

~~Div. Myte nr 3-94~~
~~8-2-94~~

EVALUERING AV NORGES STATSBANERS TILKNYTNINGSFORM

ARBEIDSGRUPPE MED REPRESENTANTER FRA:

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
STATSMINISTERENS KONTOR
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
FINANSDEPARTEMENTET
NORGES STATSBANER
DE ANSATTES ORGANISASJONER I NORGES STATSBANER

RAPPORT AVGITT JANUAR 1994

EVALUERING AV TILKNYTNINGSFORM FOR NSB

INNHold

Kap. 0 Sammendrag

Kap 1 Bakgrunn og mandat

- 1.1 Bakgrunn
- 1.2 Mandat

Kap 2 NSBs rammebetingelser

- 2.1 Rådende jernbanepolitikk (St.meld. 35 (1992-93))
- 2.2 Organisasjon og styringssystem
 - 2.2.1 Styringssystemet
 - 2.2.2 Forvaltningsbedrift med utvidede fullmakter

Kap. 3 Beskrivelse av utviklingen på jernbaneområdet

- 3.1 Teknologiutvikling
- 3.2 Markeds- og konkurranseutvikling
- 3.3 Deregulering/reregulering
- 3.4 Økonomi - Trafikkdelen og kjørevegen
- 3.5 Oppsummering

Kap. 4 Internasjonal utvikling av organisatoriske løsninger

Kap. 5 Myndighetenes ansvar på jernbaneområdet

Kap. 6 Forvaltningsoppgaver og samfunnspålagte oppgaver i NSB

Kap. 7 Mulige organisasjonsformer

- 7.1 Generelt
- 7.2 Særtrekk ved modellene
- 7.3 Lønns og personalforhold m.v. i de tre modellene

Kap.8 Erfaringer med dagens tilknytningsform

8.1 Generelt

8.2. Fullmaktsforhold - forretningsmessige forhold

8.3. Personalområdet

Kap. 9 Samlet vurdering av hvilke krav NSBs tilknytningsform må oppfylle (Kravspesifikasjon)

Kap. 10 Hensiktsmessigheten av de ulike organisasjonsformene

10.1 Ivaretagelse av samfunnsmessige forhold og forvaltningsoppgaver

10.2 Størst mulig verdiskapning

10.3 Statens økonomiske interesser/forretningsmessig handlefrihet/avkastningskrav

10.4 Økonomisk inntjeningsevne

10.5 Personalmessige forhold

KAPITTEL 0 SAMMENDRAG

Utbygging og drift av jernbanetransport i Norge er i hovedsak ivaretatt av staten ved den statlige forvaltningsbedriften NSB. Ved innføring av det nye styringssystemet f.o.m. 1990 ble det i budsjett-, regnskaps- og styringssammenheng etablert et skille mellom NSBs kjøreveg og trafikkdel.

Investeringer i og drift av kjørevegen forutsettes vurdert opp mot bl.a. nytte-/kostnadsanalyser og ut fra ønsket standard på kjørevegen, og ses særlig i sammenheng med satsingen på vegsiden. I likhet med investeringer på vegsiden utgiftsføres investeringen i kjørevegen direkte over statsbudsjettet. Trafikkdelen betaler en kjørevegsavgift for bruken av kjørevegen. Avgiften gjelder for godstrafikk og er beregnet på grunnlag av utkjørt bruttotonnm.

NSB er pålagt forvalteransvaret for jernbanens infrastruktur. Dette gjelder skinnegang, signalanlegg mv.

NSB utfører myndighetsoppgaver som bl.a. omfatter arbeid med sertifiseringsoppgaver og tilsyn med og kontroll av rullende materiell og tekniske anlegg.

Enkelte av disse myndighetsfunksjonene ligger i dag organisatorisk i NSB-konsernets staber, noen i trafikkdelen og andre i kjørevegen. I en framtidig situasjon med eventuelt flere aktører på sporet, vil ytterligere myndighetsoppgaver som f.eks. overordnede regler for sportildeling mv. kunne melde seg.

NSBs trafikkdel skal drive i samsvar med bedriftsøkonomiske prinsipper innenfor rammen av de begrensninger som settes av de regler som gjelder for forvaltningsbedrifter med de særlige fullmakter som er gitt, og de samfunnsmessige mål som er fastsatt.

Utover et transporttilbud som er bedriftsøkonomisk lønnsomt for NSB, ønsker myndighetene at NSB skal drive en persontransport av ulike samfunnsmessige, herunder miljøpolitiske hensyn. For å ivareta slike hensyn er det innført en ordning med offentlig kjøp av persontransporttjenester. Det innebærer at NSB, som transportør, mot betaling fra staten utfører transport som det for NSB ellers ikke ville vært markedsmessig grunnlag for å drive. I tillegg til jernbanetransport driver NSB reisebyråvirksomhet og bildrift.

NSB er i dag i hovedsak eneste produsent i Norge av jernbanetjenester. NSB har imidlertid konkurranse fra en rekke alternative transportmiddel, herunder transportselskaper som har en annen organisasjonsform enn NSB.

Konkurransesituasjonen på godsmarkedet vil være preget av endringer i kundebehov og av endret konkurransesituasjon i transportbransjen. Konkurransesituasjonen vil videre være preget av at Norge gjennom EØS-avtalen vil ta del i EF/EUs felles transportmarked. Dette vil prege konkurransen på to områder:

- Kunder ønsker å overta jernbanetransportene selv
- Sammenslutninger på tilbudssiden

På persontransportsiden har NSB konkurranse fra bilen og fra andre transportsektorer. Utviklingen framover vil preges av liberalisering av flytrafikken og delvis konkurranse fra ekspressbussene.

Den nye jernbaneloven av 11. juni 1993 opphever konsesjonsplikten for anlegg av jernbane. Etter loven kreves det tillatelse fra departementet for å drive trafikkvirksomhet. I jernbaneloven er det tatt høyde for EFs jernbanedirektiv, som foreløpig ikke er en del av EØS-avtalen, ved at det i loven er tatt inn en bestemmelse som gir Kongen adgang til å åpne for konkurranse på statens jernbanenett.

Gruppen viser også til det pågående arbeid i EF med oppfølgingen av EFs jernbanedirektiv, mht. bl.a. lisensiering av selskaper og prinsipper for adgang til infrastrukturen, samt til tjenstedirektivet. I framtiden kan disse få betydning for NSBs konkurransesituasjon på jernbanesporet.

EØS-avtalens bestemmelser om jernbane innebærer ingen særlige endringer for dagens organisering og drift av jernbanene. Det er verdt å merke seg at hverken EØS-avtalen eller EF-direktivet legger føringer på tilknytningsform.

I Europa finner det sted endringer i jernbanedriftens organisering. England har gått lengst i endring i organisasjonsform. Fra 1. januar 1994 er det lagt opp til en deling av British Rail i en rekke enheter med sikte på privatisering. I Tyskland er det lagt opp til en utvikling som skal ende opp i tre selskaper: for persontrafikk, godstrafikk og infrastrukturen. I Sverige åpnes det for konkurranse på det statlige nettet fra 1. januar 1995. Allerede i 1988 foretok Sverige et organisatorisk skille mellom jernbanedrift og infrastruktur, ved opprettelsen av Banverket. Banverket er delt i et myndighetsorgan, som godkjenner nye jernbaneselskaper, fastsetter sikkerhetsnormer mv., og en organisasjon som forestår utbygging og drift av den statlige jernbaneinfrastrukturen. Trafikkselskapet er delt i persontrafikk og godstrafikk, og har flere selskaper organisert som aksjeselskaper. Det er ikke foreslått endret tilknytningsform for jernbanevirksomheten.

NSBs trafikkdel har totalt sett ikke en tilstrekkelig inntjening til å dekke renter og avskrivninger, eller til å gi avkastning til staten som eier utover dette. For å unngå en situasjon der NSB kunne bli avhengig av stadig økende tilskudd, foreslo Regjeringen i Norsk jernbaneplan 1994-97 en finansiell restrukturering av NSB, med en nedskrivning av eiendeler på over 2 milliarder kr og en tilsvarende gjeldsnedskrivning/omgjøring til egenkapital. Opplegget vil medføre en betydelig kostnadsreduksjon for NSB, og tar sikte på å sette trafikkdelen i stand til å gå i økonomisk balanse og bygge opp reguleringsfondet.

I forbindelse med forrige vurdering av tilknytningsform for forvaltningsbedriftene i 1990/91, anså statssekretærutvalget at det var behov for en rekke konkrete fullmakter for bedriftene. Forutsetningen var at disse ble vurdert konkret for den enkelte bedrift. I hovedsak har NSB fått utvidede fullmakter i tråd med statssekretærutvalgets forslag. NSBs økonomiske situasjon har imidlertid vært slik at NSB ikke fullt ut har kunnet utnytte disse fullmaktene.

Gruppen vil peke på at dagens tilknytningsform for NSB har sin styrke når det gjelder fleksibilitet og spennvidde mht. hva de politiske myndighetene kan styre, og er fordelaktig når det gjelder å nå politiske mål. NSB har ikke vært i stand å oppfylle de økonomiske mål som har vært satt for virksomheten, og den svake økonomien har gjort det nødvendig med statlige tilskudd for å dekke opp underskudd i trafikkdelen. De statlige tilskudd har vært fulgt opp bl.a.

gjennom å stille krav til ulike effektivitetstiltak, bl.a. i forbindelse med budsjettframlegg for Stortinget. Dette har skjedd gjennom en relativ detaljert styring av virksomhet som har vært mulig bl.a. på grunn av NSBs tilknytningsform som forvaltningsbedrift.

På den annen side vil gruppen peke på at forvaltningsbedriftsformen kan skape problemer for NSB i et konkurransemarked, der konkurrentene er organisert som selskap og dermed arbeider under andre rammebetingelser. Når det gjelder erfaringene med dagens modell, vil gruppen spesielt trekke fram følgende:

- ♦ Som forvaltningsbedrift må NSB følge statens budsjettregelverk og -prosedyrer. Den statlige budsjettbehandlingen er ikke i første rekke tilpasset forretningsvirksomhet, men i større grad statens generelle forvaltnings- og finanspolitiske krav. Dette kan bl.a. innebære treghet og uforutsigbarhet i den løpende forretningsvirksomheten, og problemer i forbindelse med bedriftens planlegging på lengre sikt. Som forvaltningsbedrift må NSB følge hovedprinsippene for regnskapsføring i staten, herunder kontantprinsippet. Dette skiller seg fra vanlig prinsipper i forretningslivet forøvrig. Internt praktiserer NSB regnskapsprinsipper som i det øvrige næringsliv. Dette skaper behov for dobbel kompetanse og er ressurskrevende.
- ♦ Forvaltningsbedriftsformen kan være en fordel når behovene for budsjettmessig styring og oppfølging er stort. På den annen side legger tilknytningsformen som sådan opp til en detaljert budsjettbehandling som er ressurskrevende for bedriften, og som i seg selv inviterer Stortinget til behandling av selv ordinære driftsspørsmål. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å merke seg den dreining mot mål og resultatstyring som har skjedd i statsbudsjettet de seneste årene, og som bør gjøre disse problemene mindre, samtidig som bedriften eventuelt får et økonomisk grunnlag som gjør den i stand til å utnytte de fullmakter den er tillagt.

Arbeidsgruppen har vurdert følgende tre tilknytningsformer:

- ♦ Forvaltningsbedrift
- ♦ Statsforetak
- ♦ Aksjeselskap

Hovedskillet går mellom selskapsformene - statsforetak og aksjeselskap - og forvaltningsbedriftsformen. Etter arbeidsgruppens oppfatning er statens interesser i hovedsak knyttet til følgende:

- ♦ Samfunnsmessige hensyn
- ♦ Jernbanen skal bidra til rasjonell transport og dermed til økonomisk vekst og verdiskapning i samfunnet
- ♦ Gi avkastning på den kapitalen NSB disponerer, herunder ivaretagelse av statens forretningsmessige interesser

Ved en eventuell overgang til selskapsform må mulighetene for økonomisk inntjeningssevne og forhold av personalmessig karakter gis særskilt oppmerksomhet.

Ivaretagelse av samfunnsmessige forhold omfatter følgende:

- ♦ Et jernbanetilbud som tilfredsstiller fastlagte samfunns mål

♦ Infrastrukturforvalteroppgaver og andre forvaltningsoppgaver

Et jernbanetilbud som tilfredsstillende fastlagte samfunns mål ivaretas i dag ved kjøp av tjenester fra NSB. Gruppen vil peke på at dette i prinsippet kan skje uavhengig av tilknytningsform. På den annen side kan myndighetene, bl.a. pga. de store statlige ressurser som benyttes for å kjøpe tjenester fra NSB, ha interesse av å ha forholdsvis detaljert styring av virksomheten. Deres ønske å beholde mulighet til en løpende og relativt detaljert styring av virksomheten, vil forvaltningsbedriftsformen være mest hensiktsmessig.

NSBs investerings- og driftsutgifter blir i stor grad dekket ved statlige midler, herunder ved bevilgninger til drift og investeringer i kjørevegen, samt kjøp av tjenester og lån til trafikkdelen. Dette kan innebære at Storting og Regjering har et større behov for styring, innsyn og kontroll enn det som ville vært tilfelle dersom NSB i all hovedsak fikk sine inntekter fra sine kunder.

Infrastrukturforvaltningsoppgaver og andre forvaltningsoppgaver vil etter gruppens mening ikke nødvendiggjøre endring av tilknytningsform. Når en ser isolert på disse oppgavene, er derimot organisering som forvaltningsorgan best egnet for slike type oppgaver.

Jernbanens bidrag til verdiskapningen i samfunnet avhenger bl.a. av infrastrukturen og NSBs rolle som transportør i transportmarkedet. Infrastrukturen er statens ansvar og tilsier i seg selv ikke endring av tilknytningsform. Trafikkdelen konkurrerer med privatbilen og en andre transportbedrifter. Transportmarkedet som sådan skulle ikke tilsi at det er behov for regulering gjennom organisering av virksomheten i en forvaltningsbedrift, og vil isolert sett tilsi endring av tilknytningsform for NSB.

Samfunnet setter betydelig midler inn i driften av NSBs trafikkdel, og staten vil være interessert i størst mulig avkastning på denne kapitalen. Gruppen vil trekke fram betydningen av bedriftens styre i denne sammenheng. Det vises til at NSBs styre nylig er gitt en egen instruks hvor styrets oppgaver og ansvar er presisert. Forvaltningsbedriftsformen kan imidlertid ikke imøtekomme behovet for avstand og ansvarsdeling mellom eier og styre på samme måte som selskapsformene, og som vil kunne være hensiktsmessig overfor en bedrift i konkurranse.

Spørsmål om avkastning vil også avhenge av NSBs forretningsmessige handlefrihet. Gruppen viser til gjennomgangen i kap. 8 og understreker at forvaltningsbedriftsformen ikke vil kunne gi samme forretningsmessige handlefrihet som i selskapsformene.

NSBs trafikkdel har totalt sett ikke en tilstrekkelig inntjeningssevne til å dekke trafikkdelens kapitalkostnader (renter og avskrivninger). Dette er bl.a. bakgrunnen for den ekstraordinære nedskrivning av eiendeler og tilsvarende gjeldsnedskrivning/omgjøring til egenkapital som er gjennomført f.o.m. 1994. Gruppen vil peke på at det i Norsk jernbaneplan 1994-97 slås fast at det styringssystemet som ble etablert f.o.m. 1990, ikke har virket helt etter intensjonene, og at den svake økonomiske situasjonen til NSB i 1990-93 har vært hovedårsaken til det. Det er videre lagt opp til at gjeldssaneringen mv. er ment å skulle gi en rimelig mulighet til å utnytte styringssystemet og de utvidede fullmaktene.

Etter gruppens oppfatning vil NSBs inntjeningssevne, på bakgrunn av den investerte kapital og den kapitalsammensetning som trafikkdelen vil ha også etter gjeldssaneringen, ikke være et godt nok grunnlag for å etablere NSB som et selskap. Den gjeldssanering mv. som nå er

gjennomført, vil bety at en i større grad vil få mulighet til å utnytte fullt ut styringssystemet som ble etablert i 1990. Videre vil dette bidra til at NSB kan bli i stand til å utnytte de utvidede fullmakter som NSB har fått som oppfølging av statssekretærutvalgets forslag fra 1991.

Etter gruppens oppfatning er det særlig viktig at NSB gis samme forretningsmessige handlefrihet for reisebyråvirksomheten og bildriften som de konkurrentene har, fordi disse forretningsområdene i NSB driver i direkte konkurranse med bedrifter organisert som selskap. Det er ingen samfunnsmessige hensyn knyttet til NSBs reisebyrå og bildrift. Både reisebyråvirksomheten og bildriften opererer med overskudd, og disse forretningsområdenes inntjeningsevne vil ikke være til hinder for organisering som selskap.

Administrerende direktør Kristian Rambjør, NSB, har gitt en egen merknad til rapporten. Rambjør mener at de synspunkter og argumenter som framkommer i rapporten, ikke er dekkende når det gjelder jernbanens forretningsmessige oppgaver og ufullstendige når det gjelder infrastrukturen.

Forbundsleder Ove Dalsheim, Norsk Jernbaneforbund har også fremmet en egen merknad.

Disse merknadene er gjengitt til slutt i rapporten.

KAPITTEL 1 BAKGRUNN OG MANDAT

1.1. Bakgrunn

Regjeringen vedtok 22. februar 1991 at samferdselsbedriftene Televerket, Postverket og NSB fremdeles skulle være forvaltningsbedrifter, men med utvidede fullmakter. Det ble samtidig besluttet at tilknytningsformen for disse bedrifter skulle evalueres etter tre år.

I St.prp. nr 1. Tillegg 2 (1991-92) la Regjeringen opp til at NSB fortsatt skal være organisert som forvaltningsbedrift, men med utvidede fullmakter. Regjeringen har tidligere presentert et rammeopplegg for utvikling av samferdselsbedriftenes fullmakter (jf. St.meld. nr. 8 (1991-92) Om televirksomheten i Norge, kap. 4.5.1). Det forutsettes innenfor denne rammen en konkret vurdering av hvilke fullmakter det er hensiktsmessig å gi ut fra den enkelte bedrifts egenart og behov.

I Budsjett-innst. S. nr. 14 (1991-92) gikk flertallet inn for at NSB fortsatt skal være organisert som en forvaltningsbedrift, men med utvidede fullmakter. Et annet flertall forutsatte at departementet vurderer fortløpende å gi NSB større fullmakter og ansvar innenfor det rammeopplegg Regjeringen har for forvaltningsbedrifter. Flertallet mente videre at NSB innen et slikt rammeopplegg bør få mest mulig ansvar for egen bedrift.

På denne bakgrunn og på grunnlag av de erfaringer som er gjort så langt, kom Samferdselsdepartementet til at det nå burde foretas en evaluering av NSBs tilknytningsform.

Arbeidet er utført av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Finansdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Samferdselsdepartementet, de nevnte departementer, Statsministerens kontor, NSB, samt en representant fra Norsk Jernbaneforbund. Arbeidsgruppen og sekretariatet ble ledet av Samferdselsdepartementet.

Arbeidsgruppens sammensetning:

Eksp.sjef Pål Tore Berg, Samferdselsdepartementet (leder),
 Eksp.sjef Arne Spildo, Statsministerens kontor,
 Rådgiver Dag Solumsmoen, Administrasjonsdepartementet,
 Rådgiver Eli Telhaug, Finansdepartementet,
 Administrerende direktør Kristian Rambjør, NSB,
 Forbundsleder Ove Dalsheim, Norsk Jernbaneforbund.
 Sekretariatsleder Berit Fallan, Samferdselsdeprtementet

1.2. Mandat

Arbeidsgruppen ble tildelt følgende mandat for evaluering av NSBs tilknytningsform:

"Arbeidsgruppen skal kartlegge de erfaringer som er gjort med nåværende tilknytningsform og fullmaktsforhold, gjennomgå NSBs behov for frihet/fullmakter i årene framover og vurdere om forvaltningsbedriftsformen fremdeles kan være en hensiktsmessig tilknytningsform, utfordringene framover tatt i betraktning.

Gruppen skal vurdere forvaltningsbedriftsmodellen opp mot alternativ (e) modell(er). Vurderingen skal ta utgangspunkt i gjeldende regnskapsmessig skille mellom kjørevegen, hvor staten står som eier, og trafikkdelen, med vekt på den stilling denne står i forretningsmessig og konkurransemessig.

