (2002:156) inneholder mål- og resultatstyring tre elementer. For det første målformulering; å formulere klare, etterprøvbare mål. For det andre resultatmåling; hvor oppnådde resultat rapporteres tilbake til overordnet nivå. Og for det tredje resultatoppfølging, hvor gode resultater premieres og manglende resultater straffes.

Management-teori har privat næringsliv som forbilde, og hovedtanken er at management-prinsipper bør introduseres i den offentlige forvaltning (Kettl 2000). Når forbildet for ledelse er hentet fra privat næringsliv, er det ikke overraskende at deregulering, delegering og desentralisering av myndighet er sentrale anbefalinger. Administrative lederne skal ha rom for å utøve lederskap uten unødvendig innblanding fra overordnede myndigheter; man skal ”Let the managers manage”. Fokus bør ligge på resultater framfor forutsigbar og regelstyrt saksbehandling.

Når disse teoretiske perspektivene kombineres, fremstår NPM som et knippe ulike, og til dels motstridende mål og organisasjonsløsninger. Reformelementene trekker i hver sin retning; dels er fokus på kontroll og kontraktsstyring, dels på autonomi og fristilling (Christensen og Læg Reid 2002).

2.2.4 Parametre for sammenlikning

Med utgangspunkt i *tradisjonell statlig myndighetsutøvelse* samt perspektiver fra New Public Management og Governance, har vi laget fem hovedkategorier av styringsinstrumenter. Kategoriene er ment å fungere som en veiledning for den komparative analysen.

1. Reguleringer

Dette punktet er et sentralt element i tradisjonell statlig myndighetsutøvelse. Under dette punktet vil vi studere hvordan vedtak, regelendringer, beslutninger og pålegg styrer virksomheten i de tre forvaltningsorganene.

2. Økonomiske instrumenter

Dette punktet knytter seg til all form for styring som utøves gjennom budsjetter og/eller kjøp av tjenester. Under punktet vil vi i tillegg vurdere i hvilken grad forhandlinger som foregår i forbindelse med statlig kjøp, og hvorvidt prosessene med forberedelse og tildelingsbrev, som foregår i forbindelse med tildeling av budsjettmidler, kan betegnes som styringsmidler.

3. Formelle og uformelle relasjoner

Dette punktet er inspirert av Governance-teori og omfatter all formell og uformell kontakt mellom Departement og forvaltningsorgan.

Under dette punktet vil vi for det første studere hvordan Departementet utøver sitt eierskap overfor de to selskapene. Utøving av eierskap omfatter generalforsamling og valg av styre. Videre har både Avinor og NSB en såkalt §10-ordning i sine vedtekter, som går ut på at alle saker ”som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger” skal være gjenstand for politisk behandling (Grønlie 2001:315, Lov om aksjeselskaper, se særlig § 20-4 -20-7)).

For det andre vil vi i studiet av alle tre organ vurdere i hvilken grad formelle møter og uformell kontakt benyttes som et styringsmiddel.

4. Resultatstyring

Styringen under dette punktet benytter logikken fra ny-institusjonell teori, og går ut på å stille klart definerte krav til virksomheten og etterse at disse blir fulgt. Under dette punktet vil vi således studere i hvilken grad og eventuelt hvordan Departementet definerer resultatkrav til forvaltningsorganet, utformer måleparametre, og stiller krav om rapportering.

Måleparametre og resultatkrav kan utformes gjennom kontrakter, eller nedfelles i Nasjonal Transportplan, som er det sentrale styringsdokumentet for transportsektoren i Norge.

5. Samlet virkemiddelbruk

Det siste punktet som studeres bygger på anbefalingene fra management-teori. Tanken er at funksjoner og arbeidsoppgaver skal klargjøres. Under dette punktet vil derfor vurderes i hvilken grad Samferdselsdepartementet vektlegger *rolleklarhet* i sin styring av de ulike organene.

2.3 Styringens innhold

Styringens innhold handler som nevnt i kapittel 1.1 om hvilke emner og felt Departementets styring *kan* handle om, og hvilke emner og felt styringen *fokuserer på*, enten fordi det er en konflikt mellom Departementet og forvaltningsorganene, eller fordi målene av andre årsaker er viktig eller vanskelig å oppnå. Det dreier seg altså om mulige målkonflikter mellom bedriftsøkonomisk effektivitet og oppnåelse av de samfunns mål samferdselssektorene er pålagt. Det er ikke *nødvendigvis* noen konflikt mellom samfunnsmålene og kravene til bedriftsøkonomisk effektivitet, men slike konflikter kan forekomme. I det følgende vil vi først presentere grunntankene i økonomisk teori om markedstilpasninger i et monopolmarked eller et marked med betydelige eksterne vridninger. Deretter vil vi se nærmere på hovedmålene som er formulert for transportsektoren med andre ord hva styringen generelt kan handle om. Endelig vil vi skissere mulige områder styringen fokuserer på, fordi det er målkonflikter eller fordi overordnede avveininger konkurrerer om de samme ressursene.

2.3.1 Markedstilpasning og markedsoptimum

I henhold til økonomisk teori bør prisen for et gode settes lik samfunnsøkonomisk grensekostnad for at en markedsløsning skal gi samfunnsøkonomisk optimum. I en situasjon der vi har tilnærmet monopol eller betydelige eksterne virkninger, vil en bedrift som tilpasser seg i et frikonkurransemarked ikke ha slike insentiver uten å bli "hjulpeløs" av offentlige inngrep.

Det kan være slik at mangel på konkurranse vil føre til at prisene blir høyere og tilbudt kvantum lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimum. Begge deler går ut over brukerne av transporttilbudet.

Et annet viktig spørsmål er om miljøhensyn blir godt nok ivaretatt. Det er ingen mekanismer som automatisk sørger for dette. Myndighetene må via restriksjoner, avgifter eller stimulerende tiltak sørge for at forurensing og andre miljøbelastninger ikke overstiger det som kan tolereres.

I tillegg vil det være mål knyttet til bla sosiale og regionale hensyn i samferdselspolitikken. Slike hensyn kan forsterke eller motvirke hverandre, helt eller delvis. Generelt kan man si at jo flere betingelser som legges på tilpasningen, jo lenger bort fra samfunnsøkonomisk optimum kommer man. Dette gjelder ikke alltid. I noen tilfeller, når det er eksterne virkninger til stede, er restriksjonene ment å lede tilpasningen i retning av optimum, slik som nevnt ovenfor.

Dersom et organ eller foretak skal være pålagt å ta slike overordnede hensyn i driften, vil de bare kunne oppnå en nest beste løsning med hensyn til bedriftsøkonomisk effektivitet. Et verktøy her er Ramsey-prising. Som nest beste

løsning vil Ramsey-prising minimere det samfunnsøkonomiske tapet ved at f eks Avinor har en beskranking på det avgiftsbeløpet de skal ta inn.

Med hensyn til hvordan Departement og politikere kan styre for å oppnå den samfunnsøkonomisk riktige løsningen, vil det være avhengig om man har tilstrekkelig informasjon. Ofte snakker man om asymmetrisk informasjon, det vil si at bedriften sitter med mer informasjon enn myndighetene. Under fagfeltet ”Industrial Organisation” studerer man hvordan myndighetene kan søke å løse dette problemet, se bla. Laffont og Tirole (1993).

2.3.2 Hovedmål i samferdselspolitikken

I de nasjonale transportplanene (NTP), for eksempel Nasjonal transportplan 2006-2015 (Samferdselsdepartementet 2004c) ble en del hovedmål i samferdselspolitikken listet opp. Ved å inkludere de prioriteringene som kom til uttrykk i Samferdselskomiteens behandling (Samferdselskomiteen 2004), har vi satt opp følgende liste²:

- Effektivitet
- Framkommelighet
- Sikkerhet
- Miljø
- Tilgjengelighet
- Regionale hensyn
- Sosiale hensyn

Nedenfor vil vi kort kommentere hvert av punktene i listen ovenfor. Vi vil først utdype hva som menes med disse begrepene. Dernest vil vi se på hva NTP og Samferdselsdepartementet (Regjeringen) legger i begrepene og hvilken målsetting de har for dem.

Det kan tenkes både flere og færre målsettinger enn de som er nevnt ovenfor. I arbeidet med Nasjonal transportplan 2010-2019 har man konsentrert seg om et mindre antall hovedmål og noen etappemål på veien til oppfyllelse av disse hovedmålene. Det skal også utvikles indikatorer som sier hvor langt en er kommet i oppfølgingen av målene. Det framgår av ”Supplerende retningslinjer om målstruktur.....” (Samferdselsdepartementet 2006d) at man skal fokusere bedre på avveining mellom ulike mål og på hva vi oppnår med politikken. Her er det satt opp fire hovedmål for henholdsvis områdene framkommelighet, transportsikkerhet, miljø og tilgjengelighet:

- *Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader*
- *Transportpolitikken skal bygges på at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde i trafikken.*

² Hovedmålene for samferdselspolitikken er videreutviklet i forberedelsene til NTP 2010-2019. Blant annet blir det i transportetatens og Avinors forslag til Nasjonal transportplan presentert en utvidet målstruktur (Avinor m.fl. 2008:152), hvor de fire grunnpilarene er framkommelighet, sikkerhet, miljø samt universell utforming. Siden intervjuene i fase I ble gjennomført allerede høsten 2006, og vi på dette tidspunktet forholdt oss til og utformet spørsmål ut i fra NTP 2006-2015, har vi imidlertid valgt å beholde strukturen ovenfor i vår rapport.

- *Transportpolitikken skal bidra til å redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet.*
- *Transportsystemet skal være tilgjengelig for alle, og transporttilbudet skal gjøre det mulig å leve et aktivt liv.*

Hvert av disse hovedmålene er delt inn i etappemål. For disse er det igjen satt opp noen indikatorer, som skal uttrykke hvor langt en er kommet i forhold til etappemålet. Vi ser at disse målene hver for seg er videre og mer omfattende enn tidligere. Likevel omfatter de omtrent de samme målene som gjaldt for NTP 2006-2015.

Disse hovedmålene er i hovedsak konsistente med SDs rammebetingelser for NTP-arbeidet (Samferdselsdepartementet 2006c), som bygger på regjeringserklæringen fra 2005 (Soria Moria). Dette er ikke i seg selv rene målsettinger, men har mer preg av handlingsplan.

Det fins også andre dokumenter som sier noe om målsettinger, blant annet Eiermeldinger og budsjetter. Vi har ikke gått inn på disse her. Vi antar at målsettingene er om lag de samme med visse variasjoner. Dette er uansett ikke avgjørende, men skal illustrere hvordan SD må samordne og prioritere mellom ulike målsettinger.

Effektivitet

Dette gjelder både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk effektivitet. Til forskjell fra bedriftsøkonomisk gevinst inneholder samfunnsøkonomisk gevinst kostnads- og nytteelementer for hele samfunnet, det vil si alle som er berørt av tiltaket. Den samfunnsøkonomiske effektivitet avspeiler brukernes nytte og kostnader samt det øvrige samfunnets kostnader og gevinster i form av miljøeffekter, ulykker, kø og slitasje.

Det er tydelig at det i NTP legges vekt på ikke bare bedriftsøkonomisk lønnsomhet, men at samfunnet skal ha et effektivt transportsystem for brukerne for de ressursene som brukes til formålet. Bruk av konkurranse som virkemiddel for å oppnå effektivitet blir framhevet i NTP 2006-2015. Av de ”Supplerende retningslinjene om målstruktur...” fra SD (2006d) framgår at for NTP 2010-2019 er effektivitet, både i ressursanvendelse og utformingen av transportsystemet, en viktig underliggende premiss for alt arbeidet.

Framkommelighet

Hensikten med å bedre framkommeligheten er å senke reisetid og transportkostnader både for næringsliv og private reisende samt å sørge for god nok regularitet. Til grunn for dette ligger det i følge NTP 2006-2015 et ønske om ”å fremme utvikling av levedyktige distrikter, vekstkraftig bo- og arbeidsmarked og dekke næringslivets transportbehov”.

For NTP 2010-2019 heter det i ”Supplerende retningslinjer...” fra SD (2006d) at etappemålene for perioden er at 1) påliteligheten skal økes, 2) reisetidene i og mellom regioner skal reduseres, 3) rushtidsforsinkelsene i de fire største byene skal reduseres og 4) framkommeligheten for gående og syklister skal økes.

I bedre framkommelighet ligger forhold som bedre vegnett og bedre rutetilbud.

Sikkerhet

Målsettingen i NTP 2006-2015 er færre drepte og skadde i vegtrafikken og fortsatt høy sikkerhet i de andre transportformene. Det vil si at nullvisjonen for trafikksikkerhet skal videreføres med hovedvekt på å redusere ulykkene i vegtrafikken.

Det legges opp til en rekke konkrete tiltak som skal bidra til å få ned vegtrafikkulykkene, samtidig som trafikksikkerhetsarbeidet i de andre sektorene fortsetter på samme måte som tidligere. For NTP 2010-2019 ønsker en i henhold til ”Supplerende retningslinjer...” fra SD (2006d) å konkretisere sikkerheten i retning av at antall drepte og hardt skadde skal reduseres med en bestemt prosent i perioden.

Miljø

NTP 2006-2015 legger opp til å begrense de miljøskadelige virkningene av transport. NO_x-utslipp og klimavirkninger fra luftfarten bør reduseres. Målene for reduksjon av lokal forurensing og støy må oppfylles.

Miljøvennlig bytransport er et prioritert område. Det pekes på at det må tiltak til for å redusere kjøproblemer i de store byene. Det må legges restriksjoner på biltrafikken i rushtiden samtidig med at kollektivtransporten bygges ut.

I følge ”Supplerende retningslinjer...” fra SD (2006d) skal det i arbeidet med NTP 2010-2019 legges til grunn etappemål for miljø som går på reduksjon i klimagasser og NO_x og å bidra til å oppfylle nasjonale mål for lokal luftforurensing og støy samt unngå inngrep i viktige naturområder og begrense inngrep i kulturminner og kulturlandskap. Dessuten er det ført opp et etappemål om å unngå utslipp av petroleumsprodukter og andre miljøfarlige produkter til sjøs.

Tilgjengelighet

Utforming av transportinfrastrukturen slik at den er tilgjengelig for alle er en viktig utfordring. Mange bevegelsehemmede møter hindringer når de skal bruke transportmidler, og for enkelte er de av en slik art at det er umulig å reise uten assistanse.

I NTP 2006-2015 har man som målsetting å styrke krav om tilgjengelighet ved tildeling av offentlige løyver og ved kjøp av transporttjenester. Det skal også utarbeides et tilgjengelighetsprogram, BRA, med det formål å forbedre tilgjengeligheten for alle i transportsektoren og særlig innen kollektivtransporten.

I tilgjengelighet ligger særlig dette med tilgang til rimelig transport for bevegelsehemmede dersom det ikke er mulig å bruke vanlig kollektivtransport. Det skal utarbeides nasjonale retningslinjer for TT-ordningen slik at reglene blir klarere.

I ”Supplerende retningslinjer...” fra SD (2006d) vises det til at det arbeides generelt med bedre tilgjengelighet og spesielt med bedre rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. I følge disse retningslinjene

skal det i arbeidet med NTP 2010 -2019 legges til grunn et etappemål om at tilgjengeligheten til kollektivtransport for bevegelseshemmede skal forbedres i perioden.

Regionale hensyn

Det legges i NTP opp til reduserte avstandsulemper og økt framkommelighet mellom regionene. Opprettholdelse og utvikling av arbeidsplasser i distriktene er et prioritert mål for enhver regjering.

I Norge er regional framkommelighet et viktig område. For å styrke regionale sentra er det viktig å bedre deres forbindelse med omverden. Utbygging av transportkorridorer i alle deler av landet er viktig.

I ”Supplerende retningslinjer...” fra SD (2006d) blir etatene og Avinor bedt om å utvikle et etappemål (under hovedmålet om framkommelighet og reduserte avstandskostnader) for bedre å fange opp det regionale aspektet, og hvor endringer i avstandskostnader er et sentralt element³. Offentlig støtte til rabatter og krav om standard rabattordninger ved offentlig kjøp av transporttilbud er blant tiltakene.

2.3.3 Målkonflikter

Bakgrunnen for måten henholdsvis Departementet og underliggende organ vurderer, avveier og prioriterer samferdselspolitiske mål på, kan være forskjellig. At det er konflikt om eller ulikhet i prioriteringene av enkelte mål kan bidra til at Departementet fokuserer spesielt på disse feltene i sin styring.

For det første kan det være en motsetning mellom *prinsipielle og faglige vurderinger* (Powell and DiMaggio 1991). Det er lett å tenke seg at selskapet eller etaten har en pragmatisk og faglig orientert tilnærming til måloppnåelse, og er opptatt av hvilke mål det er størst mulighet for å oppnå i praksis. Departementet kan på sin side forventes å være mer prinsipielt i sin orientering. Målkonflikter som knytter seg til motsetningen mellom prinsipielle og faglige vurderinger kan dreie seg om konflikter mellom ulike samfunnshensyn.

De to partene kan også ha *ulike interesser* (Hall 1997). Siden Departementet i størst grad svarer overfor politikerne, kan man tenke seg at denne aktøren er interessert i å ha gode resultater å vise til på de områdene politikerne prioriterer høyest. På den andre siden må statlig eide aksjeselskap og etater ta hensyn til intern ressursbruk og økonomi, og disse kan derfor tenkes å være mer interessert i slike faktorer enn Departementet. Målkonfliktene som knytter seg til ulike interesser vil generelt være konflikter mellom *økonomisk effektivitet* i snever forstand, og *samfunnshensyn* i videre forstand.

³ Mer og mindre klart uttrykt er også sosiale hensyn eller fordelingshensyn med og påvirker transportpolitikken. Mye av politikken på dette området faller sammen med politikken som gjelder tilgjengelighet. Det gjelder hensynet til enkel atkomst til transportmidler for alle og spesielt for bevegelseshemmede. Det gjelder også krav om rimelige billettpriser og spesielt for ressursvake grupper.

På bakgrunn av den organisatoriske tilknytningen til de tre forvaltningsorganene i denne studien er det naturlig å forvente at konflikten mellom økonomisk effektivitet og andre samfunnshensyn vil være sterkere mellom Departement og statlige aksjeselskap enn mellom Departement og etat. En del av målsettingen med omorganiseringen var nettopp å gi NSB AS og Avinor AS en mer forretningsmessig orientering og – tankesett. Vi forventer derfor at disse aktørene vil være mer opptatt av kostnader og effektivitet enn hva så vel Samferdselsdepartementet som Statens vegevesen er.

Konflikter mellom ulike samfunnshensyn

- *Framkommelighet vs. ulykkes- og miljøbelastning.* Økt framkommelighet krever vanligvis forbedringer i transportinfrastrukturen, og ofte tenker vi her på vegnettet. Høyere hastigheter på vegen gir i mange tilfeller økning i hyppigheten av ulykker og dessuten mer alvorlige ulykker enn tidligere. Det behøver ikke være motsetninger, idet f.eks. en firefeltsvei kan gi både raskere framføring og større sikkerhet. Prisen er imidlertid høy for kombinasjonen av høy gjennomsnittsfart og høy trafiksikkerhet. Når gjennomsnittsfarten øker utover en viss grense, øker også utslippene. Det vil si at om vi får en større andel av motorveier og andre høyhastighetsveier, øker også de gjennomsnittlige utslippene pr kjøretøykilometer. Å øke framkommeligheten i købelastede strøk og der trafikken generelt går sakte, reduserer derimot utslippene.
- *Miljø vs. transportsikkerhet.* Miljø og trafiksikkerhet er begge blant de prioriterte mål i NTP-arbeidet, uansett periode. Det er vanligvis ingen motsetning mellom disse målene, men det fins en god del situasjoner der en slik motsetning kan være til stede. For eksempel er saktegående biltrafikk med kø gunstig med hensyn til trafikkulykker, men kan være svært ugunstig mht lokale utslipp. Tiltak som er siktet inn mot bedring av trafiksikkerheten kan ha dårlig virkning på lokale utslipp. I lufttransporten er sikkerhetstiltak som avising av flymaskiner og rullebaner sterkt forurensende. Det arbeides med tiltak for å begrense skadevirkningene blant annet ved å ta i bruk mindre forurensende avisingsvæske eller helt andre metoder, som infrarød bestråling, uten at en er kommet så langt her.
- *Finansiering vs. regulering av trafikk.* I følge tradisjonell norsk praksis er det bare finansiering av tiltaket som gir grunnlag for innkreving av bompenger eller lignende avgift for benyttelse av veien. Den økonomiske teorien sier at optimal måte å avgiftsbelegge transportvirksomhet er slik at avgiften skal være lik det som virksomheten marginalt koster samfunnet. Dersom det må kreves inn en avgift av fiskale grunner, er den nest beste løsningen å legge den på slik at den minst mulig forstyrrer tilpasningen. Det vil si at det fins metoder for å beregne hvordan avgiften kan ilegges optimalt, gitt at de skal bringe et bestemt beløp i kassen. En variant av dette kalles for Ramsey-prising. Et eksempel på en slik konflikt kan være at rushtidsprising av en veg i seg selv ikke gir penger nok i kassen til utbyggingen.

- *Investering og drift.* Infrastrukturmyndighetene kan oppleve at de enklere får gjennomslag for bevilgninger til nyinvesteringer enn til vedlikehold av eksisterende infrastruktur. Nye prosjekter kan tenkes å være mer tilfredsstillende for de politiske beslutningstakerne, mens det daglige vedlikeholdet ikke er så synlig og kan dermed bli nedprioritert.

Konflikter mellom effektivitet og andre samfunnshensyn

- *Overføring av trafikk fra vei til bane.* Det er anerkjent at transport med jernbane er mer miljøvennlig enn transport på vei, gitt at kapasiteten på jernbanen er utnyttet i tilstrekkelig grad. Her er det klart at gevinsten ved å få gods over fra veg til bane er relativt sett betydelig større enn det tilsvarende potensialet for personer. For persontransport kan en godt utnyttet busstransport være like miljøvennlig eller ha like lave eksterne kostnader alt i alt som togtransport. For godstransport er det imidlertid mye å vinne ved at miljø- og ulykkeskostnader reduseres ved en overgang fra vei til bane. Dette må avveies mot lavere effektivitet i form av eventuelt tidstap og omlastningskostnader. Det er heller ikke overalt og for alle typer godstransport det er praktisk mulig med en overgang til jernbane. Dette gjelder også kun transporter over en viss avstand.
- *Distriktshensyn.* Hensynet til transportbehovet for befolkningen i distriktene veier tungt i det norske samfunnet, noe som avspeiler seg i politikken, både i form av erklærte målsetninger og praktisk politikk. Det er klart at infrastrukturforbedringer i utkantene gjerne vil komme færre transportbrukere til gode enn tilsvarende tiltak i tettbygde strøk. I streng samfunnsøkonomisk forstand vil slike tiltak ofte være ineffektive. Opprettholdelse av eller investeringer i samfunnsøkonomisk ulønnsomme lufthavner er et annet eksempel. Tradisjonelle nytte- kostnadsanalyser viser at sammenslåing av lufthavner innenfor en region i mange tilfeller vil gi et bedre tilbud for denne regionen samlet sett blant annet fordi antall avganger og landinger vil kunne økes betydelig. Likevel har dette vist seg å være vanskelig å få til i praksis. Forklaringen er at det alltid er noen som vil komme dårligere ut ved slike endringer og som vil søke å stoppe omstruktureringen.
- *Tilgjengelighet.* Krav om at alle mennesker skal ha tilgang til kollektive transportmidler for en rimelig betaling medfører kostnader både for transportutøvere og infrastrukturtilbydere. Tilrettelegging for bevegelseshemmede er i mange tilfeller svært kostbart, men er ofte en rettighet som trafikkanten har. Sikring av tilgjengelighet for alle til offentlige transportmidler er en prioritert del av EUs arbeid for sikring av passasjerenes rettigheter.
- *Sosiale hensyn.* Tilgang til offentlig transport for en overkommelig pris for alle og spesielt for lavinntektsgrupper er et mer eller mindre erklært mål. Rabattordninger kan være pålagt i anbudsvilkårene, eller de kan være betalt av det offentlige gjennom avtaler. Rabattordninger behøver ikke føre til mye lavere effektivitet eller tap av inntekter. Transportselskapene hevder ofte at de taper inntekter på rabattordningene, og det kan vel være slik dersom vedkommende trafikantgruppe ville reist omtrent like mye

likevel. Men i noen tilfeller har de gruppene det gjelder så høy priselastisitet at det kan være lønnsomt å sette ned prisen. Vi må likevel anta at det er en mulig motsetning mellom lave priser og samfunnsøkonomisk effektivitet.

2.4 Sammenheng mellom form og innhold

En grunnleggende antakelse i denne studien er at styringens form og innhold er gjensidig avhengige forhold.

Dersom Departementet ønsker at organet skal ivareta brede samfunnsmessige hensyn, som kan gå på bekostning av kostnadseffektivitet, er det følgelig naturlig å anta at dette vil stille større krav til styringens form. Styringen av organet vil dermed være sterkere når kravene til innhold er større. På den andre side er det naturlig å forvente at dersom Samferdselsdepartementets ambisjoner om hva som skal være styringens innhold er mindre, er det også trolig at kravene til styringens form vil være mindre. Innenfor samferdselssektoren har imidlertid ofte både politikere og allmennheten sterke synspunkter på hva som kan defineres samfunnets interesser, noe som kan være med på å påvirke både styringens form og innhold.

FASE I

3 NSB

3.1 Innledning

NSB ble etablert som et særlovsselskap etter egen lov i 1996, og omdannet til statlig aksjeselskap i 2002. Jernbaneverket og Jernbanetilsynet ble skilt ut fra NSB som egne forvaltningsorganer i 1996. NSB skal drive jernbanetransport og annen transportvirksomhet, samt virksomhet som naturlig henger sammen med dette (Samferdselsdepartementet 2004a). Dette omfatter både persontransport og godstransport.

I regjeringens eierskapsmelding (Nærings- og handelsdepartementet 2006) blir NSB kategorisert som et selskap med ”forretningsmessige mål og andre spesifikt presiserte mål”⁴. NSB faller således inn i kategori 3 av statlig eide selskaper, noe som betyr at selskapet er mer preget av sektorpolitiske mål enn selskaper som Flytoget AS og Baneservice AS (kategori 1), men har sterkere fokus på forretningsmessig virksomhet enn et selskap som Avinor AS (kategori 4). Samferdselsdepartementet (ved Veg- og baneavdelingen) har ansvaret for eierskap, regulering og kjøp av tjenester fra NSB AS.

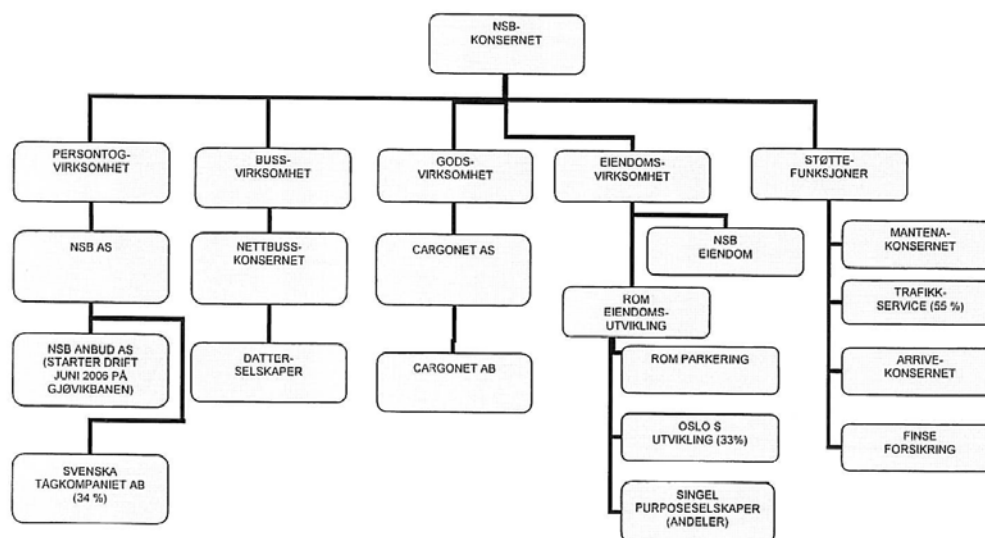
Den forrige regjeringen la opp til en gradvis innføring av konkurranseutsetting av persontransport på det norske jernbanenettet. Den første konkurranseutsatte avtalen var Gjøvikbanen, som ble lyst ut for konkurranse i april 2004, med driftsstart i juni 2006. Det nyopprettede NSB Anbud AS, et heleid datterselskap av NSB AS, vant konkurransen. Den rød-grønne regjeringen har imidlertid gitt uttrykk for at den ikke vil sette ut flere strekninger på anbud, og dette styrker NSBs stilling som monopolist for persontransport på jernbanenettet.