Alternativ(e) modell(er) må sammenlignes med dagens tilknytningsform med hensyn til:

- Organisasjonsform/tilknytning til statsbudsjettet.
- Styringsform, rapporterings- og styringsveier.
- Økonomiske hovedstørrelser.
- Personalmessige konsekvenser.

Gruppen skal på dette grunnlag legge til rette for et best mulig arbeidsgrunnlag for statssekretærgruppen og om den finner det rett, komme med tilråding om fremtidig tilknytningsform for NSB, inklusive en beskrivelse av det styringsmessige, økonomiske og personalmessige opplegg."

KAPITTEL 2 NSBs RAMMEBETINGELSER

2.1 Rådende jernbanepolitikk

I St.meld. nr. 35 Norsk jernbaneplan (NJP) 1994-97, jf. Innst. S. nr. 212 (1992-93), er jernbanepolitikken for de neste fire år trukket opp. Det fremgår her at utformingen av jernbanepolitikken må bygge på samfunnsmessige nyttevurderinger og lønnsomhetsanalyser (dvs. nytte-/kostnadsanalyser). Det er i den sammenheng viktig å legge vekt på at dette dreier seg om tils dels svært langsiktige tiltak.

I NJP drøftes langtidsperspektivene for jernbanetransport etter dette i lys av følgende forskjellige formål ved satsing på jernbane:

- samfunnsøkonomi og transportøkonomi
- kvalitetsforbedring av transportsystemet
- miljø og arealbruk
- trafiksikkerhet

Toget er det transportmiddel som har størst potensiale m.h.t. å kunne øke hastigheten og dermed få kortere fremføringstid. Dette gir også mulighet for økt materiellutnyttelse og følgelig lavere priser.

Jernbane som transportform er kjennetegnet ved

- høye faste kostnader
- lave fremføringskostnader ved store transportmengder
- stor transportkapasitet i forhold til arealbruken
- lavt energiforbruk når kapasiteten er godt utnyttet
- ingen luftforurensning ved elektrisk drift basert på vannkraft og lave utslipp pr. enhet også ved dieseldrift når en har høy kapasitetsutnyttelse
- små støyproblemer i forhold til transportmengden
- høy trafiksikkerhet
- god komfort
- mindre fleksibilitet enn vegtransport p.g.a. at det ofte blir behov for omlasting eller omstiging.

Jernbanens fortrinn kan ut fra dette utnyttes best ved

- store godstransportmengder over lange avstander
- persontransport over lange distanser (50-80 mil) med stort trafikkgrunnlag, dvs. mellom de største byene
- persontransport også over kortere distanser der det er spesielt store trafikkmengder slik at jernbanens miljøfordeler og lave arealbruk får stor betydning.

Statens myndighet innenfor jernbaneområdet utøves av Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet har i dag det alt vesentlige ansvar for jernbanetransportvirksomheten i Norge. Det finnes enkelte private operatører med svært begrenset trafikk på enkelte småstrekninger. Den øvrige jernbanevirksomheten er statlig. Staten har delegert det meste vedrørende den faktiske utøvelse av sin myndighet innenfor jernbanevirksomheten til NSB. NSB forestår dermed den løpende drift av jernbanevirksomheten.

NSB er gjennom sin stilling som forvaltningsbedrift en del av staten. NSB har ingen annen myndighet enn den som er delegert fra departementet. Delegering til NSB kan deles inn i tre hovedområder:

- Forretningsdrift
- Infrastrukturforvaltning
- Myndighetsutøvelse

jf. nærmere omtale i kap. 5/6.

2.2 Organisasjon og styringssystem

2.2.1 Styringssystemet

Det er f.o.m. 1990 etablert et økonomisk styringssystem for NSB, som innebærer at NSB i plan-, budsjett-, og regnskapsmessig sammenheng er delt i en trafikkdel og en kjøreveg (infrastrukturdel). På denne måten har en synliggjort statens rolle som vegholder for jernbanetransport. Trafikkdelen fremstår i regenskapssammenheng som en egen enhet som NSB har et økonomisk resultatansvar for. Ett av formålene med systemet var å bidra til en utvikling mer i retning av bedriftsøkonomisk tenkning og effektivitet, samtidig som myndighetene skulle gis muligheter til å ivareta sentrale politiske mål.

Kjørevegens kostnader skal i prinsippet budsjett- og regnskapsmessig behandles tilsvarende vegsektoren. Stortinget fastlegger omfang og standard på jernbanens kjøreveg, og har det økonomiske ansvaret for investeringene i, og drift og vedlikehold av kjørevegen. Trafikkdelen betaler en kjørevegsavgift for bruken av kjørevegen. Avgiften gjelder i dag for godstransport, og er beregnet på grunnlag av utkjørte bruttotonnm.

Trafikkdelen skal behandles budsjett- og regnskapsmessig adskilt fra kjørevegen. Trafikkdelen består av fire hovedforretningsområder med tilhørende divisjoner for;

- * persontrafikk med tog
- * godstrafikk med tog
- * reisebyrå
- * bildrift

Hovedtog i persontrafikken skal drives mest mulig bedriftsøkonomisk og gå minimum i økonomisk balanse. De øvrige persontrafikkgruppene - nærtrafikk, Intercity, samt gruppen lokale og regionale tog er ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme, men opprettholdes av samfunnsmessige hensyn, jf. nærmere beskrivelse i kap. 6. Disse tjenester kjøpes på grunnlag av en avtale mellom Samferdselsdepartementet og NSB. Etter dette er det NSBs ansvar å sørge for at persontrafikken som et minimum går i økonomisk balanse.

NSBs godstrafikk skal drives forretningsmessig uten tilskudd fra staten. Dette har vært et mål i flere år, men som av ulike årsaker ikke har blitt nådd. I Norsk jernbaneplan 1994-97 er det lagt til grunn at godstrafikken skal drives uten offentlig tilskudd. I statsbudsjettet for 1994 er det budsjettet med minimum økonomisk balanse i godstrafikken.

NSBs reisebyrå driver i konkurranse med private aktører om oppdrag som for en stor del ikke er knyttet til jernbanetransport. Reisebyrådivisjonen gikk med underskudd i perioden 1986-89, men har gått med overskudd siden 1990.

NSBs bildrift driver to hovedaktiviteter: persontrafikk og godstrafikk på veg. I godstrafikken er det meste av aktiviteten knyttet til trafikk til og fra jernbanen. Persontrafikken drives for en stor del på linje med private, kommunale eller fylkeskommunale rutebilselskaper (bussvirksomhet), og mottar tilskudd etter avtale med de enkelte fylkeskommuner. Investeringer i

NSBs rutebildrift ble fra og med 1988 privatfinansiert, mens alle investeringer i bildriften blir fra og med 1993 privatfinansiert.

Trafikkdelen skal drives ut fra forretningsmessige prinsipper. Reisebyråvirksomheten og bildriften skal oppnå tilfredsstillende overskudd og avkastning på kapitalen med en lønnsomhet som er like god som gjennomsnittet for bransjen.

I NJP 1994-97 la Samferdselsdepartementet til grunn at NSB selv fortrinnsvis bør få avgjøre den organisatoriske tilknytning mellom reisebyrådriften, bildriften og NSB. I behandlingen av jernbaneplanen forutsatte imidlertid Stortingets flertall at en endret organisering skal avgjøres av Stortinget.

Stortinget har fastsatt målene for de enkelte forretningsområder, gjennomføring (bruk av virkemidler) er delegert til Samferdselsdepartementet som igjen har videre delegert dette til NSBs styre.

2.2.2 Forvaltningsbedrift med utvidede fullmakter

På grunnlag av statssekretærutvalgets innstilling om hovedtilknytningsform for bl.a. NSB, Postverket og Televerket, vedtok Regjeringen i februar 1991 at basisvirksomheten i de tre forvaltningsbedriftene fortsatt burde organiseres som forvaltningsbedrifter, men med utvidede og spesialtilpassede fullmakter. Spørsmål omkring valg av forskjellig tilknytnings- og organisasjonsform for deler av bedriftens virksomhet ble ikke vurdert. En viktig premiss for valget av forvaltningsbedrift var at det skulle skje en videreutvikling av forvaltningsbedriftsmodellen og av styringsformene innenfor den. Det ble besluttet at det skulle skje en evaluering av reformene og omstillingstiltakene etter tre år.

Statssekretærutvalget pekte på at det til en viss grad var reformmuligheter til stede innenfor forvaltningsbedriftsmodellen.

Når en betrakter de tre samferdselsbedriftene samlet, anså statssekretærutvalget at det konkret var behov for en rekke fullmakter fra Stortinget. Det ble påpekt at det må foretas en konkret vurdering av hvilke fullmakter det er hensiktsmessig å gi ut fra den enkelte virksomhets egenart og behov.

Nedenfor er listet opp statssekretærutvalgets konkrete forslag til fullmakter, med kommentar til hva som er gjennomført.

- * Til innenfor visse rammer å fravike driftsresultatvedtak og underliggende premisser når forverret driftsresultat kan finansieres fra reguleringsfondet. Bare større, vesentlige endringer i driftsbudsjettet forelegges Stortinget.
- * Kommentar: Forvaltningsbedriftene har fått fullmakt til å belaste reguleringsfondet med økte driftsutgifter og inntektsreduksjoner inntil det reduseres til et fastlagt minimumsnivå.

For NSB er minimumsgrensen satt til 200 mill. kr i budsjettet for 1994.

- * Til en aggregert behandling av investeringsutgiftene.

Kommentar: Forvaltningsbedriftene har fått fullmakt til innenfor samlet investeringsbevilgning selv å bestemme disponeringen av investeringsrammen. Det er gjort unntak for investeringsprosjekter av politisk og prinsipiell interesse.

For NSBs trafikkdel er det f.eks. gjort unntak for investeringsprosjekter som får økonomiske konsekvenser for statens kjøp av persontrafikkjenester. For NSBs kjøreveg er det i budsjettet for 1994 satt en grense på 50 mill. kr for investeringsprosjekter som omtales for Stortinget.

- * Til en viss økning av investeringsutgiftene hvis det forekommer behov som ikke var forutsatt på budsjetteringstidspunktet, og behovene lar seg dekke ved økt selvfinansiering, herunder fra reguleringsfondet.

Kommentar: Forvaltningsbedriftene har fått fullmakt til å avvike investeringsbudsjettet når det er tilfredsstillende dekning på reguleringsfondet, jf. første punkt ovenfor.

- * Til å gi forvaltningsbedriftene friere adgang til erverv av aksjer og opprettelse av aksjeselskap.

Kommentar: Forvaltningsbedriftene har fått fullmakt til å erverve aksjer og opprette aksjeselskap. Omdanning av reisebyråenes og bildriftens status som del av en statlig forvaltningsbedrift, forutsettes imidlertid endelig avgjort av Stortinget, jf. Innst. S. nr. 212 (1992-93).

NSB har fått en årlig totalfullmaktsramme for kapitalinnskudd på 25 mill. kr.

- * Til utvidet salg av eiendommer og til disposisjon av gevinsten av slikt salg.

Kommentar: Forvaltningsbedriftene har fått fullmakt til å selge eiendommer og aksjer m.v. innenfor en fastsatt ramme.

For salg/bortfeste av eiendommer er fullmaktsgrensen på 50 mill. kr i hvert enkelt tilfelle, mens salgsfullmakten for aksjer er på 25 mill. kr i hvert enkelt tilfelle. I henhold til budsjettfremlegget for 1994 har NSB fått fullmakt til å selge eiendommer, aksjer o.l. for samlet inntil 100 mill. kr.

Disponering av midlene må ses i sammenheng med muligheten til å fravike driftsbudsjettet og øke investeringene. Eventuelle gevinster ved salg inntektsføres som driftsinntekt og kan avsettes til reguleringsfondet og kan benyttes bl.a. til økte investeringer dersom størrelsen på reguleringsfondet ligger over minimumsnivået. I tillegg er det gitt fullmakter til innenfor gitte vilkår, å overskride drift og investeringsbevilgninger mot inntektsføring i forbindelse med salg av eiendommer/enheter (og arbeid for fremmede) for kjørevegen.

- * Til innenfor stillingshjemmelsystemet selv å opprette og inndra stillinger.

Kommentar: Forvaltningsbedriftene under Samferdselsdepartementet har fått fullmakt til fritt å opprette og inndra alle stillinger, bortsett fra administrerende direktør, innenfor statens lønnsregulativ.

- * Til i spesielle tilfeller å oppta lån i markedet.

Kommentar: Det ble pekt på at forutsetningen for å gi fullmakter under siste punkt må være at bedriftene beskriver prosjektene, at prosjektene er lønnsomme, at bedriftene godtgjør inntjening ved prosjektene, og at det fastsettes en plan for tilbakebetaling av lånene innenfor bedriftenes ordinære rammer.

NSB har siden 1988 hatt fullmakt til å privatfinansiere investeringer innenfor bussdriften og rene rutebilanlegg. Fra og med 1993 ble ordningen utvidet til å omfatte alle investeringer i bildriften. I budsjettet for 1994 er denne lånerammen satt til 110 mill. kr.

Som det går fram av ovenstående, er således de konkrete endringer som ble trukket fram i forrige vurdering av tilknytningsform, i hovedsak gjennomført. I tillegg er det også gjennomført andre fullmaktsendringer som betyr økt selvstendighet innenfor forvaltningsbedriftsmodellen. Endringene har stort sett vært likeartede for alle forvaltningsbedriftene under Samferdselsdepartementet. Når det gjelder fullmaktene angående mulighet til å avvike Stortingets vedtak på drifts- og investeringsbudsjettet, forutsetter bruken av disse at bedriften har en tilstrekkelig god økonomi. Den økonomiske situasjonen i NSB har ikke vært slik at NSB har hatt reell nytte av disse fullmaktene.

NSB har full takstfrihet for godstrafikken. Innenfor persontrafikken har NSB takstfrihet for gruppen hovedtog med unntak av landsomfattende rabattordninger som f.eks. honnørrabatter. De øvrige persontrafikkgruppene, nærtrafikk Intercity, samt gruppen lokale og regionale tog, omfattes av statens kjøp av persontrafikkjenester fra NSB. For disse gruppene blir takstene fastsatt gjennom de årlige drøftelser om offentlig kjøp mellom Samferdselsdepartementet og NSB og forelagt Stortinget som en premiss for størrelsen på foreslått bevilgning til kjøp av persontrafikkjenester hvert år. For disse togslagene har NSB en begrenset takstfrihet. Et hovedprinsipp er at NSBs takstfrihet for disse toggruppene ikke skal føre til behov for økte offentlige betalinger. Det vises for øvrig til at NSB arbeider med et nytt takstregulativ i tråd med de retningslinjer som er trukket opp ved behandlingen av NJP 1994-97.

KAPITTEL 3 BESKRIVELSE AV UTVIKLINGEN PÅ JERNBANEOMRÅDET

3.1 Teknologiutvikling

NSB har oppsummert teknologiutviklingen på følgende måte:

I fremtiden vil det bli særlig viktig å betrakte kjørevegen og materiellet (toget) som et økonomisk og operasjonelt integrert system. Samspillet mellom kjørevegens og togenes tekniske systemer blir en avgjørende premiss for utviklingen.

Den teknologiske utviklingen vil på 3 måter påvirke jernbanenes konkurransesituasjon:

- kortere fremføringstid og bedret materiell
- økte investeringsbehov i en overgangsfase (derav økte kapitalkostnader) som følge av krav til standardisering
- andre transportformer blir mer miljøvennlige

Utviklingen av jernbaneteknologien er i første rekke knyttet til lokomotiver, vogner og styrings- og signalteknologi, samt utbygging av infrastruktur.

I Europa pågår det en betydelig utbygging av høyhastighetsjernbaner som følge av kapasitetsproblemer i luftfarten og på vegnettet. I Frankrike, Tyskland, Spania og Italia har denne utbyggingen vært særlig knyttet til ny infrastruktur. Nytt materiell, som kan utnytte de nye banene, er også utviklet.

En annen trend i utviklingen, som Italia, Sveits og Sverige har stått for, er utviklingen av materiell som kan utnytte eksisterende infrastruktur; jf. krengetog for persontrafikken. Krengeteknologien sammen med forbedrede boggikonstruksjoner gjør det mulig å øke hastigheten i kurvene uten forverret komfort for de reisende og uten økt sporslitasje. I tillegg vil materiellet få økt ytelse, og bli mer energieffektiv.

Første fase i en tilsvarende utvikling i Norge vil være knyttet til utbyggingen av ny infrastruktur, særlig med sikte på å bedre kapasiteten på de sterkest trafikkerte strekningene. Dette ligger til grunn for NJP 1994-97. Når det gjelder materiellet vil NSB i en overgangsfase måtte leve med både ny og gammel teknologi. Fornyelsesbehovet er meget stort, slik at NSB mener at det vil være økonomisk riktig å gjøre denne overgangsfasen så kort som mulig. Særlig for Gardermobanen vil ny teknologi være viktig. For godstrafikken vil valg av nye lokomotiver være sentralt.

Med maksimale hastigheter mellom 160-200 km/t anser NSB at de vil ta vesentlige markedsandeler i avstander opp til 200 - 250 km, f.eks. på strekningene Oslo - Skien - Lillehammer - Halden/Gøteborg. Med reisetider ned mot 4 timer på fjernstrekningene som Oslo - Bergen, vil toget også kunne konkurrere med flyet.

Økte hastigheter nødvendiggjør ny teknologi for signalgiving. Dette området er også der det er størst behov for harmonisering mellom de ulike land.

Den tekniske harmonisering er særlig knyttet til de elektrotekniske installasjoner, som styrings- og signalsystemer og kjørestrøm. Jernbanene i Europa har forskjellige signal- og strømsystemer, samt forskjellige sikkerhetsreglement. Dette har virket begrensende for den internasjonale jernbanetrafikken.

Det pågår i dag et omfattende arbeid for å komme frem til felles standarder. Det arbeides også med å finne frem til metoder for å gjøre de ulike systemer kompatible med hverandre, f.eks. lokomotiver for 2 eller flere strømsystemer.

Hensikten med harmoniseringen er å gjøre jernbanen mer tilgjengelig. Harmoniseringen vil kunne medføre behov for økte investeringer i en overgangsperiode.

Den miljøteknologiske utvikling innenfor andre transportsektorer er knyttet til utvikling av mer energieffektive motorer og rensesystemer for disse. Dette vil føre til at jernbanen kan få en redusert miljømessig betydning på sikt.

3.2 Markeds- og konkurranseutvikling - Nasjonalt

- Internasjonalt

NSB anser at det som vil karakterisere transportmarkedet fremover, er:

- * Store strukturelle endringer som følge av endringer i etterspørselen - aktørene må fremstå som kvalitetstransportører med helhetlige løsninger der utviklingen går mot multinasjonale transportbedrifter som etablerer egne logistikkenheter.
- * Kapitalsterke aktører med forretningsmessig og organisatorisk frihet som slår seg sammen, men også utvikling av enkeltleverandører som presser prisene innenfor avgrensede markedssegmenter.
- * Økt internasjonalisering, dvs. tilgang for utenlandske aktører i hjemmemarkedet.
- * Et økende prispress som følge av overkapasitet i transportbransjen.
- * Lave fortjenestemarginer, overkapasitet og svak soliditet vil fremtvinge en sterk strukturrasjonalisering og sanering innen transportbransjen i Norge. De sterke vil søke internasjonale samarbeidspartnere.
- * Større konkurransestrykk for jernbanen som følge av liberalisering innen andre transportformer med blant annet utvidet mulighet for cabotage og endring av konsesjonsvilkår (eks. ekspressbusser og liberalisering av flytrafikken).
- * Økt konkurranse innenfor jernbanesektoren ved at det åpnes for en begrenset konkurranse på sporet.
- * En teknologiutvikling som på sikt vil kunne redusere jernbanens miljøfortrinn.

Generelt

For NSB er det tre hovedutfordringer - dårlig sporkapasitet, svak punktlighet og store variasjoner i materiell, som gir både kostnads- og kvalitetsproblemer. I NJP 1994-97 er det lagt opp til å søke å avhjelpe disse problemer.

Utfordringer for godstransport på jernbane

Innenfor godstransportmarkedet har NSB satset på følgende "bransjer":

- råvarer hvor NSBs markedsandel er 10 %
- skog (tømmer, flis etc) hvor markedsandelen er 20%
- transportørvirksomhet (NSB er underleverandør)*
- næringsmidler og ferdigvarer hvor markedsandelen er 1-3%

*(For transportørvirksomheten er det umulig å beregne markedsandelen ut fra gjeldende statistikk)

Det er i følge NSB to forhold på konkurransesiden som er spesielt viktig når en vurderer hvilke utfordringer NSB Gods møter og vil møte i transportbransjen i årene som kommer:

- * Endringer i kundebehov og dermed etterspørselen etter jernbanetransport.
- * Endringer i konkurransesituasjonen i transportbransjen.

Endringer i kundebehov/etterspørselen:

Økende fokusering på logistikk som konkurransemiddel gjør at kundene stiller helt andre krav til transportørens kompetanse enn tidligere. Spesielt tydelig er dette internasjonalt hvor store multinasjonale transportbedrifter har etablert egne logistikkenheter. For et transportselskap innebærer en slik utvikling at kravene til kvalitet øker, noe som igjen fordrer høy kompetanse.

Den kompleksitet som ligger i bedriftenes valg av vareflytstruktur har også medført et ønske om færre aktører å forholde seg til. Utvalgte aktører dekker da bedriftenes totale vareflyt, det være seg stykkgoods, partigods og større volumer. Dette er med på å endre etterspørselsstrukturen i bransjen, noe som igjen endrer konkurransesituasjonen.

Endret konkurransesituasjon i transportbransjen:

Gjennom EØS-avtalen vil Norge ta del i EFs felles transportmarked (nå den Europeiske union, EU). Her vil økt konkurranse generelt og mulig konkurranse om jernbanetransportene i Norge gradvis endre situasjonen for NSB. Dette vil i følge NSB skje med utgangspunkt i to områder:

- * Kunder som ønsker å overta jernbanetransportene selv.
 - For større kunder med ukompliserte transporter vil en integrering bakover i verdikjeden være interessant, spesielt sett i forhold til krav om kontroll over hele verdiskapningen. Dette representerer en betydelig utfordring for NSB ved at større kunder selv kan ønske å overta transporter NSB tidligere har utført (eks. malmtransporten på Ofotbanen).
- * Kapitalsterke aktører som slår seg sammen
 - Transportbransjen er preget av overkapasitet, sterk konkurranse samt stadig sterkere internasjonalisering på tilbudssiden. Tendensen går mot at aktører i markedet foretar oppkjøp, fusjoner og strategiske allianser for å posisjonere seg i markedet. Når en vurderer NSBs fremtidige rolle i godsmarkedet, er det disse nye aktørene som primært vil være NSBs konkurrenter. NSB blir i denne sammenheng en relativt liten aktør. I et marked som i fremtiden vil preges av store, kapitalsterke aktører med stor grad av forretningsmessig og organisatorisk frihet, anser NSB at de må ha strategisk fleksibilitet og handlingsfrihet som sikrer aktiv deltakelse i markedet. Stikkord i denne sammenheng er **langsiktighet og forutsigbarhet** når det gjelder de overordnede rammebetingelser samt **fleksibilitet** til å inngå ulike typer samarbeid. NSB opplever f.eks. i dag at det melder seg behov for et mer integrert samarbeid med godsvirksomheten i Statens Järnväger (SJ).

Utfordringer for persontransport på jernbane:

NSB anser at på persontrafikkområdet vil først og fremst konkurranstrykket øke fra andre transportsektorer gjennom liberaliseringen og endring av konsesjonsvilkår (blant annet fra ekspressbusser).

I løpet av 1994 vil innenlands luftfart bli ytterligere liberalisert. Dette kan bety et større antall flyavganger og prisreduksjoner.

Konkurransen på sporet i form av parallellkjøring anser NSB som lite sannsynlig. Derimot vil en eventuell innføring av anbud på offentlige kjøp av persontrafikkjenester på sporet kunne representere en stor utfordring for NSB i fremtiden, jf. nærmere om EØS-reglene i kap. 3.3.

Når det gjelder samarbeid, eventuelt nærmere forretningsmessige allianser mellom de nordiske jernbaner på persontrafikkområdet, vil dette trolig utvikle seg på ad-hoc basis på områder av felles interesse, f.eks. materiellinnkjøp og utvikling av reservasjonssystemer.

Nye samarbeidskonstellasjoner på persontransportmarkedet vil kunne oppstå, f.eks. samarbeid med konkurrenter (fly, ekspressbuss) eller underleverandører. Et eksempel på dette er samarbeidet mellom Narvesen og NSB persontrafikk om togserveringen. Hensikten er å integrere NSBs produkt og Narvesens produkt slik at kundene opplever det som ett servicekonsept.

Bildrift

NSB Biltrafikk opererer med tre virksomhetsfelt, rutebuss (71%), godstransport (20%) og turbil (6%). I tillegg kommer noe annen virksomhet. Tallene i parentes viser andel av total omsetning på 473 mill. kr.

For å effektivisere det offentlige kjøp av tjenester vil rutebusstrafikken i stigende grad bli lagt ut på anbud. I dag opererer NSB i et marked uten konkurranse fra andre busselskaper om kjøring innenfor konsesjonsområdene. Anbud vil kunne komme igang fra 1994. I en anbudssituasjon vil både nasjonale og internasjonale selskaper ha adgang til å delta i anbudskonkurransen.

I følge NSB er godsmarkedet kjennetegnet av overkapasitet og prispress. Dette påvirker selskapsstrukturen i form av allianser og nye samarbeidsformer. NSB Biltrafikk er en viktig leverandør til NSB Gods på bil/bane løsninger. NSB Gods' konkurransedyktighet vil derfor påvirke bilproduktenes fremtidige utvikling.

Ferie- og fritidsmarkedet forventes å få en vekst i årene fremover. Markedet er "fritt" med en sterk konkurranse innenlands på transportsiden. Internasjonale transporter vil også her få tilsvarende muligheter i Norge.

Reisebyråvirksomheten

NSB hadde i 1993 en brutto omsetning på reisebyråprodukter på ca. 1,5 mrd kr og en inntjening på 144 mill. kr. Forretningsreisemarkedet utgjør 70% og ferie/fritid utgjør 30%.

Omsetning spesifisert på produkter:

Leverandør fly	ca 67%
Leverandør tog	ca 7%
Leverandør feriepakker	ca 9%
Leverandør hotell	ca 10%
Div	ca 7%

NSB opplyser at bransjen er preget av noen få kjeder hvor oppkjøp og strategiske allianser er fremtredende trekk i utviklingen. Fortjenestemarginene er meget små. For å kunne overleve i bransjen vil det i følge NSB være nødvendig å ha en kostnadsstruktur som er tilpasset konkurrentene og mulighet til å gå inn i ulike former for samarbeidskonstellasjoner.

Interne service-/støtteprodukter i et konkurransemarked

Service-/støtteproduktene kan grovt deles inn i to.

- De produkter som inngår som en naturlig del av selve kjernevirksomheten - f.eks. daglig vedlikehold av lokomotiv og vogner
- De produkter som kjernevirksomheten er avhengig av, men hvor også andre enn NSB kan/ønsker å levere produktet - f.eks. verkstedtjenester som større vedlikeholds-/utbedringsarbeid, eiendomstjenester, teletjenester etc.

Støtte-/serviceprodukter tilbys kjernevirksomheten primært fra Servicedivisjonen og Banedivisjonen, men også fra Konsern, Bil- og Reisebyrådivisjonen.

Det er produktene som omfattes av det siste strekpunktet og spesielt verkstedtjenesten som må vurderes i denne forbindelse. Eksterne bedrifter, både i Norge og i utlandet, tilbyr tilsvarende produkter og ønsker å konkurrere om oppdrag fra NSB.

Produktområdene er i følge NSB bygget opp internt i bedriften av strategiske grunner. Disse grunnene kan grovt deles i fire:

- Bedriften ønsker ikke å gjøre seg 100% avhengig av en, eventuelt noen få, eksterne leverandører innenfor strategiske viktige områder av hensyn til kompetanse og forhandlingsstyrke om pris.
- Bedriften ønsker å bygge opp egen kapasitet og kompetanse da produktene i seg selv representerer en kritisk faktor i forhold til kjerneproduktets kvalitet.
- En del av produktene bygger på kompetanse som naturlig utvikles og anvendes i nær tilknytning til kjernevirksomheten. Stordriftsfordeler tilsier at det er hensiktsmessig å kunne levere produktet i et visst omfang internt.
- Produktene representerer muligheter for bedriften til å utvikle og holde på nøkkelkompetanse innen jernbaneutvikling og drift.

Satsing på de strategisk viktige produktområder har som konsekvens at NSB har full kontroll og styring av anleggsmidlene og kompetanseutviklingen. Dersom man skal utnytte disse verdiene optimalt, kan det etter NSBs mening gjøres på minst tre måter:

- inngå samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med andre tilbydere, evt. leverandører. (Eks. Krupp-avtalen, underleverandøravtale ABB-Strømmen).
- tilby tjenester i det eksterne markedet

muligheter for gunstigere anskaffelser for bedriften. Transportkapittelet i EØS-avtalen som er rettet mot jernbane, omfatter i grove trekk:

- * ikke-diskriminerende konkurranseregler
- * regler om felles regnskapsprinsipper
- * vilkår for å gi statsstøtte
- * regler for forpliktelser som har sammenheng med offentlig tjenesteytelse med jernbane.

Størst betydning for reguleringen av jernbanen i EF er jernbanedirektivet hvor det legges til rette for nye overordnede rammebetingelser når det gjelder organisasjon og styringsprinsipper for jernbanen for å tilpasse sektoren bedre til et konkurransemarked og sidestille jernbanen med andre transportformer. Direktivet trådte i kraft i EF fra 1. januar 1993, og det gjenstår å se hvordan direktivet vil bli fulgt opp i praksis.

Jernbanedirektivet legger opp til følgende prinsipper:

Jernbaneforetakenes selvstendighet i forhold til de nasjonale myndighetene

EF stiller krav til at medlemsstatene må gi jernbaneforetakene en uavhengig status med hensyn til ledelse, administrasjon, samt økonomisk og intern regnskapsmessig kontroll. EF-direktivet legger ingen føringer på tilknytningsform. I direktivets art. 5 fremgår det at "Jernbanevirksomhetene vedtar selv sine aktivitetsprogrammer, herunder investerings- og finansieringsplaner". I samme artikkel pekes det på at "innenfor de generelle politiske retningslinjer, som staten fastsetter, og under hensyn til de nasjonale planer eller kontrakter, eventuelt flerårige, herunder investerings- og finansieringsplaner, kan jernbanen fritt" bl.a. "treffe beslutninger vedrørende sitt personale, aktiviteter og kjøp" og "påbegynne nye aktiviteter innenfor områder som har tilknytning til jernbanevirksomhet". Dette punktet i direktivet retter seg mot trafikkdelen, ikke mot infrastrukturen.

Skille mellom infrastruktur og trafikkdel

EF-landenes nasjonale jernbaneselskaper skal opprette regnskapsmessig skille mellom infrastruktur og trafikkdel. Regnskapsmessig skille er obligatorisk, mens et organisatorisk skille er frivillig.

Kjørevegsavgift

Alle jernbaneforetak som trafikkerer et lands jernbanenett skal betale en kjørevegsavgift som er fastsatt av nasjonale myndigheter. Avgiften skal være ikke-diskriminerende mellom jernbaneforetak. Det er altså ikke anledning til å beskytte det nasjonale jernbaneforetaket ved å kreve en lavere kjørevegsavgift fra dette foretaket enn det som andre trafikkerende selskaper må betale. EF-landene har ikke fastsatt nærmere regler for grunnlaget for fastsetting av kjørevegsavgiften.

Kompensasjon for offentlig tjenesteytelse

Det refereres her til regler for forpliktelser som har sammenheng med offentlig tjenesteytelse med jernbane, og som er en del av EØS-avtalen. Disse innebærer at det stilles krav om økonomisk kompensasjon for forpliktelser til offentlig tjenesteytelse som jernbaneforetakene er

pålagt av myndighetene. Slik "offentlig tjenesteytelse" skal kontraktfestes og skilles ut regnskapsmessig, slik at man unngår subsidiering av andre deler av virksomheten. Ordningen med offentlig kjøp av persontrafikkjenester der NSB mottar økonomisk kompensasjon for å opprettholde et større persontrafikktilbud enn det er bedriftsøkonomisk grunnlag for, faller inn under EØS-avtalens regler om økonomisk kompensasjon for offentlig tjenesteyting.

Bedring av jernbaneforetakenes finansielle status

Målet er at de skal ha en "sunn økonomisk struktur" og at fremtidig drift skal kunne gi "finansiell likevekt". For å oppnå dette, fremgår det av den danske teksten i artikkel 9 at "Medlemsstaterne iværksætter sammen med de eksisterende offentlige jernbanevirksomheder passende ordninger til nedbringelse av disse virksomheders gjæld til et niveau, der ikke hindrer en sund økonomisk forvaltning, og til gennemførelse af en sanering af deres finansielle situation."

Adgang til jernbanenettet

Direktivet åpner for konkurranse på jernbanenettet ved at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak skal ha adgang til jernbanenettet i de land der de deltakende foretakene hører hjemme, og til nødvendig transitt mellom disse landene. Bestemmelsen omfatter både person- og godstransport. Videre skal alle internasjonale kombinerte godstransporter der jernbane inngår, ha rett til å trafikere jernbanenettet i medlemslandene på "rimelige vilkår" som er ikke-diskriminerende.

Det er opp til de nasjonale myndighetene å gi de nødvendige driftstillatelser innen den rammen som direktivet setter. Nasjonale myndigheter har dessuten ansvaret for å foreta godkjenning av nyetablerte jernbaneforetak og stille de nødvendige krav til teknisk sikkerhet, personlige kvalifikasjoner og økonomiske garantier m.m. Fra EFs side blir det lagt vekt på at vilkårene ikke må gi anledning til konkurransevridende forskjellsbehandling mellom jernbaneforetak.

Direktivet sier lite om på hvilke betingelser man skal gi trafikkeringsrett. For internasjonale sammenslutninger er det ikke gitt nærmere vilkår for adgangsretten til nettet, mens det for internasjonale kombinerte godstransporter sies at adgangsretten skal gis på "rimelige vilkår". I begge tilfeller skal aktørene inngå de nødvendige administrative, tekniske og finansielle avtaler med forvalteren av infrastrukturen for å løse spørsmål omkring trafikkregulering og trafikksikkerhet. Forutsetningen er imidlertid at avtalene ikke må gi anledning til forskjellsbehandling mellom foretak.

Det pågår i dag et arbeid innenfor EF med en videre oppfølging av jernbanedirektivet mht. bl.a. lisensiering av selskaper og prinsipper for adgang til infrastrukturen, samt fastsettelse av kjørevegsavgift.

Når det gjelder oppfølging av målet å gi jernbaneselskapene en bedre økonomi, har bl.a. Frankrike og Tyskland fulgt dette opp med gjeldssaneringer.

Av en rapport som Arbeidsgruppen for offentlig innkjøp - nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker utga i oktober 1993, fremgår det at "Det offentlige er ingen stor innkjøper av skinnegående transporttjenester. Offentlig kjøp av persontrafikkjenester fra NSB i form av tilskudd til ellers ulønnsom transport, omfattes ikke av reglene om tjenesteinnkjøp. Den mulighet som åpnes for at andre lands jernbaneselskaper skal kunne bruke Statsbanenes skinnegang i Norge,

reguleres også av andre direktiv enn de som har med tjenesteinnkjøp å gjøre. M.h.t. det offentlige kjøp av de her aktuelle tjenester, er det vanskelig å se at det ligger an til særlige endringer i forhold til dagens situasjon."

Gruppen har ikke foretatt en selvstendig vurdering av hvilke eventuelle virkninger EF/EU/EØS-regelverket vil kunne få for NSBs konkurransemessige stilling, men viser likevel generelt til at relevante konkurranse- og anskaffelsesregelverk her er i stadig utvikling.

3.4 Økonomi - Trafikkdelen og kjørevegen

I tabellen nedenfor gis en oversikt over omsetningstall i trafikkdelen samt drift- og investeringer og vedlikehold i kjørevegen, for årene 1990 - 94 slik de fremkommer i statsregnskapet og budsjettet.

Tabellen viser bl.a. utviklingen av Stortingets bevilgninger til NSBs trafikkdel herunder kjøp av tjenester i NSB trafikkdelen og Stortingets bevilgninger til kjørevegen.

		(Mill.kr)				
Kap./ Post		R1990	R1991	R1992	B1993	B1994
	<u>Trafikkdelen</u>					
2451.24.1	Driftsinntekter	4548,717	4641,788	5398,141	5386,500	6948,500
	Herav:					
1351.70	Bet. av pers.tr.tj. (1)	958,811	841,197	1238,452	1073,200	772,500
1351.71	Tilsk. til overtallige i NSB/personalsenter				156,000	85,000
1351.72	Tilsk. gjeldssanering mv.					2249,500
1351.73	Ekstraord. nedskrivn. varelager				169,400	
2451.30	Investering v/jb.drift	422,855	593,953	743,373	1060,300	1023,300
2451.31	Avdrag lån bildrift (2)	11,331	20,489	76,418	0	0
2451.33	Invest. i bussmatr.(2)	33,903	49,786			
	<u>Kjørevegen</u>					
1350.23	Drift og vedlikehold	1333,860	1413,034	1655,544	1542,100	1686,100
1350.30	Investeringer	335,304	552,732	889,337	887,100	775,000

(1) Til og med 1993 inngikk det i posten tilskudd til felleskostnader mv

(2) Postene ble slått sammen i 1992. Fra 1993 fikk NSB lånefullmakt til å privatfinansiere investeringer i bildriften på 105 mill. og i 1994 på 110 mill.

Gjeldssanering pr 1.1.94

Trafikkdelen har i de siste årene hatt sterkt stigende kapitalkostnader. Ved utgangen av 1992 utgjorde den rentebærende gjeld til staten ca 3,8 mrd. kr. Ved utgangen av 1993 vil den rentebærende gjeld i trafikkdelen være ca. 4,5 mrd. kr.

I St.meld. nr. 35 (1992-93) ble det lagt til grunn en finansiell restrukturering av NSB, for dermed å bygge opp en mer solid økonomisk situasjon i bedriften. Bakgrunnen er at det er NSBs

svake økonomi som begrenser bedriftens økonomiske handlingsevne. Forslaget om en finansiell restrukturering som ble vedtatt i budsjettet for 1994 vil medføre en betydelig kostnadsreduksjon i NSB.

Fra 1994 vil NSBs trafikkdel få en bedret finansiell stilling ved at det i samband med behandlingen av statsbudsjettet for 1994 er bevilget 2 249,5 mill. kr til ekstraordinær avskrivning av NSBs gjeld til staten, hvorav 2 115 mill. går til ekstraordinær nedskrivning av anleggsmidler og 134 mill. kr til ytterligere avskrivning av statslån/ omgjøring til egenkapital. Medregnet gjeldssaneringen pr. 1.1.94 vil NSBs gjeld til staten ved utgangen av 1994 være ca 3 mrd. kr.

Gjeldssaneringen innebærer at NSB får reduserte kapitalkostnader (renter og avskrivninger) i 1994 med ca 490 mill. kr.

Tilskuddet til trafikkdelens felleskostnader vil falle bort fra 1.1.94. Av tilskuddet til felleskostnader på totalt ca 573 mill. kr, er ca 100 mill. kr vedrørende togledelse og kjørevegens andel av konsernadministrasjonen i stedet dekket med økt bevilgning til driften av kjørevegen, kap 1350, post 23. Ca 270 mill. kr som gjelder offentlig kjøp av persontransport, er dekket med økt bevilgning til kjøp av persontransporttjenester, kap. 1351, post 70, mens ca 206 mill. kr er belastet persontrafikkens hovedtog og godstrafikken, og er forutsatt kompensert ved vedtatt gjeldssanering. (Gjeldssaneringen omfatter i sin helhet ikke tilskuddsberettiget virksomhet).

Virkingen av disse endringene (gjeldssanering og bortfall av felleskostnader) vil utgjøre en resultatbedring på ca 284 mill. kr for trafikkdelen i 1994 (sammenliknet med resultatet dersom disse endringene ikke hadde funnet sted).