Generalforsamlingen i NSB består av staten ved Samferdselsministeren. Styret består av åtte medlemmer, hvorav tre velges av og blant de ansatte. De aksjonærvalgte medlemmene velges av generalforsamlingen. Alle styremedlemmer velges for to år av gangen. Styret følger aksjelovens krav om å forvalte selskapets egne verdier på vegne av eierne. Styret har fastsatt sin egen instruks, og styret arbeider etter en årlig arbeidsplan for sin virksomhet. Styret fastsetter også instruks for konsernsjef (NSB 2006).

⁴ I Eierskapsmeldingen er statlige selskaper delt inn i fire kategorier (Nærings- og Handelsdepartementet 2006:67):

1. Selskaper med forretningsmessige mål
2. Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor
3. Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
4. Selskaper med sektorpolitiske mål

Den organisatoriske strukturen er fremstilt på følgende måte (NSB 2006)⁵:



Figur 3.1: Organisering av NSB AS. Kilde: NSB (2006).

Datterselskapene har egne styrever, men forholder seg til retningslinjer som er felles for hele konsernet. Det legges opp til at styre i heleide datterselskaper skal ha minimum to konsern-eksterne og uavhengige styremedlemmer.

NSB er delt inn i en rekke virksomhetsområder, og disse avviker noe fra den organisatoriske struktur (NSB 2006):

- NSB AS ivaretar konsernfunksjoner, og sammen med datterselskapet NSB Anbud AS persontogvirksomheten.
- I Bussvirksomheten inngår Nettbuss-konsernet som omfatter persontransport med buss samt spesialtransporter.
- I godstogsvirksomheten inngår NSBs del av virksomheten i Cargo Net AS.
- Eiendomsvirksomheten består av virksomheten i ROM-konsernet og NSB eiendom AS.
- I støttefunksjoner inngår blant annet verksted og vedlikeholds-virksomheten for tog ved Mantena-konsernet og NSB trafikkservice AS.

3.2 Styrt ved hjelp av finansielle instrumenter og resultater?

3.2.1 Reguleringer: et kraftig virkemiddel ved ekstraordinære endringer

Samferdselsdepartementets ansvar som regulator henviser til et overordnet ansvar for å iverksette de retningslinjer og krav som Stortinget fastsetter og som Departementet har ansvar for å ivareta (Samferdselsdepartementet 2004a).

Ansvaret knytter seg således til Departementets *generelle ansvar som myndighet i sektoren* (Samferdselsdepartementet 2006a:6). Regulatoransvaret omfatter mer konkret å utforme regelverk og å etterse at dette blir fulgt.

⁵ Organisasjonsstrukturen er senere endret på enkelte punkter.

Tilsyn med og utarbeidelse av deler av regelverket er delegert til en egen tilsynsmyndighet. Statens jernbanetilsyn⁶ skal føre tilsyn med at utøvere av jernbanevirksomheter oppfyller krav som er satt til virksomheten. Tilsynet er organisert som en statlig etat, og fungerer således som et bindeledd mellom Departementet og selskapet på visse fagområder. Tilsynene utøver i første rekke detaljregulering på en del områder hvor de har spesiell kompetanse. Både Departementet og tilsynet har myndighet til å utarbeide forskrifter.

Sikkerhet er et område som i stor grad er regelstyrt. Innenfor jernbanesektoren stiller jernbaneloven⁷ krav om teknisk sikkerhet (materiellsikkerhet) så vel som operasjonell sikkerhet og beredskap. Krav til teknisk sikkerhet retter seg i første rekke mot rullende materiell. I oppfølgingen av reglene om sikkerhet gjennomfører Jernbanetilsynet møter med ledelsen i NSB, hvor ledelsen i NSB blant annet redegjør for måloppnåelse i sikkerhetsarbeidet, risikobilde og uhellsstatistikk og særlige risikoforhold. På bakgrunn av NSBs redegjørelser utarbeider Jernbanetilsynet en tilsynsrapport.

Lisenser, tillatelser og sikkerhetsattestifikater blir utstedt av Jernbanetilsynet. Konesjonsforskriftene om tilgang til sporet regulerer blant annet teknisk standard på materiell, og hvilke togslag som skal gis prioritet. Jernbanetilsynet utstedte en ikke tidsbegrenset tillatelse til å drive persontransport på hele det nasjonale jernbanenettet til NSB i 2003⁸.

Informantene i NSB ga generelt uttrykk for at Samferdselsdepartementets funksjon som regulator er veletablert og fungerende. Flere av informantene fortalte at regulatorrollen gradvis fant sin form etter at NSB og Jernbaneverket ble skilt i 1996, samtidig som Jernbanetilsynet ble opprettet. Både på sikkerhets- og operatørsiden ble Departementets reguleringer oppfattet som viktige.

Flere av informantene fremhevet imidlertid at *konkurransetsettingen*⁹ av persontrafikken representerte et viktig vendepunkt for selskapets virksomhet. Konkurransetsettingen kom som en direkte regelendring, og kan således betegnes som bruk av regulatorrollen. En av informantene betegnet overgangen til konkurransetsetting som en ”regimeendring”, mens en annen fortalte at han opplevde konkurransetsettingen som en større endring enn selskapsdannelsen i 2002. Denne informanten fortalte også at flere medarbeidere i NSB har følt et tydeligere og mer direkte press på seg gjennom konkurransetsettingen enn som følge av selskapsdannelsen. Samtidig fremhevet denne personen at det har vært gjennomført flere regelendringer for å gjøre konkurransetsettingen mulig, som og samtidig endret NSBs vilkår betydelig. For eksempel kan Departementet i henhold til lovverket nå diktere NSB til å gi fra seg materiell til et annet selskap, og NSBs kostnader ved dette er ikke formelt sikret.

⁶ Se <http://www.jernbanetilsynet.no/>. Informasjon om tilsynets virksomhet er hentet fra deres hjemmeside.

⁷ Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven). <http://www.lovdatabank.no/all/nl-19930611-100.html>

⁸ Se oversikt over Jernbanetilsynets tilsynsobjekter <http://sjt.no/sjt.no/www/Jernbanevirksomheter/Tilsynsobjekt/>

⁹ Se kap. 3.1 for en kort redegjørelse om konkurransetsetting av persontrafikken.

Informantene i Samferdselsdepartementet fant også at Departementets generelle styring er veietablert. Den viktigste tankegangen bak reguleringene er transportutøving generelt, og kravene som stilles omfatter vanligvis alle transportutøvere, ikke bare NSB, påpekte en av informantene.

Også en informant i Samferdselsdepartementet trakk fram konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen som en særskilt regulering som påvirket NSBs virksomhet i betydelig grad. Det ble lagt inn lovbestemmelser som gikk spesifikt på NSBs virksomhet.

Alt i alt ser det altså ut til at når regulatorverktøyet først benyttes til å gjennomføre politikkendringer, får det betydelige konsekvenser langt inn i NSBs organisasjon.

3.2.2 Økonomiske instrumenter og kjøp: stadig viktigere for utformingen av tjenestetilbudet

Departementet kjøper persontransporttjenester fra NSB (Samferdselsdepartementet 2004c:6), og kan på denne måten legge føringer på aktiviteten som foregår.

Departementets kjøp av persontransporttjenester fra NSB regulerer omfanget av togtilbudet, billettakster og materiellstandard¹⁰ (Samferdselsdepartementet 2002a).

NSB har et detaljert sett av bestemmelser om utformingen av trafikktilbudet, rapportering og sanksjonsmekanismer. Kjøpene er regulert i tre avtaler mellom Samferdselsdepartementet og NSB.

Trafikkavtalen gjelder for fire år av gangen, og fastsetter aktivitetsnivået i togdriften, investeringsplan, produktivitetskrav, risikokompensasjon og totalbeløp for statlig kjøp i avtaleperioden. Trafikkavtalen inneholder også prinsipper og forutsetninger vedrørende felleskostnader, investeringer og kapitalkostnader, inntekter og risikokompensasjon. Nåværende Trafikkavtale ble signert av Samferdselsdepartementet og NSB 22. januar 2007, og gjelder fra 1. januar 2007.

Kjøpsavtaler blir inngått hvert år, og i disse fordeles totalbeløpet i rammeavtalen på de enkelte årene i avtaleperioden. Videre fastsetter kjøpsavtalene avtalt togproduksjon (dvs spesifisering av rutestruktur og trafikkering), avtalt vederlag og endringer i rammeavtalen og andre særlige forhold som gjelder fra år til år. Stortinget orienteres om resultatet av forhandlingene og vedtar bevilgningene til statlig kjøp i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Erfaringer fra NSB

Informantene fra NSB fant at kjøpperollen hadde endret seg etter at regjeringen valgte å konkurranseutsette Gjøvikbanen. En av deltakerne fortalte at Departementet tidligere har kjøpt en totalleveranse på nasjonalt nivå, som har vært beskrevet i enkle termer. Etter Gjøvikbanen var imidlertid dette blitt mer detaljert. Både Departementet og NSB har tatt med seg en del av tankegodset fra anbudsprosessen inn i kontraktsforhandlingene, mente en av informantene.

¹⁰ Fjerntogene mellom Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand er et unntak.

Økt spesifisering av tilbudet ble generelt sett på som noe positivt. Flere av informantene stilte allikevel spørsmål ved hvor langt ned i detaljer det er ønskelig å gå, og fortalte at NSB hadde brukt svært mye tid på forhandlingene med Departementet.

Erfaringer fra Departementet

Informantene fra Departementet opplevde også at kjøperrollen hadde gjennomgått en utvikling siden de første avtalene ble forhandlet fram. En av informantene fortalte at denne endringen først og fremst gikk ut på at Departementet nå selv tar et ansvar for togtilbudet de bestiller. Samtidig understreket en av informantene at de fremforhandlede kontraktene består av kompromisser.

Flere av informantene fra Departementet opplevde at kjøpsprosessen mellom Departementet og NSB klart var blitt mer krevende enn tidligere. Dette skyldes for det første sterkere transportpolitisk styring, hvor klart definerte transportpolitiske mål for kjøpet brytes ned på delmål som skal utgjøre en konsistent tenkning for hva Departementet ønsker med kjøpet. For det andre er det nå Departementet som koordinerer prosessen med berørte lokale myndigheter, en oppgave som tidligere ble utført av NSB.

3.2.3 Formelle og uformelle relasjoner: styring eller symbolikk?

Samferdselsdepartementets rolle som *eier* er beskrevet i aksjeselskapslovens regler og i vedtektene for selskapene (Lov om aksjeselskaper, Vedtekter for NSB AS). I tillegg er eierrollen beskrevet i Stortingsproposisjonene om omdanning av de to virksomhetene til statlige aksjeselskaper (Samferdselsdepartementet 2002a).

Generalforsamlingen er det sentrale redskap for eieren, som i dette tilfellet er samferdselsministeren. På generalforsamlingen kan ministeren ta stilling til en lang rekke spørsmål vedrørende selskapet. Generalforsamlingen godkjenner også årsregnskapet og styrets årsberetning, herunder utdeling av utbytte. I statlig eide aksjeselskaper er imidlertid ikke generalforsamlingen bundet av styrets forslag til utdeling av utbytte (se aksjeloven § 20-4).

Styret har ansvar for den forretningsmessige driften av selskapet og for selskapets økonomi. Generalforsamlingen, altså samferdselsministeren, velger de medlemmene til styret som ikke skal velges av medarbeiderne. Styret i NSB består av totalt åtte representanter, inkludert styreleder og nestleder. Tre av styremedlemmene er de ansattes representanter¹¹.

I henhold til den såkalte § 10-ordningen¹² i selskapenes vedtekter, skal styret legge fram en *virksomhetsplan* for samferdselsministeren hvert år. Virksomhetsplanene tar for seg konsernets hovedvirksomhet de kommende år, konsernets økonomiske utvikling samt vesentlige investeringer med finansieringsplaner. At virksomhetsplanen blir fremlagt for samferdselsministeren av styret innebærer at

¹¹ Oversikt over medlemmer i NSBs styre finnes på http://www.nsb.no/internet/no/Om_NSB/nsb_styret/index.jhtml?language=no

¹² Om § 10, eller Statoilmodellen, se Grønlie (2001).

det er opp til ministeren å avgjøre hvorvidt saken skal legges fram for generalforsamlingen for beslutning.

Samferdselsdepartementet legger i sin tur fram en *eiermelding*, en stortingsmelding om virksomheten i selskapet, annet hvert år¹³. Eiermeldingen bygger på styrets årlige virksomhetsberetning, og den nyeste utgaven av styrets § 10-plan blir gjengitt i Departementets eiermelding.

I Stortingsproposisjonene som dannet grunnlaget for omdannelsen av NSB er *formelle rutiner for kontakt* mellom Departementet og organene i liten grad omtalt (Samferdselsdepartementet 2002a). Unntaket er generalforsamlingene som avholdes i forbindelse med eierstyring (ibid.). I NSBs årsrapport for 2005 heter det imidlertid at det avholdes *tertialvise møter* mellom NSB og Samferdselsdepartementet som eier (NSB 2005). På disse møtene blir trafikkutvikling, kvalitetsoppnåelse og økonomiske resultater gjennomgått. Det avholdes altså regelmessige møter mellom ledelsen NSB og ledelsen i Departementet, og denne møtevirksomheten ser i hovedsak ut til å være knyttet til eierstyring. NSB deltar ikke i prosessen med Nasjonal Transportplan (NTP) på linje med transportetatene og Avinor AS, men er medlem i den eksterne referansegruppa for arbeidet.

Erfaringer fra NSB og Departementet

Informantene i NSB ga generelt uttrykk for at selskapets styre besitter de fleste fullmakter, noe som har bidratt til å gjøre NSB betydelig mer selvstendig etter omdannelsen til et statlig AS.

§ 10- planen er styrets overordnede plandokument til eier, men inneholder ikke alle detaljer i NSBs forretningsstrategi. En informant opplevde at § 10-planen har holdt en relativt stabil profil i de årene den har eksistert, og at NSBs forretningsstrategi nok har utviklet seg mer enn det planen gir uttrykk for. En annen informant mente at planen bevisst er lite detaljert, fordi den er offentlig for Stortinget og alle andre aktører. Denne personen fortalte at NSB også har brukt § 10-planen til å ta opp ulike rammebetingelser med Departementet, og at planen på denne måten har bidratt i prosessen med å endre på NSBs rammebetingelser.

Et annet moment som ble trukket fram av noen informanter er at NSB benytter § 10-planen til å redegjøre for ulike selskapsstrategier. Når ledelsen på senere tidspunkt treffer tiltak kan den referere til redegjørelser som finnes i § 10-planen. Dette vil i så fall innebære at § 10-planen fungerer mer som et strategisk instrument NSB benytter for å få gjennomslag for sitt syn overfor Departementet, enn som Departementets instrument innenfor eierstyringen. En annen informant deler imidlertid ikke dette synet, og understreker at dersom eier er uenig i retningen styret velger i sin plan, har eier anledning til å ta opp forholdene overfor NSB, enten gjennom meldingen til Stortinget eller på annen måte.

Eierforholdet ser altså ut til å ha skapt en situasjon med større selvstendighet for NSB enn før selskapsdannelsen, slik hensikten var. Det kan allikevel tenkes at Departementet burde opptre tydeligere som eier. En av deltakerne på intervjuet opplevde at det virker som Departementet generelt har liten lyst til å blande seg

¹³ Se Samferdselsdepartementet (2004a)), samt (2006a).

inn i NSBs handlinger, mens en annen mente at det viktigste for Departementet er å unngå uro og negativ medieoppmerksomhet.

Kontakten med Departementet består av ulike elementer. For det første har altså ledelsen i NSB *tertialvise møter* med Departementet. På disse møtene rapporterer ledelsen hvordan utviklingen går, på de områdene Departementet er interessert i. For det andre foregår det *løpende kontakt*, i tilknytning til Departementets saksbehandling og informasjonsbehov. For det tredje kommer det signaler fra Departementet gjennom dialog mellom konsernsjefen og Departementsråden og i sjeldnere tilfeller mellom *styrelederen* og *Statsråden*.

Det lot ikke til at informantene oppfattet det slik at NSB har mer kontakt med Departementet enn det som er naturlig og hensiktsmessig. En informant mente allikevel at ”det kan av og til være en utfordring å tolke de ordene man hører”, og antydte med dette at Departementet kan komme med styringssignaler gjennom denne kontakten. En annen informant fremhevet dessuten at å gi fra seg informasjon til Departementet er blitt mer problematisk for NSB etter konkurranseutsettingen.

Erfaringer fra Samferdselsdepartementet

Informantene fra Samferdselsdepartementet satt generelt med en oppfatning av at eierrollen overfor NSB er klart definert.

§ 10-planen ble i henhold til en av informantene først og fremst brukt som en orientering fra styret om selskapets virksomhet. Departementet tar denne informasjonen ”til etterretning”, og har så langt ikke etterspurt endringer eller tilføyelser i de § 10-planene som er blitt lagt frem.

Også en av informantene i Departementet tok opp problemstillingen *aktivt eierskap*. Denne informanten mente at samfunnsmessige hensyn bidro til at det ikke er helt klart hvordan Departementet skal balansere hvor langt det skal gå i forhold til selskapene. Dette representerte en utfordring, i følge denne informanten.

Informantene i Departementet oppfattet det slik at den viktigste hensikten både med de tertialvise møtene og den løpende kontakten i første rekke var utveksling av informasjon for å holde seg oppdatert. Informasjonen kan typisk handle om trafikkavvikling og økonomisk utvikling. I følge informantene er det først og fremst Departementet som kontakter NSB, og ikke omvendt.

Flere av informantene understreket at Departementet er svært forsiktige med å sende ut styringssignaler til NSB under de tertialvise møtene og gjennom løpende kontakten. Det blir ikke fattet konkrete beslutninger om hvordan NSB skal utøve sin virksomhet på de tertialvise møtene.

3.2.4 Resultatstyring: Et godt utviklet sett av måleparametre og resultatkrav, men lite målrettede krav til rapportering?

Gjennom kontraktene som regulerer persontransporttilbudet benytter Departementet flere måleparametre og resultatkrav overfor NSB.

Deler av det statlige vederlaget vil i henhold til rammeavtalen være *ytelsesavhengig* fra og med 2009¹⁴. Dette omfatter InterCity-trafikken og Nærtrafikken i Osloområdet. For å motta ytelsesavhengig vederlag må NSB oppnå en bedre trafikkutvikling enn forventet. Maksimalt ytelsesavhengig vederlag vil utgjøre 2,3 prosent av maksimalt totalt vederlag i 2009, og 2,5 prosent i 2010¹⁵.

Trafikkavtalen inneholder krav om rapportering. NSB skal utarbeide tertialvise rapporter som viser utviklingen i punktlighet i togtrafikken i henhold til det som er avtalt i kjøpsavtalen. Disse rapportene skal også inneholde opplysninger om trafikkutvikling og andre forhold som gjør det mulig for Departementet å evaluere effekten av og kvaliteten på togtilbudet. Til den nye trafikkavtalen er det utarbeidet et eget bilag om rapportering¹⁶. NSB plikter i henhold til dette å rapportere til Departementet på en rekke måleindikatorer, blant annet produksjon, regularitet, punktlighet, billettsalgsstatistikk og punktlighet¹⁷.

Ved mislighold av rammeavtalen har Departementet en rekke muligheter for *sanksjoner* (Rammeavtalen punkt 15). Departementet kan blant annet kreve utbedring, prisavslag og erstatning fra NSB. Departementet har også mulighet til å kreve inn dagsbøter, eller heve deler av avtalen dersom det foreligger vesentlige mangler.

Informantene fra NSB så ikke ut til å oppfatte Departementets *resultatkrav* som problematiske. Tvert i mot framhevet en av informantene at NSB jobbet mye for å få en mer markedsmessig orientering, og et av virkemidlene i den sammenheng er at NSB selv måler virksomheten på ulike indikatorer, og går ut og beklager hvis målene ikke blir nådd.

Informantene oppfattet derimot i mindre grad at Departementets krav om *rapportering* ble aktivt brukt for å styre eller kontrollere selskapet. En av informantene mente at Departementet i for liten grad hadde en klar målsetting med informasjonen som ble etterspurt, og at rapporteringskravene mer bar preg av en "nice to know, need to know" filosofi¹⁸.

¹⁴ Se Bilag G, prosedyrer for beregning av ytelsesavhengig vederlag http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Jernbane/trafikkavtalen_2007-2010_G_beregning_ytelsesavhengig_vederlag.pdf

¹⁵ I statsbudsjettet for 2004 og 2005 ble det også avsatt midler til et såkalt resultatavhengig tilskudd til kjøp av persontransport på tog (St.prp.nr. 1 (2004-2005), s. 145) og (St.prp.nr. 1 (2005-2006), s. 152-153)). Maksimalt resultatavhengig tilskudd utgjorde om lag 1,3 prosent av totalt tilskudd i både 2004 og 2005.

¹⁶ Se Bilag B, Rapportering http://www.regjeringen.no/upload/kilde/sd/prm/2007/0012/ddd/pdfv/305186-trafikkavtalen_2007-2010_b_rapportering.pdf

¹⁷ Riksrevisjonen (2003) påpekte i sin undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB at bruk av kontrakter som styringsmiddel stiller strenge krav til omfanget av og kvaliteten på styringsinformasjon (ibid.:5). Riksrevisjonen kritiserte den daværende rapporteringsordningen, og stilte krav om større nøyaktighet, omfang og relevans. De detaljerte rapporteringskravene som fremsettes kan således være et resultat av Riksrevisjonens kritikk.

¹⁸ En av informantene kommenterte imidlertid til et utkastet av rapporten at denne problemstillingen var blitt mindre aktuell, og at departementets krav til rapportering ble oppfattet som mer problematisk på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført.

En av informantene fra Departementet mente at det var blitt viktigere enn før å ha klare spilleregler overfor NSB, og at klarere *definerte mål og krav* er et viktig ledd i dette.

Når det gjaldt kravene til *rapportering*, virket det som Departementet i det store og hele var fornøyd med måten disse ble oppfylt på. En av disse informantene sa allikevel på et generelt grunnlag at man kan diskutere hva det bør rapporteres på og hva slags styringsinformasjon som er viktig for Departementet. Denne informanten så med andre ord ut til å helle mot å være enig med informanten i NSB som mente at Departementet i for liten grad hadde en klar målsetting med informasjonen det etterspurte.

3.2.5 Samlet virkemiddelbruk: Rolleklarhet vanskelig i praksis?

Per i dag har én seksjon¹⁹ i Samferdselsdepartementet ansvaret for både regulator-, eier- og kjøperrollen i styringen av NSB, og dette kan gjøre det vanskeligere å skille mellom ulike styringsredskaper. Samferdselsdepartementet har allikevel i flere sammenhenger understreket at det legger vekt på å opptre ryddig i forhold til de ulike rollene det besitter overfor NSB²⁰. I den siste Eiermeldingen for NSB skriver Departementet at det legger stor vekt på å skape klarhet mellom rollen som eier og andre roller (Samferdselsdepartementet 2006a:6). Dette blir blant annet begrunnet med at NSB konkurrerer med private virksomheter når det gjelder tog og buss. Det står eksplisitt at Eiermeldingen i liten grad omhandler betingelser for statlig kjøp eller regulatoriske spørsmål (ibid.).

Informantene i NSB vendte stadig tilbake til rolleklarhet som et tema under intervjuet. Samtlige informanter mente at Departementet måtte bli tydeligere på hvilken "hatt" de hadde på seg. En av informantene fortalte at

"I mange tilfeller vet jeg ikke hvilke hatter Departementet har på seg. Jeg er ikke sikker på om de vet det selv. Det kan være frustrerende, sikkert for begge parter. Det kan være bevisst eller ubevisst, men jeg tror absolutt det er behov for en tydeliggjøring."

En annen informant uttalte også at "målet helliger midlet" ofte var gjeldende faktor i Departementets styring av NSB, og fortalte at

"Hvis de [Samferdselsdepartementet] mener noe om ting som er vanskelige, gjør de ofte det ved å si at "vi har flere hatter", for å si det sånn."

I tillegg til et generelt og prinsipielt ønske om større klarhet, trakk informantene fram konkrete eksempler på saker hvor rolleblanding ble oppfattet som problematisk fra NSBs side. Et par eksempler var behandlingen av kommersielle strekninger og henvendelser vedrørende informasjonssinnhenting, blant annet til Stortingets spørretime.

Flere informanter mente at Departementet burde etablere et organisatorisk skille mellom de ulike funksjonene, og fremhevet at NSB selv hadde blitt flinkere til å tydeliggjøre de ulike rollene ved å etablere et organisatorisk skille internt.

¹⁹ Under Veg- og baneavdelingen.

²⁰ Se blant annet de første Eiermeldingene om virksomheten i selskapet, (Samferdselsdepartementet 2004a).

En annen informant trodde derimot ikke at det kunne bli noen virkelig klarhet om rollene før eierskapet av NSB ble flyttet fra Samferdselsdepartementet. Denne personen uttalte at

”Jeg tror ikke det vil skje noe før eierrollen flyttes [fra Departementet]. Du kan forbedre og tillempe, men det store skillet vil først oppstå når man bytter eier.”

Det lot ikke til at informantene var fremmede for tanken om at eierskapet av NSB kunne bli flyttet fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og Handelsdepartementet. NSB har allikevel ikke noe offisielt syn på flytting av eierdepartement.

Intervjuet i Samferdselsdepartementet ble gjennomført før intervjuet i NSB, og informantene ble derfor ikke konfrontert med utsagnene fra informantene i NSB. I Departementet ga informantene uttrykk for at de forsøkte å være bevisste på at alle rollene er samlet i en enhet, og hvordan dette skal ivaretas. Informantene understreket også ved flere anledninger at regulator-, eier- og kjøpsrollene er like viktige.

3.2.6 Oppsummering

På bakgrunn av de formelle styringsredskapene Departementet besitter overfor NSB AS ser det altså ut til at Departementet i stor grad benytter finansielle instrumenter som styringsform overfor NSB, i form av kjøp og utforming av kontrakter.

Intervjuene i NSB og Departementet modererte imidlertid dette inntrykket. Selv om kjøp og kontraktsforhandlinger er viktig for utformingen av persontogtilbudet, er direkte regulering et svært potent virkemiddel når det først tas i bruk. Flere av informantene understreket dessuten at selv om kjøp regulerer persontogvirksomheten, regulerer det i liten grad andre deler av NSBs virksomhet. Persontog er allikevel den delen av NSBs virksomhet som har størst interesse, både i Departementet og i samfunnet ellers.

I forbindelse med Departementets eierstyring ble det fremhevet at § 10-planen kunne fungere som et strategisk instrument *både* for NSB og for Departementet. Departementets resultatkrav og krav om rapportering lot til å bli oppfattet som hensiktsmessige i den forstand at de støttet opp om en mer markedsmessig orientering i selskapet.

I spørsmålet om rolleklarhet ser det ut til at Departementets roller som regulator, eier og kjøper i praksis blir holdt mindre atskilt enn hva man kunne forvente ut fra dokumentgjennomgangen. Det kan se ut til at Departementet legger hensynet til rolleklarhet til side i saker det er spesielt viktig å få gjennomslag for.

En av informantene fortalte i en kommentar til sitt rapportutkast at etter at intervjuene ble gjennomført har *reguleringene*, i form av lover og forskrifter "satt seg", slik at denne delen av styringen er mindre problematisk. Likeledes *rapportering* og *skriftlig kommunikasjon*. På den annen side representerer overbelastning, ressursknapphet og leveranseproblemer nye utfordringer. Gjennom avtalen om offentlig kjøp defineres rollene klarere enn i tidligere tider, noe som betyr at NSB får sanksjoner og må stå til ansvar når personellmangel fører til svikt i leveransen. Samtidig er kjøper, altså Departementet, den reelt

ansvarlige for infrastrukturens kvalitet og kapasitet, gjennom forvaltningsansvaret for Jernbaneanverket. Når infrastrukturen svikter blir rollene utfordret for alvor, og spenningen mellom de ulike aktørene øker.

3.3 Styringens innhold

3.3.1 Konflikter mellom samfunnshensyn og effektivitet/kostnader

I sentrale dokumenter kommer forholdet mellom krav om effektivitet og kostnadsreduksjoner på den ene siden, og ivaretagelsen av samfunnshensyn på den andre, formelt til uttrykk gjennom hvilke krav som stilles til avkastning og utbytte fra Departementets side.

Avkastningskrav på kapital er et uttrykk for hvilke krav eieren stiller til verdiskapningen i NSB AS. Selv om avkastningskravet er et langsiktig fundert måltall, må selskapene vurdere sine langsiktige investeringer opp mot avkastningskravet. I de nyeste Eiermeldingene for selskapene kommer det fram at NSB har et avkastningskrav på 7,2 prosent etter skatt på bokført verdi av egenkapitalen (Samferdselsdepartementet 2006a:28)²¹.

Departementets forventninger til *utbytte* påvirker selskapenes muligheter til å planlegge investerings- og lånebehov både på kort og lang sikt. Utbytte beregnes som statens innlånsrente multiplisert med markedsverdivurdert egenkapital (Samferdselsdepartementet (2006a:29). Denne er begrenset oppad til 75 prosent av overskuddet til konsernet etter skatt²².

NSBs styre kom i forbindelse med Eiermeldingen med en anbefaling om at utbytteandelen i inneværende planperiode ikke burde overskride 30 prosent. Denne anbefalingen ble gjort for å sikre NSB tilstrekkelig egenkapitalfinansiering for egne investeringer. Samferdselsdepartementet oppgir i Eiermeldingen at de ønsker å ivareta NSBs oppgaver og behov gjennom utbyttepolitikken (Samferdselsdepartementet 2006a:29), men opprettholder allikevel den øvre grensen for utbytteandel på 75 prosent.

Erfaringer fra NSB og Departementet

Intervjuet i NSB så vel som i Samferdselsdepartementet skapte et inntrykk av at det i relativt liten grad er *konkrete* konflikter mellom enkeltstående samfunnshensyn og effektivitet/kostnader. Derimot later det i større grad til å være en *generell* konflikt mellom på den ene siden NSB som en kommersiell aktør med et bedriftsøkonomisk tankesett, og på den andre siden Departementet som har politiske hensyn å ivareta. I dette avsnittet vil vi derfor først gi en relativt kort gjennomgang av noen konkrete konflikter som ble skissert av informantene.

²¹ I forberedelsene til de siste Eiermeldingene engasjerte Departementet uavhengige konsultantselskap til å vurdere i hvilken grad det var grunnlag for å endre Departementets avkastningskrav til NSB. KPMG anbefalte et avkastningskrav på 7,0 prosent etter skatt på bokført verdi av egenkapitalen for NSB. Departementet la imidlertid vekt på at NSBs rammevilkår burde være stabile, og valgt å ikke endre på det opprinnelige avkastningskravet på 7,2 prosent.

²² Utbyttepolitikken ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av St.prp.nr. 1 (2005-2006).

Deretter vil vi bruke noe mer plass på å gjøre rede for den generelle konflikten mellom bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn.

Regionale hensyn og effektivitet: Denne konflikten knytter seg først og fremst til hvorvidt driften av små stasjoner skal opprettholdes. Her later det til at NSB i mindre grad enn Departementet ønsker å prioritere fortsatt drift. I praksis har imidlertid NSB i svært liten grad fått gjennomslag for ønsket om å legge ned stasjoner.

Kvalitet og effektivitet: Flere av informantene i NSB var usikre på hvor viktig Departementets kundeorientering er i utformingen av togtilbudet. En informant mente at offentlig kjøp fremstår mer som en budsjettsak, enn som et verktøy for å anskaffe et hensiktsmessig togtilbud til brukerne. Dette henger sammen med den statlige budsjettprosessen, og vanskeligheter for staten med hensyn til å inngå langsiktige avtaler.

Konflikten mellom regionale hensyn og effektivitet støtter altså generelt opp om antakelsen om at NSB i større grad enn Departementet prioriterer effektivitet og kostnadsbesparelser. I konflikten mellom kvalitet og effektivitet kan det være slik at NSB i større grad enn Departementet prioriterer andre hensyn enn effektivitet, men uttalelsene fra NSB kan også være et generelt uttrykk for ønske om videre rammer i kjøpsavtalene.

Samfunnsøkonomisk effektivitet og bedriftsøkonomisk lønnsomhet: En av informantene i NSB tok opp et dilemma som var blitt synliggjort gjennom konkurranseutsettingen av Gjøvikbanen. NSB er per i dag i en spesiell stilling; en monopolist med et betydelig samfunnsansvar. Når regjeringen så bestemmer seg for å innføre et konkurranseregime, innebærer det at flere aktører skal komme på banen, samtidig som NSBs stilling i markedet nødvendigvis må reduseres. Denne informanten mente derfor at satt på spissen er dagens situasjon slik at Samferdselsdepartementet er eier av en type selskap de har som agenda å demontere.

3.3.2 Bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn

Informantene i NSB ga generelt uttrykk for at NSB selv må være pådriveren i den prosessen det er å tilegne seg et bedriftsøkonomisk tankesett. En informant opplevde ikke at Departementet stilte krav til NSB når det gjaldt å synliggjøre markedspotensialer, selv om informanten mente dette er et område NSB generelt kan bli bedre på.

Videre stilte informantene i NSB seg tvilende til hvor viktig Departementet egentlig opplevde *avkastningskravene* som er stilt overfor NSB. En av informantene mente at dette illustrerte at Departementet ikke er en tradisjonell eier.

”En vanlig eier ville vært opptatt av vekst og utvikling av selskapet, og selvfølgelig lønnsomhet. Det er ikke Departementet så opptatt av. Man er bare opptatt av det hvis resultatene er negative.”

På spørsmål om hva Departementet egentlig prioriterer, hvis det er slik at verken vekst, utvikling eller lønnsomhet blir prioritert i tilstrekkelig grad, svarte en av informantene at Departementet først og fremst ønsker et fravær av negative

medieoppslag. En annen informant støttet opp om synspunktet, og tilføyde at NSB heller ikke må komme med ”spenstige utspill”.

Informantene i Samferdselsdepartementet understreket generelt at det faktum at Samferdselsdepartementet fortsatt eier NSB, framfor at eierskapet er blitt overført til Nærings- og handelsdepartementet, illustrerer at sektorhensyn fremdeles må ligge i bunnen av de vurderingene Departementet gjør. At selskapet skal gi avkastning blir på den måten ett av flere hensyn som må ivaretas.

En av informantene i Departementet mente at selskapsdannelsen generelt hadde bidratt til at NSB har en mye sterkere fokus på bunnlinje enn det som hadde vært tilfelle tidligere.

3.3.3 Konflikter mellom ulike samfunnshensyn

På bakgrunnen av dokumentgjennomgangen og intervjuene ser det ut til å være relativt få konflikter mellom NSB og Departementet som har bakgrunn i vurderinger med henholdsvis faglige og politiske utgangspunkt. Det har altså i liten grad vært slik at NSB og Samferdselsdepartementet har vært uenige i hvorvidt for eksempel sikkerhet bør prioriteres på bekostning av miljø. Den viktigste konflikten av en slik karakter er nok

Regionale hensyn kontra konkurransedyktighet

NSBs stoppmønster har ved tidligere anledninger vært gjenstand for debatt, og ble også trukket fram som en målkonflikt mellom NSB og Departementet av en av informantene. Generelt ser det ut til at NSB i større grad enn Departementet ønsker knutepunktstoppende tog. Fra NSBs side har dette ved tidligere anledninger blitt begrunnet med at NSB ønsker å bli mer konkurransedyktig på reisetid, punktlighet og komfort²³. Samferdselsdepartementet har på sin side uttalt at trafikantene er svært opptatte av togtilbudet målt i antall avganger og stoppmønster, noe som taler for en detaljert styring av rutetilbudet (Stortinget 2004a). Stoppmønsteret blir regulert gjennom rammeavtalen. Rammeavtalen åpner imidlertid for at NSB kan gjøre endringer i stoppmønster og togavganger når passasjergrunlaget svikter.

Ulike vurderinger fra NSB og Departementet ser i større grad ut til å knytte seg til *det konkrete nivået på prioriteringen av eller bevilgninger til enkeltsaker*. Et par eksempler på diskusjoner om nivået på bevilgninger til enkelte emner og felt er:

Sikkerhet: I strategien til NSBs styre heter det at trafikkisikkerhet har høyeste prioritet (Samferdselsdepartementet 2006a:22). NSBs styre har påpekt at manglende sikkerhetssoner og svake eller manglende barrierer ved skiftesignaler er en alvorlig svakhet ved det norske jernbanenettet (ibid.:12). I den sammenheng har NSB etterspurt en rekke tiltak innenfor både utbygging og sikring. I intervjuet med Samferdselsdepartementet mente en av informantene at sikkerhet som et prinsipp alltid ligger i bunn for jernbanevirksomheten. Denne personen mente allikevel at det alltid går en grense for hvor mye som skal brukes på sikkerhet kontra andre ting, og at 100 prosent sikkerhet ikke er mulig.

²³ Se uttalelse fra hovedutvalget for regional utvikling:
<http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2000/HR/HR00105.htm>

Miljø: NSBs styre har nedsatt som et mål at det ikke skal forekomme miljøskadelige utslipp som en følge av virksomheten selskapet utfører (Samferdselsdepartementet 2006a:22). I eiermeldingen skriver Samferdselsdepartementet at NSB bør utnytte virksomhetens fortrinn, og nevner det faktum at tog er miljøvennlig som et av disse fortrinnene (ibid.:24). I intervjuet med NSB mente imidlertid en av informantene at NSB ikke bruker miljø tilstrekkelig i sin omdømmestrategi. Denne informanten mente at NSB hadde mye å lære av erfaringene i Sverige på dette feltet, hvor miljø er langt viktigere for valg av transportmiddel enn i Norge. Departementet hadde heller ikke vært noen pådriver på dette feltet, mente informanten.

4 Avinor

4.1 Innledning

1. januar 2003 ble forvaltningsbedriften Luftfartsverket omdannet til det statlig heleide aksjeselskapet Avinor AS, som er underlagt Samferdselsdepartementet (Samferdselsdepartementet 2002b:3.). Luftfartstilsynet var tidligere en del av Luftfartsverket, men dette organet ble etablert som et eget forvaltningsorgan 1. januar 2000. Avinors har ansvaret for luftfartens infrastruktur, og virksomheten omfatter investering og drift ved i alt 45 norske flyplasser og en heliport (46 lufthavner) samt kontroll med luftrommet over Norge (Samferdselsdepartementet 2004b:58).

Gjennom omorganiseringen har Avinor fått større økonomisk ansvar og handlefrihet, blant annet i forhold til lånefinansiering og konsernsamordning. Da Avinor ble dannet, ble det slått fast at selskapet skulle utføre de samme samfunnspålagte oppgavene som daværende Luftfartsverket utførte. Dette gjelder særlig plikt til å opprettholde drift av ulønnsomme lufthavner, og til å delta i planlegging og utredning innen luftfartssektoren.

I regjeringens Eierskapsmelding (Nærings- og handelsdepartementet 2006) blir Avinor kategorisert som et selskap med ”sektorpolitiske mål”²⁴. Avinor faller således inn i kategori 4 av statlig eide selskaper, noe som betyr at selskapets kommersielle og forretningsmessige virksomhet tones kraftig ned. I praksis har allikevel Avinor en betydelig kommersiell virksomhet; som leietaker for selskaper som driver forretningsvirksomhet på flyplassene. Luft-, post- og teleavdelingen i Samferdselsdepartementet har ansvaret for eierskap, regulering og kjøp av tjenester fra Avinor AS.

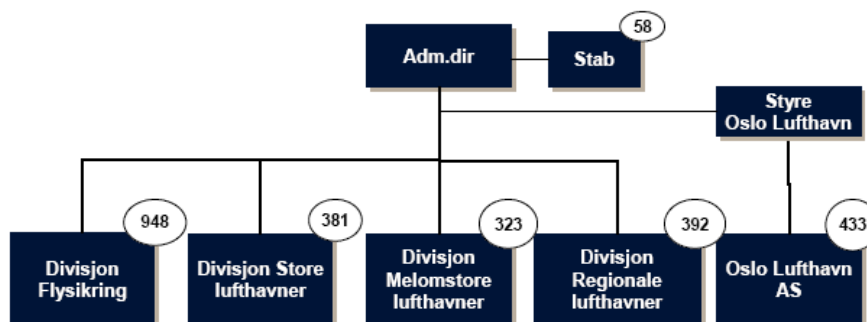
Avinor er i de fleste tilfeller monopolist i forhold til brukerne av selskapets lufthavner. I Nasjonal transportplan 2006-2015 (Samferdselsdepartementet 2004c) står det at dette tilsier at myndighetene fortsatt bør kontrollere Avinors takster og avgjøre lufthavnstrukturen.

Generalforsamlingen i Avinor består av Samferdselsministeren, som utøver statens eierskap i Avinor AS. Styret i Avinor består av ni styremedlemmer. Tre styremedlemmer velges av og blant de ansatte (Avinor 2006a). De aksjonærvalgte medlemmene velges av generalforsamlingen. Alle styremedlemmer velges for to år av gangen. Styret følger aksjelovens krav om å forvalte selskapets egne verdier på vegne av eierne. Styrets arbeid er fastsatt i en egen instruks, og styret arbeider etter en årlig arbeidsplan for sin virksomhet. Styret fastsetter også instruks for konsernsjef.

Avinor innførte ny organisasjonsstruktur med divisjoner fra 1.mars 2004. Selskapet har fire driftsdivisjoner: Divisjon flysikring, Divisjon Store lufthavner,

²⁴ Se avsnitt 3.1 for mer om regjeringens eierskapsmelding.

Divisjon Mellomstore lufthavner og Divisjon Regionale lufthavner. Lufthavnsjefene har et delegert ansvar for driften og resultatet på den enkelte lufthavn. Norges hovedflyplass, Oslo Lufthavn AS (Gardermoen) er et eget aksjeselskap, organisert som et datterselskap under Avinor, med eget separat styre, administrasjon og driftsapparat. Denne organiseringen er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 4.2 Hovedmodell for organisering av Avinor, med antall ansatte. Kilde: Booz, Allen og Hamilton (2006) og Avinor

Konsernstaben består av administrerende direktør, økonomidirektør, personal- og organisasjonsdirektør, sikkerhetsdirektør og kommunikasjonsdirektør. Divisjonsdirektører leder flysikringsdivisjonen og divisjonene for store lufthavner, mellomstore lufthavner og regionale lufthavner. Lufthavnsjefer har resultatansvar for hver enkelt lufthavn²⁵.

I utredningsarbeidet knyttet til etableringen av Avinor vurderte Samferdselsdepartementet om det ville være hensiktsmessig enten å dele Luftfartsverket opp i flere aksjeselskaper, eller å beholde enkelte oppgaver i et forvaltningsorgan (Samferdselsdepartementet 2002c). I samsvar med Luftfartsverkets tilråding kom imidlertid Samferdselsdepartementet til at tjenestene måtte ses i sammenheng, og at en oppsplitting derfor ikke ville være hensiktsmessig.

I kjølvannet av omleggingen er det fra flere hold blitt reist kritiske spørsmål ved hvor hensiktsmessig det var å legge flysikkerhetstjenesten utenfor forvaltningen²⁶. Særlig er mulighetene for å overføre sikkerhetsdelen av Avinors virksomhet til et eget forvaltningsselskap blitt drøftet²⁷. Avinor har imidlertid vurdert det slik at å

²⁵ Se <http://www.avinor.no/?module=Articles;action=ArticleFolder;publicOpenFolder:ID=1275>

²⁶ Kritikken synes særlig å ha oppstått i forbindelse med at styret i Avinor satte i gang omfattende prosesser for å redusere selskapets kostnadsnivå. Dette skapte konflikter internt, blant annet med flygelederne, og det ble hevdet at ambisjonene om rasjonalisering gikk på bekostning av sikkerheten.

²⁷ Problemstillingen har blant annet blitt tatt opp av Samferdselskomiteen (B.innst.S.nr.13 (2004-2005)). Andre går enda lenger, og ønsker å gjøre hele Avinor om til en statlig forvaltningsbedrift igjen, et forslag som blant annet ble drøftet på Arbeiderpartiets landsmøte i år: http://www.dna.no/asset/25207/1/25207_1.doc

skille ut sikkerhetsdelen i et eget forvaltningsselskap vil innebære administrative merkostnader som flypassasjerene må bære. Begrunnelsen knytter seg til tapte synergieffekter og økte investeringsbehov (Stortinget 2004b). Departementet understreket imidlertid at det ikke hadde grunnlag for å vurdere mulighetene for effektivisering på kort og lang sikt ved en slik løsning.

4.2 En regelstyring som gir betydelig frihet?

4.2.1 Reguleringer: en regelstyrt sektor nasjonalt og internasjonalt

Samferdselsdepartementet har et *generelt regulatoransvar som myndighet i luftfartssektoren* (Samferdselsdepartementet 2006b:6). Mer konkret omfatter regulatoransvaret å utforme regelverk og å etterse at dette blir fulgt.

Luftfartstilsynet er etablert som et forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet, med ansvar for at luftfartsvirksomheten i Norge utøves på en sikker og effektiv måte. Luftfartstilsynet gir forskrifter og setter standarder for luftfartsvirksomheten i Norge, gir tillatelser og godkjenner de som vil drive virksomhet knyttet til luftfart samt fører tilsyn med at regelverk og fastsatte vilkår følges av både private og offentlige aktører.

Mange områder av virksomheten i Avinor er underlagt omfattende og detaljert regelverk gitt av luftfartsmyndighetene. Luftfarten er en internasjonal bransje, og svært mye av regelverket på luftfartens område er basert på internasjonale standarder eller overnasjonalt regelverk som Norge har sluttet seg til gjennom multilaterale avtaler. I de senere årene har EU blitt en stadig viktig leverandør av regelverk på flysikkerhetsområdet. EU har bl.a. opprettet et eget flysikkerhetsbyrå; EASA, der Norge er med som medlem (uten stemmerett). Single European Sky (SES) er et EU-initiativ som har som formål å effektivisere fremføring av fly over Europa. SES gjennomfører gjennom flere "pakker" med reguleringer, og omfatter bl.a. felles regelverk om sertifisering av leverandører av flysikrings-tjenester i Europa. Reguleringene blir også gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen. Avinor er utpekt som eneleverandør av lufttrafikk-tjenester i det norske luftrommet (Samferdselsdepartementet 2007)

Flysikringstjenesten er et begrep som omfatter lufttrafikkledelse, flynavigasjonstjenester og flyværtjenester, tjenester som er organisert i Avinors flysikringsdivisjon i dag.

Luftfartstilsynet følger opp at Avinor og andre lufthavnoperatører etterlever regelverket gjennom tilsyn og inspeksjoner. F.eks har Luftfartstilsynet praksis på å foreta inspeksjoner av alle lufthavnene i løpet av 5 år. Etter hver inspeksjon skriver tilsynet rapport om hva som er oppdaget og hva som må rettes på for å bedre flysikkerheten.

Luftfartstilsynet har myndighet til å utstede *konsesjoner* for drift av lufthavner. Alle som driver lufthavner i Norge må ha konsesjon, og denne fastlegger nærmere vilkår for drift. Luftfartstilsynet vedtok ny forskrift for Avinor om landingsplasser 11. januar 2007 (BSL E 1-1). En tidligere samlekonsesjon, som omfattet Avinors lufthavner, ble erstattet av konsesjon til hver enkelt lufthavn i 2006. Samferdselsdepartementet fastsetter årlig *takstregulativ* for Avinor som forskrift. I takstregulativet fastsettes det hvilke luftfartsavgifter Avinor kan kreve for

tjenestene som leveres til flyselskapene fra flysikringstjenesten og på lufthavnene. Avinor er involvert i utformingen av takstregulativet. Samferdselsdepartementet fastsatte forskrift om takstregulativ for 2009 den 5. november 2008 (Samferdselsdepartementet 2008a).

Erfaringer fra Avinor

Informantene fra Avinor opplevde generelt Departementets regulatorrolle som svært viktig, og fant at reguleringer setter en rekke viktige rammebetingelser for selskapet. Deltakerne nevnte spesielt flysikringstjenesten, hvilke flyplasser som skal drives, nivået på luftfartsavgiftene og tilbudet av og pris på beredskapstjenester, som viktige områder. Selv om reguleringer generelt er viktige i Departementets styring av Avinor, fant intervjudeltakerne at enkelte deler av virksomheten har større grad av frihet enn andre. Sikkerhetsområdet ble oppfattet som det området som i størst grad er regelstyrt.

Flere av deltakerne fremhevet at Avinor ønsker *stabilitet* i reguleringene. Spesielt gjelder dette innenfor den markedsmessige delen av virksomheten. En av deltakerne fortalte at han opplever at Avinor er en del av et politisk spill når det gjelder rammebetingelser, og at det finnes flere eksempler på regelendringer som har hatt stor virkning på Avinors økonomiske situasjon. Bestemmelsen om tax-free handel på flyplassen ved ankomst²⁸ ble trukket fram som et eksempel. Denne regelendringen har gitt Avinor større inntekter enn den gamle ordningen med statlig kjøp²⁹.

Flysikringstjenesten opplevde i større grad stabile rammebetingelser. Her opplevde man at det først og fremst er nye EU-krav som er bestemmende for virksomheten.

Som nevnt i kapittel 4.1 har det tidligere vært diskutert å skille ut flysikringstjenesten som en egen enhet, enten som et forvaltningsorgan eller som et eget statlig aksjeselskap. Informantene opplevde generelt at det er delte synspunkter internt i Avinor på dette. En informant fortalte at mange i Avinor er avventende i forhold til dette spørsmålet, og at hvilken løsning som etter hvert blir foretrukket i betydelig grad vil avhenge av utviklingen av EU-regelverket. En annen informant mente at dagens løsning er positiv, fordi den gir flysikringsdivisjonen tilgang til god og billig finansiering fra kapitalen i resten av selskapet når store investeringer skal foretas. På denne måten har flysikringsdivisjonen større fleksibilitet i dagens regime enn den ville hatt som eget AS.

På *sikkerhetsområdet* er en betydelig del av regulatoransvaret er delegert til Luftfartstilsynet, inkludert myndigheten til å utstede forskrifter. En av informantene opplevde at han hadde lite innsyn i hva som foregår i møtene mellom Departementet og tilsynet på dette området, og at han godt kunne tenke seg mer kontakt og samarbeid. Denne personen sa samtidig at han opplever at

²⁸ Fra 1. juli 2005 ble det åpnet for at passasjerer kan handle ved ankomst til flyplasser i Norge. Se rundskriv fra Tollvesenet:

http://www.toll.no/templates_TAD/CircularLetter.aspx?id=75044&epslanguage=NO

²⁹ Se avsnitt 4.2.2 for en redegjørelse om avviklingen av statlig kjøp av infrastrukturtenester.

utarbeidelsen av forskrifter i tilsynet i for stor grad er styrt av saksbehandlerne, uten innblanding fra ledelsens side.

I fastsettelsen av *Avinors takstregulativ* fortalte en av informantene at Samferdselsdepartementet innhenter forslag fra Avinor om prisene på luftfartsavgifter for det kommende år, og ga uttrykk for at Departementet stort sett følger Avinors råd om prisnivå. Det ble allikevel uttrykt ønsker om større fleksibilitet i prisingen av luftfartsavgifter. Ett eksempel som spesielt ble trukket fram var Avinors ønske om å drive prisdifferensiering på flyplassene.

Erfaringer fra Departementet

Informantene i Departementet vektla at mange av reguleringene innenfor luftfarten, og da spesielt på sikkerhetssiden, blir styrt av EU. På dette området er det med andre ord ikke så stort spillerom for Departementet.

Rollefordelingen mellom Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet går i grove trekk ut på at Tilsynet lager detaljregler, mens de overordnede føringene kommer fra Departementet, noe som blir vurdert til å fungere greit. Det er generelt mye kontakt mellom Departementet og Luftfartstilsynet om regulatorrollen, fortalte en av informantene.

4.2.2 Økonomiske instrumenter: Kjøp fra Avinor benyttes for tiden ikke

I Avinors tilfelle er Departementets rolle som kjøper først og fremst knyttet til innkjøp av *lufthavnstjenester* på regionale lufthavner som ikke er rentable. I tillegg kan Departementet komme til indirekte å påvirke Avinors driftsmønster via statens kjøp av flyrutetjenester til en rekke regionale lufthavner (Samferdselsdepartementet 2002a: 8).

Kjøp av flyrutetjenester

Samferdselsdepartementet kjøper flyrutetjenester til en rekke regionale lufthavner. Selv om staten kjøper flyrutetjenester av flyselskapene, skal flyselskapene betale luftfartsavgifter til Avinor. Kjøpet vil derfor ha innflytelse på Avinors disposisjoner, og kan følgelig benyttes som et styringsredskap. Den norske FOT-ordningen (*Forpliktelse til offentlig tjenesteytelse*) er hjemlet i EU/EØS-bestemmelser. Det vil si at det bare kan kjøpes tjenester der det ikke er mulighet for et tilfredsstillende flytilbud på kommersielt grunnlag. Tildelingen skjer for en treårsperiode på grunnlag av anbud for ruter eller ruteområder.

Det ser ikke ut til at omfanget av statens kjøp av flyrutetjenester har blitt vesentlig endret de siste år. I budsjettet for 2008 ble det lagt inn en økning på 5,4 prosent fra saldert budsjett 2007, slik at kjøpet er på 501,4 mill. kr (St.prp.nr 1 (2007-2008)). I 2007 ble det foretatt en reduksjon på 1 prosent sammenliknet med saldert budsjett for 2006 (St.prp.nr 1 (2006-2007):34). Reduksjonen henger i første rekke sammen med innholdet i nye anbudskontrakter som gjelder fra 1. april, og at anbudskontrakten for rutene i Nord-Troms og Finnmark opphører 31. mars 2007. Det ser altså ikke ut til at Departementet aktivt benytter kjøp av flyrutetjenester som et styringsredskap overfor Avinor. Kjøp av rutetjenester må sees i

sammenheng med Avinors forpliktelser til å opprettholde driften av de regionale lufthavnene. At ruteområder går over fra å være ulønnsomme for flyselskapet til å være lønnsom eller vice versa har lite å si, med mindre Samferdselsdepartementet bestemmer at det ikke lenger vil støtte opprettholdelse av lufttrafikken i et ruteområde. Det vil kunne medføre redusert vedlikehold og nedlegging og kan i visse situasjoner ha betydning for kjøp av infrastrukturtenester.

Kjøp av infrastrukturtenester

Da Avinor ble omdannet til statlig aksjeselskap, tok Samferdselsdepartementet sikte på å etablere et forhandlingsopplegg for statlig kjøp av lufthavntjenester som kunne benyttes fra og med 2004 (Samferdselsdepartementet 2002b). Denne ordningen ble etablert ut fra betraktninger om at det er store variasjoner i lønnsomheten mellom de ulike lufthavnene, og at bare et fåtall isolert sett går med overskudd. Statlig kjøp skulle gi grunnlag for forsvarlig drift av statens lufthavner. I den første meldingen om virksomheten til Avinor (Samferdselsdepartementet 2004b), og i behandlingen av denne, (Innst. S. nr. 262 (2003–2004)), er det lagt opp til at beslutninger om statlig kjøp av regionale lufthavntjenester fastsettes ensidig av Samferdselsdepartementet.

I statsbudsjettet for 2005 ble det lagt opp til å redusere tilskuddet til regionale lufthavner kraftig for å finansiere provenytapet for staten som følge av avgiftsendringer (St.prp.nr.1(2004-2005), s. 26)³⁰. I statsbudsjettet for 2006 og 2007 ble det ikke bevilget tilskudd til de regionale lufthavnene i det hele tatt, blant annet med begrunnelse i at Avinor har hatt en positiv økonomisk utvikling (St.prp.nr.1(2005-2006), s. 65, St.prp.nr.1(2006-2007), s. 31). Dette innebærer at underskuddet på Avinors regionale lufthavner nå i sin helhet blir finansiert ved krysssubsidiering fra de øvrige lufthavnene. I prinsippet betyr dette at Avinor selv kan prioritere investeringstiltak og bestemme om man skal bygge ut terminalen på en flyplass eller forlenge flystripa på en annen. Det kan imidlertid være aktuelt for Departementet å benytte dette styringsinstrumentet igjen, hvis den økonomiske utviklingen i Avinor endrer seg.

Informantene i Avinor opplevde ikke at Samferdselsdepartementet har noe prinsipielt forhold til statlig kjøp. En av informantene fremhevet i den sammenheng at mangelen på en prinsipiell holding til kjøp kan være problematisk i forhold til behovet for stabile rammebetingelser for Avinor. Samtidig innså imidlertid denne informanten at Departementets pragmatiske forhold til kjøp kan ha fordeler hvis Avinor skulle oppleve en økonomisk nedtur.

Det virket ikke som informantene ønsket en styringsmodell hvor Departementet systematisk benytter kjøp som et virkemiddel overfor Avinor. Dette ville i betydelig grad redusert den fleksibiliteten Avinor har i dag, gjennom muligheten for krysssubsidiering. En av informantene sa i tillegg at hvis staten tok ut et stort utbytte fra den lønnsomme delen av virksomheten, var han usikker på om disse midlene i sin helhet ville blitt brukt til å kjøpe tjenester fra de ulønnsomme delene av virksomheten.