Nettogevinsten av gjeldssaneringen vil bli redusert med størrelsesorden ca 40 mill. kr pr. år etter 1994 på grunn av at virkingen av gjeldssaneringen blir mindre etter hvert som de ulike anleggsmidler ville ha blitt avskrevet uten gjeldssanering. Beregningen er basert på en gjennomsnittlig gjenstående levetid på 10 år for anleggsmidler som inngår i den ekstraordinære nedskrivningen.

I Norsk Jernbaneplan 1994-97 er det forutsatt årlige overskudd for trafikkdelen i størrelsesorden 200 mill. kr - som kan benyttes til å bygge opp et tilstrekkelig reguleringsfond og/eller finansielle investeringer.

Trafikkdelens rentebærende gjeld vil være ca 5 mrd. kr ved utgangen av 1997. Dette tilsvarer nivået før gjeldssaneringen. Kapitalkostnadene vil dermed fortsatt utgjøre en meget tung post for trafikkdelen. Egenkapitalen vil fortsatt være svært lav.

3.5 OPPSUMMERING

I dette kapitlet er teknologiutviklingen slik NSB ser den, gjennomgått med sikte på å se hva den vil ha å si for NSBs konkurransevne i fremtiden. Utviklingen er i første rekke knyttet til lokomotiver, vogner og styrings- og signalteknologi, samt utbygging av infrastruktur. I Norge er det lagt opp til en utvikling som er knyttet til utbyggingen av ny infrastruktur med sikte på å bedre kapasiteten på de sterkest trafikkerte strekninger og for å bedre punktligheten. Med kortere fremføringstid og bedre punktlighet anser NSB at de kan ta vesentlige markedsandeler i avstander opp til 200-250 km og på enkelte fjernstrekninger mellom større byer.

NSB har store konkurranseflater til annen transport. Godsmarkedet vil i følge NSB være preget av endringer i kundebehov/etterspørselen og av endret konkurransesituasjon i transportbransjen. Konkurransesituasjonen vil videre være preget av at Norge gjennom EØS-avtalen vil ta del i EFs felles transportmarked. Dette vil i følge NSB prege konkurransen på to områder:

- ♦ Kunder ønsker å overta jernbanetransporten selv
- ♦ Sterke aktører som slår seg sammen

På persontransportsiden har NSB konkurranseflater til bilen og andre transportsektorer. Utviklingen fremover vil preges av liberalisering av flytrafikken og eventuell konkurranse fra ekspressbusser. NSB anser videre at en eventuell innføring av anbud på offentlig kjøp av jernbanepersontrafikkjenester i fremtiden kan representere en stor utfordring for NSB. Det er imidlertid ikke noe i EØS-regelverket som det foreligger i dag eller i jernbanedirektivet og tjenstedirektivet som foreløpig ikke er en del av EØS-avtalen, som påbyr anbud ved kjøp av persontransporttjenester verken for jernbanetransport eller for busstransport. Velges imidlertid anbud ved inngåelse av slike kontrakter, må en påse at dette skjer på en måte som ikke virker diskriminerende overfor utenlandske selskaper.

Når det gjelder godstransporten på jernbane er de største utfordringene i følge NSB kunder som ønsker å overta jernbanetransportene selv og kapitalsterke aktører som slår seg sammen på konkurransesiden. NSB ser det som viktig at de har tilstrekkelig fleksibilitet til å inngå ulike typer samarbeid.

Det er ikke knyttet noen fordelingspolitiske mål til NSBs bildrift og reisebyråvirksomhet. Reisebyråvirksomheten drives i direkte konkurranse med tilsvarende bransjer. Bilrutedriften er i dag konsesjonsbelagt og drives på samme vilkår som andre rutebilselskaper. Det er fylkeskommunen som gir slik konsesjon. Fra 1994 åpnes det for å innføre anbud på rutestrekninger/områder, noe som vil påvirke NSBs konkurransesituasjon.

Service-/støtteprodukter tilbys kjernevirksomheten primært fra Servicedivisjonen og Banedivisjonen, men også fra Konsern, Bil- og Reisebyrådivisjonen. Den største utfordringen ligger i følge NSB imidlertid i produkter som eksempelvis verkstedstjenesten yter fordi eksterne bedrifter, både i Norge og i utlandet, tilbyr tilsvarende produkter og ønsker å konkurrere om oppdrag fra NSB.

NSB anser at det er tre måter å utnytte sine produktområder på:

- inngå samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med andre tilbydere/leverandører
- tilby tjenester i det eksterne markedet
- inngå samarbeid/allianser med tilsvarende virksomhet i andre jernbaneforvaltninger.

I kapitlet gjennomgås videre deregulering/reregulerig nasjonalt og internasjonalt med vekt på EØS-avtalens virkninger for konkurransen. Det er ingenting i det regelverk som er med i EØS-avtalen eller som anses å kunne bli en del av EØS-avtalen i nærmeste fremtid, som inneholder regler eller retningslinjer om valg av tilknytningsform.

Gjennomgangen av økonomien i NSB viser at en betydelig del av NSBs driftsinntekter til trafikkdelen blir bevilget over statsbudsjettet i form av offentlig kjøp av persontransporttjenester. I 1993 utgjorde de samlede bevilgninger fra Stortinget til trafikkdelen 1398,6 mill. kr av NSBs

driftsinntekter på 5386,5 mill. kr. Tilsvarende tall for 1994 er hhv. 3107,0 mill. (inkludert gjeldssanering mv på 2249,5 mill. kr) av 6948,5 mill. kr. Til drift og vedlikehold samt investeringer i kjørevegen bevilget i 1993 Stortinget 2428,2 mill. kr og 2461,1 mill. kr i 1994. NSB disponerer betydelige beløp til investeringer og drift av kjøreveg og til trafikkdelen. Det er derfor av betydning at staten har mulighet til å øve tilstrekkelig innflytelse over hvordan midlene skal benyttes.

KAPITTEL 4 INTERNASJONAL UTVIKLING AV ORGANISATORISKE LØSNINGER

Jernbanedriften står overfor store endringer i Europa. Krav til effektiv drift og integrering av jernbanen i et konkurransemarked stiller nye krav til jernbanens organisasjon og driftsformer. England er det land som har gått lengst i endring av eksisterende organisasjonsform ved å foreslå full privatisering av British Rail (BR). Nedenfor gis en oversikt over de endringer som finner sted i England, Tyskland, Danmark og Sverige.

Organisatoriske endringer

England

England har vedtatt full privatisering av BR. Fra 1.4.1994 vil BR bli delt opp i en rekke enheter med sikte på å legge forholdene til rette for privatisering.

Persontrafikken vil bli overlatt private operatører i form av et franchising system. Det inngås en avtale mellom en uavhengig franchisingmyndighet og et privat selskap om rett til togdrift på spesielle strekninger, eventuelt med bruk av BRs materiell for en avtalt tid. Strekningene blir tildelt etter anbud. BRs eksisterende gods- og stykkgodstrafikk vil i sin helhet bli overført til privat sektor. Nye private operatører både innen gods og passasjerområdet vil få adgangsrettigheter til jernbanenettet.

Kjørevegen, kalt Railtrack, vil eie spor og signalanlegg og stå for den daglige drift, herunder ansvaret for ruteplan og togleddelse. Det vil også ha ansvar for investeringer, men pålegges å sende store deler av vedlikeholdet ut på anbud. Railtrack vil være ansvarlig for planlegging av rutetabeller og tildeling av spor og sørge for en enhetlig rutetabell for hele nettverket. I prinsippet skal Railtrack ikke motta subsidier og må dekke sine kostnader ved at brukere betaler for infrastrukturen.

Det opprettes en uavhengig kontrollinstans - Rail Regulator - som skal påse at adgangsrettighetene og kjørevegsavgiftene baseres på ikke-diskriminerende basis, samt godkjenne nye selskap.

Tyskland

I Tyskland står man foran en stor jernbanereform som forventes være gjennomført innen 2002. Dette krever blant annet endring av grunnloven og ny lovgivning for jernbanedrift. Det blir opprettet et eget uavhengig organ med tilsyns- og godkjennelsesmyndighet for jernbaneselskaper. Det skal gis adgangsrett på kjørevegen for tredjepart på ikke-diskriminerende grunnlag mot betaling for bruk av infrastrukturen.

Omorganiseringen vil skje i tre faser:

- 1) DB og DR slås sammen senest 1. januar 1994. De skal utgjøre et statsaksjeselskap som får navnet DBAG (Deutsche Bahn AG). Dette deles inn i tre organisatoriske enheter med selvstendige budsjetter og regnskaper: infrastruktur, godstrafikk og persontrafikk.
- 2) Etter en tre-års periode vil DBAG gå over til å bli et holdingselskap som vil innbefatte tre nye selskaper: "Personenverkehr AG", (ansvarlig for persontrafikk) "Güterverkehr AG", (ansvarlig for godstrafikk) og "Fahrwegverkehr AG" (ansvarlig for infrastrukturen).
- 3) 5 år senere vil holdingselskapet bli oppløst og de tre ovennevnte selskaper vil bli helt selvstendige.

Danmark - DSB

DSB har fra 1.1.1993 ny struktur der deler av DSBs aktiviteter er organisert i selskapsform. Virksomheten deles i tre selvstendige hovedområder, passasjertrafikk, godstrafikk og infrastruktur. Godsområdet skal drives som et profittsenter og det skal utredes nærmere hvorvidt det er grunnlag for å danne et godsaksjeselskap. Rederiet, rutebil og reisebyrå er utskilt fra statsvirksomheten og omdannet til aksjeselskaper.

Forvaltningsoppgavene, herunder sikring av tredjeparts rettigheter, adskilles fra trafikk og infrastrukturvirksomheten og plasseres i generaldirektørens stab. Togledelse ble lagt til infrastrukturen fra juni 1993.

Sverige - SJ

I Sverige åpnes det for konkurranse på det statlige nettet fra 1.1.1995. Sverige foretok allerede i 1988 som det første land i Europa, et organisatorisk skille mellom jernbanedrift og infrastruktur ved opprettelsen av Banverket.

Banverket er delt i et myndighetsorgan, Järnvägsinspektionen og en organisasjon som forestår utbygging og drift av den statlige jernbaneinfrastruktur. Järnvägsinspektionen godkjenner nye jernbaneselskaper, fastsetter sikkerhetsnormer og nivå, fastsetter nivå på kjørevegsavgiften.

Trafikkselskapet er i prinsippet delt i persontrafikk og godstrafikk samt stabsoppgaver for diverse formål. I tillegg har de flere datterselskaper organisert etter A/S modell.

Med bakgrunn i det forventede konkurransebilde på jernbanesiden, foreslås det kun begrensede organisatoriske inngrep i det nåværende system. SJ foreslås fortsatt å bli gitt ansvar for fordeling av sporkapasitet. Det skal imidlertid finnes regler som garanterer at fordelingen skjer på ikke-diskriminerende og konkurransenøytrale vilkår. Trafikkledelsen foreslås lagt til SJ, men som en separat organisasjon skilt fra forretningsvirksomheten. Berørte parter gis innsyn og representasjon i trafikkstyringsarbeidet i form av en felles styringsgruppe.

Øvrige felles funksjoner (stasjoner, billett og informasjonssystemer) som i dag ivaretas av SJ foreslås gjort tilgjengelig på ikke-diskriminerende og like vilkår. SJ får ta ut erstatning basert på selvkost for berørte tjenester.

I de tilfeller partene ikke kan bli enige foreslås det oppnevnt en jernvågskommite. Ved søknad om banekapasitet skal man kunne henvende seg direkte til Jernvågsmemnden og nemnden skal fungere som en ankeinstans som kan treffe endelige beslutninger. Dette skal sees som en garanti for konkurransenøytrale vilkår.

KAPITTEL 5 MYNDIGHETENES ANSVAR PÅ JERNBANEOMRÅDET

Statens myndighet innenfor jernbaneområdet tilligger Samferdselsdepartementet. Staten har delegert det meste vedrørende den faktiske utøvelse av sin myndighet innenfor jernbanevirksomheten til NSB. NSB forestår dermed den løpende drift av denne virksomheten, jf. nærmere under kap. 6.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvar for utformingen av politikken på jernbaneområdet. Rammebetingelsene for jernbanesektoren trekkes opp i NJP, de årlige budsjetter og i jernbanelovgivningen.

I kapitlene 2 - 4 er det gitt en beskrivelse av rådende jernbanepolitikk, herunder NSBs rolle, samt en oversikt over utviklingen på jernbaneområdet. I dag er den overordnede styringen av NSB knyttet til en todeling av NSB, nemlig infrastrukturdelen og trafikkdelen. EØS-avtalens bestemmelser om jernbane innebærer ikke endringer i hovedtrekkene i dagens organisering av NSB.

Myndighetenes hovedansvar på jernbaneområdet kan oppsummeres som følger:

- Sørge for at vedtatte samfunns mål blir oppfylt gjennom utforming av jernbanepolitikken, herunder sikre at miljø-, distrikts- og sosialpolitiske mål blir nådd.
- Sørge for mest mulig effektiv utnyttelse av de ressursene som settes inn på sektoren.

For å sikre oppfyllelse av samfunnsmessige mål, har staten bl.a. valgt å opptre som kjøper av transport innenfor persontrafikken. Som transportør vil dermed NSB mot betaling utføre en viss jernbanetransport som for NSB ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Omfanget av det offentlige kjøp av persontransporttjenester har i hovedsak bygget på det togtilbudet som eksisterte ved inngangen til planperioden 1990-93. Offentlige kjøp av persontrafikk tjenester omfatter følgende toggrupper:

- Nærtrafikk
- Intercity
- Lokale og regionale tog

For nærtrafikk og Intercity er det særlig miljøfordelene med mindre forurensning og avlastning av vegnettet som gjør jernbanetransport fordelaktig, og som det offentlige derfor ønsker å betale for å opprettholde. Offentlige kjøp av lokale og regionale tog begrunnes i distriktshensyn og transportstandard. Regionale og lokale tog betjener i stor grad tynt befolkede områder med svakt trafikkgrunnlag.

Infrastruktur oppgavene er et statlig ansvar. Også de samfunnsmessige mål som nevnt ovenfor gjør seg gjeldende her. Det er statens oppgave å treffe beslutninger om utbygging og vedlikeholds nivået av infrastrukturen og dermed hvordan dekning, kvalitet og fremføringstid skal

være med hensyn til jernbanetransport. Stortinget beslutter om utbygging skal finne sted og om vedlikeholdstakten av infrastrukturen.

Samferdselsdepartementet skal sikre at statens forretningsmessige interesser blir ivaretatt. Ved at staten bevilger midler og yter lån til virksomheten, er det av vesentlig betydning å sikre at de ressursene som settes inn blir benyttet på en mest mulig bedriftsøkonomisk lønnsom måte.

Gjennom bl.a. utforming av lovgivningen og vilkår for å drive jernbane, skal staten sikre at det fastsettes nøytrale og ikke-diskriminerende vilkår for tilgang til sporet og sørge for at diskriminering i form av kryssubsidiering eller annen konkurransevridding ikke skjer. Et eksempel vil være å stille sikkerhetskrav til utøvelse av virksomheten, ulykkesgransking, fastsettelse av kvalifikasjonskrav for kjøring på sporet, krav til godkjenning av nye selskap og avgiftsharmonisering mellom transportmidlene. De hensyn som tillegges vekt ved løsning av denne type oppgaver vil være preget av rettssikkerhetsbetraktninger og ikke diskriminerende behandling.

EFs jernbanedirektiv som ennå ikke er en del av EØS-avtalen, vil eventuelt kreve en nærmere gjennomgang av den offentlige styring som utøves på jernbaneområdet. Dette gjelder både i forhold til regler som sikrer den kommersielle jernbanedrift i NSB like konkurransevilkår med andre utøvere og regler som pålegger NSB plikter og dermed kostnader andre aktører ikke vil ha.

Direktivet om utvikling av fellesskapets jernbaner tar i en egen del II for seg jernbanevirksomhetenes forvaltningsmessige uavhengighet til staten.

Jernbanevirksomhet er definert i direktivets artikkel 3 som en virksomhet der "hovedaktivitet består i godstransport og/eller passasjertransport på jernbane, og som er forpliktet til å sørge for trekkraft".

Det reises en del problemstillinger ved forholdet mellom staten og den virksomhet som i dag utøves av staten gjennom NSB. I art. 4 påpekes det at staten skal sikre jernbanevirksomheten en uavhengig status, som sikrer virksomheten en særskilt regnskapsføring i forhold til staten. Dette må leses sammen med art. 5, nr. 1 annet ledd som understreker at jernbanevirksomheten skal drives etter de samme prinsipper som gjelder for kommersielle virksomheter. I art. 5, nr. 2 sier direktivet at jernbanevirksomheten selv vedtar sine investerings- og finansieringsplaner. Hva dette i realiteten innebærer, er det for tidlig å ha noen klar formening om.

Formålsbestemmelsen sier uttrykkelig at direktivet ikke pålegger en spesiell organisatorisk løsning for jernbanevirksomheten. Det må derfor antas at såvel en forvaltningsbedriftsorganisering, som en aksjeselskapsmodell kan brukes, såfremt det enkelte lands lovgivning gir mulighet for tilstrekkelig forvaltningsmessig uavhengighet etter direktivet.

KAPITTEL 6 FORVALTNINGSOPPGAVER OG SAMFUNNSPÅLAGTE OPPGAVER i NSB

På vegne av staten ivaretar NSB følgende oppgaver:

Infrastrukturoppgaver

NSB er pålagt et forvalteransvar for statens eiendom og verdier knyttet til jernbanens infrastruktur. Det gjelder skinnegang, signalanlegg og den eiendomsmasse som er en del av infrastrukturen. NSBs ansvar vil være å sikre en best mulig forvaltning av infrastrukturen.

Samfunnspålagte transportoppgaver

Staten opptrer som kjøper der dette sikrer oppfyllelse av samfunnspolitiske mål, jf. forrige kapittel. I den sammenheng anvender Samferdselsdepartementet NSBs trafikkdel som virkemiddel i utøvelsen av transportpolitikken.

Den offentlige betalingen for kjøp av transporttjenester blir behandlet som en regulær inntekt i driftsbudsjettet til trafikkdelen. Vilkårene for dette kjøpet er fastsatt i en hovedavtale mellom Samferdselsdepartementet og NSB, mens årlige transportkjøp og betalingens størrelse blir fastlagt gjennom årlige budsjettforhandlinger i en tilskuddsavtale mellom Samferdselsdepartementet og NSB.

Som transportør vil dermed NSB mot betaling utføre transport som NSB ikke finner markedsmessig grunnlag for.

Myndighetsoppgaver/forvaltningsoppgaver

NSB er delegert følgende myndighets-/forvaltningsoppgaver:

- Fastsettelse av trafikkregler på sporet.
- Arbeid med sertifiseringsoppgaver.
- Tilsyn med og kontroll av rullende materiell og tekniske anlegg. (NSB utsteder driftstillatelser og skal føre tilsyn med private jernbaner, sporveier, tunnelbaner og forstadsbaner.)
- Opplæringsopplegg for jernbanesektoren.
- Konsekvensutredninger av utbyggingsprosjekter på jernbanens infrastruktur.

NSB er også pålagt beredskapsmessige oppgaver.

Utøvelsen av disse oppgavene vil være preget av rettssikkerhetsbetraktninger og likebehandling.

KAPITTEL 7 MULIGE ORGANISASJONSFORMER

7.1 Generelt

Det statssekretærutvalg som la fram sin innstilling i begynnelsen av 1991, vurderte mulige tilknytningsformer for den totale virksomheten i forvaltningsbedriftene. Spørsmål om valg av tilknytnings- og organisasjonsform for deler av bedriftenes virksomhet ble ikke vurdert. Etter den tid har det funnet sted organisatoriske endringer innenfor bedriftene, særlig på post- og telesiden. Det vises bl.a. til omdannelsen av Norges Postsparebank til Norges Postbank, og utskillelsen av Postgiro som en egen resultatenheter i Postverket, og til etablering av flere aksjeselskaper for konkurransevirkosomheter innenfor Telegruppen samlet under det felles eierselskap Norsk Telkom A/S, som har samme styre og daglige leder som Televerket. Det vises

også til det nye styringssystemet for NSB og de organisatoriske endringer som har vært gjort i NSB som følge av styringssystemet, og til at NSB har kjøpt aksjer i en del bildriftsselskaper.

Arbeidsgruppens arbeid vil være konsentrert om bedriftens hovedengasjement eller basisvirksomhet.

Arbeidsgruppen vurderer følgende tilknytningsformer som aktuelle:

- ♦ Forvaltningsbedrift - med dagens utvidede og spesialtilpassede fullmakter
- ♦ Statsforetak
- ♦ Aksjeselskap

En vesentlig forskjell mellom forvaltningsbedrift og organisering som statsforetak eller aksjeselskap, er at en forvaltningsbedrift er en del av statsforvaltningen med de hovedregler for overordnet politisk styring og gjennomgående regel- og avtaleverk bl.a. for budsjettering/regnskapsføring og lønns- og personalforhold som eksisterer i staten. Selskaper organisert som statsforetak eller aksjeselskap er egne rettssubjekt som ikke er underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet. Statlig kapitalinnskudd i selskapene må selvfølgelig ha dekning i bevilgningsvedtak i Stortinget.

En har forsøkt å tilpasse forvaltningsbedriftsmodellen til statlig virksomhet som har karakter av produksjon av tjenester som avsettes i et marked der publikum og næringsliv er kjøpere. Forvaltningsbedriftsmodellen benyttes særlig når det er samfunnsmessige og fordelingsmessige formål knyttet til forretningsmessig basert tjenesteyting. Forvaltningsbedriftene har egne styrever. I de senere årene har det skjedd en utvikling i styringen av forvaltningsorganene, herunder i styringen av forvaltningsbedriftene, med større vekt på mål- og resultatstyring og utvidede fullmakter for virksomhetene.

Formålet med statsforetaksmodellen var å etablere en organisasjonsform for statlig næringsvirksomhet hvor både krav til effektiv næringsmessig drift og sektorpolitiske hensyn gjør seg gjeldende.

Aksjeselskap kan innebære statsaksjeselskap, dvs. et selskap der staten eier alle aksjer, eller aksjeselskap deleid av staten.

I St.meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, jf. Innst. S. nr. 63 (1992- 93) er det gitt visse retningslinjer for valg av tilknytningsform. I meldingen blir det påpekt at statens organisasjons- og styringsformer må passe for de mange forskjellige oppgavene som staten skal utføre i samfunnet. De må være fleksible og kunne tilpasses samfunnsendringer og stå imot press utenfra.

Regjeringen mener at forvaltningsbedriftsmodellen i hovedsak bør benyttes for de kjøperfinansierte, forretningsmessige tjenesteytende virksomhetene, og hvor det er behov for å ha politisk styring av den løpende driften og innholdet av virksomheten. Dersom et statlig engasjement i forretningsmessig virksomhet er et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål, kan virksomheten etter Regjeringenes oppfatning også organiseres som et statsforetak. Regjeringen mente videre at statsaksjeselskap bare bør benyttes for næringsvirksomhet der det ikke foreligger spesielle sektorpolitiske hensyn. Det ble også påpekt at det er et hensiktsmessighets-spørsmål hvorvidt en skal velge heleid eller deleid aksjeselskap når staten engasjerer seg i

statsforetak. Loven er benyttet i forbindelse med delingen av Statskraft i et nettforetak, Statnett SF, og et produksjonsforetak, Statkraft SF. Andre statsforetak er Statskog, Siva og Medinova. Statsforetaksformen er en organisasjonsform utelukkende for næringsvirksomhet som eies av staten alene.

Bestemmelser i lov og vedtekter regulerer de formelle kravene til hvordan styringen må og kan utøves, og øker kravene til formell styring sammenlignet med styringen av forvaltningsbedriftene. I statsforetak er den overordnede styringen basert på statens eierskap som utøves i foretaksmøtet. Departementets myndighet i foretaket kan ikke utøves utenom foretaksmøtet. Det er lagt opp til en styring i hovedsak på de overordnede strategiske spørsmål. Før det fattes vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets formål eller som i vesentlig grad vil endre virksomhetens karakter, skal saken skriftlig forelegges departementet, jf. prg. 23 i statsforetaksloven.

Et statsforetak er i likhet med aksjeselskap et eget rettssubjekt som eies av staten og er således ikke en del av statsforvaltningen. Statsforetak skal ha eget styre, som velges av departementet i foretaksmøte. Hvis departementet skulle ønske å endre styrets vedtak, må dette skje ved vedtak i foretaksmøte. Foretaksmøte kan treffe vedtak, gi retningslinjer og instruksjoner om alle saker som vedrører foretaket. Det er bare departementet som har stemmerett i foretaksmøtet. Møte- og talerett har foretakets styre, bl.a. med representanter fra de ansatte, administrerende direktør, revisor og Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har ikke ansvaret for revisjon av foretakets regnskap, men forestår den konstitusjonelle kontroll av statens eierinteresse i statsforetaket. Styrets og daglig ledelses forretningsfullmakt vedrørende den løpende driften faller i hovedsak sammen med tilsvarende bestemmelser i aksjeselskapsloven og det som er vanlig i næringslivet ellers.

Statsforetaksformen er særlig utformet med tanke på virksomhet som er et ledd i en overordnet sektorpolitisk målsetting, hvor det i praksis vanskelig kan tenkes at staten kan fri seg fra ansvaret for virksomheten. Til forskjell fra aksjeselskap har staten således et økonomisk ansvar for selskapets gjeld ved oppløsning av selskapet. Staten stiller seg ansvarlig for selskapets forpliktelser, og et statsforetak kan ikke settes under gjeldsforhandlinger eller slås konkurs etter konkursloven.

I motsetning til statsaksjeselskap, har et statsforetak også formelle begrensninger når det gjelder låneopptak. Statsforetaket kan bare ta opp lån hvis det er dekning for foretakets samlede lån og garantiansvar i verdien av foretakets eiendeler.

Aksjeselskap

Bestemmelser i aksjeloven og selskapsvedtekter gjør at styringsmåtene i aksjeselskap er sterkt formalisert. Aksjeselskap er organisert etter lov av 4. juni 1976 nr 59 om aksjeselskap (aksjeloven). I loven er det tatt inn særbestemmelser om statsaksjeselskap.

De bestemmelser som er tatt inn for selskaper der staten eier alle aksjene, går i første rekke ut på følgende:

- ♦ Styret velges av generalforsamlingen selv om selskapet har bedriftsforsamling, jf. aksjelovens § 18-3. Normalt er det bedriftsforsamlingen som velger styret i aksjeselskap.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at vedkommende statsråd/departement skal gis mulighet å kunne påvirke selskapet mer direkte.

- ♦ Kongen kan overprøve bedriftsforsamlingens vedtak vedrørende store investeringer og omlegginger av driften, jf § 18-3, 2. ledd og § 8-20, 4. ledd.
- ♦ Det er fastsatt særskilte regler for innkalling til ekstraordinær generalforsamling, jf. § 18-4. Bl.a. kan en slik generalforsamling i påtrengende tilfeller holdes uten å avvente noen tidsfrist. I heleide statsaksjeselskaper er det statsråden eller den han/hun delegerer sin myndighet til, som på vegne av staten avgjør sakene som behandles på generalforsamlingen. Ekstraordinær generalforsamling kan innkalles av det aktuelle departement, av to av styrets medlemmer og av bedriftsforsamlingen.
- ♦ Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysningene den finner påkrevd for sin kontroll, både fra administrerende direktør, fra styret og den valgte revisor, jf. § 18-5.

For øvrig gjelder aksjelovens alminnelige bestemmelser også for statseide aksjeselskaper.

Riksrevisjonen har ikke ansvaret for revisjon av selskapets regnskap, men forestår den konstitusjonelle kontroll av statens eierinteresser i aksjeselskapet.

I et statsaksjeselskap utøves den eiermessige styring gjennom generalforsamlingen (statsråden), som på sin side kan motta instruks fra Stortinget. I statsaksjeselskap kan departementet gjennom generalforsamlingen gi nærmere regler for styrets og den administrerende direktørs ledelse av selskapet. I deleide aksjeselskap må staten som eier utøve sin eierfunksjon på lik linje med de andre eierne.

Aksjeselskapsformen innebærer at eieren av selskapet har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Dette gjelder også i statsaksjeselskapet der statens formelle økonomiske ansvar begrenser seg til aksjekapitalen. Staten kan ta ytterligere risiko, f.eks. ved å stille garantier, ta et erstatningsansvar, eller gi selskapet lån, men dette vil kreve et eget formelt grunnlag.

Styret og daglig ledelse har ansvar og fullmakt angående forretningsdriften i samsvar med aksjeselskapsloven og det som gjelder i næringslivet ellers.

Det er allminnelig adgang til å ta inn spesielle forhold i vedtektene til et aksjeselskap, og i et statsaksjeselskap kan statsrådets adgang til innsyn og kontroll utvides gjennom utformingen av vedtektene for selskapet. For eksempel kan styret pålegges en utvidet informasjonsplikt i forhold til generalforsamlingen, ved at alle saker som må antas ha politisk eller prinsipiell interesse, og/eller kan få vesentlige samfunnsøkonomiske virkninger, skal forelegges generalforsamlingen. Et slikt tillegg er tatt inn i vedtektene for Statoil. I samsvar med vedtektene fremmer Statoil en rullerende fireårsplan for generalforsamlingen/departementet. Planen vurderes av departementet, som utarbeider en melding til Stortinget.

7.3 Lønns- og personalforhold m.v. i de tre modellene

Generelt om regelverket

De sentrale lover i det statlige regelverket omfatter:

- ♦ tjenestemannsloven av 4. mars 1983 nr. 3 (tilsetningsforhold og oppsigelsesvilkår)
- ♦ tjenestetvistloven av 18. juli 1958 nr. 2 (tariffspørsmål)

- ♦ størstedelen av arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 (miljø- og vernebestemmelser) med unntak av deler av kap. XII (oppsigelsesvilkår)
- ♦ lov om Statens pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26
- ♦ lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. av 21. desember 1956 nr. 1

De sentrale avtaler er Hovedtariffavtalen for statens arbeidstakere (lønns- og arbeidsvilkår) og Hovedavtale i staten av 17. mars 1992 (medbestemmelse).

Med bakgrunn i Regjeringens intensjonserklæring om "Omstilling under trygghet" er det i Hovedtariffavtalen avtalt at staten i samråd med hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag skulle utforme sentrale retningslinjer for omstillingsarbeidet i staten. Slike er utarbeidet og omfatter følgende hovedtiltak:

- kompetanseutvikling/videreutdanning/omskolering
- medbestemmelse i planlegging og gjennomføring av omstillinger
- stimuleringsiltak for frivillig fratreden
- innretning av førtidspensjon.

I aksjeselskap og statsforetak vil de arbeidsrettslige spørsmål være regulert i:

- ♦ arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 (bl.a. oppsigelsesvilkår)
- ♦ arbeidstvistloven av 5. mai 1927 nr. 1 (tariffspørsmål)
- ♦ For aksjeselskap omhandler deler av aksjeloven av 4. juni 1976 nr. 59 arbeidsrettslige spørsmål (medbestemmelse)
- ♦ For statsforetak gjelder på tilsvarende måte lov om statsforetak av 30. august 1991 nr. 71.

Inngåelse/oppsigelse av tariffavtaler

Tjenestetvistlovens skille mellom hovedtariffavtale og generelle lønns- og arbeidsvilkår og særavtaler om avgrensede lønns- og arbeidsvilkår finnes ikke i arbeidstvistloven. Dette kan ha betydning for omfanget av forhandlingsretten, adgangen til å gå til arbeidskamp, rådigheten over tvistebehandling m.m.

Avgjørende for om tidligere inngåtte tariffavtaler vil gjelde for omdanning til statsforetak eller aksjeselskap vil være om det dreier seg om en selvstendig og reell nydannelse eller en fortsettelse av en eksisterende virksomhet i ny form. Skal de samme arbeidsoppgaver videreføres, og eieren i realiteten er den samme, vil det mest sannsynlig bli å betrakte som en fortsettelse av virksomheten. I såfall vil partene fortsatt være bundet av gjeldende tariffavtaler, dersom ikke partene blir enige om andre løsninger. Et hovedpoeng er at eieren ikke kan endre avtaleverket som sådan gjennom endring av tilknytningsform.

Selv om inngåtte tariffavtaler fortsatt gjelder, kan de ikke gå foran ufravikelige lovbestemmelser som måtte komme til anvendelse etter omdannelsen. De vil videre ikke måtte legges til grunn lenger enn for den gjenværende del av tariffperioden. Etterfølgende tarifforhandlinger må skje etter arbeidstvistlovens bestemmelser.

Lønns- og stillingsforhold

Forvaltningsbedriftene

Både NSB, Postverket og Televerket har fullmakt til, innenfor rammen av gitt bevilgning, å opprette og inndra stillinger i gruppe I i tillegg til den generelle fullmakten for gruppe II. Gruppe I tilsvarer avdelingsdirektør og høyere. Skillet mellom gruppe I og II er basert på stillinger knyttet til organisatoriske endringer. Likeledes har bedriftene fullmakt til å lønnplassere innenfor statens lønnsregulativ.

Fullmakten ble for Televerkets del vedtatt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 87 (1989-90) som en prøveordning for tre år fom. 1991. I St.prp. nr. 1 (1993-94) er det foreslått at fullmakten gjøres permanent.

NSB og Postverket fikk sine fullmakter ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1992-93). For de to etater dreier det seg om en prøveordning for tre år fom. 1992. Det er forutsatt at ordningen evalueres før eventuelt framlegg om en permanent ordning. Hensikten med fullmakten er å bidra til en bedre ressursstyring og stillingsdisponering ved at bedriftene slipper den relativt tidkrevende behandling av stillingsforslag i tilknytning til statsbudsjettet for de enkelte år. På den annen side er en fortsatt underlagt de vanlige prosedyrer i ansettelsesaker.

Statsforetak og statsaksjeselskap

Statsforetak og statsaksjeselskap omfattes ikke av de rammer og retningslinjer som følger av statens stillingssystem. En arbeidsgiversammenslutning for virksomheter med offentlig tilknytning ble stiftet 22.12.1993, og det er forutsatt at de fleste nåværende virksomheter som er fristilt skal være medlemmer i denne organisasjonen. Sammenslutningen skal være næringspolitisk nøytral, og skal kunne tilby de tjenester virksomhetene har behov for på det personalpolitiske området. Den skal også ha myndighet til å inngå tariffavtaler. Sammenslutningen består av virksomhetene selv, og staten har ikke plass i sammenslutningens styrende organer. Det forutsettes at alle nye fristilte virksomheter blir medlem av sammenslutningen. Ved eventuelle fristillinger vil derfor NSB, Postverket og Televerket utforme sin personal- og tariffpolitikk i nært samarbeid med andre, frittstående virksomheter som er i en tilsvarende konkurransesituasjon.

Muligheter for personaltilpasninger i tilknytning til overtallighet m.v.

Sentrale forutsetninger i staten

Fast tilsatt statstjenestemann med mer enn to års tjeneste kan sies opp med seks måneders frist når stillingen inndras eller arbeidet faller bort. Tjenestemannen har i slike tilfeller fortrinnsrett til annen passende stilling og rett til ventelønn i påvente av slik stilling.

Videre er enhver forpliktet til å finne seg i endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten. Er vilkårene for oppsigelse til stede, kan vedkommende i stedet pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag.

Med hjemmel i tjenestemannsloven, kan forvaltningsbedrifter og andre statlige virksomheter under omstilling benytte oppsigelse eller omdisponeringer for å få til nødvendige bemanningsreduksjoner/-tilpasninger. Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at Stortinget har valgt å legge begrensninger på bruk av oppsigelser.

Spesielt om samferdselsbedriftene

Både NSB, Postverket og Televerket benytter kompetanseheving og intern omplassering i kombinasjon med tilnærmet rekrutteringsstopp for å få til bemanningsreduksjoner.

NSB har siden 1990 hatt fullmakt til å nytte førtidspensjon for å få ned bemanningen. I St.prp. nr. 1 (1993-94) er det foreslått at ordningen videreføres for ytterligere tre år, tom. 1997. For Postverket er det gjort framlegg om en ordning for 1994 begrenset til Postdirektoratet (fra 18.10.93 benevnt Postens sentralledelse) og Oslo og Akershus postregion. Televerket har med virkning fra 1993 fullmakt til å tilby førtidspensjon i fem år fram til og med 1997.

I NSB blir tiltak som omskolering og omplassering iverksatt i regi av en egen organisatorisk enhet; Personalsenteret, tilknyttet NSBs trafikkdel. For 1993 er det gitt et særskilt tilskudd over statsbudsjettet (kap. 1351, post 71) på 156 mill kr. til dekning av utgifter til lønn og kjøp av skoleplasser til medarbeidere som overføres til senteret. For 1994 er tilskuddet fastsatt til 85 mill. kr. Fra NSB's side er det regnet med at det ved utgangen av 1993 vil være overført 400 medarbeidere til senteret.

Tiltak overfor overtallige i Televerket er organisert innenfor divisjonen Televerkets nye muligheter (TNM). Grovt sett kan divisjonens virksomhet inndeles i kompetanseheving, utleie av arbeidskraft og forretningsutvikling. Virksomheten er forutsatt å være finansiert av Televerket, slik at Televerket selv må dekke alle utgifter forbundet med divisjonen. Det er beregnet at det ved utgangen av 1993 vil være ca. 2 400 personer knyttet til TNM.

Endringer ved overgang til statsforetak eller statsaksjeselskap

En hovedproblemstilling ved en eventuell overgang til statsforetak/aksjeselskap vil være knyttet til oppsigelsesvernet, og er bygget på to grunnlag:

- ♦ Tjenestemannslovens oppsigelsesvern som er knyttet opp til en fortrinnsrett som ikke er begrenset til den enkelte virksomhet, men til staten som helhet.
- ♦ Beslutningssystemet - hvor nedbemanning/oppsigelse alltid vil være knyttet opp til politiske prosesser.

Ved omorganisering fra forvaltningsbedrift til statsforetak eller statsaksjeselskap vil bedriften bli underlagt bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. I denne sammenheng vises til arbeidsmiljøloven kap. XII. Ansettelse, oppsigelse og avskjed m.m., § 60 hvor det gjøres nærmere rede for eventuell bruk av oppsigelse bl.a. ved omstilling. Det framgår her at driftsinnskrenkning og rasjonalisering ikke i seg selv er tilstrekkelig oppsigelsesgrunn. Det skal bl.a. foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker.

Videre vil de tiltak som kan nyttes ved eventuelle omstillinger etter en omorganisering til statsforetak eller statsaksjeselskap avhenge av de avtaler som inngås med de ansattes organisasjoner, bl.a. gjennom den nye arbeidsgiversammenslutningen for frittstående statlige virksomheter, og av selskapets økonomiske situasjon.

De mest grunnleggende forskjeller i tilknytningsform er mellom organisering innenfor statsforvaltningen som forvaltningsbedrift og utenfor statsforvaltningen som selskap. Ved organisering innenfor statsforvaltningen skjer all virksomhet, også den forretningsmessige drift på statsrådets fullmakt og på dennes konstitusjonelle ansvar. Ved organisering som eget rettssubjekt er fullmakts- og ansvarsforholdene regulert i særskilt lovgivning. Styret og daglig ledelse har her en vid forretningsfullmakt innenfor rammene av den overordnede styring fra staten ved det aktuelle departement. Statsforetak og aksjeselskap gir vedkommende statsråd ansvar for den overordnede styring og for ivaretagelse av statens økonomiske og eventuelt andre interesser overfor foretaket eller selskapet, men ikke for virksomheten i enhver detalj slik forholdet er i forvaltningsbedrifter.

KAPITTEL 8 ERFARINGER MED DAGENS TILKNYTNINGSMODELL

8.1 Generelt

Ett av formålene med det overordnede økonomiske styringssystemet for NSB, som ble etablert f.o.m. 1990, var å legge vekt på å utforme en styringsmodell som skulle bidra til en utvikling i retning av større bedriftsøkonomisk effektivitet, samtidig som myndighetene skulle gis muligheter til å ivareta sentrale politiske mål. For trafikkdelen skulle NSB få et økonomisk resultatansvar.

I St.meld. nr. 35 Norsk jernbaneplan 1994-97, konstateres at det nye styringssystemet ikke har virket helt etter sin hensikt, og at hovedårsaken til dette har vært NSBs svake økonomiske utvikling i perioden 1990-93, jf. nærmere om NSBs økonomi i kap. 3. Det kan være ulike årsaker til at lønnsomheten i NSBs trafikkdelen har vært svak.