³⁰ Tilskuddet ble redusert fra 264 mill. kr i 2004 til 40 mill. kr. i 2005 (St.prp.nr.1(2004-2005), s. 26).

Informantene i Departementet ga heller ikke uttrykk for at det forhold at Departementet ikke lenger kjøper infrastrukturtenester fra Avinor, skyldtes et prinsipielt eller endelig valg. I stedet ble denne avveiningen foretatt ut fra en vurdering av den økonomiske situasjonen i selskapet. Muligheten for å benytte kjøp av infrastrukturtenester i fremtiden ligger med andre ord der fremdeles. Et eksempel som ble trukket fram i den forbindelse, var krav til tekniske utforminger på lufthavner som kan øke kostnadsnivået for Avinor betydelig.

Betydningen av å se kjøp av flyrutetjenester i sammenheng med kjøp av infrastrukturtenester ble også understreket, rett og slett fordi det må finnes lufthavner der Departementet kjøper flyrutetjenester.

4.2.3 Formelle og uformelle relasjoner: Preget av selskapets sektorpolitiske formål og gamle rutiner?

Samferdselsdepartementets rolle som eier er beskrevet i aksjeselskapslovens regler og i vedtektene for selskapene (Lov om aksjeselskaper, Vedtekter for Avinor AS). I tillegg er eierrollen beskrevet i Stortingsproposisjonen om omdanningen av Avinor til statlig aksjeselskap (Samferdselsdepartementet 2002b).

Generalforsamlingen er det sentrale redskap for eieren, som i dette tilfellet er samferdselsministeren. På generalforsamlingen kan ministeren ta stilling til en lang rekke spørsmål vedrørende selskapet. Generalforsamlingen godkjenner også årsregnskapet og styrets årsberetning, herunder utdeling av utbytte. I statlig eide aksjeselskaper er imidlertid ikke generalforsamlingen bundet av styrets forslag til utdeling av utbytte (se aksjeloven § 20-4).

Styret har ansvar for den forretningsmessige driften av selskapet og for selskapets økonomi. Generalforsamlingen, altså samferdselsministeren, velger de medlemmene til styret som ikke skal velges av medarbeiderne. Styret i Avinor består av totalt ni representanter, hvorav tre er ansattes representanter³¹.

I henhold til den såkalte § 10-ordningen³² i selskapenes vedtekter, skal styret legge fram en virksomhetsplan for samferdselsministeren hvert år. Virksomhetsplanene tar for seg konsernets hovedvirksomhet de kommende år, konsernets økonomiske utvikling samt vesentlige investeringer med finansieringsplaner. At virksomhetsplanen blir fremlagt for samferdselsministeren av styret innebærer at det er opp til ministeren å avgjøre hvorvidt saken skal legges fram for generalforsamlingen for beslutning. § 10-ordningen har imidlertid blitt modifisert, slik at samferdselsministeren nå bare har adgang til å gripe inn i enkeltsaker gjennom generalforsamlingen.

Samferdselsdepartementet legger i sin tur fram en eiermelding, en stortingsmelding om virksomheten i selskapet, annet hvert år³³. Eiermeldingen

³¹ Oversikt over Avinors styremedlemmer finnes på <http://www.avinor.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=193>

³² Om § 10, eller Statoilmodellen, se Grønlie (2001).

³³ Se Samferdselsdepartementet (2004b) og (2006b).

bygger på styrets årlige virksomhetsberetning, og den nyeste utgaven av styrets § 10-plan blir gjengitt i Departementets Eiermelding.

I Stortingsproposisjonene som dannet grunnlaget for omdannelsen Avinor til statlige aksjeselskap er *formelle rutiner for kontakt* mellom Departementet og organene i liten grad omtalt (Samferdselsdepartementet 2002b). Unntaket er generalforsamlingene som avholdes i forbindelse med eierstyring (ibid.). I den siste Eiermeldingen om virksomheten i Avinor heter det at ett av virkemidlene for eieren er *kontaktmøter* mellom Eierdepartementet og ledelsen i selskapet (Samferdselsdepartementet 2006b:14). Det avholdes altså regelmessige møter mellom ledelsen i Avinor og ledelsen i Departementet, og denne møtevirksomheten ser i hovedsak ut til å være knyttet til eierstyring.

Erfaringer fra Avinor

Informantene fra Avinor fremhevet under intervjuet at Samferdselsdepartementet legger stor vekt på Avinors sektorpolitiske formål, og at dette påvirker eierstyringen.

En av informantene understreket at § 10-planen som ble lagt fram sammen med Eiermeldingen for perioden 2004-06 (Samferdselsdepartementet 2004b) har vært svært viktig for virksomheten i Avinor, noe som illustrerer at eier har en reell mulighet til å påvirke virksomheten som foregår i Avinor gjennom utformingen av § 10-planen.

Alt i alt lot altså informantene i Avinor til å mene at Departementet har benyttet Eierrollen til å styre den kommersielle delen av Avinors virksomhet i retning av en sterkere betoning av samfunnsmessige hensyn.

Når det gjelder styring av *divisjon flysikring*, ser det ut til at Departementet i mindre grad benytter sin posisjon som eier. En av informantene mente at Departementet var mer pliktoppfyllende i forhold til nye EU-krav, enn proaktiv på dette området. Informanten opplevde at selv om Departementets avventende rolle bidrar til at flysikringsenheten får ro til å finne ut av ting selv, kunne det vært en fordel med en bedre tydeliggjøring av hva Departementet ønsker av Avinor på dette området.

Informantene opplevde ikke at Avinors *kontakt med Departementet* hadde endret seg i vesentlig grad etter omdannelsen til statlig aksjeselskap. *Kvartalsmøtene* er en erstatning for de tidligere etatsledermøtene mellom ledelsen i Avinor og ledelsen i Departementet. På disse møtene diskuteres status på diverse områder innenfor virksomheten. Det foregår i tillegg en relativt omfattende *løpende kontakt* i tilknytning til ulike politiske spørsmål, og slik var det også tidligere. En av informantene mente imidlertid at denne kontakten var blitt noe mer formalisert, og at den i større grad går via styret i stedet for direkte ned i organisasjonen.

Sikkerhetsdelen av Avinor og Divisjon for flysikring ser i mindre grad ut til å ha kontakt med ledelsen i Samferdselsdepartementet. Divisjon for flysikring har hovedsakelig *løpende kontakt* med saksbehandlere på lavere nivå i Departementet, mens sikkerhetsdelen har mer kontakt med *Luftfartstilsynet* enn med Departementet. Det blir ikke avholdt felles møter mellom Departementet, tilsynet og Avinor i styringsøyemed.

Erfaringer fra Departementet

Informantene fra Departementet mente at Departementet som *eier* tidligere hadde gått relativt langt i å drøfte interne forhold i Avinor, og lengre enn det den snevre eierrollen la opp til. Denne typen drøftinger hadde blant annet foregått i forbindelse med eiermeldingene. En av informantene forklarte disse drøftingene nærmere på denne måten

”Det er fordi Avinor er infrastrukturforvalter og det er sterke samfunnsinteresser knyttet til virksomheten. Vi vet at politikerne vil være opptatt av Avinors utførelse av disse oppgavene.”

Omstillingen som har foregått i Avinor ble trukket fram som et eksempel på interne ting som drøftes også av Departementet, og det samme ble organiseringen av kontrollsentralene. Selv om dette egentlig gjelder Avinors interne organisering, er det allikevel en svært politisk sak, noe som bidrar til at Departementet vil ha meninger om saken.

Også Departementet mente at den løpende kontakten med Avinor er relativt omfattende. Kontakten kan dreie seg om enkeltsaker som kommer opp, møter med eksterne aktører og møter om politisk saker. Avinor bidrar med både saksopplysninger og stiller med representanter på møter i slike situasjoner.

En informant forklarte at denne typen kontakt sikkert er med på å gi Avinor et inntrykk av hva Departementet ønsker, selv om det jo ikke er meningen at Departementet skal styre gjennom uformell kontakt.

4.2.4 Resultatstyring: få resultatkrav å styre på?

Avinor rapporterer og publiserer kvartalsregnskap og årsregnskap³⁴. I tillegg fremlegger Avinors styre kvartalsvise og årlige vurderinger av virksomhetens utvikling. Årsrapporten inneholder blant annet trafikkstatistikk og tall for regularitet og punktlighet.

På *sikkerhetsområdet* innførte Avinor i 2003 og 2004 et eget system for rapportering av uønskede hendelser (Samferdselsdepartementet 2006b:22).

Nasjonal Transportplan (NTP) legges fram hvert 4. år, og er det sentrale styringsdokumentet for transportsektoren i Norge (Samferdselsdepartementet 2004c). Med NTP ønsker beslutningstakerne blant annet å oppnå langsiktighet og helhet i transportpolitikken. Infrastrukturforvalterne³⁵ fra alle fire transportsektorer deltar i utrednings- og planfasen av arbeidet. Avinor blir ikke presentert for *resultatkrav* i NTP-prosessen, tilsvarende kravene som benyttes overfor Statens vegvesen og Jernbaneverket. Dette skyldes at resultatkravene blir utarbeidet på bakgrunn av en foreslått investeringsportefølje, som det deretter blir foretatt virkningsberegninger av. Som kjent er Avinor et aksjeselskap, og dermed vil prioriteringen av investeringsmidlene innenfor Avinors område bli styrt av selskapets organer innenfor gjeldende vedtekter og rammebetingelser, og med

³⁴ Disse er tilgjengelige på <http://www.avinor.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=283>

³⁵ Altså Vegdirektoratet, Kystdirektoratet, Jernbaneverket og Avinor AS.

bakgrunn i omdanningsvedtak og planmeldinger som etter hvert forelegges Stortinget. Avinor pålegges derfor ikke å oppsummere virkningene av tiltakene som forutsettes gjennomført i planperioden.

Informantene i Avinor mente at Avinors deltakelse i arbeidet med *Nasjonal Transportplan* har hatt lite å si for virksomheten i selskapet. En av informantene opplevde at NTP ikke har hatt noen som helst betydning for Avinor, og at luftfarten nesten var borte i den siste NTP.

4.2.5 Samlet virkemiddelbruk: Fra rolleklarhet til roller i sammenheng?

Samferdselsdepartementet har i flere sammenhenger understreket at det legger vekt på å opptre ryddig i forhold til de ulike rollene det besitter overfor Avinor³⁶. I den siste Eiermeldingen for Avinor, heter det allikevel at Departementet finner det viktig å se de ulike rollene i sammenheng (Samferdselsdepartementet 2004b:6). Eiermeldingen tar derfor for seg Departementets samlede virkemiddelbruk overfor Avinor.

For informantene i Avinor var rolleklarhet et sentralt tema under intervjuet. Det lot generelt til at deltakerne mente at Departementet blander de ulike rollene i større grad enn det som er ønskelig.

En av deltakerne fortalte at Avinor eksplisitt tok opp denne problematikken i Eiermeldingen for virksomheten i 2004-06. Han kjente imidlertid ikke til at det hadde blitt noen prosess på dette i etterkant. Informanten sa også at han mente det var grunn til å se nærmere på de ulike rollene Departementet har. Han utdypet dette videre:

”Etter min oppfatning kan man nok stille spørsmålsteget ved at de [Samferdselsdepartementet] har så mange hatter. De pleier å si at det gjør at de kan foreta en god totalvurdering og balansering mellom de ulike rollene, men det kan like godt skje at det blir uryddighet med så mange hatter.”

Denne informanten mente heller ikke at Departementet selv var så nøye med hvilken hatt de til enhver tid har på.

En annen informant fant i større grad at Departementets klarhet i bruken av de ulike rollene er situasjonsavhengig. Han opplevde at Departementet er mer tilbøyelig til å blande roller i krisesituasjoner enn i den daglige styringen av Avinor, og trakk fram kostnadskuttsprogrammet i Avinor som et eksempel på det første.

Informantene mente at det var vanskelig å uttale seg om hvorvidt Departementet burde ta organisatoriske grep for å etablere tydeligere skiller mellom de ulike rollene. Avinor selv har delvis foretatt en slik organisatorisk oppdeling, og har blant annet etablert en egen enhet som har hovedansvaret for Eierstyring. Informantene ga allikevel ikke uttrykk for at det var noen stor bevissthet om organisatorisk oppdeling internt i organisasjonen.

³⁶ Se blant annet de første Eiermeldingene om virksomheten i selskapet, (Samferdselsdepartementet 2004a og 2004b).

Intervjuet i Departementet ble gjennomført før intervjuet i Avinor, og informantene ble derfor ikke konfrontert med utsagnene fra informantene i Avinor. I Departementet ga informantene generelt uttrykk for at de forsøkte å være bevisste på at alle rollene er samlet i en enhet, og hvordan dette skal ivaretas. Informantene understreket også ved flere anledninger at regulator-, eier- og kjøpsrollene er like viktige.

4.2.6 Oppsummering

På bakgrunn av de formelle styringsredskapene Departementet besitter overfor Avinor AS ser det ut til at direkte regulering er viktig i styringen av Avinor.

Gruppeintervjuet i Avinor bekrefter i noen grad dette inntrykket. Det ser ut til at informantene vurderer ordningen med krysssubsidiert slik at den gir betydelig frihet for Avinor, og at de ønsker å bevare denne ordningen. Samtidig gir informantene uttrykk for at de er svært bevisste på Avinors generelle samfunnsansvar, og at de er klar over at en tradisjonell selskapsstyring ikke vil være aktuelt i Avinors tilfelle.

Det ser ut til at deltakerne på intervjuet har begrenset tillit til at Departementet har evne til å sikre stabile rammebetingelser for selskapet. Rammebetingelsene endres i første rekke gjennom reguleringer, på bakgrunn av endringer i politiske overveielser. I likhet med NSB ser det derfor ut til at også styringen av Avinor i betydelig grad foregår i skyggen av endrede politiske tankesett og endrede rammebetingelser.

Det kan altså se ut til at regulatorrollen er noe viktigere i styringen av Avinor enn i styringen av NSB. Dette skyldes delvis at EUs regelverk og policyutforming er mer omfattende på luftfartsområdet enn på jernbaneområdet. Delvis skyldes det også at Samferdselsdepartementet styrer Avinors takstregulativ gjennom direkte regulering.

4.3 Styringens innhold

4.3.1 Konflikter mellom samfunnshensyn og effektivitet/kostnader

I sentrale dokumenter for Avinor kommer forholdet mellom krav om effektivitet og kostnadsreduksjoner på den ene siden, og ivaretagelsen av samfunnshensyn på den andre, formelt til uttrykk gjennom kravene som stilles til avkastning og utbytte.

Avkastningskrav på kapital er et uttrykk for hvilke krav eieren stiller til verdiskapningen i selskapet. Selv om avkastningskravet er et langsiktig fundert måltall, må selskapene vurdere sine langsiktige investeringer opp mot avkastningskravet. I Eiermeldingen fra 2006 har Avinor et avkastningskrav på 9,70 prosent etter skatt på bokført verdi av egenkapitalen (Samferdselsdepartementet 2006b:43)³⁷.

³⁷ I forberedelsene til de siste Eiermeldingene engasjerte Departementet uavhengige konsultantselskap til å vurdere i hvilken grad det var grunnlag for å endre Departementets avkastningskrav til hvert av selskapene. På anbefaling fra Deloitte fikk Avinor redusert sitt avkastningskrav på bokført verdi av egenkapitalen etter skatt fra 10,3 til 9,7 prosent (Samferdselsdepartementet 2006b:43).

Departementets forventninger til *utbytte* påvirker selskapenes muligheter til å planlegge investerings- og lånebehov både på kort og lang sikt. Utbytte beregnes som statens innlånsrente multiplisert med markedsverdivurdert egenkapital (Samferdselsdepartementet 2006b:43). Denne er begrenset oppad til 75 prosent av overskuddet til konsernet etter skatt³⁸.

Erfaringer fra Avinor og Samferdselsdepartementet

Intervjuene i Avinor og Samferdselsdepartementet etterlot et inntrykk av at *i tillegg til* konkrete konflikter mellom enkeltstående samfunnshensyn og effektivitet/kostnader finnes det en mer generell konflikt mellom på den ene siden Avinor som en kommersiell aktør, og på den andre siden Departementet som har politiske hensyn å ivareta. Det kan også se ut til at de konkrete konfliktene springer ut av denne generelle konflikten som eksisterer mellom de to partene.

I dette avsnittet vil vi først gå gjennom konkrete konflikter mellom samfunnshensyn og effektivitet/kostnader slik de ble skissert av informantene. Deretter vil vi gjøre rede for konflikten mellom bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn.

Distriktshensyn og effektivitet: Avinor kryssubsidierer fra lønnsomme lufthavner (Gardermoen, Flesland, Sola og Værnes) til samtlige øvrige lufthavner, både mellomstore og regionale. Avinor har tidligere stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten ved å opprettholde alle dagens flyplasser, og har blant annet bedt Møreforskning og Transportøkonomisk institutt om å utrede samfunnsnyten ved enkelte flyplasser (Bråthen et. al 1999).

Også under vårt intervju med Avinor ble dette spørsmålet tatt opp. En av informantene fortalte at Avinor kanskje hadde vært mer proaktive i spørsmålet om flyplasstruktur enn hva Departementet ønsker. Samtidig ga denne informanten uttrykk for at dette er en generell svakhet ved dagens styringsmodell; Departementet kan "gjemme seg bort" og si at alle flyplasser skal opprettholdes. Det ligger en fare for kortsiktighet i denne strategien, mente denne informanten.

Sikkerhet og kostnader: Sikkerhet i lufta har naturlig nok stort fokus. Den generelle holdningen er at sikkerhetsnivået skal være høyt, og opprettholdes over tid. Avinor skal etterleve regelverket i alle lufthavner, uansett hvordan nytte-kostnadsbrøkene ser ut.

Som Avinor selv påpeker går utviklingen på sikkerhetsområdet i retning av et mer felleseuropeisk regelverk (Avinor 2006b:18). Prioriteringen av sikkerhet vil på denne måten ikke lenger bli noe nasjonalt anliggende. En av informantene i Avinor påpeker imidlertid at det norske regelverket går lengre enn det internasjonale på enkelte områder.

En av informantene i Avinor mente at Avinor nok er noe mer opptatt av å få mest mulig sikkerhet for hver krone, mens spesielt Luftfartstilsynet er mer forskrifts- og regelstyrt. Denne informanten fortalte videre at det har vært diskusjoner om dette mellom Avinor og Luftfartstilsynet, men at Avinor bare er nødt til å etterleve reglene på dette feltet.

³⁸ Utbyttepolitikken ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av St.prp.nr. 1 (2005-2006).

Hovedtendensene i disse to konfliktene ser altså ut til å gå i retning av vår opprinnelige antakelse om at Avinor vil være mer opptatt av økt effektivitet og reduserte kostnader enn hva Departementet er.

4.3.2 Bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn

Informantene i Avinor oppfattet ikke Departementets krav til *avkastning og utbytte* som særlig klare. En av informantene fortalte at i dagens situasjon, med god økonomi i Avinor, går det ikke klart fram av eiermeldingen om eier da skal få økt utbytte eller om Avinor i stedet skal sette ned prisene på luftfartsavgifter eller i større grad prioritere sitt samfunnsmessige ansvar.

Også i Avinor oppfattet flere av informantene at Departementet agerer som en politisk snarere enn en prinsipiell eier. Dette bidro til at det oppsto en konflikt mellom Avinor og Departementet når det gjaldt avvegningen mellom samfunnsmessige og forretningsmessige hensyn. En av informantene forteller at

”Da vi ble AS, var vi nok overivrige på å fokusere på den forretningsmessige delen ved AS’et, og vi innså nok ikke klart nok at de samfunnsmessige oppgavene skulle forbli de samme. AS’et var mer et virkemiddel til å gjøre det samfunnsmessige enda bedre. Det fikk vi rett og slett kraftig kritikk på i den forrige eiermeldingen.”

En informant opplevde dessuten at eier først og fremst ønsker ro i selskapet, og å slippe uønsket oppmerksomhet i Stortinget eller i media om intern eller ekstern uro om selskapet. Denne tendensen lot til å være uavhengig av hvilken regjering som sitter med makten. Informanten mente videre at

”Den ideelle modell hadde vært at de [Samferdselsdepartementet] styrte mer i stort og blandet seg mindre opp i smått. At de definerte klarere noen ambisjoner om hva de ønsker at Avinor skal oppnå.”

Informanten mente allikevel at man må være realistisk med hensyn til i hvilken grad dette er mulig.

En informant i Departementet fortalte at oppgaver som hadde trekk av etatsarbeid, som deltakelse i NTP-prosessen og å gjennomføre utredninger, gjentatte ganger hadde vært gjenstand for debatt mellom Departementet og Avinor. For Avinor var dette et spørsmål om kostnader, mens det (for Departementet) lot til at dette i større grad var en del av Avinors naturlige rolle i samfunnsplanleggingen.

4.3.3 Konflikter mellom ulike samfunnshensyn

På bakgrunnen av dokumentgjennomgangen og intervjuene ser det ut til å være relativt få konflikter mellom konkrete samfunnshensyn. Det er altså i liten grad slik at Avinor og Samferdselsdepartementet har vært uenige i hvorvidt for eksempel sikkerhet bør prioriteres på bekostning av miljø.

Trafikkvekst kontra miljø: Avinor har regnet ut at det vil være behov for en 3. rullebane på Oslo lufthavn Gardermoen (OSL) i perioden 2020 – 2030 (Avinor 2006b:8). OSL har betydelige overskudd, og gjør det mulig for Avinor å finansiere det samlede flyplasssystemet i Norge. Hvis veksten skulle stoppe opp vil dette innebære et betydelig inntektsbortfall, og gjøre kryssubsidieringen vanskelig. I intervjuet hos Avinor påpekte en av informantene at miljø versus en tredje rullebane på Heathrow allerede ble diskutert i Storbritannia. Denne informanten fant det naturlig at samme type diskusjoner vil komme i Norge³⁹.

³⁹ En spådom han forøvrig fikk rett i.

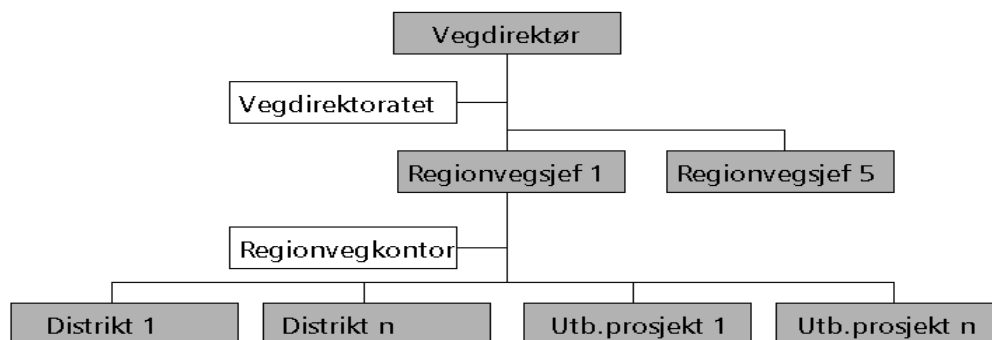
5 Statens vegvesen

5.1 Innledning

Statens vegvesen er infrastrukturforvalter innenfor vegsektoren og har ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, samt tilsyn med kjøretøy og trafikanter (Samferdselsdepartementet 2004).

I 2003 ble produksjonsvirksomheten til Statens vegvesen skilt ut til statsaksjeselskapet Mesta A/S. Dette etablerte et organisatorisk skille mellom Statens vegvesens myndighetsoppgaver og produksjonsvirksomhet. Samtidig ble de tidligere 19 vegkontorene slått sammen til fem regionkontor. Under regionvegkontorene ligger 30 distriktsvegkontorer. Statens vegvesen består etter omorganiseringen således av to forvaltningsnivå – Vegdirektoratet og regionene – men tre organisasjonsnivå – Vegdirektoratet, regionvegkontor og distriktskontor. Denne organiseringen er illustrert i figuren nedenfor.

Høsten 2007 ble det nedsatt et utvalg som skal utrede behovet for å opprette et selvstendig tilsyn for veg-infrastrukturen. Utvalget skal ta for seg tiltak knyttet til trygghet på vegnettet. Arbeidet vil omfatte tilsyn med utbygging, drift og vedlikehold, men ikke oppgaver som omfatter trafikant og kjøretøy. Utvalget skulle i utgangspunktet fremlegge sin innstilling innen utgangen av 2008⁴⁰, men innstillingen er blitt utsatt, foreløpig til utgangen av januar 2009.



Figur 5.1: Hovedmodell for organisering av Statens vegvesen (Kilde: Statens vegvesen 2002:9).

⁴⁰ Se forøvrig pressemelding 131/07, publisert på samferdselsdepartementets sider: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressester/pressemeldinger/2007/Behov-for-sjolvstendig-tilsyn-for-veginf.html?id=493030>

Omleggingen kan på denne måten sies å representere en administrativ forenkling og en spesialisering så vel som en desentralisering (Samferdselsdepartementet 2004:61).

Vegdirektoratet skal sørge for at etaten når de mål og forvalter de ressurser myndighetene fastsetter og stiller til disposisjon, og har ansvar for overordnet ledelse og styring av etaten. Dette inkluderer strategisk og overordnet planlegging samt budsjett, oppfølging og ressursstyring på overordnet nivå. I tillegg forbereder *Vegdirektoratet* saker som skal behandles i Samferdselsdepartementet og har ansvar for internasjonal virksomhet (*Vegdirektoratet* 2003). *Direktoratet* skal ha faglig spisskompetanse på utvalgte områder og være rådgiver for regionene i faglige spørsmål.

Regionene skal foreslå og fastsette mål for etaten i regionen og forvalte de ressursene som *Vegdirektoratet* og fylkeskommunene stiller til disposisjon på en effektiv måte. *Regionenes* hovedoppgaver er blant annet overordnet ledelse og styring av regionen, budsjett, rapportering og ressursallokering i regionen, faglig styring og samordning av virksomheten samt strategisk og overordnet planlegging i regionen (Olsen og Ravlum 2006). Større utbyggingsprosjekt organiseres som egne enheter direkte under regionvegsjefen.

Distriktene er ikke et eget forvaltningsnivå, men et tredje organisasjonsnivå. *Distriktene* skal få delegert myndighet slik at nødvendige beslutninger kan fattes på lavest mulig nivå, men likevel slik at krav til effektivitet, kvalitet og ensartethet ivaretas (Statens vegvesen 2002b:7). *Distriktene* er det utøvende leddet for de operative oppgavene, bortsett fra spesielt opprettede prosjekter, de skal betjene publikum og utføre førstelinje saksbehandling av forvaltningssaker. *Trafikkstasjonene* er en del av *distriktene* ("filialer") og skal betjene publikum knyttet til trafikant- og kjøretøyoppgaver, de skal gjøre enklere saksbehandling og i noen tilfeller utføre vegtilsyn.

Statens vegvesen er direkte underordnet Samferdselsdepartementet. Etatsstyringsansvaret har Veg- og baneavdelingen.

5.2 Styrt gjennom resultater og relasjoner?

5.2.1 Reguleringer: viktig på en del virksomhetsområder

Også innenfor vegsektoren har Samferdselsdepartementet en *regulatorrolle*, og et *generelt ansvar som myndighet i sektoren*. Departementet utformer regelverk og skal etterse at dette blir fulgt. *Vegloven*⁴¹ inneholder blant annet bestemmelser om planlegging, anlegg og vedlikehold av veg. Fagområdene *Trafikant* og *Kjøretøy* er også i stor grad regelstyrt gjennom blant annet *Vegtrafikkloven*, og en del av dette regelverket kommer fra EU. Utbyggingsprosjekt er i mindre grad regelstyrt.

Informantene i Statens vegvesen understreket at noen deler av virksomheten er regelstyrt i langt større grad enn andre. Fagområdene *Trafikant* og *Kjøretøy* er de viktigste eksemplene på regelstyring, som nevnt ovenfor.

⁴¹ Se loven på lovdata <http://www.lovdata.no/all/nl-19630621-023.html>

Statens vegvesen utformer de fleste forskriftene som implementerer EU-regelverk selv, og gjennomfører prosessene i forbindelse med dem. Dette foregår enten ved å oversette EU-regelverk eller ved å utforme nytt nasjonalt regelverk. I henhold til en av informantene hender det at det oppstår uenighet mellom Departementet og Statens vegvesen rundt innholdet i nasjonale forskrifter, og at etaten da må rette seg etter Departementets syn. På denne måten kan Departementet legge presedens i enkeltsaker.

Informantene var kjente med at det har vært diskutert å etablere et eget *tilsyn*, selv om intervjuene ble gjennomført før det ble nedsatt et utvalg som skulle vurdere dette spørsmålet konkret.