I jernbanemeldingen påpekes at sviktende trafikkinntekter og et høyt kostnadsnivå har ført til at bedriften ikke har greid å bygge opp et tilstrekkelig reguleringsfond. NSB har dermed ikke hatt noen økonomiske reserver å trekke på, og har ikke selv kunnet takle negative avvik i kostnader og inntekter uten forelegg for Stortinget.

I jernbanemeldingen ble det foreslått at NSBs trafikkdelen måtte bringes i en sunn økonomisk utgangssituasjon slik at bl.a. gjeldskostnader kunne håndteres forsvarlig og at reguleringsfondet kunne holde en forsvarlig størrelse. Det ble bl.a. foreslått en betydelig nedskrivning av eiendeler og en tilsvarende gjeldssanering i NSBs trafikkdelen for å sette trafikkdelen i stand til å møte og selv løse de økonomiske utfordringer den står overfor. Dette er fulgt opp i budsjettet for 1994. Det er lagt opp til en betydelig kostnadsreduksjon som i henhold til meldingen skal gjøre det mulig for NSB å utnytte de fullmakter som bedriften har fått, samtidig som det tas sikte på å sette NSBs trafikkdelen i stand til å gå i økonomisk balanse og styrke reguleringsfondet.

Arbeidsgruppen kan ikke foreta en totalvurdering av hvordan forvaltningsbedriftsformen med utvidede fullmakter fullt ut vil virke for NSB så lenge NSB ikke har hatt tilstrekkelig økonomi til å utnytte alle de nye fullmaktene. Disse fullmaktene er ment å bidra til økt forretningsmessig handlingsfrihet for NSB. Arbeidsgruppen anser at det er på det forretningsmessige området at forvaltningsbedriftsformen har sine svakheter sett fra bedriftens side. Forvaltningsbedriftens styrke ligger i den fleksibilitet og spennvidde m.h.t. hva de overordnede politiske myndighetene kan styre.

8.2 Fullmaktsforhold - forretningsmessige forhold

Det ligger en rekke formelle begrensninger i selve forvaltningsbedriftsformen. Dette er grunnleggende forhold ved selve tilknytningen til statsforvaltningen, og disse grunnleggende forholdene kan ikke løses ved utvidede fullmakter. Gruppen vil spesielt trekke fram følgende forhold:

Overordnet kontroll og instruksjonsmyndighet

Selve tilknytningen til statsforvaltningen innebærer at forvaltningsbedriften NSB står i samme forhold til departement, Regjering og Storting som ethvert statsorgan. NSBs rammevilkår og overordnede styringssystem fastlegges gjennom behandling i Stortinget. Forvaltningsbedriftsformen kan være en fordel når behovene for overordnet styring er stort. På den annen side kan denne formen legge opp til at Stortinget behandler relativt detaljerte forhold som angår NSB. I den sammenheng er det imidlertid viktig å merke seg at styringssystemet for NSB i utgangspunktet legger opp til en klar rollefordeling mellom den politiske styringen og bedriftens behov for tilpasninger.

Sett fra bedriftens side kan den overordnede behandling som forvaltningsformen innebærer, medføre redusert tempo i beslutningsprosessen. Utvidelse av fullmaktene har bidratt til å redusere dette problemet.

Statlig budsjettregelverk og budsjettprosedyrer

NSBs budsjetter er en del av statsbudsjettet og underkastes i prinsippet den samme behandling og prosedyrer som alle andre budsjettområder i staten. Det betyr bl.a. at trafikkdelen, herunder investeringene i denne, skal behandles i tilknytning til statsbudsjettet. Dette kan innebære en treghet for gjennomføringen av den løpende forretningsvirksomheten i trafikkdelen og planleggingen av NSBs virksomhet på noe lengre sikt.

Sett fra overordnede myndigheter har forvaltningsbedriftsmodellen sin styrke i de muligheter for budsjettmessig styring fra overordnede myndigheters side som ligger i modellen, og som har basis i statens budsjettregelverk og -prosedyrer. De store økonomiske verdier som har vært tilført NSB kan ha nødvendiggjort en viss grad av budsjettmessig styring av virksomheten.

En del hovedprinsipper for statlig budsjett- og regnskapsføring, bl.a. kontantprinsippet, skiller seg fra vanlige prinsipper i forretningslivet forøvrig. Forvaltningsbedriftene benytter i stor grad regnskapsprinsipper som benyttes utenfor staten i sin interne regnskapsføring. Det innebærer at regnskapene må konverteres til kontantprinsippet i forbindelse med rapportering til statsregnskapet/-budsjettet. Dette skaper behov for dobbeltkompetanse i NSB.

Troverdighet og tillit i markedet

Som en del av forvaltningen vil ikke NSB ha de samme muligheter som et vanlig selskap vil kunne ha. Dette kan bl.a. ha betydning for inngåelse av forpliktende allianser med andre aktører, særlig i land utenfor Norden hvor tilknytningsformen vil være lite kjent.

NSB kan ikke gi lån og garantier til datterselskaper eller andre uten etter uttrykkelig samtykke fra Stortinget. Dette utgjør begrensninger av handlefriheten for en konkurransebedrift som ofte må ta beslutninger om slike spørsmål på kort varsel. Gruppen viser imidlertid til at NSB innenfor en totalramme i dag har fullmakt til å erverve aksjer og opprette aksjeselskap, men at

etablering av aksjeselskap for eksisterende virksomhet i NSB må forelegges overordnet myndighet/Stortinget.

Når NSB er en del av statsforvaltningen, samtidig som NSB er en aktør i markedet, kan det oppstå mistanke om favorisering av statens egen virksomhet. Troverdigheten kan svekkes bl.a. ved mistanke om krysssubsidierting av de ulike delene av NSBs virksomhet, spesielt mellom de transporttjenester NSB utfører med betaling fra staten og den øvrige transportvirksomheten.

Det forhold at NSB er underlagt forvaltningslov og offentlighetslov stiller spesielle krav til håndteringen av informasjon av forretningsmessig interesse, og kan bl.a. by på troverdighetsproblemer i forhold til samarbeidspartnere som ønsker alle slike informasjonen unntatt fra offentlighet.

Gruppen vil også peke på at NSB, som et forvaltningsorgan og som på samme tid driver forretningsvirksomhet, må etablere systemer som både tilfredsstillende de spesielle krav som eksisterer i statsforvaltningen og forretningsmessige krav. Dette kan vanskeliggjøre en effektiv utvikling av markedsorienterte styringssystemer, med fokus på lønnsomhet, produkter, kunder, verdikjeder osv.

Informasjon og rapportering til departementet

Forvaltningsbedriftsformen innebærer behov for løpende informasjon og rapportering til departementet, både om den forretningsmessige virksomheten og de områder hvor NSB utøver forvaltningsmyndighet eller er pålagt spesielle oppgaver. Ressursbruken i NSB på dette området er omfattende og beslaglegger mye tid for ledere og andre nøkkelmedarbeidere i virksomheten, og kan redusere oppmerksomheten på markedsfokuseringen.

* * *

De ovennevnte punktene er forhold som er knyttet til selve tilknytningsformen, og som i hovedsak vil gjelde så lenge virksomheten er organisert som en del av forvaltningen. Sammen med de øvrige forvaltningsbedriftene har NSB fått utvidede fullmakter for at bedriften lettere skal kunne fungere som forretningsbedrift/markedsaktør. Disse fullmaktene har medført at NSB rent formelt har fått større frihet i sin forretningsmessige tilpasning, men de hovedelementer som vil gjelde for en virksomhet som er en del av forvaltningen, vil imidlertid fortsatt gjelde. De utvidede fullmaktene innenfor tilknytningsformen har til en viss grad ført til at NSB har fått større frihet på det forretningsmessige området. NSBs økonomiske situasjon har imidlertid vært slik at NSB ikke fullt ut har kunnet utnytte alle disse fullmaktene, jf. særlig fullmaktene om avvikelse av driftsbudsjettet og mulighet til å øke investeringene. Disse krever et minimumsnivå på reguleringsfondet.

Samtidig som NSB har fått utvidede fullmakter på en rekke områder, er det en fare for at de kan ha blitt mer kompliserte og vanskelig å praktisere. Dette kan ha som konsekvens at fullmaktene ofte ikke representerer et uttrykk for målstyring, men en annen form for regelstyring. Konsekvensene kan bli at det skapes et behov for å følge opp og kontrollere at fullmakten utøves i henhold til spesifikasjon/intensjon. Likeledes må endringer i fullmaktene som oftest godkjennes av Stortinget med de krav til saksbehandling og tid dette medfører.

Forvaltningsbedriftene har egne styrer. I styreinstruksen er styrets rolle nærmere klarlagt. Det fremgår av denne at styret på departementets vegne skal følge opp virksomheten og utøve

kontroll med at den daglige ledelse utfører sine oppgaver i overensstemmelse med styringssignaler og retningslinjer gitt av overordnet myndighet.

8.3 Personalområdet

Rent generelt vil gruppen bemerke at det statlige lønns- og personalsystemet er tilpasset virkeligheten i statlig/offentlig virksomhet, og er utviklet gjennom mange år og under hensyn til forholdene i statlig virksomhet. En må også kunne si at systemet spesielt er utviklet for ivareta kjerneområdene innenfor offentlig forvaltning og ikke for konkurransevirkomheten. Det henvises til kap. 7 om hvordan bl.a. overtallighet er løst.

Forvaltningsbedriftene har de siste årene hatt en rekke fullmakter på personalområdet som har gitt virksomheten en stor grad av handlefrihet, innenfor de spilleregler og rammer som forvaltningsvirksomhet i staten gir. Dette gjelder særlig på området oppretting og inndragning av stillinger og lønns plassering av nyopprettede stillinger, jf. kap. 7.3.

I praksis innebærer dette at det statsforvaltningsmessige begrepet "stillingshjemler" er satt til side i NSB. Det er i stedet virksomhetens budsjett og personalbehov, bl.a. på bakgrunn av de resultatkrav departementet/Stortinget har satt for virksomheten, som har styrt dette.

Systemet for personaladministrasjon i statsforvaltningen er bygget opp rundt styring fra statens side, gjennom statsbudsjettet, og de midler og styringssignaler/pålegg som fremkommer gjennom dette. I statsforvaltningen forøvrig er det vanlig at dette gjennomføres av departementet ved hjelp av tildelingsbrev. Det vil si at personalmessige disposisjoner som medfører kostnader til syvende og sist er et budsjettsspørsmål som må gjenfinnes i de budsjettmidler virksomheten blir tildelt.

På personalområdet er det to forhold som kan trekkes fram spesielt i denne sammenheng:

- ♦ Lønnsfastsettelse er i dag basert først og fremst på de sentrale lønnsoppgjørene i staten, og i mindre grad på den enkelte virksomhets behov, slik dette springer ut av markedssituasjonen, bransjeforhold o.l.
- ♦ Ansettelse og endringer i ansettelsesforhold foregår i dag etter forvaltningsmessige prosedyrer.

De sentrale lønnsoppgjør i staten går ofte vesentlig lenger enn til fastsetting av den generelle lønnsutvikling. I de sentrale forhandlingene som omfatter hele statssektoren, foretar partene også prioriteringer mellom og innenfor ulike stillingskategorier.

I staten gjøres ofte prioriteringer uavhengig av den enkelte virksomhets lønnsevne og bransjemessige lønnsforhold knyttet til den enkelte virksomhet, og snarere ut fra hva som er politisk, sosialt og forhandlingsmessig grunnlag for å fastlegge av lønnsutvikling for de ulike grupper av statsansatte, hvor gjennomgående fordelingshensyn har vært tillagt avgjørende vekt.

Sentrale oppgjør gjennomføres imidlertid også i privat sektor, bl.a. for ivareta bransjeovergripende hensyn. I privat sektor vil bedriftens og bransjens lønnsevne spille større rolle, men med samordnede oppgjør i privat sektor vil NSBs innflytelse på lønnsutviklingen også her være begrenset.

I NSB er det som nevnt stor frihet i forhold til det statlige regelverk til å opprette nye stillinger ved behov. Selve ansettelsesprosessen er imidlertid bundet opp av de prinsipper som forvaltningen forøvrig følger. Det er basert på et prinsipp der en ansettelse betraktes som et offentlig enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med de prosedyrekrav som følger av dette. Disse prosedyrene er tilpasset de krav som en ønsker å stille til rekruttering til offentlig virksomhet, og kan være mer ressurs- og tidkrevende enn det som er vanlig i næringslivet.

NSB er med i pensjonsordningen i Statens pensjonskasse. NSB har pekt på at kostnadene for NSB i denne ordningen ligger vesentlig høyere enn de kostnader andre transportbedrifter har med likeverdige pensjonsordninger.

KAPITTEL 9 SAMLET VURDERING AV HVILKE KRAV NSBs TILKNYTNINGSFORM MÅ OPPFYLLE (Kravspesifikasjon)

I dette kapitlet oppsummeres hvilke overordnede krav som NSBs tilknytningsform må oppfylle for at bedriften skal fylle rollen som en effektiv og kvalitetsmessig aktør innenfor transportområdet i fremtiden. Etter arbeidsgruppens mening er disse knyttet til følgende:

- ♦ Tilknytningsformen må kunne tilfredsstillende ønskede samfunnsmessige hensyn, herunder fordelingspolitiske hensyn.
- ♦ Staten må sikre at verdiskapningen blir størst mulig.
- ♦ Tilknytningsformen må kunne sikre statens økonomiske målsettinger for virksomheten.

Dersom ovennevnte gir grunnlag for organisering som selskap, må følgende gis særskilt oppmerksomhet:

- Krav til virksomhetens økonomiske inntjeningsevne.
- Krav til innhold og prosess når det gjelder de ansattes lønns- og personalforhold.

1) Ivaretagelse av samfunnsmessige hensyn og ulike forvaltningsoppgaver

Myndighetene ivaretar i dag samfunnsmessige forhold på følgende områder gjennom forvaltningsbedriften NSB:

- Staten betaler NSB for et nærmere definert transporttilbud som ikke uten videre realiseres dersom rent bedriftsøkonomiske kriterier legges til grunn.
- NSB ivaretar ulike typer myndighetsoppgaver knyttet til sertifisering, tilsyn, kontroll, beredskap mv.
- Infrastrukturoppgaver kjennetegnes ved ren statlig styring og forvaltning, samt prioriteringer knyttet til drift, utbygging og vedlikehold av kjørevegen.

2) Størst mulig verdiskapning

NSBs hovedoppgave er å levere jernbanetjenester til publikum og næringsliv. Jernbanesektoren er en del av transportsektoren, og det er viktig at ressursene benyttes på en slik måte at de bidrar til en størst mulig verdiskapning i samfunnet. Slike avveininger må foretas i forbindelse med de mål som fastsettes og de ressurser som brukes på infrastruktur, og i forbindelse med

tilbudet av jernbanetransport. Det er viktig at jernbanetjenestene produseres med lavest mulig ressursbruk.

3) Statens økonomiske interesser

Det settes betydelig kapital inn i jernbanen fra statens side. I den sammenheng er det av betydning for staten;

- å stille krav til betjening av den kapital som NSB disponerer
- å følge opp og treffe nødvendige beslutninger når det gjelder bedriftens behov for ny kapital
- å påse at bedriften har et styre som ivaretar statens interesser.

Den tilknytningsform som velges må gi mulighet for at staten kan utøve sin eierrolle i forhold til de verdier som ligger i bedriften.

Dersom ovennevnte tre forhold gir grunnlag for å endre tilknytningsform, bør følgende punkter vurderes:

4) Krav til økonomisk inntjeningsevne

Arbeidsgruppen vil fremheve at selskapsformen bare bør fremstå som et alternativ dersom NSB kan anses å ha tilstrekkelig økonomisk inntjeningsevne til å møte den kommende konkurransen. Kravet til økonomisk inntjeningsevne vil bl.a. omfatte bedriftens muligheter til tilstrekkelig betjening av kapitalen. Videre bør det være sannsynlig at eventuelle økonomiske problemer i bedriften kan løses ved selskapets egne tiltak og ikke at en eventuell slik situasjon nærmest med nødvendighet utløser en forhandlings- og spillsituasjon mellom staten og selskapet om selskapets økonomiske rammebetingelser og statens økonomiske bidrag.

5) Et valg av selskapsform stiller krav til de ansattes lønns- og personalvilkår

Arbeidsgruppen vil påpeke at eventuelt valg av selskapsform stiller krav både til innholdet i selskapets lønns- og personalvilkår og til prosessen ved selve overgangen.

Når en vurderer tilknytningsform opp mot ovennevnte krav, er det viktig å ta høyde for den oppgavefordeling som er skissert bl.a. i kap 2, dvs:

- NSBs forretningsdrift
- NSBs infrastrukturforvaltning
- Ivaretagelse av samfunnsmessige forhold/myndighetsoppgaver

Gruppen viser i den forbindelse til at dagens jernbanelovgivning ikke er til hinder for at det gis adgang til andre enn NSB til å trafikere det nasjonale jernbanenettet. Krav om at andre transportører enn NSB skal kunne ha mulighet til å trafikere jernbanesporet på lik linje med NSB ligger inne i jernbanedirektivet. Ved statens kjøp av tjenester fra NSB er det viktig at det eksisterer regnskapsopplegg som klart skiller mellom den transport som staten betaler for og annen transport, spesielt godstransporten. NSB tilknytningsform må ivareta de krav som internasjonal regelverk setter til jernbanevirksomhet. Som redegjort for i kap. 3 foreligger imidlertid

ikke krav om en bestemt organisering av virksomheten, eller til et organisatorisk skille mellom trafikkdelen og kjørevegen i EF/EØS-regelverket.

KAPITTEL 10 HENSIKTMESSIGHETEN AV DE ULIKE TILKNYTNINGSFORMENE

10.1 Ivaretagelse av samfunnsmessige forhold og forvaltningsoppgaver

I kapittel 9 er det som ett punkt trukket fram at tilknytningsformen må gjøre det mulig for politiske myndigheter å få realisert samfunnsmessige formål.

Under dette punktet vil gruppen drøfte ivaretagelsen av samfunnsmessige hensyn, dvs. opprettholdelse av et jernbanetilbud ved kjøp av tjenester, spesielle forvaltningsoppgaver og NSB som infrastrukturforvalter.

Opprettholdelse av et jernbanetilbud ved kjøp av tjenester.

NSB driver transport som forutsettes å være bedriftsøkonomisk lønnsom. I tillegg utfører NSB en persontransport som myndighetene ønsker utført og som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom. Disse oppgavene utføres av NSB mot betaling fra staten, og inngår på lik linje med andre inntekter i trafikkdelen. På denne måten sikrer staten at det eksisterer et jernbanetilbud utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsom for jernbaneoperatøren, i dette tilfellet NSB. Staten kjøper i dag transporttjenester også fra aksjeselskap, jf. bl.a. statens avtale med Widerøe. Et samfunnsmessig ønskelig jernbanetilbud kan således sikres ved kjøp av tjenester, og kan i prinsippet finne sted uavhengig av NSBs tilknytningsform.

På den annen side kan myndighetene ha interesse av å styre virksomheten i trafikkdelen mer detaljert enn det som ligger til grunn for avtalene om kjøp av tjenester, bl.a. på grunn av de store verdier som statens kjøp av tjenester representerer. I en slik styring vil forvaltningsbedriftsmodellen kunne være hensiktsmessig.

Myndighetsoppgaver og infrastrukturforvaltningsoppgaver - rammevilkår for jernbanevirksomhet

Infrastrukturen (kjørevegen) er organisert som en del av NSB, men behandles budsjett- og regnskaps- og styringsmessig på tilsvarende måte som vegsektoren. Stortinget fastsetter omfang og standard på kjørevegen, og det er staten som har det økonomiske ansvar for investeringer, drift og vedlikehold av kjørevegen. Satsing på infrastrukturen vurderes bl.a. ut fra nytte-/kostnadsanalyser. NSBs trafikkdel blir ikke belastet kostnadene i kjørevegen, men betaler en kjørevegsavgift for bruken av kjørevegen. Den statlige styring av infrastrukturen, med fastsettelse av omfang og standard, skjer på denne måten adskilt fra jernbanedriften i NSBs trafikkdel. I EFs jernbanedirektiv betraktes utbygging og vedlikehold av infrastrukturen som et statlig ansvar, slik som tilfellet er i Norge.