Informantene i Departementet betegnet regelutformingene som berører Statens vegvesens virksomhet som en del av den klassiske etatsstyringen gjennom forvaltningshierarkiet. En av informantene uttalte at Statens vegvesen generelt er svært lojale til de beslutningene som fattes.

5.2.2 Økonomiske instrumenter: En etat med større påvirkningsmuligheter enn normalt?

Over de årlige *statsbudsjettene* bevilger Stortinget midler til Statens vegvesen. Ved å fordele midlene over ulike poster legges føringer på virksomheten. Budsjettforslaget er utarbeidet av Samferdselsdepartementet. De viktigste budsjettpostene er post 23 Drift og vedlikehold, og post 30 Investeringer⁴². Investeringsbudsjettet blir igjen fordelt på stamvegruter, og pr fylke for øvrige riksveger. Som en oppfølging av Stortingets tildeling av budsjettmidler sender Samferdselsdepartementet hvert år ut et *tildelingsbrev* til Statens vegvesen, hvor de viktigste målene og kravene til virksomheten er satt opp. For Statens vegvesens vedkommende har viktige prinsipper de senere år blant annet vært å ivareta miljøhensyn, fokusere på sikkerhet og gjennomføre effektivisering av etaten (Samferdselsdepartementet 2005). Statens vegvesen blir dessuten tildelt en rekke *fullmakter* gjennom tildelingsbrevet. Fullmaktene innebærer blant annet at Statens vegvesen på eget initiativ kan inngå avtaler om vedlikeholdsarbeider og nye investeringsprosjekter på vegnettet, samt selge eller bortfeste eiendom inntil 50 mill. kr i hvert enkelt tilfelle.

Informantene i Statens vegvesen opplevde at Samferdselsdepartementet har stor tillit til Statens vegvesen i *tildelingen av budsjettmidler over statsbudsjettet*. Statens vegvesen skriver utkast til tekst i stortingsproposisjonen for statsbudsjettet, noe som i henhold til en av informantene viser stor tiltro til etaten. Generelt opplevde informantene Departementets endringer til Statens vegvesens eget budsjettforslag som relativt små. Endringene ble betegnet som lite omfattende og dreier seg først og fremst om å tydeliggjøre politikken som ligger bak forslagene til vedtak. Det er forskjeller i hvor langt Departementet går ned i detaljer i budsjettet for de ulike delene av Statens vegvesens virksomhet. Mens utbyggingsbudsjettet (post 30) er svært detaljert, har det bare vært en budsjetttramme på drift og vedlikehold (post 23). En av deltakerne fortalte

⁴² For en oversikt over fordelingen på post 23 og 30 samt andre underposter, se St.prp.nr.1(2006-2007), s. 49).

imidlertid at etaten nå opplever økt interesse for post 23, noe som kan føre til sterkere føringer fra Departementet på dette området.

Når det gjaldt *tildelingsbrevet*, opplevde flere av informantene at dette ikke har noen vesentlig betydning for etatens virksomhet utover det som kommer fram i budsjettproposisjonen⁴³. En av informantene påpekte imidlertid at tildelingsbrevet kan ha en funksjon når det gjelder å tydeliggjøre visse politiske saker statsråden ønsker å ha fokus på. Her ble Departementets krav om omstilling og effektivisering av etaten trukket fram som det viktigste eksempelet. I tildelingsbrevet står det eksplisitt at etaten ikke kan ansette flere personer, og at unntak fra denne bestemmelsen må avklares med Departementet. Bestemmelsen er imidlertid ikke nevnt i statsbudsjettet.

Prosessen rundt tildelingsbrevet foregår slik at Statens vegvesen får tilsendt et utkast av tildelingsbrevet fra Departementet i forkant, og får mulighet til å kommentere på dette.

Informantene i Samferdselsdepartementet påpekte at det ligger svært mange styringssignaler i *budsjettproposisjonen* og behandlingen av denne. Budsjettproposisjonen er på denne måten svært viktig for planleggingen av virksomheten til Statens vegvesen.

Tildelingsbrevet påpeker og understreker i henhold til en av informantene de viktigste styringssignalene som ligger i budsjettproposisjonen. Heller ikke i Departementet lot det altså til at man oppfattet det slik at tildelingsbrevet har noen vesentlig betydning som styringsinstrument utover budsjettproposisjonen. Fullmaktene som blir gitt i tildelingsbrevet er fullmakter Stortinget har gitt gjennom behandlingen av budsjettproposisjonen. Ingen informanter i Departementet fant at det var riktig å snakke om *forhandlinger* i forbindelse med tildelingsbrevet, og det er heller ikke mye kommunikasjon fram og tilbake i forbindelse med utformingen av tildelingsbrevet, mente en av informantene.

5.2.3 Formelle og uformelle relasjoner: tett og økende kontakt

Ledelsen i Samferdselsdepartementet gjennomfører regelmessige *etatsmøter* med ledelsen i Statens vegvesen, Vegdirektoratet. Normen ser ut til å være at det gjennomføres tre etatsmøter hvert år (Samferdselsdepartementet 2005). Fokus på disse møtene er blant annet på økonomi, framdrift i store prosjekter og ellers på viktige styringsparameter knyttet til for eksempel dekkstandard, trafikksikkerhet og andre viktige satsingsområder.

Det foregår også en *løpende dialog* knyttet til enkeltsaker og enkeltprosjekt. Denne kontakten gjelder de fleste avdelingene i direktoratet, og kanskje særlig Utbyggingsavdelingen og Trafikkavdelingen.

Statens vegvesen mottar en rekke *uformelle henvendelser* fra Departementet, og kontakten med Departementet ble betegnet som svært tett. Henvendelsene kan dreie seg om innhenting av informasjon Departementet ikke får gjennom det

⁴³ En av deltakerne sammenliknet lengden på tildelingsbrevet til Statens vegvesen med lengden på tildelingsbrevet til Riksantikvaren. Mens Statens vegvesen har et tildelingsbrev på 9 sider, har Riksantikvaren, som mottar langt mindre budsjettmidler, et tildelingsbrev på over 50 sider.

formelle rapporteringssystemet, eller det kan være forespørsler til ledelsen i Statens vegvesen om å delta på møter Departementet har med andre aktører.

Informantene fra Statens vegvesen mente at en viktig årsak til at Departementet retter uformelle henvendelser til etaten er at det generelt finnes lite kompetanse på vegspørsmål blant Departementets egne ansatte. En av informantene fortalte i den forbindelse at etaten ble brukt som et slags faglig sekretariat for Departementet, og at de på den måten ble dratt ganske mye inn i de daglige spørsmålene Departementet arbeider med.

I tillegg vektla flere informanter at det er viktig å ha en tett dialog for å unngå misforståelser. Etaten tar selv kontakt med Departementet hvis de vet om saker under oppseiling som Departementet bør være forberedt på.

Flere informanter opplevde at den løpende kontakten med Departementet hadde økt de senere årene, og at Departementet var mer interesserte i detaljer enn de hadde vært tidligere. En av informantene uttalte at

”Det paradoksale er at man snakker om mer overordnet styring, det har man snakket om lenge, og Stortinget snakker om det, men det vi opplever er en mye større interesse for detaljer.”

Økt kontakt ble for det første begrunnet med at veg er et politisk område som har opplevd økt politisk oppmerksomhet de siste årene, og at Statens vegvesen i økende grad blir spurt til råds i konkrete saker, for eksempel bompengefinansiering eller kollektivtrafikk. Samtidig sa en av informantene at økt interesse om detaljspørsmål kan være en konsekvens av økt oppmerksomhet rundt post 23 Drift og vedlikehold på budsjettet.

Informantene så generelt på uformell kontakt som naturlig, selv om de opplevde at en del av informasjonsinnhentingene Departementet ber om til tider kunne være uforutsigbar og tidkrevende.

Informantene fra Samferdselsdepartementet betegnet kontakten mellom Departementet og Statens vegvesen som svært hyppig og omfattende. En av informantene betegnet etaten som Departementets ”forlengede arm”. Representanter fra Vegdirektoratet deltar i tillegg på møter i Departementet om politiske tema og i ting som har med fylkeskommune, kommune og administrasjon å gjøre.

Mye av kontakten dreier seg om rene henvendelser om informasjon og saksopplysninger og er således ikke av en slik karakter at den gir styringssignaler. En av informantene finner allikevel at det nok gis styringssignal i noe av den kontakten som foregår på ledernivå.

5.2.4 Resultatstyring: en omfattende prosess

Statens vegvesen deltar i utrednings- og planfasen av arbeidet med *Nasjonal Transportplan*. I denne prosessen blir det fremsatt såkalte *resultatkrav* til Statens vegvesen i tilknytning til NTP (Samferdselsdepartementet 2004a).

Resultatkravene blir utarbeidet gjennom en relativt omfattende prosess. Først setter Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet opp forslag til investeringsportefølje (Ravlum og Sørensen 2005:19). Deretter blir det foretatt beregninger av hvordan de foreslåtte prosjektene vil virke på sentrale

måleparametre⁴⁴. Endelig blir resultatkravene konkretisert av Statens vegvesen, blant annet i form av regionale *handlingsprogram*⁴⁵ som utarbeides på bakgrunn av Stortingets behandling av NTP. De konkretiserte resultatkrav og virkningsberegninger skal være styrende for Departementets oppfølging av Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet 2004d), og utgjør således et viktig styringsinstrument.

Statens vegvesen ved Vegdirektoratet skal hvert år utarbeide tre rapporter som oversendes Samferdselsdepartementet. En *perioderapport* skal oversendes i mai, denne omhandler bruk av bevilgninger og oppfølging på prosjektnivå. Innen utgangen av oktober skal Departementet motta en *økonomisk rapport*, som viser budsjettstatus på postnivå og eventuelle behov for bevilgningsendringer. Endelig skal det utarbeides en *årsrapport* som inneholder regnskapstall og forklaring på avvik i forhold til tildelt bevilgning samt redegjørelser over måloppnåelse. Her blir det også rapportert på resultatene etaten har oppnådd i forhold til de enkelte måleparametrene i NTP.

Informantene i Statens vegvesen betegnet *Nasjonal Transportplan* og prosessen rundt denne som helt avgjørende for virksomheten i etaten. Veldig mye av det Statens vegvesen måles opp mot finnes i NTP, og det sier seg dermed nesten selv at den er viktig i utformingen av den virksomheten som foregår, mente en av informantene. En annen informant mente allikevel at når rammene i NTP endres blir det vanskelig for etaten å oppfylle de forpliktelsene de har.

De *formelle kravene til rapportering* ble oppfattet som hensiktsmessige av informantene i Statens vegvesen, og flere mente at de hadde bidratt til at etaten har utarbeidet systemer for den informasjonen de er pålagt å rapportere om.

Deltakerne på intervjuet var allikevel ikke av den oppfatning at informasjonen Departementet mottar egentlig blir brukt til å detaljstyre etaten, men heller er et uttrykk for at Departementet liker å være orientert. Informantene mente at denne informasjonen først og fremst er viktig for Departementet i forhold til henvendelser både fra Stortinget og fra media.

Informantene fra Samferdselsdepartementet mente at rapporteringen fra Statens vegvesen var tilfredsstillende. Etaten ble i den forbindelse betegnet som ”veldig profesjonell”, og rapporteringssystemet ble betegnet som ”gjennomregulert”.

Hva det rapporteres om og hvilken styringsinformasjon som er viktig for Departementet hang i følge flere av informantene sammen med det sittende politiske regimet. Fokus på kollektivtrafikk ble trukket fram som et eksempel i den sammenheng; her er det forskjeller mellom den nåværende og den forrige regjeringen i hvor stor fokus det skal legges på rapportering om dette temaet.

⁴⁴ Måleparametrene er: endringer i samfunnets transportkostnader, endringer i bedriftsøkonomiske kostnader for næringslivet, endringer i samfunnets transportkostnader for distriktene og endring i antallet drepte eller hardt skadde.

⁴⁵ De regionale handlingsprogrammene er tilgjengelige på Statens vegvesens sider. Se <http://www.vegvesen.no/hprog/>

5.2.5 Samlet virkemiddelbruk

Rolleklarhet er i dette prosjektet definert som en delegering og klargjøring av beslutningsmyndighet, funksjoner, arbeidsoppgaver og kompetanse. I Statens vegvesens tilfelle er dermed rolleklarhet denne forstand i liten grad er noe tema.

Det har imidlertid vært diskutert å etablere en egen *tilsynsmyndighet* innenfor vegsektoren jfr. kapittel 5.1. I dag foretar *Statens Havarikommisjon for Transport* undersøkelser av ulykker og uhell på vei, mens tilsynsrollen på en del andre ansvarsområder ligger hos Statens vegvesen selv.

Informantene i Statens vegvesen var på tidspunktet for intervjuet kjente med at det hadde vært diskutert å etablere et eget *tilsyn* innenfor vegsektoren. Under dette intervjuet fortalte imidlertid en informant også at Statens vegvesen på eget initiativ var i ferd med å gjøre noen interne organisatoriske grep på dette området, for å etablere et klarere internt skille mellom tilsynsfunksjonen og andre funksjoner. Initiativet til å etablere klarere organisatoriske skiller, kom blant annet på bakgrunn av de anbefalinger som kom fram i Stortingsmeldingen om statlige tilsyn (St.meld. nr. 17 (2002-2003)).

En av informantene uttalte også at selv om Statens vegvesens kjernevirksomhet neppe kan bli gjort om til et statlig aksjeselskap, er det i praksis ikke utenkelig at funksjoner på Kjøretøysiden, for eksempel førerkort, blir gjort om til en egen forretningsdel. Dette er vanlig praksis flere andre land, påpekte denne informanten.

Informantene i Samferdselsdepartementet fortalte også at et ”vegtilsyn” hadde vært diskutert ved flere anledninger. Mulige årsaker til at man ikke hadde vært like raskt ute med å opprette et tilsyn innenfor vegsektoren som innenfor de andre sektorene inkluderte i henhold til en informant forskjellen i antallet aktører innenfor henholdsvis luftfarten, jernbanen og i vegsektoren. En annen informant påpekte at aktiviteter tilsvarende det sikkerhetstilsynet Jernbanetilsynet utøver på infrastrukturen ikke eksisterer på vegsiden.

5.2.6 Oppsummering

På bakgrunn av de formelle styringsredskapene Departementet besitter overfor Statens vegvesen kan det se ut til at Departementets styring har klare trekk av regel- og resultatstyring. Samtidig pekte vi på enkelte forhold ved organiseringen som indikerte at gjensidig tillit mellom Departementet og etaten var viktig. Gruppeintervjuet i Statens vegvesen forsterker inntrykket av at det er stor tillit mellom de to partene. Særlig ser det ut til at Departementets tillit til Statens vegvesen er stor. En av informantene sier således at han oppfatter at Departementet har en ”fantastisk tillit” til Statens vegvesen. På denne måten blir partene i større grad gjensidig avhengig av hverandre, og normer om gjensidighet kan være vel så viktig som administrative ordre. Det virket stort sett som intervjudeltakerne var bevisste på og fornøyde med den tilliten etaten har hos Departementet.

Det kan imidlertid se ut til at Departementet er i ferd med å styrke styringen av Statens vegvesens virksomhet. Dette kommer til uttrykk gjennom en økning i henvendelsene fra Departementet, en voksende interesse for detaljer, og også det forhold at det er nedsatt et utvalg som skal utrede behovet for et selvstendig tilsyn for veginfrastrukturen. På andre områder, spesielt de mer ”forretningsmessige”

sidene av virksomheten, ser det derimot ut til at noen av intervjuedeltakerne kunne tenkt seg at Departementet stilte større krav.

5.3 Styringens innhold

5.3.1 Ulike interesser: Konflikter mellom kostnader/effektivitet, og andre samfunnshensyn

Intervjuene i Statens vegvesen og Departementet etterlot generelt et inntrykk av at det i langt mindre grad eksisterer konflikter mellom Statens vegvesen og Departementet mellom kostnader/effektivitet og andre hensyn, enn hva som er tilfelle for henholdsvis NSB og Avinor, og Departementet.

En av informantene i Statens vegvesen mente at etaten nok ikke hadde samme fokus på overskudd/underskudd som statlige aksjeselskap, og at de ikke sto overfor tilsvarende konflikt som NSB og Avinor når det gjaldt å dekke inntekts- og utgiftssiden.

5.3.2 Bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn

Både for NSB og for Avinor så det ut til å være en generell motsetning mellom Departementet som politisk aktør, og forvaltningsorganene som en mer kommersiell aktør. Denne problematikken ble også drøftet under intervjuet med Statens vegvesen.

Som nevnt i avsnitt 5.2.2 har Samferdselsdepartementet stilt opp noen krav om effektivisering i etaten. Bortsett fra disse kravene ser det imidlertid i liten grad ut til at Departementet legger føringer på *etatens overordnede strategi*, kanskje spesielt overfor brukerne.

Når det gjelder Statens vegvesen som tjenesteleverandør, erkjente flere av informantene i Statens vegvesen at etaten nok kan bli mer forretnings- og markedsorientert. En av informantene opplevde at brukerkrav i samfunnet endrer seg, noe som for eksempel kommer til uttrykk gjennom at publikum ikke ønsker å være nødt til å møte opp på trafikkstasjonene i forbindelse med førerkort på samme måte som tidligere. Informantene opplevde allikevel ikke at endret praksis på trafikkstasjonene hadde vært noe Departementet hadde signalisert at de ønsket en endring på. Flere av informantene mente således at Departementet nok ikke hadde tatt inn over seg den endringen som har foregått i publikums brukerkrav. Informantene ga under intervjuet uttrykk for at disse betraktningene var deres egne, og ikke tema som var blitt tatt opp med Departementet.

En av informantene pekte også på at service ikke er omtalt i statsbudsjettet, og oppfattet heller ikke at det er nok i fokus ellers.

5.3.3 Konflikter mellom ulike samfunnshensyn

Under intervjuene i Statens vegvesen og Departementet ble flere målkonflikter med bakgrunn i henholdsvis faglige og politiske vurderinger trukket fram. Prosessen rundt Nasjonal Transportplan var imidlertid nyttig i forhold til å kunne veie denne typen mål mot hverandre, understreket en av informantene i

Departementet. NTP legger også sterke føringer for de årlige budsjettene. Samtidig var det, som flere av informantene fremhevet, ikke nødvendigvis snakk om konflikter mellom Departementet og Statens vegvesen, men like gjerne mellom politikernes oppfatninger og vurderinger av mer faglig art. De viktigste målkonfliktene omfattet:

Investerings vs. ferdigstilling og drift

En av deltakerne på intervjuet i Statens vegvesen fortalte at de sakene det generelt har vært mest press på i statsbudsjettet, har vært manglende bevilgninger i forbindelse med ferdigstilling av utbyggingsprosjekt. Dette skyldes imidlertid i større grad politikerne enn Departementet, mente denne informanten, og fortalte at

”En politiker er ikke så veldig opptatt av å gjøre ferdig et anlegg, han er først og fremst opptatt av å begynne nye.”

En annen informant mente at etaten i tillegg opplevde at hvis en veg først var bygget, var det allikevel ikke alltid slik at Statens vegvesen fikk forståelse for at den også måtte driftes og vedlikeholdes. Begge disse informantene fortalte altså om konflikter mellom på den ene siden å høste anerkjennelse for å vedta og å sette i gang prosjekt, og på den andre siden manglende forståelse for de totale kostnader som påløper i ferdigstillingen og vedlikeholdet av disse prosjektene.

Framkommelighet vs. distriktshensyn

Satsingen på vegutbygging i distriktene kontra satsing på stamveger og utfartsårer ble tatt opp av informantene i både Departementet og i Statens vegvesen. I begge intervjuene lot det til at informantene mente det var *politikere* som først og fremst var opptatte av veg som distriktspolitikk, og fra Vegvesenets informanter ble det påpekt at de samme politikerne i mindre grad var opptatte av byutvikling.

Miljø vs. trafiksikkerhet og framkommelighet

Salting ble trukket fram som et eksempel på denne typen konflikt. Salting er bra for framkommeligheten og trafiksikkerheten, men dårlig for miljøet. Statens vegvesen har i den sammenheng sagt at de ikke kan kutte ut salting, men i stedet vil jobbe med å finne mer miljøvennlig salting. Fastsetting av fartsgrenser er et annet eksempel på avveininger mellom miljø og framkommelighet.

6 Statlig styring på tvers av sektor og tilknytningsform

6.1 Innledning

Den empiriske gjennomgangen i kapitlene 3, 4 og 5 har vært styrt ut i fra prosjektets to første problemstillinger:

1. Hvilke styringsredskaper finnes, og hvordan anvendes de av Departementet? (Styrings form)
2. Hvilke emner og felt kan Departementets styring handle om, og hvilke emner og felt blir det fokusert spesielt på? Har dette endret seg over tid? (Styrings innhold)

Gjennomgangen av Departementets tilgjengelige styringsredskaper og anvendelsen av disse indikerte at de største forskjellene ligger i hvordan styringsredskapene blir *anvendt* overfor hvert enkelt organ. Dette er kanskje spesielt tydelig i sammenlikningen av NSB AS og Avinor AS, hvor det formelt er mange likheter i hvilke styringsredskaper som finnes.

Når det gjelder hvilke emner og felt Departementets styring kan handle om og hvilke det rent faktisk blir fokusert på, så det ut til at forholdet mellom Departementet og de to selskapene var preget av en generell konflikt mellom politiske eller prinsipielle hensyn på den ene siden, og bedriftsøkonomiske hensyn på den andre.

6.2 Forskjeller i styrings form

6.2.1 Oppsummering

Gjennomgangen i kapittel 3, 4 og 5 har vist at det ikke bare er forskjeller i styringen av statlige aksjeselskaper og etaten, men også *mellom* de statlige aksjeselskapene i denne studien. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste forskjellene.

Tabell 6.1: Sammensetning av styringsmidler for hvert organ.

	Reguleringer	Økonomiske instrumenter	Formelle og uformelle relasjoner	Resultatstyring	Samlet virkemiddelbruk
NSB AS	Noe	Kjøp svært viktig for persontransporttilbudet	Eierstyring. Lite kontakt i styringsøyemed	Et utviklet sett av måleparametre og resultatkrav. Lite målrettede krav til rapportering?	Prinsipiell vektlegging av rolleklarhet, i realiteten ikke like tydelige skiller.
Avinor AS	Omfattende	Kjøp benyttes for tiden ikke, men mulighet for det.	Eierstyring. Kontakten fortsatt preget av gammel ordning?	Rapportering på en del tradisjonelle måleindikatorer. NTP og finansieringssystemet gir ingen resultatkrav	Vektlegging av rolleklarhet, men samtidig ønske om å se midlene i sammenheng
Statens vegvesen	Viktig på en del områder	Statens vegvesen spiller en rolle i utformingen av budsjettproposisjonen	Etatsstyring. Tett og økende kontakt.	Omfattende resultatkrav gjennom NTP, mye rapportering.	Rolleklarhet ikke definert som noe mål

Vi ser av tabellen at styringen av Avinor har likhetstrekk med NSB når det gjelder styring gjennom relasjoner, og i vektleggingen av rolleklarhet. Samtidig har Avinor visse likhetstrekk med Statens vegvesen når det gjelder styring gjennom reguleringer. Når det gjelder resultatstyring; styring gjennom måleparametre og resultatkrav, ser det derimot ut til at Avinor skiller seg ut fra NSB og Statens vegvesen.

6.2.2 Tilknytningsform og styringsutfordringer

Reguleringer ble oppfattet som et viktig styringsmiddel av alle tre organ, men kanskje spesielt Avinor. I *Avinors* tilfelle legger reguleringer betydelige føringer spesielt på flysikkerhetstjenesten, opprettholdelse av lufthavner samt nivået på luftfartsavgiftene. Siden reguleringer spiller en så stor rolle for virksomheten i selskapet, understreket flere av informantene i Avinor at de ønsker *stabilitet* i reguleringene, og noen av informantene mente at styring gjennom reguleringer ikke alltid sikret tilstrekkelig stabile rammebetingelser for selskapet. I *Statens vegvesens* tilfelle var reguleringer først og fremst viktig for fagområdene trafikant og Kjøretøy. Hos *NSB* ble reguleringer oppfattet som et noe slumrende styringsmiddel, men svært potent når det først ble tatt i bruk⁴⁶.

Funnene i denne studien indikerer altså ikke at det er noen sammenheng mellom tilknytningsform og betydning av eller problemer med reguleringer som styringsmiddel. Avinor var det organet i studien som i størst grad ble styrt av reguleringer, men dette kan forklares med luftfartssektorens egenart. Siden

⁴⁶ Beslutningen og vedtaket om å konkurranseutsette Gjøvikbanen ble trukket fram som det viktigste eksemplet på en regelendring som hadde fått store konsekvenser for selskapets virksomhet.

reguleringer legger omfattende føringer for Avinors virksomhet synes det også naturlig at man i dette organet i større grad enn i de andre har erfart og reflektert over problemer med denne styringsformen, spesielt i forhold til nye reguleringer og stabile rammebetingelser for selskapet.

Bruk av *økonomiske instrumenter* ser ut til å spille en betydelig større rolle i styringen av NSB enn i styringen av de andre to organene. NSB har et detaljert sett av bestemmelser om utformingen av trafikktilbudet, rapportering og sanksjonsmekanismer. I Avinors tilfelle er dette styringsmidlet prinsipielt tilgjengelig, men Departementet har ikke benyttet ordningen med kjøp av lufthavntjenester de senere årene. Kjøp av flyrutetjenester har holdt et stabilt nivå, og ser dermed heller ikke ut til å ha blitt benyttet som noe redskap for å gjøre endringer i selskapets praksis. Når det gjelder *Statens vegvesen*, benyttes ikke kjøp som et styringsinstrument. Finansielle instrument har allikevel en betydning gjennom tildelingen av midler over statsbudsjettet. I budsjettprosessen mellom Departementet og Statens vegvesen ser det imidlertid ut til at Departementet i stor grad støtter seg til etatens kompetanse og ekspertise.

Siden økonomiske instrumenter blir benyttet i så forskjellig grad overfor de tre organene synes det vanskelig å peke på fellestrekk i betydningen av eller problemer med i styringen av disse organene. I den grad man kan snakke om noen likhet må denne være størst mellom NSB og Avinor - i og med at muligheten for kjøp av tjenester fra de to selskapene rent prinsipielt ligger der. I økonomiske instrument forstått som budsjettprosesser, ble deltakelse i og påvirkning på disse i første rekke omtalt av informantene i Statens vegvesen. Dette kan tyde på at etaten i studien oppfatter at den sitter nærmere disse prosessene enn hva selskapene gjør, men det kan også bety at selskapene og etaten tillegger økonomiske instrumenter ulik betydning og således vektlegger ulike aspekter ved det.

Styring gjennom *formelle og uformelle relasjoner* har i denne gjennomgangen både betegnet eierstyring, formelle møter og uformell kontakt. Rent prinsipielt er det mange fellestrekk i hvordan eierskapet av Avinor og NSB er organisert; begge selskap har en ordning med § 10-plan og Eiermelding. Gjennom intervjuene fikk vi imidlertid inntrykk av at dette instrumentet har større betydning i styringen av Avinor og Statens vegvesen enn i styringen av NSB. I Avinors tilfelle ser det ut til at Departementet legger stor vekt på selskapets sektorpolitiske formål, noe som påvirker eierstyringen. Kontakten mellom de to partene ser også ut til å være preget av praksis fra tiden før selskapsdannelsen. Statens vegvesen ser på sin side ut til å ha en svært tett kontakt med Departementet, og det kunne se ut til at denne kontakten er økende framfor avtakende. Relasjonen mellom NSB og Departementet ble på den andre siden betegnet som en formalitet. Informantene i NSB oppfattet ikke Departementet som noen tydelig eier, verken gjennom generalforsamlingen eller Eiermeldingen.

Studien av formelle og uformelle relasjoner avdekket altså et skille mellom på den ene siden formell organisering og på annen side den praktiske utøvelsen. Hvis man ser på den formelle organiseringen, er likhetstrekkene mellom Avinor og NSB klart størst, mens likhetstrekkene mellom Avinor og Statens vegvesen blir tydelige hvis man ser på faktisk utøvelse og praksis. En nærliggende konklusjon i denne sammenheng er at den sterke betoningen av samfunnsansvar Avinor og Statens vegvesen har i sine instruksjoner vel så stor betydning for den praktiske styringen som hva formelle organisatoriske ordninger har.

Resultatstyring så ut til å ha stor betydning i styringen av Statens vegvesen. Gjennom NTP-prosessen blir det fremsatt resultatkrav til etaten, og disse blir i sin tur konkretisert i form av regionale Handlingsprogram. Etaten har også omfattende krav til rapportering. Også overfor NSB har Departementet fremsatt en rekke måleparametre og resultatkrav, i dette tilfellet gjennom kontraktene som regulerer persontransporttilbudet. Noen av informantene i NSB mente imidlertid at Departementets rapporteringskrav i liten grad ble brukt aktivt i styringsøyemed. Avinor blir ikke presentert for resultatkrav gjennom NTP-prosessen eller gjennom kontrakter, og kan dermed se ut til å være det organet som i denne studien i minst grad styres gjennom klart definerte resultatkrav.

Heller ikke anvendelsen av eller eventuelle utfordringer i forhold til resultatkrav ser altså ut til å henge sammen med tilknytningsform.

Når det gjelder *samlet virkemiddelbruk og rolleklarhet*, har vi gjennom denne studien fått inntrykk av at Departementets roller som regulator, eier og kjøper i styringen av både NSB og Avinor i praksis blir holdt mindre atskilt enn hva man kunne forvente ut fra dokumentgjennomgangen. I NSB opplevde flere at Departementet legger hensynet til rolleklarhet til side i saker det er spesielt viktig å få gjennomslag for. I Avinor ble det i nesten enda større grad gitt uttrykk for at Departementet ”hadde for mange hatter på”, og at de ikke nødvendigvis var så nøye med hvilken hatt de benyttet i styringen. For Statens vegvesen er derimot rolleklarhet i forholdet mellom Departementet og etaten i liten grad noe tema. Derimot kan rolleklarhet være et tema i forhold til interne organiseringen av etatens virksomhet.

Begge de statlige aksjeselskapene opplevde altså uklarhet i forhold til de ulike rollene Departementet spiller, tilsynelatende både i forhold til hvordan Departementet holder de ulike rollene fra hverandre, og i forhold til hvorvidt Departementet til enhver tid benytter den ”riktige” rollen. I styringen av etaten Statens vegvesen ser ikke rolleklarhet naturlig nok ut til å være noe problem; Departementet sitter med alle kortene, og trenger ikke foreta de samme avvegninger om hvilke kort som skal benyttes når.

Problemer med rolleklarhet ser dermed ut til å være den tydeligste sammenkoplingen tilknytningsform har med styringsutfordringer.

6.3 Forskjeller i styringens innhold

6.3.1 Oppsummering

Gjennomgangen i kapittel 3, 4 og 5 viste at det er betydelige forskjeller i hvilke emner og felt Departementets styring kan handle om, så vel som hvilke temaer det blir fokusert på, og er konflikter om. Tabellen nedenfor oppsummerer de viktigste forskjellene.

Tabell 6.2: Målkonflikter for hvert av organene

	Samfunnshensyn vs. effektivitet/kostnader		Ulike samfunnshensyn mot hverandre
	Konkrete konflikter	Bedriftsøkonomisk tenking vs. politiske hensyn	
NSB	Konflikter mellom effektivitet/lønnsomhet og: Distriktshensyn Kvalitet Samfunnsøkonomisk effektivitet	Lite konkrete avkastningskrav Departementet blir ikke opplevd som noen pådriver i etableringen av en bedriftskultur	Regionale hensyn vs. konkurransedyktighet Ulike vurderinger om satsingen på Sikkerhet og Miljø
Avinor	Konflikter mellom effektivitet/lønnsomhet og: Distriktshensyn Sikkerhet	Lite konkrete krav til avkastning og utbytte fra Departementets side Konflikt om Avinors rolle i samfunnsplanleggingen/etatsoppgaver. Avinor opplever at Departementet først og fremst ønsker fred og ro i selskapet, Departementet agerer ikke som en prinsipiell eier.	Trafikkvekst vs. Miljø
Statens vegvesen	Begrenset. Mindre fokus på bunnlinje i Statens vegvesen enn i de andre organene?	Mindre grad av konflikt enn selskapene. Etaten opplever imidlertid ikke Departementet som noen pådriver i forhold til å gjøre etaten forretnings- og markedsrettet	Investering vs. ferdigstilling og drift Framkommelighet vs. distriktshensyn (men dette blir først og fremst oppfattet som en konflikt mellom etaten og politikerne) Miljø vs. trafikkikkerhet og framkommelighet

6.3.2 Tilknytningsform og målkonflikter

Gjennomgangen av *konkrete konflikter mellom effektivitet/kostnader og ulike samfunnshensyn* indikerte at selskapene og etaten opplever dette ulikt. Mer konkret ser det ut til at NSB og Avinor oppfatter konflikten mellom effektivitet og kostnadsbesparelser på den ene siden, og ivaretagelsen av andre samfunnshensyn på den andre, som sterkere enn etaten Statens vegvesen. I avvegingen mellom regionale hensyn og effektivitet ser det ut til at Departementet og henholdsvis Avinors og NSBs har forskjellige syn på hvorvidt driften av henholdsvis små stasjoner og små lufthavner skal opprettholdes. I tillegg ser det ut til at Avinor og Departementet har forskjellig syn på sikkerhet; mens Avinor ønsker mest mulig sikkerhet for hver krone, fremstår Departementet og Luftfartstilsynet som mer forskrifts- og regelstyrt. For NSB er det blitt oppfattet som et dilemma at når Departementet tar skritt i retning av et marked med flere aktører og økt konkurranse, vil dette innebære at NSB får større vanskeligheter med å oppfylle sine avkastnings- og lønnsomhetskrav. Dokumentgjennomgangen og intervjuene i Statens vegvesen avdekket i liten grad denne typen konflikter.

Også når det gjelder avvegingen mellom *bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn* ser det ut til å være en forskjell på de to selskapene på den ene siden, og Statens vegvesen på den andre. Avinor og NSB ser i større grad enn Statens vegvesen ut til å oppfatte det som et problem at Departementet i liten grad er noen pådriver når det gjelder å etablere en bedriftskultur. Dette kan tolkes dit hen at

selv om Departementet har klart uttrykte forventninger om at selskapene skal gjennomføre sin virksomhet på en bedriftsøkonomisk kostnadseffektiv måte, kommer Departementet i begrenset grad med input til *hvordan* dette skal gjennomføres.

Når det gjelder avveieningen av *ulike samfunnshensyn mot hverandre*, ser det ut til at Statens vegvesen opplever vel så mange konflikter som de to selskapene. Sentrale konflikter for Statens vegvesens vedkommende omfatter for det første at beslutningstakernes ønske om å sette i gang nye prosjekt ofte er mye sterkere enn viljen til å ferdigstille og vedlikeholde vegen. Flere av informantene i Statens vegvesen opplevde allikevel at det i større grad var politikerne, og ikke Departementet, de opplevde disse konfliktene i forhold til. For det andre kan det ligge konflikter i prioriteringen mellom distriktsveger kontra stamveger og utfartsårer. Selv om antallet konflikter ser ut til å være høyere for Statens vegvesens enn for de andre organene, trenger det imidlertid allikevel ikke å være slik at det totale konfliktnivået er høyere. De konfliktene som finnes i selskapenes tilfelle kan stikke dypere og være mer ressurskrevende enn hva som er tilfelle for det totale antallet konflikter Statens vegvesen opplever.

I denne studien ser det altså ut til at de statlige aksjeselskapene i større grad enn etaten opplever en konflikt mellom ivaretagelsen av effektivitet og lave kostnader på den ene siden, og andre samfunnshensyn på de andre. Denne forskjellen synes naturlig sett ut i fra de tre organenes mandat. Når de to selskapene opplever et press på effektivitet, er det kanskje også naturlig at de i større grad enn Statens vegvesen også etterlyser rettleiding i hvordan de på best mulig måte skal tilrettelegg for effektivitet og bedriftsøkonomisk handlingslogikk.

I studien av ulike målkonflikter mot hverandre var det derimot ikke noen entydig sammenheng mellom tilknytningsform og målkonflikter. Dels skyldtes dette at selv om Statens vegvesen i antall ser ut til å oppleve flere konflikter mellom ulike mål, kan de konfliktene som finnes hos Avinor og NSB allikevel stikke dypere. Videre er det ikke godtgjort gjennom studien at en eventuell forskjell i opplevde målkonflikter skyldes tilknytningsform og ikke spesifikke trekk ved den enkelte sektor.

6.4 Hypoteser om styringens form og innhold

Vi antok i kapittel 2.4 at styringens form og innhold er gjensidig avhengige forhold. Videre fremsatte vi en hypotese om at *kravene til styringens innhold ville være sterkere dess sterkere de samfunnsmessige kravene til organet var, og dess mer de gikk på bekostning av kostnadseffektivitet*. Motsatt antok vi at *dersom Samferdselsdepartementet hadde små ambisjoner om hva som skal være styringens innhold, var det trolig at kravene til styringens form også ville være ganske små*.

Gjennomgangen av styringens form og innhold indikerer at disse hypotesene i grove trekk stemmer. Departementet besitter jevnt over sterkere styringsredskaper overfor Statens vegvesen enn overfor de to andre organene. Samtidig indikerte gjennomgangen av styringens innhold at Statens vegvesen har mindre fokus på bunnlinje enn de to selskapene, noe som naturlig nok indikerer at andre hensyn enn inntjening har høyere prioritet. NSB representerer et annet ytterpunkt. Her så

det ut til at styringen gjennom regelverk hadde relativt liten betydning i det daglige, samtidig som styring gjennom relasjoner, altså eierstyring og formell og uformell kontakt, hadde trekk av å være formaliteter. Samtidig ser det ut til at NSB er det organet i denne studien som i størst grad har fokus på kostnadseffektivitet. Avinor havner, ikke uventet, et sted mellom disse to ytterpunktene. Selv om selskapet er underlagt en relativt sterk regelstyring, har det allikevel en betydelig frihet gjennom muligheten til å krysssubsidiere virksomheten. Når det gjelder styringens innhold har selskapet betydelige samfunnsmessige hensyn å ivareta, noe Departementet også har gitt Avinor en irettesettelse på. Settett av formelle styringsmidler Departementet innehar overfor Avinor kan på denne måten sies å reflektere de spesielle utfordringene Departementet sto overfor når en infrastrukturforvalter og en tilnærmet monopolist skulle organiseres som et statsaksjeselskap.

Dokumentgjennomgangen, og ikke minst gruppeintervjuene, har imidlertid gitt indikasjoner på at det finnes flere andre forhold som påvirker innretningen av styringens form og innhold.

1. *Intern og ekstern uro gir økt styring.* Både informantene i NSB AS og Avinor AS lot til å være av den oppfatning at ro rundt selskapet var viktig for Departementet, nærmest et mål i seg selv. Ved intern eller ekstern uro som fikk uønsket oppmerksomhet i media eller på Stortinget var Departementet nødt til å drive ”brannslukningsarbeid”, og følge opp organene tettere enn det som ellers var tilfelle.
2. *Økt tillit gir redusert styring.* Denne hypotesen kan på mange måter sies å være en antitese til hypotese 1. Samtidig er det naturlig å legge mer i begrepet ”tillit” enn et fravær av intern og ekstern uro. Spesielt i Statens vegvesens tilfelle ble tillit fremhevet som en viktig faktor. Tilliten bygget både på Departementets erfaring med etaten som en *lojal tjener* (Departementets ”forlengede arm”), og etatens betydelige *kompetanse*. Lojalitet og kompetanse utgjør på denne måten de viktigste elementene i tillitsforholdet mellom Departementet og forvaltningsorganet.
3. *Målkonflikter bestemmes i betydelig grad av den sittende regjeringen.* Siden styrken på styringsredskapene ser ut til å henge sammen med graden av konflikter, har også denne hypotesen betydning for forholdet mellom styringens form og innhold. Flere av målkonfliktene som har vært omtalt i denne rapporten ser ut til å være et resultat av skiftende politiske målsettinger og prioriteringer, som Departementet er et talerør for. En informant i Samferdselsdepartementet påpekte da også at Departementet i større grad enn de underliggende organene er politisk styrt. Statlige aksjeselskaper eller etater er på sin side satt til å gjøre en faglig jobb. Dette vil normalt bety at Departementets prioriteringer skifter langt oftere enn de faglig funderte prioriteringen hos de underliggende organene. Det er videre naturlig å anta at noen regjeringer vil ha en transportpolitikk som er mer i tråd med faglig funderte standpunkt enn andre.

4. *Økt kunnskap gir økt styring.* Intervjuene både i NSB og i Statens vegvesen bidro til formuleringen av denne hypotesen. Hos NSB fortalte flere av informantene at det virket som Departementet hadde tatt med seg tankegodset fra anbudsrunder om Gjøvikbanen inn i kontraktsforhandlingene om NSBs ramme- og kjøpsavtale. Dette hadde i sin tur ført til at leveransebeskrivelsene var blitt langt mer detaljerte enn før. Det ser altså ut til at Departementet gjennomgikk en læringsprosess om kontraktsforhandlinger i forbindelse med Gjøvikbanen, og bruker den nye kunnskapen til en tetter styring av NSB. Intervjuet i Statens vegvesen kan sies å representere en motsatt logikk til hypotesen om at økt kunnskap gir økt styring. Under intervjuet i Statens vegvesen nevnte flere av informantene at Departementet hadde relativt lite fagkunnskap om vegspørsmål, og derfor var nødt til å ha tillit til etatens ekspertise.

Disse hypotesene vil bli belyst nærmere i en nærmere studie av Avinor, i prosjektets neste del.

FASE II

7 Avinor: Styringsmidler

7.1 Innledning

Som redegjort for i kap. 2.2, ble den komparative studien av Departementets styringsmidler strukturert rundt fem hovedkategorier. Kategoriene var *Reguleringer, Økonomiske instrumenter, Formelle og uformelle relasjoner, Resultatstyring og Samlet virkemiddelbruk*. Etter vår vurdering fungerte denne kategoriseringen bra, og vi har derfor i hovedsak videreført denne inndelingen i fase II, med to unntak. For det første har vi under punktet ”uformelle og formelle relasjoner” valgt å benytte begrepet ”eierrelasjon” mer direkte. Dette har bakgrunn i at Departementets relasjon som eier er sentralt i forholdet til aksjeselskapet Avinor. For det andre har vi byttet ut ”Resultatstyring” med ”Betydning av NTP”. Dette er rett og slett på grunn av at resultatstyring i svært liten grad blir benyttet som et styringsmiddel overfor Avinor.

Vi viser til kap. 4.2 for en gjennomgang av formelle styringsredskaper og en del synspunktet på bruken av dem, samt kap. 6.2.2 for en drøfting av tilknytningsform og styringsutfordringer.

Intervjuene i fase I ble gjennomført høsten 2006, mens intervjuene i fase II ble gjennomført høsten 2008. Selv om endringer i holdninger til og utøvelsen av styringsmidler i utgangspunktet ikke var en av problemstillingene for fase II, var dette likevel et tema som kom opp på samtlige intervjuer som ble gjennomført, og som derfor gjenspeiler seg i fremstillingen nedenfor. Spesielt ser det ut til at holdningen til kjøp som styringsmiddel har endret seg i Avinor. Dette vil vi komme tilbake til i kap. 7.3.

7.2 Reguleringer

Reguleringer betraktet som et styringsmiddel handler om hvordan vedtak, regelendringer, beslutninger og pålegg påvirker virksomheten i Avinor. Både dokumentgjennomgangen og intervjuene som ble gjennomført i fase I viste at store deler av Avinors virksomhet, og spesielt sikkerhetsdelen, er gjennomregulert. Dette trekket ved styringen av Avinor ser imidlertid ut til å knytte seg til spesielle trekk ved sektoren snarere enn til valg av styringsform. Samtidig finnes det særnorske løsninger også på luftfartsområdet. Den viktigste er nok at det er Samferdselsdepartementet som fastsetter Avinors takstregulativ. I tillegg mente flere av informantene i fase I at Departementets regelendringer ved flere anledninger hadde kommet brått på, og således representerte en utfordring i forhold til Avinors behov for stabile rammebetingelser.

Intervjuene som ble gjennomført i fase II, bekreftet i all hovedsak inntrykkene fra fase I. Informantene var innforstått med at EU og det indre marked regulerer mye av virksomheten innefor luftfarten. Regelverket som sådan er det derfor sjelden uenigheter om.

7.2.1 Tolkning av og dispensasjon fra regelverket

Selv om det sjelden er uenighet om regelverket i seg selv, fortalte informantene i Avinor at det kunne være uenighet om hvor strengt regelverket skal tolkes, og om mulighetene for å dispensere. Tolkninger av regelverket på flysikkerhetsområdet blir normalt foretatt av Luftfartstilsynet. Både informantene fra Departementet og fra Avinor vektla allikevel at man jobbet med å holde en god dialog mellom Avinor og tilsynet, og begge parter oppfattet det også slik at dialogen mellom de to generelt var god.

7.2.2 Fastsetting av takstregulativet

Når det gjelder fastsetting av takstregulativet hadde Departementet og Avinor et noe ulikt syn på hvor stor grad av påvirkningskraft Avinor hadde. Informantene i Departementet var av den oppfatning at de generelt var lydhøre overfor Avinor, og at Avinor var en viktig premissleverandør i prosessen. Spesielt den ene informanten i Avinor mente derimot at Avinor i både 2006 og 2007 ble ”overstyrt” av Departementet i fastsettelsen av takstregulativet. Blant annet fikk Avinor utført en utredning på differensiering mellom innenlands og utenlands flygninger, hvor det ble konkludert med at avgiftene på utenlands flygninger burde øke mer enn avgiftene på innenlands flygninger. Argumentene fra utredningen ble imidlertid ikke tatt hensyn til fra Departementets side i det hele tatt, i følge denne informanten.

Informantene i Avinor var i tillegg opptatte av at Avinor selv må gjøre et enda bedre forarbeid overfor Departementet for å bli hørt i prosessen rundt takstregulativet. Selskapet har selv et ansvar for å forklare tanker og ideer for Departementet, sa den ene informanten. Det kan se ut til at denne strategien har vært vellykket. I alle fall opplevde den ene informanten i Samferdselsdepartementet at Avinor var blitt noe mer aktive i å synliggjøre sine utfordringer og dilemmaer.

Alt i alt kan det altså se ut til at man har beveget seg i retning av en ordning hvor Avinor selv er mer aktive i forhold til å formidle sine argumenter, noe som også er blitt oppfattet av Departementet, og har ført til at Avinor har fått mer gehør i fastsettelsen av takstregulativet som ble utformet i 2008 enn i de to foregående årene. Mer konkret ser man ut fra takstregulativet for 2009 at Departementet har tatt hensyn til Avinors innspill slik at av hensyn til situasjonen i luftfartsmarkedet og økonomien generelt, ble avgiftene økt mindre enn ventet prisstigning i samfunnet (Samferdselsdepartementet 2008a).

7.2.3 Stabilitet i reguleringene

Også under intervjuene i fase II trakk informantene fra Avinor fram raske omveltninger som følge av omfattende regelendringer som et problem for

selskapet. Spesielt på security-området har flere regelendringer kommet brått på, noe som oppfattes som uforutsigbart for Avinor. En av informantene i Avinor nevnte økseepisoden på et Kato Air-fly⁴⁷ som et nasjonalt eksempel.

Informantene i Departementet mente derimot at Samferdselsdepartementet i det store og hele etterstreber stabilitet i reguleringene, selv om tendensen de senere år har vært at nytt regelverk kommer fra EU i et akselererende tempo. For eksempel har man foretatt en gradvis implementering av ”Single European Sky”, forteller en av informantene. Også i Departementet erkjente imidlertid informantene at enkelte reguleringer på security-området har vært hendelsesstyrte, og at det på dette området har kommet store endringer i løpet av kort tid.

7.3 Økonomiske instrumenter

Økonomiske styringsinstrumenter omfatter Departementets kjøp av tjenester fra selskapet. Dokumentgjennomgangen i fase I viste at kjøp som styringsmiddel i svært liten grad blir benyttet overfor Avinor. Det har ikke vært bevilget midler til kjøp av infrastrukturtenester fra Avinor siden 2005, selv om dette fortsatt er prinsipielt mulig. Når det gjelder kjøp av flyrutetjenester blir dette fortsatt gjennomført av Departementet, men det ser ikke ut til at Departementet aktivt benytter denne ordningen til å styre Avinor (Se også kap. 4.2.2). Ulønnsomme flyplasser får i stedet støtte gjennom subsidiering fra lønnsomme flyplasser (krysssubsidiering).

Da vi gjennomførte gruppeintervjuene i fase I høsten 2006, ga informantene i Avinor uttrykk for at de i det store og hele var fornøyde med dagens ordning, og at den ga større fleksibilitet enn en ordning hvor Departementet systematisk benytter kjøp som et virkemiddel.

7.3.1 Kjøp av infrastrukturtenester: et reelt eller prinsipielt styringsmiddel?

Det er nærliggende å tenke seg at en ordning som ligger ubenyttet i år etter år, etter hvert blir mer et prinsipielt tankeeksperiment enn et praktisk styringsmiddel. Når det gjelder kjøp som en ordning mellom Departementet og Avinor, finnes posten fremdeles på statsbudsjettet. Rent praktisk innså imidlertid personene vi snakket med både i Avinor og i Departementet at det kunne bli vanskeligere å hente fram igjen dette middelet. Etter hvert som årene gikk, ble det stadig enklere for politikerne å tenke at Avinor går av seg selv. Da er det også naturlig å forvente at det skal stadig mer til for at det skal være vilje til å gå tilbake til den gamle ordningen. En av informantene påpekte også at størrelsen på et eventuelt kjøp også blir stadig større, noe som er med på å gjøre det potensielle kjøpet til en stadig større budsjettmessig belastning, og dermed også til en stadig tyngre politisk beslutning å ta.

⁴⁷ 29. september 2004 ble pilotene om bord på et Kato Air fly mellom Narvik og Bodø angrepet av en mann med øks. På dette tidspunktet fantes det ingen sikkerhetskontroll på de regionale flyplassene, men dette ble det gjort endringer på kort tid etter.

For å skape større klarhet rundt dette spørsmålet har derfor Avinor tatt opp med Departementet at man må gjøre noe med disse rammebetingelsene. Mest sannsynlig vil det komme en drøfting og presisering av investeringsutfordringen i forbindelse med den neste Eiermeldingen⁴⁸.

7.3.2 Synspunkt på kjøp av infrastruktur tjenester

Personene vi intervjuet i Avinor i fase II ga uttrykk for en annen holdning til kjøp som styringsmekanisme enn synspunktene vi fikk på denne ordningen i fase I, og pekte på flere problemer ved dagens ordning.

For det første mener en av informantene at krysssubsidiering er en krevende ordning som ikke er bærekraftig over tid. I dagens marked får Oslo Lufthavn konkurranse fra Rygge og Torp, aktører som ikke har det samme subsidieringsansvaret som Avinor. Denne informanten etterlyser like vilkår for infrastrukturaktørene innenfor luftfarten, og mener at like vilkår er uforenelig med at Oslo Lufthavn skal være nødt til å overføre hele sitt overskudd til underskuddsflyplasser.

For det andre peker en av informantene i Avinor på at ordningen med krysssubsidiering kan skape interne spenninger i selskapet, spesielt i tider hvor økonomien går tregt. Da er det ikke nødvendigvis så enkelt å være representant for en underskuddsflyplass i organisasjonen.

For det tredje finnes det, som en av informantene påpekte, eksempler på at Avinor har vært nødt til å stoppe store investeringer som i henhold til beregningene vil være lønnsomme på sikt, rett og slett fordi det regionale nettet krever så mye ressurser. Flyplassene på Sola og på Værnes er eksempler på dette, hvor investeringer opp mot en milliard kroner har måttet legges på is. Når krysssubsidieringen gir seg slike utslag er det ikke bare uheldig for de langsiktige resultatene til selskapet, det svekker også incentivet til å drive lønnsomt, mener en av informantene.

Å gå over til en ordning der Departementet kjøper tjenester av Avinor ville ikke redusert fleksibiliteten til selskapet, mente de to informantene i Avinor. Dette ble begrunnet med at selskapet uansett har klare retningslinjer å operere etter, og at omtrent halvparten av virksomheten som foregår er samfunnsoppgaver. Disse retningslinjene binder opp selskapets virksomhet uansett, mente derfor disse personene. Dette standpunktet til kjøp skiller seg altså markant fra synspunktene vi møtte i Avinor i 2006.

Informantene i Departementet lot til å ha et mer pragmatisk forhold til kjøpsordningen, og så fordeler og ulemper ved både kjøp og krysssubsidiering. Ved krysssubsidiering er det, som en av informantene påpekte, en svakhet at reelle kostnader ikke blir synliggjort. I tillegg blir opprettholdelsen av infrastruktur tjenester kanskje mer sårbar for svingninger i markedet. På den andre siden har man gjennom krysssubsidieringen avpolitisert finansieringen av ulønnsomme flyplasser. Dagens ordning er uavhengig av årlige budsjettprosesser, noe som i utgangspunktet bidrar til økt forutsigbarhet. En av informantene i Departementet mente også at hvis man valgt å kjøpe tjenester fra Avinor, kunne dette fungere

⁴⁸ Eiermeldingen (St.meld. nr. 48 (2008-2009)) ble lagt fram i juni 2009.

som en sovepute. Selskapet ville få mindre insentiv til å finne ut av hvordan ting kan løses på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

Drøftingen har vist at det er flere momenter ved kjøpsordningen som i utgangspunktet kan fremstå som paradokser, eller til og med selvmotsigelser.

For det første så vi altså at mens informantene vi intervjuet i Avinor i høsten 2006 fremsto som svært positive til kryssubsidiering, hadde informantene vi intervjuet høsten 2008 et helt annet syn på saken. Nå har vi ikke intervjuet de samme personene, derfor kan det selvfølgelig være at de som var positive i 2006 fortsatt ville vært positive i 2008. Det kan imidlertid også være slik at endringer i Avinors økonomiske situasjon har endret forutsetningene for kryssubsidiering. I en romslig økonomisk situasjon, som Avinor hadde i 2006, har selskapet en betydelig sum penger å disponere, og det vil da være mulig å *både* ivareta kravet om å opprettholde ulønnsomme flyplasser og å gjøre forbedringer på den lønnsomme delen av virksomheten. I en slik situasjon synes det naturlig at Avinor ser det som en fordel at en del av overveiningene rundt deres kommersielle virksomhet kan foretas uten Departementets innblanding. I 2008 bidro imidlertid en generell nedgang i økonomien til nedgang i flytrafikken, og reduserte inntekter for Avinor. I en slik situasjon må Avinor allikevel subsidiere ulønnsomme flyplasser, og på kort sikt har dette altså gått på bekostning av investeringer innenfor den kommersielle delen av virksomheten. Da bidrar den økonomiske situasjonen i seg selv til at Avinors fleksibilitet blir minimal.

For det andre fryktet altså en informant i Avinor at dagens ordning med *kryssubsidiering* kunne svekke Avinors insentiv til å drive økonomisk effektivt, mens en informant i Departementet fryktet at en utstrakt bruk av *kjøpsordningen* kunne bidra til det samme. Sistnevnte bekymring henger nok sammen med at Avinor er tilnærmet monopolist, og at prisen på tjenestene Departementet eventuelt skal kjøpe derfor ikke kan fastsettes gjennom noen markeds mekanisme. Selv om det for tiden ikke er aktuell politikk, er det fullt mulig å lyse ut drift av lufthavner på anbud.

Det er videre grunn til å tro at Departementet, i alle fall i en overgangsfase, vil ha problemer med å ha tilstrekkelig kompetanse til å foreta en ”riktig” fastsetting av priser og andre betingelser i eventuelle kjøpskontrakter. Dette er ikke minst et problem fordi kostnader og ressursbruk er lite synlig i dagens system med kryssubsidiering. Det kan derfor tenkes at Departementet frykter at resultatet av en kjøpsprosess blir at tjenester blir priset for høyt, og at Avinor følgelig ikke trenger å fornye eller forbedre sine rutiner.

Når det gjelder bekymringen om hvorvidt kryssubsidiering gir tilstrekkelige insentiv til å drive lønnsomt, er det forståelig at det er frustrerende å måtte stanse lønnsomme investeringer. Ved at Avinor og flyplassledelsene er klar over at overskuddet ved driften av lønnsomme flyplasser i alle tilfeller ikke kommer egen flyplass til gode i form av nye investeringer, kan det redusere motivasjonen for å gjøre overskuddet så stort som mulig.

Så vidt vi kan vurdere, er ikke Avinors situasjon i dette tilfellet annerledes fra prioriteringer andre selskap som opplever økonomisk trangere tider kan være nødt til å ta. Det kan allikevel tenkes at en vanlig eier, med tilstrekkelige økonomiske ressurser, ville tilført selskapet mer kapital i et slikt tilfelle.