Myndighetsoppgavene omfatter bl.a. fastsettelse av nøytrale og ikke-diskriminerende vilkår for tilgang på jernbanesporet. Eksempler vil være å stille sikkerhetskrav til utøvelse av virksomheten, fastsettelse av kvalifikasjonskrav for kjøring på sporet og ulykkesgranskning. Det vil være

viktig å sikre tiltroen til en riktig løsning av disse oppgavene, hvor det ikke kan stilles spørsmål ved habilitet og likebehandling.

For å løse forvaltningsoppgaver er det ikke behov for ytterligere overføring av myndighet og handlefrihet til bedriften. Denne oppgaveløsningen forutsetter ikke annen handlefrihet enn den man finner i departementsavdelinger og direktorater hvor man løser tilsvarende oppgaver. Elementene som skal ivaretas ved løsning av myndighetsoppgaver vil være å sikre tiltroen til en riktig løsning av oppgavene, og muligheten for en klar klagebehandling hvor det ikke kan stilles spørsmål (habilitetsspørsmål) knyttet til usaklig forskjellsbehandling.

Enkelte av myndighetsfunksjonene i NSB ligger i dag organisatorisk i konsernets staber, noen i trafikkdelen - andre i kjørevegen (Banedivisjonen). I en framtidig situasjon med eventuelle flere aktører på jernbanesporet, vil ytterligere forvaltningsoppgaver som f.eks. overordnede regler for sportildeling etc. kunne melde seg. Det må da vurderes nærmere om NSB som en av aktørene på markedet, kan utøve de forvaltningsoppgaver NSB er delegert i dag.

Det er ingenting med ovennevnte oppgaver i dag som nødvendiggjør endring av tilknytningsform. Det er heller ingen internasjonale krav som tilsier et organisatorisk skille mellom disse oppgavetyperne og den transportvirksomhet som ligger i NSBs trafikkdel. Gruppen vil imidlertid peke på at det er en sammenheng mellom de oppgavene som er knyttet til infrastrukturen og NSBs jernbanetransportvirksomhet. Jernbanetransporten, herunder de produkter og den service som kundene opplever, er integrert med prioriteringer og daglig drift av infrastrukturen. Teknologisk utvikling, kompetanse og operasjonelt samspill mellom infrastrukturens og trafikkdelens personell, kan også tilsi en felles organisering for kjøreveg og trafikkdel.

10.2 Størst mulig verdiskapning

Staten benytter betydelige beløp på utbygging, drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen i Norge. Satsingen i jernbanens kjøreveg forutsettes vurdert opp mot ulike prosjekter og tiltak i statsbudsjettet, og sees særlig i sammenheng med satsingen på vegsiden, bl.a. ut fra nytte-/kostnadsberegninger. Satsingen på jernbanens kjøreveg skal bidra til rasjonell transport og dermed til økonomisk vekst og verdiskapning i samfunnet. Kjørevegen er statens ansvar og vil, uavhengig av tilknytningsform for NSB, måtte behandles av Stortinget, som bevilger midler og fastsetter mål og standardkrav til infrastrukturen. Dette tilsier i seg selv ikke endring av tilknytningsform.

NSB er i dag i hovedsak eneste produsent av jernbanetransporttjenester i Norge. NSB er imidlertid utsatt for konkurranse fra en rekke andre transportmidler. For persontrafikken er personbilen en viktig konkurrent. Men NSB er også utsatt for konkurranse fra en rekke transportselskaper, både for person- og godstransport. Med utgangspunkt i etterspørselssiden opererer NSB i et marked, og gruppen kan ikke se at dette markedet er av en slik karakter at det skulle tilsi særskilt statlig regulering gjennom organisering av virksomheten som forvaltningsbedrift. Dette vil isolert sett tilsi en endring av tilknytningsform, slik at NSB får samme organisering og handlefrihet som sine konkurrenter.

Gruppen vil peke på behovet for å se NSBs infrastruktur og trafikkdel i sammenheng, uten at gruppen dermed har tatt stilling til om det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å ha en felles organisering av de to delene, jf. også pkt. 10.1.

10.3 Statens økonomiske interesser /forretningsmessig handlefrihet/ avkastningskrav

Staten setter betydelige midler inn i jernbanedriften, gjennom NSBs trafikkdel. Dette er kapital som alternativt kunne vært anvendt på andre sektorer. Det er viktig at staten sikrer at denne kapitalen gir en høyest mulig avkastning innenfor gitte rammebetingelser. I dagens tilknytningsform som forvaltningsbedrift kan ikke myndigheten utøve en vanlig eierrolle overfor NSB. Det følger av at NSB ikke er et eget rettssubjekt, men er en del av staten på samme måte som andre forvaltningsorganer. Staten kan likevel stille krav om avkastning på kapitalen.

Statens eierskap til et selskap vil kunne utøves innenfor rammer som følger av den formelle lovgivningen, dvs. gjennom generalforsamlingen eller foretaksmøtet. Med mindre eieren bestemmer noe annet, vil styret/bedriften ha som målsetting å drive virksomheten med sikte på å oppnå best mulig økonomisk resultat innenfor de gitte rammebetingelser og virksomhetens ressursgrunnlag.

Når det gjelder utøvelsen av profesjonell eierfunksjon i forhold til økonomiske resultater, avkastning mv. ligger det først og fremst til rette for en slik utøvelse overfor et selskap, enten det dreier seg om aksjeselskap eller statsforetak. Styring på resultat, avkastning mv. utøves overfor en forvaltningsbedrift gjennom den instruksjonsmyndighet og budsjettstyring som ligger i systemet, og det fullmaktsregimet som etableres. Bedriften vil være en del av staten som direktorater, departementer mv. Forvaltningsbedriftsmodellen legger således i utgangspunktet ikke opp til et eier-/bedriftsforhold som i selskaper, og dermed til en formell ansvarsfordeling. I den sammenheng vises til at NSBs styre nylig er gitt egen instruks, hvor styrets oppgaver og ansvar er presisert. I forvaltningsbedriftsmodellen vil en imidlertid ikke fullt ut kunne rendyrke styrets rolle. Selskapsformen vil skape klarere ansvarsforhold mellom styre og departement.

Muligheten for å oppnå avkastning på den kapital som er satt inn i NSBs trafikkdel, vil ha nær sammenheng med NSBs forretningsmessige frihet. I kap. 8 er det redegjort for forhold som virker hemmende på NSBs handlefrihet i et marked med krav til selvstendighet og raske beslutninger. Disse har i stor grad sammenheng med NSBs tilknytning til statsbudsjettet og de prosedyrer og regler for regnskapsføring og budsjettering mv. som eksisterer i statlig forvaltning. Så lenge virksomheten er en del av forvaltningen vil disse grunnleggende forhold være til stede.

Innenfor forvaltningsbedriftsmodellen har NSB fått utvidede fullmakter de seneste årene, og disse er ment å føre til økt handlefrihet for NSB. Som påpekt tidligere har imidlertid ikke NSB vært i en slik økonomisk situasjon at bedriften har kunnet utnytte disse fullt ut. I NJP 1994-97 er det lagt opp til at NSB skal få en økonomi hvor disse fullmaktene skal kunne utnyttes bedre. Dette gjelder bl.a. muligheten til å avvike fra vedtatte driftsbudsjett, og muligheten til å øke investeringene i trafikkdelen utover det budsjetterte.

Selv om en ennå ikke har hatt anledning til å utprøve alle de nye fullmaktene, antas at det at disse endringene ikke fullt ut kan avhjelpe de problem som NSB har i forhold til statsbudsjetttilknytningen rent generelt, jf. gjennomgangen i kap. 8. Forvaltningsbedriftsmodellen vil ikke kunne gi samme forretningsmessige handlefrihet for NSB som selskapsformene.

Etter gruppens syn er det spesielt viktig at det er samme forretningsmessige handlefrihet på de områder hvor NSB i dag driver virksomhet som også drives av andre og i full konkurranse med disse, og hvor NSB stilles overfor de samme økonomiske krav som i bransjen forøvrig. Gruppen tenker her først og fremst på NSBs reisebyråvirksomhet og biltrafikk. På disse

forretningsområdene er det fastsatt avkastningskrav, og det er ingen samfunnsmessige hensyn knyttet til disse forretningsområdene. I dag er disse organisert som egne divisjoner i NSB, regnskapsmessig adskilt fra øvrig virksomhet i trafikkdelen. I motsetning til NSBs jernbane-drift opererer NSBs reisebyråvirksomhet og bildrift på markeder hvor konkurrenter kan tilby samme type tjenester.

Reisebyråvirksomheten og bildriften har i de siste årene hatt overskudd. Slik den økonomiske situasjon er i disse forretningsområdene, vil det være økonomisk grunnlag for å organisere disse som selskaper. Gruppen vil i den forbindelse vise til at Stortingets flertall i behandlingen av jernbaneplanen forutsatte at en endret organisering av reisebyrådriften og bildriften skal avgjøres av Stortinget.

Når det gjelder vurdering av handlefrihet for NSBs trafikkdelen, er det viktig å være oppmerksom på at NSB som selskap også vil kunne få betydelige begrensninger i den forretningsmessige friheten. En sammenligning kan i den sammenheng gjøres til Widerøe's flyveselskap, som har konsesjon på flyruter og som mottar tilskudd fra staten for å drive disse rutene. Tilskuddet skal gi Widerøe samme muligheter for lønnsom drift som andre veldrevne ruteflyselskaper i Norge gis. Avtaleverket mellom Widerøe og Samferdselsdepartementet regulerer en rekke forhold i forbindelse med den tilskuddsberettigede trafikken. Samferdselsdepartementet fastsetter transporttilbudet for det subsidierte tilbudet, herunder flykapasitet og takstsystem og -nivå. I henhold til avtaleverket skal bl.a. investeringer i driftsmidler og faste anlegg som benyttes helt eller delvis i tilskuddsberettiget virksomhet, forhåndsgodkjennes av Samferdselsdepartementet. Likeledes må salg og pantsettelse av fly og faste anlegg som omfattes av avtalen, godkjennes av Samferdselsdepartementet.

I forbindelse med kjøp av tjenester fra NSB vil staten kunne stille krav på en rekke områder. Avtaleverket setter således klare begrensninger for Widerøes handlefrihet for det transporttilbudet som selskapet mottar tilskudd for. En selskapsorganisering for NSB vil kreve et omfattende avtaleverk for den tilskuddsberettigede jernbanetilbudet. Det foreligger i dag et avtaleverk for det transporttilbudet som NSB mottar betaling fra staten for. Et avtaleverk mellom NSB og staten vil også i fremtiden måtte regulere en rekke forhold om bl.a. investeringer, takster mv. som vil sette betydelige begrensninger i NSBs handlefrihet på disse områdene.

10.4 Økonomisk inntjeningsevne - trafikkdelen

En betingelse for omdanning av NSB til selskap er at NSB har tilstrekkelig økonomisk inntjeningsevne til å møte den kommende konkurransen som eget selskap.

Når det gjelder økonomisk inntjeningsevne, er det viktig å vurdere hvordan NSB er i stand til å betjene kapitalen som er satt inn i bedriften. Staten som eier vil stille krav til den kapital som er satt inn i virksomheten, herunder egenkapitalen.

I tidligere kapitler er det redegjort for viktige nøkkeltall for NSBs (trafikkdelen) økonomi, herunder gjeldssanereringen pr 1. januar 1994. Av ulike årsaker har NSBs økonomiske situasjon vært svak de siste årene, med lave og til dels negative resultat.

Trafikkdelen totalt sett har ikke tilstrekkelig inntjening til å dekke renter og avskrivninger. For å unngå en situasjon der NSB kunne bli avhengig av stadig økende tilskudd, foreslo Regjeringen i Norsk jernbaneplan 1994-97 en finansiell restrukturering av NSB, med nedskrivning av

eiendeler og tilsvarende gjeldsnedskrivning. Opplegget vil medføre en betydelig kostnadsreduksjon for NSB, og tar sikte på å sette trafikkdelen i stand til å gå i økonomisk balanse og styrke reguleringsfondet. Det er forutsatt at gjeldssaneringen skal gi NSB en rimelig mulighet til å utnytte styringssystemet mellom NSBs trafikkdel og overordnede myndigheter. Gjeldssaneringen vil isolert sett gi NSB en betydelig resultatforbedring. Som redegjort for i kap. 3, vil virkningen av gjeldssaneringen avta hvert år etter 1994.

NSBs inntjeningssevne, slik den i dag framstår på bakgrunn av den investerte kapital og gjeldssaneringen mv., vil ikke være et godt nok grunnlag for å etablere NSB som et selskap.

10.5 Personalmessige forhold

De spilleregler som er etablert på personalområdet i staten dekker primært behov i statlig forvaltning. Til en viss grad kan det skje en tilpasning til forretningsmessig virksomhet gjennom fullmakter og andre tillempninger, men dette vil ikke rokke ved selve grunnlaget spillereglene er basert på.

Organisert som et statsforetak eller aksjeselskap vil NSB bl.a. i større grad ha mulighet til å relatere sine lønnstilpasninger til de bransjemessige forhold, og dermed i større grad gi NSB betingelser som tilsvarende det konkurrerende bedrifter har.

Arbeidsgruppen har i kap. 9 påpekt at et valg av selskapsform stiller krav både til innholdet i de nye lønns- og personalvilkårene og til at prosessen ved selve overgangen skjer på ordentlig måte.

I kap. 7 har gruppen påpekt at ved en eventuell overgang til statsforetak/aksjeselskap vil en hovedproblemstilling være knyttet til oppsigelsevern. I selskaper er oppsigelsesvernet knyttet til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. I staten er oppsigelsestrygghet knyttet til i hovedsak to grunnlag; nemlig tjenestemannsloven og selve beslutningssystemet i staten, hvor nedbemannings/oppsigelse vil være knyttet opp mot politiske prosesser.

Avgjørende om inngåtte avtaler vil gjelde ved en eventuell omdanning vil være om det dreier seg om en selvstendig og reell nydannelse eller en fortsettelse av eksisterende virksomhet i ny form. Eierne kan ikke benytte endret tilknytningsform til å presse fram endring av avtaleverket. Ved fortsettelse av virksomhet vil partene være bundet av gjeldende avtaler, dersom ikke partene blir enige om andre løsninger.

I forbindelse med omorganisering til selskapsform, kan det vises til at i andre utskilte/fristilte virksomheter har de ansatte fått beholde fortrinns- og ventelønnsrettigheter i en begrenset periode. Den formelle styringen av virksomheten i et statsforetak og statsaksjeselskap vil finne sted gjennom foretaksmøtet og generalforsamlingen, og de politiske styringsvalg, herunder angående lønns- og personalvilkår, vil kunne ivaretas gjennom foretaksmøtet og generalforsamlingen.

**MERKNADER FRA ADMINISTRERENDE DIREKTØR KRISTIAN RAMBJØR,
NSB:**

NSB, ved dets medlem Kristian Rambjør, mener at de synspunkter og argumenter som fremkommer i rapporten, ikke er dekkende når det gjelder jernbanens forretningsmessige oppgaver og ufullstendige når det gjelder infrastrukturen. NSB har derfor funnet det nødvendig å avgi egne merknader til innstillingen.

Merknadene tar sikte på å gi en klarere presisering av jernbanevirksomhetens ulike oppgaver og statens ulike styringsbehov knyttet til disse.

NSB er av den oppfatning at spesielt innstillingens kap. 9 og 10 ikke ivaretar den nødvendige presisering av de tre hovedoppgavene. Dermed fremkommer heller ikke statens ulike behov for styring og NSBs behov for handlefrihet knyttet til disse oppgavene på en tydelig nok måte.

Etter NSBs syn beskriver den foreliggende rapport hverken på en tilfredsstillende eller tilstrekkelig måte NSBs konkurransesituasjon og utvikling i et fremtidig konkurransemarked. Disse hensyn, sammen med Stortingsmelding nr 35 (1992-93), Norsk Jernbaneplan 94-97 og innstilling fra Samferdselskomiteen om NJP 94-97, Innst. S nr. 212 (92-93), som på en god måte beskriver jernbanens situasjon og utvikling i et konkurransemarked, er ikke vektlagt i tilstrekkelig grad. NSB henleder derfor Statssekretærutvalgets oppmerksomhet på den situasjonsbeskrivelse og de vurderinger som der er gjort.

I hovedsak avviker NSBs syn på de vilkår den forretningsmessige delen av NSB (trafikkdelen) må gis for at virksomheten skal kunne agere på linje med andre aktører i markedet (konkurrentene) og derved settes i stand til å skape økonomiske verdier. NSB anser det som særdeles viktig at de nødvendige forutsetninger (rammebetingelser) for å hevde seg i konkurransen blir grundig vurdert i det videre arbeid med tilknytningsformen.

Denne vurdering vil i avgjørende grad fastlegge de premisser som Styret og ledelsen skal forholde seg til i sitt arbeide med å utvikle NSB til en moderne, konkurransedyktig servicebedrift på linje med jernbanene i våre naboland og i EU.

Merknadene tar, på basis av forannevnte dokumenter:

- 1) sikte på å definere og klassifisere NSBs forskjellige oppgaver på en klarere måte
- 2) beskrive statens ulike styringsbehov og NSBs behov for frihet knyttet til de ulike oppgaver
- 3) gi en vurdering av de ulike oppgaver i forhold til de aktuelle tilknytningsformer.

1) STATENS OPPGAVER KAN PRINSIPIELT INNDELES I TRE

1.1 Utgangspunkt:

De oppgaver som NSB skal løse må struktureres slik at statens forskjellige behov for styring og ivaretagelse av politiske og økonomiske målsetninger overfor virksomheten utøves på en hensiktsmessig måte. De ulike oppgaver som løses innen NSB i dag kan deles i tre.

- * MYNDIGHETSOPPGAVER.
- * INFRASTRUKTUROPPGAVER
- * FORRETNINGSMESSIGE OPPGAVER

De hensynene som skal ivaretas ved løsning av oppgaver innen de tre områder er vesensforskjellige.

Ved utøvelse av myndighetsoppgaver må det etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper legges avgjørende vekt på rettssikkerhetsbetraktninger, som blant annet skal ivareta behovet for likebehandling, og for utviklingen av et felles regelverk innenfor jernbanesektoren.

Ved gjennomføring av infrastrukturoppgaver må det legges til rette for styring og kontroll på basis av politiske beslutninger. Statens økonomiske ansvar for disse oppgavene nødvendiggjør en særdeles god kontroll med at bruken av de statlige investerings- og driftsmidler skjer som forutsatt.

Ved løsning av de forretningsmessige oppgaver må det legges til grunn en vurdering basert på alminnelige forretningsmessige prinsipper. Oppgavene består i produksjon av tjenester for et konkurransemarked. For NSB er det lagt til grunn at det er NSBs eget ansvar å drive trafikkdelen etter forretningsmessige prinsipper, jfr. her St.meld.nr. 35 (92-93), s. 5 og de nye instruksjoner for NSB og dets styre.

Tredelingen av oppgavene gir også et fremtidsrettet grunnlag for organisering av NSB på overordnet nivå og som er i samsvar med den fremtidige oppgavedeling for jernbanesektoren i et felles transportmarked, jfr. prinsippene som bl.a. er nedfelt i EUs jernbanedirektiv.

1.2 Sektorpolitisk styring i forhold til oppgavene

Ved løsning av sine oppgaver ønsker staten å utøve en **sektorpolitisk styring**. I dette ligger ønsket om at man tar spesielle hensyn innenfor et avgrenset område som f.eks miljø, distrikts- og sosialpolitiske hensyn. Etter NSBs mening er det hensiktsmessig også å systematisere de sektorpolitiske hensyn i en tredeling av oppgaver. For å tydeliggjøre innen hvilke oppgaver de sektorpolitiske beslutninger er relatert i forhold til tredelingen, må de enkelte beslutninger klassifiseres.

Dette kan anskueliggjøres som følger:

- * myndighetsutøvelse: særskilte sikkerhetsregler eller miljøpålegg
- * infrastruktur: beslutninger om infrastrukturbygging, omfang og standard.
- * forretningsområdet: staten kan beslutte å kompensere for markedssvikt gjennom kjøp av persontrafikk tjenester. Der det ikke foreligger økonomisk grunnlag for jernbanetransport, kan staten gjennom politiske vedtak velge å opprettholde trafikken ved offentlige kjøp (Ref. St.meld. 35).