7.3.3 Kjøp av flyrutetjenester

Informantene hadde generelt få anførsler til ordningen med kjøp av rutetjenester. Det så ut til å være enighet om at *nivået* på Samferdselsdepartementets kjøp av rutetjenester i praksis har lite å si for Avinors virksomhet og kostnader, siden én flyrute om dagen betyr at Avinor må ha bemanning på flyplassen hele dagen, og vakthold om natten. Ved vurdering av nedleggelse av enten lufthavn eller rute må kjøp av lufthavntjenester og kjøp av flyrutetjenester vurderes samlet.

En av informantene i Departementet fortalte at ESA nå hadde gitt signaler om at de kom til å skjerpe kontrollen med at betingelsene for såkalte FOT⁴⁹ er til stede, noe som vil stille skjerpede krav til dokumentasjon på at flyruten faktisk er ulønnsom.

7.4 Eierrelasjonen

Betraktet som styringsmiddel omfatter eierrelasjonen § 10-ordningen, eiermelding, styre, samt formell og uformell kontakt mellom Departementet og Avinor. Dokumentgjennomgangen og intervjuene i fase I indikerte at Departementet la stor vekt på Avinors sektorpolitiske formål. I tillegg preget gammel praksis fra tiden før selskapsdannelse fremdeles rutinene for kontakt mellom Departementet og Avinor. I sum ga disse kjennetegnene inntrykk at Departementet benytter eierrelasjonen til en ganske tett oppfølging og styring av Avinor.

Intervjuene som ble gjennomført i fase II avkreftet ikke inntrykket fra fase I, men indikerte at det kan ha skjedd en viss utvikling i hvordan eierrelasjonen utøves, fra 2006 til 2008.

7.4.1 Utvikling i eierrelasjonen

Informantene i fase II var generelt enige i at eierrelasjonen hadde ”gått seg til” og ”falt på plass” i løpet av den tiden som er gått siden Avinor ble omdannet til et AS. Samtidig var informantene innforståtte med at eierstyringen i Avinor er spesiell, og at den må balanseres i forhold til de andre rollene Departementet innehar.

En informant i Avinor fortalte at enkeltpersoner hadde vært viktige i prosessen med å etablere et sterkere og mer slagkraftig styre. Denne personen trakk spesielt fram Inge K. Hansen, som har vært styreleder siden 2006, og som hele tiden skal ha vært svært tydelig på at viktige saker skal gå gjennom styret. I henhold til denne informanten hadde det vært gjennomført flere møter mellom Avinor og Departementet, hvor førstnevnte hadde tatt opp at Departementet ”tråkket i Avinors bed”, altså beveget seg inn på Avinors enemerker.

Sett fra Departementets side lot det til at man hadde tilpasset seg valget av modell, og at en naturlig konsekvens av dette valget var at Departementet ikke kan gå inn og instruere Avinor like enkelt som tidligere.

⁴⁹ FOT er en forkortelse for ”forpliktelse til offentlig tjenesteyting.”

Synet på den uformelle kontakten mellom Avinor og Departementet så også ut til å ha endret seg noe siden intervjurunden i 2006. Flere av informantene opplevde at det var blitt mindre av den typen uformell kontakt som inneholdt styringssignaler. En av informantene i Avinor fortalte dessuten at det hadde foregått en opprydding i enkelte aspekter ved uformelle styringssignaler, spesielt hadde Avinor tatt opp og fått slutt på at Departementet sendte brev direkte til lufthavnene, og ikke via Avinor⁵⁰. En av informantene i Departementet mente på sin side at det fremdeles gikk ut uformelle styringssignaler fra Departementet, og mente at det ville vært unaturlig om Avinor skulle være uvitende om Departementets syn mellom hver generalforsamling. Uformell kontakt som i mindre grad kan betegnes som styringssignaler ser ut til å foregå i omtrent samme utstrekning som før.

7.4.2 §10-plan og Eiermelding

Eierskapsmeldingen som legges fram for Stortinget annethvert år blir generelt betegnet som svært viktig av informantene. Både Avinor og Departementet betrakter meldingen som et strategisk instrument.

Informantene i Avinor vurderer det slik at Eiermeldingen mer er en trygghet for Avinor enn et styringsmiddel for Departementet. Gjennom Eiermeldingen vet Avinor hva de har å forholde seg til i den kommende toårsperioden, de har noe å planlegge i forhold til. Informantene i Avinor mente også at Avinor i det store og hele hadde fått gjennomslag for sitt syn i prosessen rundt eierskapsmeldingen. De styringssignalene som lå i den forrige eierskapsmeldingen (Samferdselsdepartementet 2006b), bygde i stor grad på ting Avinor selv hadde skrevet, mente en av disse informantene.

Informantene i Departementet mente at selv om Departementet tar hensyn til Avinor i prosessen med Eiermeldingen, og kan hente inn tekstinnspill, er det Departementet selv som utarbeider vurderingsdelene av meldingen, og som til syvende og sist står fritt til å komme med, og faktisk gir, egne vurderinger.

Informantene hadde generelt få kommentarer til § 10-planen som styringsmiddel. Planen er Avinors melding, og en sentral arena for Avinor. Det Avinor tar med i § 10-planen er viktig for hva som kommer med i Eiermeldingen, og kan på den måten være et instrument for Avinor i forhold til hvilke tema selskapet har ønske om å få med i eierskapsmeldingen.

7.4.3 Kompetanse på eierskapsutøvelse

Siden Avinor er det eneste aksjeselskapet Luftfartsseksjonen i Samferdselsdepartementet har ansvaret for, fant vi det naturlig å ta opp spørsmålet om hvorvidt de ulike partene oppfatter det slik at Departementet har tilstrekkelig kompetanse på Eierstyring. Til sammenlikning har eierskapsavdelingen i NHD

⁵⁰ En av informantene i Departementet kommenterte på sitt utkast til rapport at han ikke var kjent med denne saken.

underseksjoner for økonomi og finans, analyse og jus, og benytter i tillegg konsulenttjenester (Tranøy m.fl. 2007⁵¹).

Informantene i Samferdselsdepartementet erkjente at det naturlig nok er begrensninger for hvor stor kompetanse en såpass liten seksjon, som Luftfartsseksjonen, kan ha. For å styrke kompetansen har man imidlertid etablert et internt *eierskapsforum* på tvers i Departementet, hvor medarbeidere fra seksjoner med eieransvar deltar⁵².

Informantene i Avinor pekte på et par problemer i forhold til Departementets kompetanse. En informant opplevde at Avinor brukte uforholdsmessig mye tid på å besvare henvendelser fra Departementet om selskapets regnskap og budsjett, spørsmål som i henhold til denne informanten kom fordi saksbehandlerne i Departementet rett og slett ikke har den typen fagbakgrunn som trengs for å forstå disse tingene. En annen informant i Avinor mente at begrenset kompetanse bidro til at man blandet de ulike styringsinstrumentene mer enn det som var meningen. I stedet for å utøve eierskap drev Departementet med et slags ministerstyre, mente denne informanten.

7.5 Betydning av NTP

Denne kategorien ble i den komparative delen betegnet som ”resultatstyring”, og henspilte på hvordan Departementet benyttet måleparametre og resultatkrav i sin styring av de ulike organene. Gjennomgangen i fase I viste imidlertid at Avinor ikke ble presentert for resultatkrav verken gjennom Nasjonal Transportplan (NTP) eller gjennom kontrakter, og at betydningen av dette styringsmiddelet således var svært begrenset i Avinors tilfelle. I forbindelse med den nye NTP har det imidlertid kommet signaler om at luftfarten i større grad enn tidligere skal være med, og vi fant det derfor naturlig å ta med et punkt om NTP også i gjennomgangen i fase II.

Informantene var generelt av den oppfatning at Avinor engasjerte seg mer i prosessen med NTP nå enn tidligere. De to informantene fra Avinor fortalte at Avinor har blitt mer bevisste på å sette ting i et helhetsperspektiv og å fokusere på luftfarten som et kollektivt gode og en særdeles viktig del av samfunnets infrastruktur, jfr. Lian et al (2005), som viser at Avinor er opptatt å få fram sin samfunnsnytte. NTP er også en mulighet for Avinor til å sette seg litt mer på kartet i forhold til den retningen transportpolitikken skal ta framover, mente en informant.

⁵¹ Faktisk betegner Tranøy m.fl (2007:47), i sin rapport om statlig eierskap i alminnelighet, staben i Eierskapsseksjonen i Nærings- og Handelsdepartementet som liten og med en smal bemanning, og reiser spørsmål med hensyn til om staben burde vært styrket.

⁵² Eierskapsforumet er også omtalt i Samferdselsdepartementets rapport om etatsstyring og eierskapsutøvelse (Samferdselsdepartementet 2008b).

7.6 Samlet virkemiddelbruk

Vi har studert Samlet virkemiddelbruk med hensyn på hvorvidt Samferdselsdepartementet vektlegger rolleklarhet i sin styring. Med rolleklarhet mener vi hvorvidt styringsmidlene reguleringer, kjøp og eierskap blir holdt fra hverandre.

I fase I fant vi at Departementets roller som regulator, eier og kjøper i praksis ble holdt mindre atskilt enn hva man kunne forvente ut fra dokumentgjennomgangen. Informantene i Avinor mente at for mange roller var samlet på et sted, og at Departementet ikke nødvendigvis var så nøye med hvilken rolle de til enhver tid benyttet seg av.

Intervjuene i fase II etterlot et inntrykk av at Avinor og Samferdselsdepartementet har ulik oppfatning av i hvilken grad rolleklarhet blir utøvd, så vel som i hvilken grad det er ønskelig å etterstrebe en størst mulig grad av rolleklarhet.

7.6.1 Avinors oppfatning av rolleklarhet

Informantene vi intervjuet i Avinor hadde i det store og hele samme oppfatning av og holdning til rolleklarhet som informantene vi intervjuet i Avinor høsten 2006. I hovedsak gikk deres syn ut på at det i stor grad var ønskelig at Departementet holdt de ulike rollene klart atskilt, men at dette ikke alltid var tilfelle i praksis. Spesielt i vanskelige situasjoner hendte det at Departementet gikk bort fra forsettet om rolleklarhet.

Begge informantene stilte seg også kritisk til at Samferdselsdepartementet hadde så mange ulike roller, funksjoner og ansvarsområder. En av dem fokuserte spesielt på ordningen med at Departementet i tillegg til å sitte med alle rollene overfor Avinor også har ansvaret for Luftfartstilsynet, og i tillegg ankeinstansen for Tilsynets avgjørelser. Dette kan gi uheldige utslag i situasjoner hvor det er uenighet mellom Avinor og Tilsynet. Denne informanten mente at det burde etableres et rent infrastrukturdepartement, og at tilsynsansvaret burde bli lagt til et annet Departement. Den andre informanten var kritisk til flere aspekter ved dagens ordning, og mente at det ville vært mer ryddig å ha reguleringsansvaret for selskapet et sted, og eierskapet et annet. Informanten opplevde videre at en uheldig konsekvens av dagens ordning var at Avinor i for stor grad ble detaljstyrt, og i for liten grad retningsstyrt.

7.6.2 Departementets oppfatning av rolleklarhet

Informantene i Samferdselsdepartementet vektla at Departementets styring av Avinor måtte sees i sammenheng med selskapets sektorpolitiske rolle. Begge informantene fant derfor at dagens sektororganisering gjorde det mulig å danne seg et helhetlig bilde av sektoren og Avinors utfordringer, og fant det naturlig at rollene var samlet i Samferdselsdepartementet, så lenge eierskapet er begrunnet i selskapets sektorpolitiske rolle. En følge av sektororganiseringen er at rollene i gitte situasjoner kan og bør sees i sammenheng. En av informantene mente således at for hvert organisatoriske skritt man tok for å klippe båndene mellom de ulike rollene, bevegde man seg også bort fra logikken som ligger til grunn for sektororganiseringen.

Dagens organisatoriske løsning blir fortløpende vurdert, og spørsmålet om rolleklarhet ble også drøftet i Departementets rapport om etatsstyring og eierskapsutøvelse (Samferdselsdepartementet 2008b). Så langt har imidlertid ikke dette vært noen stor diskusjon i Departementet.

Begge informantene mente at Departementet generelt var bevisste på rolleklarhet, og at de hadde forbedret seg på dette området. En av informantene mente imidlertid at det kanskje var vanskeligere for Avinor å se forskjellen på de forskjellige rollene, for dem kunne alle henvendelser fort bli ”et eller annet fra Departementet”.

7.6.3 Oppsummering

Det kan altså se ut til at mens Avinor ønsker grep for å etablere en større grad av rolleklarhet, ser Departementet fordelene ved å kunne se de ulike rollene i sammenheng. En mulig forklaring på de ulike holdningene er at Avinor, som en mer markedsorientert aktør, først og fremst ønsker ryddighet og forutsigbarhet i kravene som stilles til selskapet. Det er enkelt å forholde seg til at en eier ønsker profitt, at det finnes en regulator som stiller krav om sikkerhet, etc. Departementet er på sin side mer opptatt av å utvikle luftfartssektoren som helhet, og finner det enklere å gjøre dette i en situasjon hvor det er en viss mulighet for å se styringsmidlene det besitter overfor Avinor i sammenheng.

8 Avinor: Målkonflikter

8.1 Innledning

Som redegjort for i kap. 2.3.3 ble potensielle målkonflikter i den komparative studien delt inn i ”Konflikter mellom ulike samfunnshensyn” og ”Konflikter mellom effektivitet og andre samfunnshensyn”. I fase II har vi valgt å holde oss til de to opprinnelige kategoriene. Vi vil imidlertid komme inn på både konflikter i tankesett og konkrete konflikter mellom på den ene siden effektivitets- og kostnadskonflikter, og på den andre siden andre samfunnshensyn.

Vi viser til kap. 4.3 for en gjennomgang av hvilke emner og felt Departementets styring av Avinor i utgangspunktet kan handle om, og hvilke temaer det blir fokusert på og er konflikter om. Videre inneholder kap. 6.3.2 en drøfting av tilknytningsform og målkonflikter.

I innledningen til kap 7 nevnte vi at intervjuene i fase I ble gjennomført høsten 2006, mens intervjuene i fase II ble gjennomført høsten 2008, og at dette naturlig førte til at endringer i løpet av denne perioden naturlig ble et tema under intervjuene. Dette var tilfelle også for spørsmålene som ble stilt i tilknytning til styringens form.

8.1.1 Samfunnshensyn versus effektivitets- og kostnadshensyn

Denne typen konflikter kan oppstå mellom Departementet og Avinor fordi de to aktørene har ulike interesser. Siden Departementet i større grad svarer overfor politikerne, er det naturlig å forvente at de vil ha en interesse i å kunne vise til høy måloppnåelse på de politisk prioriterte områdene. Selskapet derimot, må ta hensyn til intern ressursbruk og økonomi, og det er derfor naturlig å forvente at det vil vektlegge disse momentene i større grad enn Departementet.

Dokumentgjennomgangen og intervjuene som ble gjennomført i fase I indikerte for det første at Avinor og Departementet hadde forskjellig syn på sikkerhet; Avinor ønsket mest mulig sikkerhet pr krone, mens Departementet og Tilsynet i større grad ønsket å følge forskriftene. For det andre hadde Avinor og Departementet forskjellig syn på opprettholdelsen av små lufthavner; Avinor har argumentert for å legge ned flyplasser, mens Departementet forholder seg til Soria-Moria-erklæringen, hvor det heter at alle flyplasser skal opprettholdes. Når det kom til ulike tankesett rundt bedriftsøkonomisk tenking og politiske hensyn oppfattet Avinor det ikke slik at Departementet var noen pådriver i forhold til å etablere en bedriftskultur i selskapet. Det hadde også vært noen konflikter i forhold til Avinors deltakelse i samfunnsplanleggingen; Departementet så på det som naturlig at Avinor skulle fortsette å utføre denne typen oppgaver, mens dette sett fra Avinors side var et økonomisk spørsmål.

Under intervjuene i fase II ble disse konfliktene belyst fra flere innfallsvinkler og med nye eksempler, men hovedinntrykket av de ulike partenes standpunkt fra fase I ligger allikevel fast.

8.1.2 Sikkerhet

På sikkerhetsområdet ønsker Avinor å benytte en *risikobasert sikkerhetstilnærming*. Dette betyr at de tiltak som gir størst sikkerhetsgevinst i forhold til ressursinnsatsen skal bli prioritert (Avinor 2008:19). Luftfartstilsynet derimot, forholder seg til regelverket snarere enn til kostnader. En av informantene i Avinor mente i den sammenheng at Luftfartstilsynet ofte tolker regelverket på strengest mulig måte.

En sikkerhetssak som opptok begge informantene i Avinor og som illustrerer de to standpunktene i konflikten, var tiltak i forbindelse med ny forskrift BSL E 3-2 om utforming av store flyplasser⁵³. Forskriften er i utgangspunktet en del av EUs arbeid med å regulere lufthavner. Kravene som stilles innebærer imidlertid kostnader på flere milliarder kroner for Avinor, og selskapet har stilt spørsmål ved hvor mye sikkerhet man får igjen for å bruke disse pengene. I dialogen med Luftfartstilsynet har Avinor i henhold til en av informantene benyttet seg av risikoanalyser, og på den måten vist at de vil få mer igjen for pengene på andre måter ved mer målrettet bruk. På noen områder har Avinor fått gjennomslag for mildere tolkninger, og kan på den måten bruke et par hundre millioner til andre tiltak.

Konflikten som eksisterer på sikkerhetsområdet kan på denne måten sies å i første rekke komme til uttrykk i dialogen mellom Avinor og Luftfartstilsynet. En informant i Samferdselsdepartementet forteller at Departementet i utgangspunktet er svært tilbakeholdne med å instruere eller overprøve Luftfartstilsynet. Faktisk kommer denne personen ikke på noen eksempler på at dette har skjedd. Departementet har også vært tilbakeholdne med å mene noe om forskrift BSL E 3-2. Hvis Departementet skulle gå inn i en konflikt mellom Avinor og Luftfartstilsynet, ville myndighetsrollen i utgangspunktet gå foran økonomiske prioriteringer. Mye av bakgrunnen for Departementets tilbakeholdne rolle på sikkerhetsområdet er mangel på sikkerhetskompetanse. Derimot forsøker Departementet å legge til rette for gode prosesser og god kommunikasjon mellom Avinor og Tilsynet, og mener de i stor grad har lyktes med denne strategien.

8.1.3 Distriktshensyn

Informantene hadde generelt få kommentarer til konflikten mellom opprettholdelse av små lufthavner, og økonomiske hensyn. Det virket ikke som det hadde vært noen diskusjoner rundt dette temaet den senere tid. Bakgrunnen for dette er nok, som en av informantene i Departementet påpekte, at Soria-Moria-erklæringen ligger fast, noe som ikke åpner for diskusjon. I erklæringen heter det at flyplasser skal opprettholdes, med mindre det er enighet blant alle parter om å legge ned. Hva Avinor eller Departementet faglig sett mener, blir på denne måten mindre interessant, siden den politiske ledelsen har tatt et så klart standpunkt i saken. I tillegg til det politiske aspektet har Avinor hatt stor økonomisk frihet, og

⁵³ Se <http://www.luftfartstilsynet.no/regelverk/aic/n/article7272.ece>

dermed et betydelig handlingsrom, noe som har bidratt til at det ikke har vært nødvendig å foreta krevende avveininger på dette området.

En av informantene i Avinor fortalte imidlertid at Avinor er i ferd med å etablere samarbeidsordninger med regioner. Den viktigste målsettingen for dette samarbeidet er å utvikle prognoser og langsiktige planer for velfungerende flyplasser, som tilfredsstiller regionens krav i forhold til blant annet turisme og næringsliv. På denne måten kan det se ut til at Avinor har snudd distriktsoppgaven om til noe positivt.

8.1.4 Avkastning og utbytte

Departementets krav til avkastning og utbytte er i dette prosjektet blitt studert som en indikasjon på den generelle avveiningen mellom økonomi og ivaretagelse av samfunnshensyn. Personene som ble intervjuet i fase I ga uttrykk for at Departementets krav til avkastning og utbytte var uklare.

En av personene vi intervjuet i Avinor var i stor grad enig med informantene fra fase I. Denne personen fortalte at han ikke oppfattet det slik at Departementet var interessert i å tjene penger. Andre hensyn, og da i første rekke distriktshensyn, var langt viktigere. Når avkastningskravene fra Departementet var uklare hadde et av utslagene vært sterkt økte lønnskrav i gode år, noe han så på som bekymringsfullt.

En av informantene i Departementet mente derimot at kravene til både avkastning og utbytte i seg selv var klart definerte, og regulert gjennom en formel. Når det gjelder avkastningskravet kan man imidlertid stille spørsmål ved verdivurderingen av selskapet, som blir foretatt av et konsulentselskap.

For 2008 tar Departementet ut kr 0 i utbytte. Mens en informant i Avinor mener at dette kommer som følge av at selskapet har dokumentert at dette er uforsvarlig ut i fra selskapets økonomiske situasjon, mener en informant i Departementet at størrelsen på utbyttet for 2008 følger av den fastsatte formelen. Hvis det er slik at Departementet selv oppfatter formelen for utbytte som klart definert, ser det altså ikke ut til at de i tilstrekkelig grad har lyktes med å kommunisere denne overfor Avinor.

8.1.5 Deltakelse i samfunnsplanleggingen

Intervjuene i fase I etterlot generelt et inntrykk av at Avinor opplevde at Departementet krevde for mye av denne typen arbeid uten å gi noe vederlag for det. Personene som ble intervjuet i fase II lot til å ha et mer nyansert syn på dette spørsmålet.

Informantene i Avinor hadde en generell oppfatning av at selskapet stilte opp i samfunnsplanleggingen på de feltene Departementet forventet det av dem. Spesielt i arbeidet med "Single European Sky" og Nasjonal Transportplan hadde det vært mye "gratisarbeid" fra Avinors side. Internt i Avinor er det som regel Strategiavdelingen som har ansvaret for denne typen oppgaver. En av informantene mente at man i ettertid hadde erkjent at det ble trappet for mye ned på en del av denne kompetansen i den første tiden etter omdanningen til AS. Den andre informanten ga i større grad uttrykk for at siden Avinor ikke lenger er noen myndighet, er det heller ikke naturlig at selskapet skal utføre alle disse oppgavene.

Man kan i stedet tenke seg en ordning hvor Luftfartstilsynet overtar mye av ansvaret, mente denne personen.

Informantene i Departementet understreket at Departementet hele tiden hadde ment at Avinor skulle fortsette å bidra i denne typen oppgaver, men at de var klare over at Avinor hadde et noe annerledes syn på saken. I bunn og grunn er deltakelsen et spørsmål om ressurser, og en av informantene understreket at spenningen mellom de to partene ikke hadde vært så store på dette feltet. Derimot reiser spørsmålet om Avinors deltakelse i samfunnsplanleggingen en problemstilling av mer prinsipiell karakter, mente en av informantene i Departementet. Avinor er et aksjeselskap, og i økende grad også i en konkurransesituasjon. Disse forholdene setter begrensninger for Avinors uavhengighet som utreder, noe Departementet i større grad må ta konsekvensen av. I framtida bør man derfor vurdere om utredningsoppgavene Avinor ivaretar i dag skal løses på en annen måte.

8.2 Konflikter mellom ulike samfunnshensyn

Denne typen konflikter kan oppstå mellom Samferdselsdepartementet og Avinor fordi selskapet gjerne har en mer pragmatisk og faglig orientert tilnærming til måloppnåelse, og er opptatt av hvilke mål det er størst mulighet for å oppnå i praksis. Departementet kan på sin side forventes å være mer prinsipielt i sin orientering.

Dokumentgjennomgangen og intervjuene som ble gjennomført i fase I avdekket få konflikter mellom ulike samfunnshensyn. Én mulig konflikt var avveiningen mellom trafikkvekst og miljø, i sammenheng med at Avinor hadde regnet ut at det ville være behov for en tredje rullebane på Gardermoen.

8.2.1 Framkommelighet versus miljø

Informantene var generelt enige om at dette fremdeles kan betegnes som en potensiell og prinsipiell målkonflikt.

Når det gjelder spørsmålet om en *tredje rullebane* på Gardermoen, ser det imidlertid ut til at de to aktørene har kommet til enighet. Informanter både fra Avinor og fra Departementet virket positive i forhold til dette spørsmålet, og Departementet er positive til at det jobbes for en tredje rullebane. En informant i Departementet opplevde at selv om Avinor kanskje har et noe snevrere perspektiv på miljø enn hva Departementet har, har det ikke på noen måte vært store konflikter rundt dette temaet.

En av informantene i Avinor gjorde oss oppmerksomme på en ny aktivitet som er satt i gang, som kan innebære en målkonflikt mellom framkommelighet og miljø. Det dreier seg om et stort samarbeidsprosjekt med satsing på turisme, hvor Avinor samarbeider med blant annet Innovasjon Norge og Hurtigruta. Hurtigruteprojektet har blant annet gitt markedsgrunnlag for en ny flyrute mellom Tromsø og London⁵⁴. Selv om prosjektet skulle vise seg å bli lønnsomt for Avinor, er det likevel naturlig å forvente at det er ulike syn på trafikk- og turismevekst i samfunnet.

⁵⁴ Turismesatsingen er nærmere omtalt i Avinors § 10-plan (Avinor 2008:26).

9 Hypoteser og anbefalinger

9.1 Innledning

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke:

1. Hvilke styringsredskaper finnes, og hvordan anvendes de av Departementet? (styrings form)
2. Hvilke emner og felt *kan* Departementets styring handle om, og hvilke emner og felt *blir* det fokusert spesielt på? Har dette endret seg over tid? (styrings innhold)

Disse to spørsmålene har vi forsøkt å besvare i prosjektets komparative studie i fase I, og å utdype i prosjektets dybdestudie av Avinor i fase II. I vår besvarelse av disse spørsmålene har vi samtidig blitt oppmerksomme både på noen sammenhenger mellom styrings form og innhold, og del utfordringer enten i forhold til styringsredskaper eller målkonflikter. I dette kapittelet vil vi derfor forsøke å besvare et tredje spørsmål:

3. Hvordan kan man sikre at styringsbehov så vel som balansen mellom bedriftsøkonomisk effektivitet og samfunnsmessige hensyn ivaretas bedre?

Vi vil begynne med å se nærmere på et sett av hypoteser vi formulerte på slutten av fase I, om sammenhengen mellom form og innhold, og om forhold som påvirker innretningen av styrings form og innhold. Disse hypotesene vil nå bli vurdert opp mot erfaringene fra dybdestudien av Avinor. Deretter vil vi se nærmere på hvilke styringsutfordringer som er blitt avdekket i dette prosjektet, og anbefale tiltak rettet mot disse utfordringene.

9.2 Hypoteser

9.2.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 2.4 har en grunnleggende forutsetning i denne studien vært at form og innhold er gjensidig avhengige forhold. Samtidig avdekket den komparative studien at andre forhold også er med på å påvirke innretningen av styrings form og innhold. Vi formulerte i den sammenheng noen hypoteser i kapittel 6.4. I det følgende vil vi ta for oss disse hypotesene, og holde dem opp mot resultatene som er kommet fram i fase II.

9.2.2 Sammenheng mellom form og innhold

Vi har antatt at form og innhold er gjensidig avhengige forhold i den forstand at til styrings innhold er sterkere jo sterkere de samfunnsmessige kravene til organet er, og jo mer de går på bekostning av kostnadseffektivitet. Motsatt antok vi at

dersom Samferdselsdepartementet hadde små ambisjoner om styringens innhold, ville kravene til styringens form også være små.

På bakgrunn av funnene i den komparative studien vurderte vi denne hypotesen nærmere i kapittel 6.4, og den så ut til å stemme. Statens vegvesen så ut til å ha de sterkeste samfunnsmessige kravene, samtidig som Departementet satt med sterke styringsredskaper overfor organet. NSB så ut til å representere den andre enden av skalaen. Grunnen til dette er nok, som nevnt i kap. 2.4, at hvis Departementet ønsker at organet skal ivareta brede samfunnsmessige hensyn, som går på bekostning av kostnadseffektivitet, stiller dette større krev til styringens form.

I studien av Avinor i fase II kom flere av informantene inn på sammenhengen mellom form og innhold i forbindelse med diskusjonen rundt muligheten til å se ulike styringsredskaper i sammenheng. Spesielt informantene fra Departementet vektla at den organisatoriske innretningen av Avinor hang sammen med selskapets betydelige sektorpolitiske rolle. Tett styring og oppfølging, og mulighet for å se de ulike styringsredskapene i sammenheng, var således naturlig. Denne hypotesen så altså ut til å bli styrket av studien i fase II.

9.2.3 Intern og ekstern uro gir økt styring

Denne hypotesen ble fremsatt på bakgrunn av at informantene fra fase I både i NSB og Avinor mente at Departementet var raske til å drive ”brannslukkingsarbeid” når selskapene fikk uønsket oppmerksomhet på Stortinget og/eller i media.