1.3 Særlig om statens finansielle bidrag i forhold til tredelingen

Staten bidrar årlig med betydelige finansielle ressurser til NSB for å sette NSB i stand til å løse de tre ovennevnte oppgavene (myndighets-, infrastruktur- og forretningsmessige oppgaver).

Statens krav til forsvarlig forvaltning av midlene samt statens styringsbehov vil variere innen disse tre områder. Dette er ikke vektlagt i tilstrekkelig grad i rapporten og NSB vil derfor utdype dette nærmere.

Ved utøvelse av **myndighetsoppgaver** er det de samme hensyn som må vektlegges i NSB som i et department eller direktorat som har ansvar for løsning av tilsvarende oppgaver. Det er her tale om kostnadsdekning for en effektiv utøvelse av myndighetsoppgaver. I denne sammenheng har staten et naturlig styringsbehov som sikrer en god utførelse av disse oppgaver gjennom en betryggende behandling. I denne sammenheng stilles det ikke krav til lønnsomhet eller avkastning, men til kostnadsdekning på basis av effektiv utførelse av oppgavene.

Ved løsning av **infrastrukturoppgaver** treffer staten beslutninger om drift, utbygging og vedlikeholdsnivå. Staten har i sin helhet økonomisk ansvar for denne sektor tilsvarende for andre samferdselsinfrastrukturer. Investeringsomfanget vil være basert på nytte-/kostnadsvurderinger. Statens behov for styring vil her knytte seg til en kostnads- og formåls effektiv utnyttelse av midlene. Kostnadsdekningen vil være knyttet til operatørens bruk av infrastrukturen. Prinsippene som legges til grunn for størrelsen på kjørevegsavgiften skal sammenholdes med samfunnskostnadene for annen samferdselsinfrastruktur. Felles prinsipper for beregning av avgift knyttet til bruk av ulike samferdselsinfrastrukturer skal gi staten grunnlag for å sammenligne transportmengde for hver investert krone i de ulike infrastrukturen. Det vil dermed gi staten et beslutningsgrunnlag til valg mellom forskjellige infrastrukturløsninger.

Ved løsning av **forretningsmessige oppgaver** vil statens økonomiske engasjement i NSB være knyttet til tre ulike områder:

- * som långiver/finansieringskilde i forhold til forretningsmessige investeringer. Statens styring skjer gjennom Styret hvis oppgave består i å vurdere lønnsomheten i de aktuelle investeringsprosjekter og prioritere disse innen et helhetssyn.
- * innskytter av kapital. For innskutt kapital vil det være naturlig for staten å stille krav til avkastning på kapitalen. Staten vil her ha behov for å sikre at det skjer en profesjonell risiko- og lønnsomhetsvurdering.
- * som kjøper av persontrafikk tjenester. Her velger staten å opptre som en kunde med bakgrunn i at tjenesten ikke ville bli tilbudt på grunn av markedssvikt. Staten vil her stille krav til bedriften gjennom sin posisjon som storkunde uansett om det dreier seg om kjøp av tjenester fra NSB eller et annet selskap. I avtalen om kjøp av tjenester vil staten som kunde kunne spesifisere krav til pris, kvalitet og frekvens.

2) VURDERING AV STYRINGSBEHOV OG FRIHETSGRADER KNYTTET OPP TIL DE ULIKE OPPGAVER

Statens behov for styring og NSBs behov for handlefrihet vil variere innen de tre definerte oppgaver.

2.1 Myndighetsoppgaver

Når det gjelder myndighetsutøvelse, forutsettes det av vanlige delegasjonsprinsipper at disse oppgavene normalt ikke delegeres til selskaper. Myndighetsoppgavene er vanligvis av en ikke-kommersiell karakter. De kjennetegnes ved:

- fordeling av knapphetsgoder, (eks. sportilgang)
- sertifisering (eks. godkjenning av nye selskap/personell)
- tilsyn og kontroll.(eks rullende materiell/kjøreveg)
- fastsettelse av sikkerhetsregler, herunder trafikregler for bruk av infrastruktur, gjeldende for alle.

Bakgrunnen for løsningen av denne type oppgaver ligger i hensynet til likebehandling, rettssikkerhet og betryggende klageadgang.

2.2 Infrastrukturoppgaver

Infrastrukturoppgaver kjennetegnes ved direkte statlig styring og prioriteringer knyttet til drift, utbygging og vedlikehold av infrastrukturen. Det som kjennetegner løsning av disse oppgaver er krav til en effektiv kostnadsstyring. Siden oppgavene løses med statlige investeringer er det viktig med politisk kontroll.

Gjennomføringen av disse oppgaver synes i dag ikke å kreve vesentlige endringer i tilknytningsform. Dersom det velges en annen tilknytningsform for forretningsdriften, er det imidlertid hensiktsmessig å organisere infrastrukturoppgavene innen samme modell. Begrunnelsen for dette er at produktenes kvalitet, slik kunden opplever det, er sterkt integrert med prioriteringer og daglig drift av infrastrukturen. Teknologisk utvikling, kompetanse og operasjonelt samspill mellom infrastrukturens og trafikdelens personell, samt mest mulig like vilkår for personell på de samme arbeidsplasser, tilsier også en felles organisasjon for kjørevei og trafikdel, men som nå med et regnskapsmessig skille.

2.3 Forretningsmessige oppgaver

NSB skal produsere og levere transporttjenester i et konkurransemarked. Transportsektoren vil fremover bli preget av betydelig skjerpet konkurranse. Det er et tungtveiende krav til tilknytningsform at den gir NSBs styre og ledelse tilstrekkelig forretningsmessig handlefrihet og fleksibilitet (jfr. her presisering av dette i St.meld.nr. 35 (92-93) s. 5 og ny instruks for NSB og dets styre). Denne fleksibiliteten må inkludere alle faktorer som påvirker NSBs mulighet til å lykkes i en stadig skjerpet konkurranse i markedet.

I det følgende gis en vurdering av de behov for handlefrihet man har ved løsning av de forretningsmessige oppgaver basert på erfaringer med dagens styringssystem.

NSBs sterke tilknytning til den årlige statsbudsjettbehandling i departement, regjering og Storting, legger betydelige begrensninger på NSBs forretningsmessige handlefrihet på en rekke områder. Det forhold at NSB er 100% lånefinansiert forsterker denne begrensede handlefrihet.

2.4 Eksempler på begrensninger som følge av at NSB er en del av statsforvaltningen

- * Krav til langsiktighet og forutsigbarhet

Den kortsiktige tidshorisont gjennom årlige budsjettvedtak skaper problemer for den langsiktige planleggingen av bedriftens aktivitetsnivå, spesielt for investerings-prosjektene. Investeringsprosjekter i NSB må sees i minimum et 8-års perspektiv (to planperioder) for å sikre den best mulig ressursutnyttelse. Dette syn gjelder også infrastrukturinvesteringer, hvis gjennomføringstid ofte strekker seg over flere år.

NSB har et behov for langsiktig og forutsigbar planlegging av investeringer som gir en kontinuerlig utvikling av strategisk viktige ressurser. Tilsvarende er det behov for langsiktighet i avtaler også innenfor den virksomhet som dekkes av offentlig kjøp av persontrafikkjenester.

Budsjettprosessen som sådan forutsetter at NSB må utarbeide relativt detaljerte budsjetter 1 år før det aktuelle budsjettårs begynnelse. NSB må i realiteten gjennomføre to budsjettprosesser: en prosess vinter/vår , tilpasset arbeidet med statsbudsjettet, og en prosess påfølgende høst som omfatter bedriftens (interne) tilpasninger til de foreslåtte rammer samt vurdering av markedets utvikling og krav. For den konkurranseutsatte del av NSBs virksomhet er disse to prosessene vanskelig å forene idet grunnlaget for budsjettprosessen for denne del av virksomheten er bedriftens/virksomhetens strategier og mål - og ikke statsbudsjettprosessen.

Det er dessuten et problem at de endelige rammer (investeringer og drift) først vil foreligge etter budsjettsalderingen i Stortinget (medio desember).

Noe som kan medføre at Styret ikke får anledning til å sluttbehandle årets budsjett før årets begynnelse.

Driftsbudsjettet får derfor en svak forankring i organisasjonen p.g.a. den usikkerhet som er knyttet til statsbudsjettets behandling i Stortinget.

Markedet og kundene stiller stadig større krav til NSB som leverandør av transporttjenester og -løsninger. Dette innbefatter ikke bare selve transporten, men også evnen til å tilby skreddersydde transport- og produktløsninger, logistiktjenester, IT og kvalitet. Langsiktighet og forutsigbarhet er en forutsetning for effektivt å kunne møte disse utfordringene.

* Fleksibilitet

I et deregulert marked er det helt sentralt at NSB gis tilstrekkelig handlefrihet til å inngå ulike typer samarbeid med andre aktører.

Samarbeid kan ha ulike formål, både mot kunder, andre transportører og andre jernbaneforvaltninger. Samarbeid vil også kunne innta ulike former - fra avtaler til opprettelse av egne organisatoriske enheter med avgrenset ansvar. Målet er å etablere langsiktige kundeforbindelser, oppnå lønnsomhet og en sterkere markedsposisjon.

* Risiko og ansvarsavgrensning

Deltakelse i et konkurransemarked forutsetter at det kan tas beslutninger som innebærer risiko.

Hvor langt virksomheten kan gå i å ta beslutninger som innebærer risiko avhenger av hvilken kapitalbase selskapet har og fullmakter som er delegert. Det gjelder både med hensyn til økonomiske rammer og hvilke aktiviteter virksomheten kan engasjere seg i.

I forhold til utviklingen innenfor enkelte markedsområder vil det være viktig for trafikkdelen å kunne inngå strategiske allianser eller samarbeidsavtaler som kan innebære økonomisk risiko.

Alle kjente samarbeidsformer krever imidlertid at samarbeidsorganet har beslutningsmyndighet innen sitt virksomhetsområde.

NSB vil bare kunne gå inn i en slik samarbeidsform dersom beslutningene tas på grunnlag av enstemmighet eller en flertallsposisjon for bedriften. Enheter utenfor forvaltningshierarkiet kan ikke "binde" opp forvaltningen.

For å sikre beslutningskraft i samarbeidsorganet må dette kunne treffe flertallsavgjørelser, uavhengig av NSBs eierposisjon i samarbeidet. Dette forutsetter en "skjerming" i forhold til statsbudsjettet gjennom en ansvarsbegrensning for eier.

Den forretningsmessige risiko må begrenses til den/de organisasjonsmessige enhet(er) som tar risikoen.

* Bruttobudsjettering

Bruttobudsjettering i statsbudsjettsammenheng innebærer at de økonomiske rammer for NSB behandles samlet selv om de ulike budsjettposter har forskjellige formål. Dette gir uklare styringssignaler og oppfatninger om hvilken effekt de respektive poster har på bedriftens konkurransevne og økonomiske verdiskapning.

* Kontantprinsippet/regnskapsprinsippet

Resultatmåling etter kontantprinsippet gir stor grad av vilkårlighet i forhold til måling etter regnskapsprinsippet - et prinsipp som for øvrig benyttes av konkurranseutsatte virksomheter.

Statsregnskapets krav til regnskap avlagt i henhold til kontantprinsippet er ikke hensiktsmessig for konkurranseutsatt virksomhet. Statens krav og bedriftens behov skaper merarbeid og uklarheter - samtidig som det stiller krav til større kapasitet og kontrollsystemer utover det konkurrentene har. Konkurranseutsatt virksomhet krever dessuten en stram balansestyring - noe som ikke ivaretas gjennom kontantprinsippet.

* Kapitalstrukturen

NSBs meget lave egenkapital hindrer i dag tilstrekkelig handlefrihet.

Trafikkdelen er tilnærmet 100 % lånefinansiert. Innenfor sentrale områder av trafikkdelenes virksomhet har det over lengre tid ikke i særlig grad blitt foretatt investeringer. Materiellet har utelukkende blitt reparert og vedlikeholdt. Dette har resultert i en gjennomsnittsalder på store deler av driftsmateriellet som er vesentlig høyere enn materiellets økonomiske levetid. Dette innebærer at reparasjons- og vedlikeholdskostnadene er vesentlig høyere enn normale rente-

og avskrivningskostnader på nytt materiell. Det er derfor nødvendig å foreta en snarlig fornyelse av dette materiellet.

Det er vanlig at leverandøren ved større bestillinger krever forskudd ved bestilling og i løpet av produksjonsperioden. Leveringstiden kan i mange tilfeller strekke seg over flere år.

Statens regler for avdrag på statslån innebærer imidlertid at NSB i en slik fornyelsesperiode vil få kapitalkostnader i form av både renter og avskrivninger fra bestilling foretas til materiellet kan tas i bruk. Statens regler innebærer bl.a. at avskrivningene beregnes fra 01.01. i det følgende år (også på låneopptak som benyttes til å betale forskudd på bestilt materiell).

Dette innebærer i praksis at NSB må foreta avskrivninger på en fordring, mens det normale er at avskrivning starter når et driftsmiddel blir tatt i bruk og dermed utsatt for kapitalslit. Dessuten må NSB med dagens ordning foreta avskrivninger på et driftsmiddel som ikke er levert eller tatt i bruk. Dette fører til svært store kostnader i bestillingstiden, og vil medføre at NSB i årene fremover vil få et dårligere resultat enn det ville ha vært med de avskrivningsregler som konkurrentene kan benytte.

Trafikkdelens anleggsaktiva vil også i 1997 i langt overveiende grad være lånefinansiert. Egenkapitalen vil fremdeles være lav, og betydelig under det som er vanlig for sammenlignbare bedrifter. Selskapets soliditet er følgelig meget svak. Denne utvikling vil kreve at neste skritt er å gi NSBs trafikkdel en sunn kapitalstruktur innen utløpet av denne planperioden.

* Låneopptak

Trafikkdelens (og kjøreveiens) manglende mulighet til å foreta låneopptak utenom statsbudsjettet (materiell- og eiendomsinvesteringer) reduserer fleksibiliteten og omstillingsevnen.

* Pensjonskostnader

Den største konkurransevridning i NSBs disfavør er prisen på pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse. Kostnadene ligger langt høyere enn den kostnad våre konkurrenter har, og representerer derfor en vesentlig konkurranseulempe.

Med samme ytelser som i dag har NSB fått aktuarberegnet prisen på pensjonsinnskuddet til å ligge på mindre enn halvparten av dagens prisnivå.

3) VURDERING AV OPPGAVER MOT TILKNYTNINGSFORMER

Tabellen på side 56 viser en oversikt over handlefrihetskravene innenfor de forskjellige oppgavetyper, vurdert opp mot ulike tilknytningsformer. Tabellen gir ikke presise svar, men kan anvendes som er hjelpemiddel.

NSB mener at denne metodikk (oversikt) bør følges i forbindelse med det videre arbeid med tilknytningsformen.

Forvaltningsbedriftsmodellen vil, med ytterligere utvidelse av fullmaktene, skape minst problemer når det gjelder ivaretagelse av infrastruktur og myndighets-oppgaver. NSB vil ha en

tilstrekkelig handlefrihet og staten styringsmulighet som sikrer en tilstrekkelig kontroll med oppgaveløsningen.

Trafikkdelens totale egenkapital tilfredsstillende i dag ikke de forretningsmessige krav til ny selskapsform.

Forutsatt at forvaltningsbedriftsmodellen velges er det avgjørende at NSBs trafikkdel minimum gis fullmakter som :

- Fristilling fra den årlige statsbudsjettprosedyre med bindende 4-års budsjetter.
(Dette gjelder også kjørevegen for å sikre en rasjonell og systematisk investerings- og vedlikeholdsprofil).
- Mulighet til å skille ut virksomhet som egne organisatoriske enheter med avgrenset ansvar når NSB mener at dette er forretningsmessig nødvendig innenfor nye og eksisterende områder. En forutsetning for dette er at slike beslutninger kan fattes av NSBs styre. Dette kan f.eks. være aktuelt ved:
 - * samarbeidskonstellasjoner
 - * intern virksomhet som er konkurranseutsatt.
- Mulighet for å oppta lån i markedet.
- Etablere en økonomisk robusthet bl.a. med hensyn til forholdet mellom gjeld og egenkapital.
- Pensjonsprisen justeres i henhold til den pris tilsvarende ytelse vil koste i markedet.
- Muliggjøre bruk av vanlige avskrivningsregler ved investeringer.

	NSBs muligheter innen dagens forvaltningsbedrift	Statsforetak	Aksjeselskap
Forretningsvirksomhet			
* Fristilling i forhold til den årlige budsjettprosess	Nei	Ja	Ja
* Inngå i strategiske allianser i form av egne org.enheter med avgrenset ansvar	Nei	Ja	Ja
* Mulighet for å følge regnskapsprinsippet fullt ut	Nei	Ja	Ja
* Mulig sunn finansiell stilling - forhold gjeld/egenkap.	Ja	Ja	Ja
* Mulighet til å ta opp lån i markedet	Nei	Ja	Ja
* Skjerming av opplysninger om samarbeidspartnere	Nei	Ja	Ja
* Mulighet for å opprette org.enheter med avgrenset ansvar			
- innenfor eksisterende virksomhet	Nei	Ja	Ja
- nye områder	Ja	Ja	Ja
* Pensjonsvilkår tilpasset konkurrenter	Nei	Ja	Ja
* Like vilkår med ander transportører	Nei	Ja	Ja
* Riksrevisjonskontroll	Ja	Ja	Ja ¹
* Bergrense statens økonomiske ansvar til forretningsenheter som tar markedsrisiko	Nei	Ja	Ja
* Fjerne mistanke om kryssubsidiering	Nei	Ja	Ja
Infrastrukturoppgaver			
* Fristilling i forhold til den årlige statlige budsjettprosess	Nei	Ja	Ja
* Effektiv drift og vedlikehold	Ja	Ja	Ja
* Statlig finansiering	Ja	Ja	Ja
* God kostnadsstyring for infrastrukturoppgaver	Ja	Ja	Ja
* Riksrevisjonskontroll	Ja	Ja	Ja ¹
Myndighetsoppgaver			
* Fastsettelse av trafikkregler	Ja	Nei	Nei
* Sertifisering	Ja	Nei	Nei
* Tilsyn og kontroll	Ja	Ja/Nei	Ja/Nei
* Opplæringskrav	Ja	Nei	Nei
* KU iht. Plan- og bygningslov	Ja	Nei	Nei
* Nøytral togledelse	Ja	Ja/Nei ²	Nei
* Tildeling av sporkapasitet	Ja	Ja/Nei ²	

¹ Jf. aksjelovens kap. 18

² Ja, under forutsetning at disse oppgaver håndteres av infrastrukturen som er organisert under NSB/SF (adskilt fra forretningsdelen)

MERKNADER FRA FORBUNDSLEDER OVE DALSHHEIM, NORSK JERNBANEFORBUND:

Norsk Jernbaneforbund, ved dets medlem Ove Dalsheim ønsker med dette å fremme slik merknad:

I mandatet for gruppen står det bl.a.:

"Arbeidsgruppen skal kartlegge de erfaringer som er gjort med nåværende tilknytningsform og fullmaktsforhold, gjennomgå NSBs behov for frihet/fullmakt i årene framover og vurdere om forvaltningsbedriftsformen fremdeles kan være en hensiktsmessig tilknytningsform utfordringene framover tatt i betraktning".

Undertegnede har tatt utgangspunkt i St.meld. nr.35 (1992-93) Norsk Jernbaneplan 1994-97 og innstillingen fra Samferdselskomiteen Innst. S. nr. 212 (1992-93).

Med denne bakgrunn gir jeg min tilslutning til NSBs merknader fremsatt av Kristian Rambjør i gruppens møte 6. januar 1994 (gjengitt ovenfor).

Forutsatt at forvaltningsbedriftsmodellen velges, bes det om at statssekretærutvalget foreslår at NSB gis et løst forhold til den årlige budsjettprosedyre, og i stedet baserer NSBs virksomhet på f.eks. 4-årsplaner vedtatt av Stortinget. Dette praktiseres i flere jernbaneforvaltninger i Europa i dag.

Dette sett i sammenheng med ny instruks for styret i NSB, skulle etter min mening langt på vei dekke det behov NSB har i dag til å kunne oppfylle intensjonene i NJP 1994-97 slik det er vedtatt av Stortinget.