Informantene i fase II var enige i og mente at det var helt naturlig at Departementet kom mer på banen i spesielle og urolige situasjoner enn ellers. I slike situasjoner tar gjerne også den øverste ledelsen i Departementet affære, og disse kan ha en noe annerledes tilnærming til styringen enn det administrative apparatet Avinor normalt sett forholder seg til.

9.2.4 Økt tillit gir redusert styring

Denne hypotesen ble spesielt formulert på bakgrunn av Samferdselsdepartementets uttalte tillit til den lojalitet og kompetanse Statens vegvesen utviste.

Intervjuene i Avinor i fase II indikerte at tillit ikke bare behøver å dreie seg om partenes tillit til hverandre, men en tillit til og fortrolighet med det styringssystemet som er valgt. Flere informanter snakket om hvordan ting hadde ”gått seg til” og ”falt på plass” i løpet av den tiden som har gått siden Avinor ble gjort om til et aksjeselskap. Begge informantene i Departementet var klare på at dagens system fordret at man var mindre ”hands on” i oppfølgingen av Avinor enn det som ville vært tilfelle hvis det hadde vært snakk om en etat.

9.2.5 Økt kunnskap gir økt styring

I fase I bidro først og fremst studien av NSB til formuleringen av denne hypotesen. Det så ut til at Departementet hadde tatt med seg tankegodset fra anbudsrunder om Gjøvikbanen inn i kontraktforhandlingene om NSBs ramme- og kjøpsavtale, noe som igjen resulterte i mer detaljerte leveransebeskrivelser enn før.

Under intervjuene i fase II hadde ikke informantene eksempler å vise til som støttet opp om denne hypotesen. Dette trenger ikke å bety at hypotesen ikke har noe for seg, det kan også bety at det rett og slett ikke har funnet sted noen læringsprosesser i forholdet mellom Departementet og Avinor tilsvarende den som fant sted i Departementet i forbindelse med kjøpsprosessen innenfor jernbanesektoren. Man kan for eksempel tenke seg at denne hypotesen vil bli aktuell i Avinors tilfelle hvis kjøp av infrastrukturtenester blir tatt fram som et virkemiddel igjen.

9.2.6 Målkonflikter bestemmes i stor grad av den sittende regjeringen

I den komparative studien fant vi at flere av de omtalte målkonfliktene heller så ut til å være et resultat av skiftende politiske målsettinger og prioriteringer, som Departementet er et talerør for, enn av Departementets egne faglige vurderinger.

Intervjuene i Fase II avdekket noe forskjellige meninger i forhold til dette. De fleste var allikevel enige i hypotesen, og mente at denne regjeringen i større grad enn den forrige fokuserte på regional utvikling.

9.3 Anbefalinger

Å styre et statlig organ er en utfordrende øvelse, uansett hvilken styringsform som er valgt. Å utvikle gode prosesser for etatsstyring og eierskapsutøvelse kan i så måte sees på som en nærmest kontinuerlig prosess, hvor det alltid er rom for forbedringer og justeringer.

Samferdselsdepartementet utga selv en rapport om etatsstyring og eierskapsutøvelse i 2008, den såkalte Grøholt-rapporten (Samferdselsdepartementet 2008). Formålet med rapporten var å identifisere forbedringspunkter for Departementets styring, gitt dagens organisering, og i alt 31 tilrådninger ble fremmet av utvalget.

Anbefalingene som blir fremmet i denne rapporten er ikke ment som noen vurdering eller kritikk av Grøholt-rapportens tilrådninger. For å unngå for stor grad av overlapp med tilrådingene som er gitt i Grøholt-rapporten, har vi dessuten valgt å fokusere på noen forhold som etter vår vurdering ser ut til å være særlig utfordrende ved Departementets styring av organene i studien, og da spesielt Avinor. Dette innebærer at våre tilrådninger ikke utgjør noen uttømmende liste av anbefalinger. Vi har konsentrert oss om to tiltak rettet mot styringen av begge aksjeselskapene i studien, og to tiltak rettet spesielt mot styringen av Avinor.

9.3.1 Rolleklarhet

Etter den komparative studien konkluderte vi med at den tydeligste sammenhengen mellom tilknytningsform og styringsutfordringer så ut til å være aksjeselskapenes opplevelse av manglende rolleklarhet. I dybdestudien som ble gjort av Avinor erfarte vi at Departementet og Avinor hadde ulike syn på rolleklarhet. I hovedsak lot det til at Avinor ønsket grep for å etablere en større grad av rolleklarhet, mens Departementet var i større grad vurderte det som en fordel å kunne se de ulike rollene i sammenheng. I begge studier lot det til at aksjeselskapene opplevde rolleblanding som uforutsigbar og vanskelig å forholde seg til.

På bakgrunn av disse funnene mener vi at Samferdselsdepartementet, i dialog med henholdsvis Avinor og NSB, bør diskutere temaet rolleklarhet. Viktige spørsmål i en slik diskusjon er i hvor stor grad rolleklarhet skal etterstrebes, i hvilke situasjoner Departementets ulike roller kan og bør sees i sammenheng, samt hvorvidt det bør foretas grep innad i Departementet for å tydeliggjøre de ulike rollene.

Prinsipielt mener forfatterne av denne rapporten at Samferdselsdepartementet bør utøve forsiktighet i en eventuell praksis med å se i de ulike rollene i sammenheng. Vi viser i den forbindelse til Eierskapsmeldingen, hvor det heter at ”Statens rolle som politikktutformer og markedsregulator atskiller seg fra rollen som eier. For å sikre legitimitet til disse rollene og for å skape tillit til statens rolle som eier, må rollene skilles fra hverandre”. (Nærings- og Handelsdepartementet 2006:15). Tillit kan etter vårt skjønn for det første tolkes som tillit i forholdet mellom Departementet og selskapene det er eier av. Signalene vi sitter igjen med etter arbeidet med denne rapporten tilsier at selskapene verdsetter ryddighet i rollene. For det andre kan tillit tolkes som tiltro til Departementet som en uavhengig markedsregulator, innenfor henholdsvis transport i jernbanesektoren og infrastruktur i luftfartssektoren. Begge disse sektorene er i ferd med å utvikle seg i retning av et marked. Med hensyn til grep som kan tas innad i Departementet for å tydeliggjøre utøvelsen av ulike roller, blir det i Grøholt-rapporten foreslått å klargjøre og formalisere det interne eierskapsforumets mandat (Samferdselsdepartementet 2008b:42). Et slikt tiltak vil i tillegg være med på å styrke de ulike seksjonenes eierkompetanse. Vi støtter forslaget i Grøholt-rapporten.

Hvis prosessen i tilknytning til rolleklarhet ikke fører til betydelige endringer i dagens praksis mener vi at Departementet uansett har en oppgave å gjøre i forhold til å kommunisere sin tolkning og bruk av de ulike rollene til de statlige selskapene.

9.3.2 Samfunnsansvar

I den komparative studien av målkonflikter og tilknytningsform så det ut til at de statlige aksjeselskapene i større grad enn Statens vegvesen opplevde en konflikt mellom på den ene siden ivaretagelsen av samfunnshensyn, og på den andre siden hensynet til effektivitet og kostnader. Den særskilte studien av Avinor viste at de to kanskje mest sentrale konfliktene i den sammenheng gikk på prioriteringer på sikkerhetsområdet, samt på deltakelse i samfunnsplanleggingen. Informantene fra Avinor ga uttrykk for at på begge disse feltene ble selskapet belastet med uforutsette utgifter, under henvisning til selskapets ”generelle samfunnsansvar”. En informant i NSB var i fase I inne på noe av det samme, når vedkommende refererte til Departementets rapporteringskrav som en ”nice to know, need to know” filosofi⁵⁵.

På bakgrunn av disse funnene anbefaler vi at Samferdselsdepartementet foretar en vurdering av hva som ligger i begrepet ”samfunnsansvar”, og foretar en gjennomgang av hvilke krav som kan stilles til henholdsvis NSB og Avinor under henvisning til selskapenes samfunnsansvar. Spesielt bør Rollefordelingen med hensyn til utredningsoppdrag mellom Avinor, Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet gjennomgås. Det er helt klart en forskjell mellom å påta seg utredningsoppdrag i forbindelse med samfunnsplanlegging og det å opprettholde

⁵⁵ Se kap. 3.2.4.

ulønnsom virksomhet av ulike samfunnsmessige grunner. Kriteriet for hva som er ulønnsomt er imidlertid ikke helt klart, noe vi skal komme tilbake til i neste underkapittel.

For Avinor kan pålagte samfunnsoppgaver på den ene siden fortone seg som en tung og kostbar plikt. På den andre siden bidrar disse aktivitetene til en bedring av Avinors image som ansvarlig samfunnsaktør, jfr. de utredninger som Avinor selv har initiert for å dokumentere luftfartens samfunnsmessige betydning. Se f eks (Lian et. al 2005).

Forfatterne av denne rapporten har ikke gjort seg opp noen formening om hvorvidt Samferdselsdepartementet faktisk har ført en praksis hvor de har tolket aksjeselskapenes samfunnsansvar for vidt, eller om det er selskapene som tolker sitt samfunnsansvar for snevert. Vi nøyer oss med å konstatere at det finnes ulike oppfatninger hos de to partene, og mener at dette forholdet i seg selv fordrer en oppklaring. En av informantene i Avinor i fase II uttrykte dette treffende, da vedkommende uttalte at man må definere hva samfunnsansvar er, ellers blir det fort en sekk som alt kan puttes oppi.

9.3.3 Infrastrukturtjenester: Kjøp versus kryssubsidiering

Da vi sammenliknet funnene i fase I med funnene i fase II, fant vi at mens informantene vi intervjuet i Avinor høsten 2006 var positive til kryssubsidiering, hadde informantene vi intervjuet høsten 2008 et markant annerledes syn på saken. En nærliggende tolkning av dette funnet var at fordelene ved kjøp versus kryssubsidiering endres når Avinors økonomiske situasjon endres. Når Avinor er i en romslig økonomisk situasjon, har selskapet nok penger både til å ivareta kravet om å opprettholde ulønnsomme flyplasser, og å gjøre investeringer på den lønnsomme delen av virksomheten. I trangere økonomiske tider har Avinor fortsatt et krav om å opprettholde ulønnsomme flyplasser, og dette kan da gå på bekostning av muligheten til å gjøre langsiktige investeringer i den lønnsomme delen av virksomheten.

På bakgrunn av dette funnet anbefaler vi at Departementet og Avinor foretar en vurdering av dagens ordning med kryssubsidiering. I en slik vurdering er det naturlig å inkludere en drøfting av konkrete retningslinjer for kjøp av infrastrukturtjenester. Dette blir utdypet senere i dette underkapitlet.

Forfatterne av denne rapporten finner at kryssubsidieringsordningen kan gi redusert økonomisk effektivitet i situasjoner med dårlig så vel som god økonomi.

I en situasjon hvor Avinor har dårlig økonomi, vil selskapet ha problemer med å finansiere langsiktige, lønnsomme investeringer på den kommersielle delen av virksomheten. Denne kortsiktigheten i prioriteringene vil i neste omgang gi redusert lønnsomhet for hele selskapet⁵⁶.

En situasjon hvor økonomien er svært god er heller ikke nødvendigvis uproblematisk. For det første begrenser Departementets utbyttekrav Avinors muligheter til å planlegge investerings- og lånebehov. Utbyttekravet er nedfelt

⁵⁶ Se forøvrig kap. 7.3.2.

som en formel⁵⁷, og selv om det i meldingen heter at Samferdselsdepartementet er opptatt av at Avinor skal gjennomføre gode og langsiktige investeringer, er det så vidt vi kan se ikke lagt opp til å vurdere utbytte konkret opp mot framtidige investeringsbehov. Videre synes retningslinjene for hvordan selskapet skal anvende resten av et eventuelt overskudd uklare. Det framgår ikke klart av eiermeldingen om disse midlene skal settes av til investeringer, brukes til å redusere avgiftene, eller trappe opp innsatsen på samfunnsmessige oppgaver. Systemet har med andre ord få mekanismer som sikrer at Avinor skaffer seg en buffer mot dårlige tider. Vi synes også det er verdt å bemerke at systemet med kryssubsidiering legger opp til utpreget med-syklisk økonomisk aktivitet fra Avinors side. Siden flytrafikken påvirkes av den generelle økonomiske situasjonen, vil Avinor i hovedsak ha anledning til å forplikte seg til store investeringer i generelt gode økonomiske tider, mens anledningen til å foreta investeringer bremses opp i generelt dårlige økonomiske tider.

Det har vært anført mot kjøp av infrastrukturtenester at det kunne føre til svakere insentiver til effektivitet fra Avinor enn kryssubsidieringen gjør. Dersom kjøpsordningen er utformet på en gunstig måte, skulle det, etter det vi kan se, føre til at lufthavner ble drevet på en kostnadseffektiv måte samtidig med at Avinor ville ha større muligheter til vedlikehold og langsiktige investeringer. En kjøpsordning betyr ikke nødvendigvis bevilgninger til Avinor. Det er fullt mulig å stimulere til effektivitet ved å sette driften av lufthavner ut på anbud på tilsvarende måte som for flyruter (FOT-ordningen).

Ut fra en isolert lønnsomhetsbetraktning fra Avinors side skulle en tro at det ville være lønnsomt å legge ned alle lufthavner som fremstår som ulønnsomme i regnskapet. Så enkelt er det imidlertid ikke. Selv om Avinor hadde vært helt private og kunne bestemme hvilke lufthavner som skulle opprettholdes, ville det likevel være lønnsomt å opprettholde noen regnskapsmessig ulønnsomme lufthavner fordi de bidrar til de totale inntektene av lufthavnnettet⁵⁸. Det finnes store nettverkseffekter i dette systemet, noe som gjør at det ikke ville være naturlig at staten kjøper tjenester fra *alle* ”ulønnsomme” lufthavner.

På bakgrunn av dette kan man altså tenke seg en ordning hvor størrelsen på Avinors nettverk bestemmes ut fra hva som maksimerer deres overskudd, noe som ville inkludere en del ”ulønnsomme” lufthavner. Litt forenklet kan en si at de lufthavner som netto gir et bidrag til overskuddet i andre lufthavner, bør opprettholdes av Avinor. De øvrige lufthavner burde staten gå inn og kjøpe tjenester fra i den grad det er ønskelig av samfunnsmessige grunner. Graden av underskuddsdekning vil avhenge av bidraget som trafikken fra disse lufthavnene gir til andre lufthavnens inntekter. I praksis vil en nok trenge noen enkle kjøreregler her.

Fra Avinors synspunkt framstår kryssubsidieringen som ineffektiv, etter utsagn som kom i fase II. Det framgår likevel av intervjuene at det er en avveining (trade-off) mellom effektiviteten en kjøpsordning gir og den fleksibiliteten og den

⁵⁷ Nærmere bestemt statens innlånsrente multiplisert med markedsverdivurdert egenkapital (Samferdselsdepartementet 2006b:43).

⁵⁸ Sett at Avinor ville legge ned alle andre lufthavner enn de som har gitt stabilt overskudd over de seneste år. Det betyr at bare Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger lufthavner ville bli opprettholdt, noe som helt sikkert ville redusere Avinors overskudd vesentlig.

politiske roen en har ved at flyplassnedleggelse er trukket bort fra den politiske dagsorden.

Et moment er at Avinors gode inntektssituasjon i de senere årene i hovedsak kan tilskrives kommersiell virksomhet i lufthavnene og spesielt da tax-free-handelen. Om ordningen av en eller annen grunn skulle falle bort, ville grunnlaget for kryssubsidieringen også falle bort.

9.3.4 Stabile rammebetingelser

Informantene i Avinor ga både i fase I og II uttrykk for at selskapet ønsket stabilitet i reguleringene, og ga uttrykk for at det spesielt på security-området hadde kommet regelendringer som krevde raske og omfattende tiltak fra Avinors side. I Departementet ble det imidlertid vektlagt at man etterstrebet stabilitet i reguleringene, men at tendensen fra EU på security-området de senere år har vært regelendringer i et akselererende tempo.

På bakgrunn av dette funnet anbefaler vi at Departementet går igjennom rutiner for tidsfrister og varsling i forbindelse med regelendringer. Det synes naturlig å utføre et slikt arbeid sammen med Luftfartstilsynet.

9.3.5 Tilknytningsform og styring

Fristilling av offentlige etater har vært et viktig tema i dette prosjektet, selv om den komparative studien også omfattet en virksomhet som har forblitt en etat. I dette avsluttende kapitlet, hvor vi valgte ut noen forhold vi betraktet som ”særlig utfordrende” for Departementets styring, endte vi opp med å trekke fram styringsutfordringer utelukkende knyttet til aksjeselskapene i studien.

Dette resultatet må ikke leses som noen indikasjon på at vi har konkludert med at etatsstyring er ”bedre” eller ”enklere” enn styringen av et aksjeselskap. Departementet har visselig vært nødt til å drive ”brannslukningsarbeid” i Statens vegvesen de siste årene også, med raset i Hanekleivtunnelen og opprydningen som fulgte i etterkant av denne episoden. Vi har heller ikke vurdert eventuelle samfunnsgevinster ved å fristille offentlige etater, men Arnesen og Hagen (2008) konkluderer i sin rapport med at de aller fleste fristilte foretak produserer flere og bedre tjenester til en lavere kostnad (ibid.:5).

Derimot kan det, som en av informantene i Samferdselsdepartementet påpekte, være slik at styringssystemet, og det at et aksjeselskap skal være uavhengig, i seg selv legger opp til en viss friksjon. Denne typen friksjon er kanskje sunn, i forhold til initiativ til å vurdere forbedringspotensial for rutiner, prosedyrer og målsettinger med et nytt og kritisk blikk.

Alt i alt er dette likefullt et uttrykk for at når offentlige etater gjøres om til aksjeselskaper, i den hensikt å øke den bedriftsøkonomiske effektiviteten, er det vanskelig å opprettholde at alle tidligere samfunnsmessige mål oppfylles. For å oppfylle så mye som mulig av disse målene uten å svekke effektiviteten kan det være nødvendig å ta i bruk mer ukonvensjonelle virkemidler i form av nye styringsmidler.

Litteratur

- Andersen, Christian, Kåre P. Hagen & Kjell J. Sunnevåg (2004): *Samferdselsdepartementets styring av Avinor*. SNF-RAPPORT NR 04/04.
- Andersen, Ib (red) (1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*, København: Blueprint.
- Andersen, Niels Åkerstrøm & Niels Thyge Thygesen (2004): *Styring af styringsværktøjer*. I Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 1, årgang 85.
- Arnesen, Catherine B. og Kåre Hagen (2008): *Fra vesen til virksomhet. Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte faglige virksomheter*. Handelshøyskolen BI, Forskningsrapport 3/2008
- Avinor (2005): *§ 10 plan. Plan for virksomheten 2005-2007*. Oslo, 11.05.2005.
- Avinor (2006a): *§ 10 plan. Plan for virksomheten 2006-2008*. Oslo, 30.03.2006.
- Avinor (2006b): *Nasjonal Transportplan: sektorplan for Avinor. Perspektiver mot 2040*. Finnes på <http://www.avinor.no/filestore/NTPsektorplanAvinor2.pdf>
- Avinor (2008): *Plan for virksomheten 2008-2010 (§ 10-plan)*. Avinor, 19.juni 2008.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2008): *Forslag til Nasjonal Transportplan*. Januar 2008. Tilgjengelig på http://www.ntp.dep.no/2010-2019/pdf/Planforslaget_lavopploselig.pdf
- Boston, J. , J. Martin, J. Pallot og P. Walsh: *Public Management. The New Zealand Model*, 1996. Auckland: Oxford University Press.
- Bråthen Svein, Knut Sandberg Eriksen, Marit Killi, og Harald M. Hjelle (1999): *Samfunnsøkonomiske analyser innen luftfart. Del 2: Eksempelsamling TØI-notat 1134/1999*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2002): *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2004): "Globalization of Administrative Reforms: The Dilemmas of Combining Political Control and Increased Institutional Autonomy" Bergen: Rokkan Senteret. Tilgjengelig på <http://www.rokkansenteret.uib.no/vr/rca/Paper/HandbookGlobalizationTC-PLnov2004.doc>
- Fimreite, Anne Lise, Tor Medalen og Jacob Aars (2005): "Bypolitikk og Governance – Fra "Government" til "Governance" " Kap. 1, s. 11-34 i Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Spartacus forlag.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt. Bind I. Det konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag.

- Flyvbjerg, Bent (1992): *Magt og rationalitet. Forelæsning ved forsvaret for doktorafhandling 'Rationalitet og magt', Aalborg Universitetscenter, fredag den 1. november. Samfundsøkonomen, nr. 2, marts.*
- Grønlie, T. og P. Selle (1998)(red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt.* Oslo: Det Norske Samlaget.
- Grønlie, T. (2001): "Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift" i Bent Sofus Tranøy & Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring.* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hall, Peter A. (1997): "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", s.174-207 i Lichbach, Mark Irving og Alan S. Zuckerman: *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure.* New York: Cambridge University Press
- Hellevik, Ottar (1997): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo: Universitetsforlaget.
- HSLB (Havarikomisjonen for Sivil Luftfart og Jernbane) (2005): *Flysikkerhet i norsk luftfart under omstillingsprosesser.* Finnes på http://www.aibn.no/default.asp?MARK_SEARCH=YES&SEARCH_ID=1&V_ITEM_ID=912, 27.01.2006.
- Innst.S.nr.134 (2003-2004): *Innstilling fra kontroll-og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB*
- Kettl, D.F. (2000): *The Global Public Management Revolution.* Washington: Brookings.
- Kristensen, Peer Hull (1992): *Produksjonslivet i Danmark: Opdagelser møder den forberedte forstand.* I Ib Andersen, Finn Borum, Peer Hull Kristensen & Peter Karnøe: *Om kunsten at bedrive feltstudier – en erfaringsbaseret forskningsmetodik.* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Laffont, J.J. og J. Tirole (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation.* Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Lian J I, S Bråthen, S Johansen og S Strand (2005): *Luftfartens samfunnsnytte – Dokumentasjon av nytte og skisse til et løpende rapporteringssystem.* TØI-rapport 807/2005. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Finnes på <http://www.lovdatabank.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19970613-044.html&dep=alle&kort+,+titt=aksjelov&>, 27.01.2006.
- Lowndes, Vivien & Chris Skelcher (1998): *The Dynamics of Multi-organizational partnerships: An Analysis of changing Models of Governance.* Public Administration, vol 76, no. 2.
- Lukes, Steven (1974): *Power. A radical View.* London: Macmillan.
- Maaløe, Erik (1996): *Case-studier af og om mennesker i organisationer.* København: Akademisk Forlag
- Morgan, D. L. (1998): *The focus group guidebook.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.

- NOU (2004:7): *Statens forretningsmessige eierskap*. Nærings- og handelsdepartementet.
- NSB (2006): *Årsrapport 2005, NSB-konsernet*. Finnes på <http://www.nsb.no/getfile.php/www.nsb.no/nsb.no/PDF/%C3%85rsrapporter/NSB%20%C3%85rsrapport%202005.pdf>
- Nærings- og Handelsdepartementet (2006): *Et aktivt og langsiktig eierskap* St.mld.nr.13 (2006-2007)
- Olsen, Johan P. (1978): *Organisert politisk ulikhet*. I Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Peters, B. Guy (1998): *Managing horizontal government: the politics of coordination*. Public Administration, vol 76, no. 2.
- Powell, Walter W. (1990): *Neither Marked nor Hierarchy. Network Forms of Organization*. Research in organizational behaviour, vol 12, no. 2.
- Powell, Walter. W. og P. J. DiMaggio, (red) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Rhodes, Rod (1996): “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies*, 44 (4): 652-667.
- Rhodes, Rod (2000): *The Governance narrative: Key findings and lessons from the ESCR’s Whitehall Programme*. Public Administration, vol 78, no 2.
- Samferdselsdepartementet (2002a): *Om omdanning av NSB BA og Posten Norge BA til aksjeselskaper*. St.prp.nr 62 (2001-2002)
- Samferdselsdepartementet (2002b): *Om omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap og om Flytoget AS, BaneTele AS og Ryfylkepakken*. Stortingsproposisjon nr. 1. Tillegg nr. 2 (2002-2003). Finnes på <http://www.odin.dep.no/sd/norsk/dok/regpubl/stprp/028001-030034.dok-bu.html>, 25.1.2006.
- Samferdselsdepartementet (2004a): *Om verksemda til NSB for perioden 2004-2006*, St.meld.nr.06 (2004-2005)
- Samferdselsdepartementet (2004b): *Om virksomheten til Avinor AS*, St. meld nr 36 (2003-2004).
- Samferdselsdepartementet (2004c): *Nasjonal Transportplan 2006-2015*, St. meld. nr 24 (2003-2004).
- Samferdselsdepartementet (2006a): *Om virksomheten til NSB AS for perioden 2007-2009*. St.meld. nr 18 (2006-2007). <http://odin.dep.no/sd/norsk/dok/regpubl/stmeld/028001-040018/dok-bn.html>
- Samferdselsdepartementet (2006b): *Om verksemda i Avinor 2006-2008*. St.meld. nr 15 (2006-2007). <http://odin.dep.no/sd/norsk/dok/regpubl/stmeld/028001-040019/dok-bn.html>
- Samferdselsdepartementet (2006c): *Retningslinjer for transportetatenes og Avinor AS sitt arbeid med Nasjonal transportplan 2010 – 2019*. Samferdselsdepartementet 31.01.06. <http://www.odin.dep.no/sd/norsk/tema/transport/028001-990976/dok-bn.html>

- Samferdselsdepartementet (2006d): *Supplerende retningslinjer for transportetatenes og Avinor AS sitt arbeid med Nasjonal transportplan 2010 – 2019*. Samferdselsdepartementet 21.11.06. http://www.odin.dep.no/filarkiv/299681/Supplerende_retningslinsjer_vedlegg.pdf
- Samferdselsdepartementet (2007): *Forskrift om etablering av felles europeisk luftrom*. FOR 2007-01-26 nr 99.
- Samferdselsdepartementet (2008a): *Takstregulativet for 2009*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Luftfart/Takstregulativ.pdf>
- Samferdselsdepartementet (2008b): *Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse*. Rapport, april 2008
- Stortinget (2004a): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB*. Innst.S.nr.134 (2003-2004)
- Stortinget (2004b): *Innstilling frå samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2005, kapittel under Fiskeri- og kystdepartementet og Samferdselsdepartementet (rammeområde 18), og forslag frå Stortingsrepresentantane Åslaug Haga og Jorunn Ringstad*. B.innst.S.nr.13 (2004-2005)
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005): *Netværksstyring: Fra government til governance*. Fredriksberg: Roskilde universitetsforlag
- Tranøy, Bent Sofus (1993): "Komparativ metode mellom idiografiske og nomotetiske idealer" i *Sosiologi i dag*, Novus nr. 23 1993: 17-40.
- Tranøy, Bent Sofus, Bård Jordfald og Espen Løken (2007): *Krevende eierskap. Statlig eierskap mellom finansiell styring og industrielle ambisjoner*. Fafo, rapport 2007:20.

Vedlegg 1: Oversikt over intervjuede representanter

Lars Aksnes, Leder Utbyggingsavdelingen, Statens vegvesen

Magnar Alsaker, Avdelingsdirektør Baneseksjonen, Samferdselsdepartementet

Stein Batalden, Underdirektør Luftfartseksjonen, Samferdselsdepartementet

Ola Brattegard, Avdelingsdirektør Vegseksjonen, Samferdselsdepartementet

Øyvind Ek, Avdelingsdirektør Luftfartseksjonen, Samferdselsdepartementet

Sissel Faller, Leder Informasjonsstab, Statens vegvesen

Arne Fosen: Konserndirektør, fungerende leder for NSB Persontog

Kjell Haukeli: Direktør økonomi og finans, NSB

Tom Ingulstad: Direktør Plan, persontog, NSB

Anders Kirsebom, Direktør Store Lufthavner, Avinor

Ottar Ostnes, Ekspedisjonssjef Luft- post og teleavdelingen,
Samferdselsdepartementet

Sverre Quale, Konsernsjef, Avinor

Marianne Ribe: Direktør Marked, NSB persontog, NSB

Tore Raasok, Avdelingsdirektør Veg- og baneavdelingen,
Samferdselsdepartementet

Gro Seim, Avdelingsdirektør Baneseksjonen, Samferdselsdepartementet

Jon Sjølander, Strategidirektør Konsernstaben, Avinor

Knut Skaar, Direktør divisjon flysikring, Avinor

Eva Solvi, Leder Veg- og trafikkavdelingen, Statens vegvesen

Terje Westlie, Leder Strategistab, Statens vegvesen

Jan Wright, Sikkerhetsdirektør, Avinor

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo