



Norges statsbaser. Hovedadministrasjonen.
Organisasjons- og planleggingskontoret

NSBs målsetting



Had/Sentralorg
Sept. 1980

4:0

INNHold	Side:
1. Innledning	1
2. Sentrale utredninger i tilknytning til NSB's målsetting 1960-80.	4
2.1. MR-planen	4
2.2. Jernbanetransportkomitéens innstilling	4
2.3. Jernbanens langtidsplan; Linjen mot 1980	5
3. NSB's plass i det fremtidige transportbilde; Norsk Samferdselsplan	8
3.1. Samferdselsplanutvalget	8
3.1.1. Overordnede mål for Samferdselspolitikken	9
3.1.2. Delmål for Samferdselssektoren	10
3.1.3. Virkemidler	12
3.1.4. Jernbanens plass i transportbildet, satsings - saneringsprofilen	13
3.1.5. Økonomisk målsetting/prispolitikk	17
3.1.6. Økonomisk myndighetsfordeling	19
4. Bedrifts- eller samfunnsøkonomisk målsetting for NSB.	
Dagens situasjon og mulige endringer med utgangspunkt i SPU's innstilling.	20
4.1. Lavere kostnadsdekning for jernbanen	23

4.2.	Ny måte å tenke på	24
4.3.	Jernbanens priser og veiavgiftene	25
4.4.	Miljøkostnadene	25
5.	Videreføringen av SPU's innstilling	26

NSB'S MÅLSETTING

1. Innledning.

Kommunikasjonene er av stor betydning for menneskenes trivsel og velferd og for den økonomiske aktivitet i samfunnet.

Samferdselspolitikken, og herunder målsettingen for de ulike transportmidler, skal bidra til å virkeliggjøre målene for samfunnsutviklingen og fremme det mønster for produksjon og bosetting som vi ønsker. Hovedoppgaven er å sikre en effektiv og tilfredsstillende transportavvikling i alle deler av landet.

NSB som transportbedrift utgjør en viktig del av Norges landverts kommunikasjoner.

Det overordnede rammeverk for NSB's målsetting og virksomhet er trukket opp i forvaltningsinstruksen for Norges Statsbaner, som i sin nåværende form ble fastsatt ved kongelig resolusjon den 23. juni. 1972.

I denne instruksen heter det bl.a.:

§2 Statsbanenes formål er å utføre transport samt drive eller medvirke til annen virksomhet som har naturlig tilknytning til transportvirksomheten.

§10 Styret har ansvaret for at Statsbanene drives forretningsmessig og rasjonelt i samsvar med de retningslinjer og samfunnsoppgaver som Stortinget og Samferdselsdepartementet fastlegger.

Som det fremgår er denne formåls-/målsettingsformulering bare den mest grove ramme for en målsettingsstruktur som må utfylles gjennom direktiver, pålegg m.v. fra høyere myndighet

bl.a. på bakgrunn av den rolle man ønsker NSB skal spille i det totale samferdselsbildet.

Det synes å være en økende forståelse blant politikerne og i den alminnelige opinion for at samfunnet vil være tjent med at jernbanens transportmuligheter blir sterkere utnyttet enn det som er tilfellet. Det er bred tverrpolitisk enighet om at jernbanen ikke bør drives etter forretningsmessige prinsipper alene, og at jernbanepolitikken må innrettes slik at den bidrar til å tjene de overordnede samfunnspolitiske mål.

Det er imidlertid et langt sprang fra slike generelle oppfatninger og politiske programerklæringer til de problemer som melder seg når de skal gis konkret innhold. Hvor skal grensene trekkes for hva som er det samfunnsmessig riktige omfang av jernbanetransport i forhold til å bruke andre transportmidler?

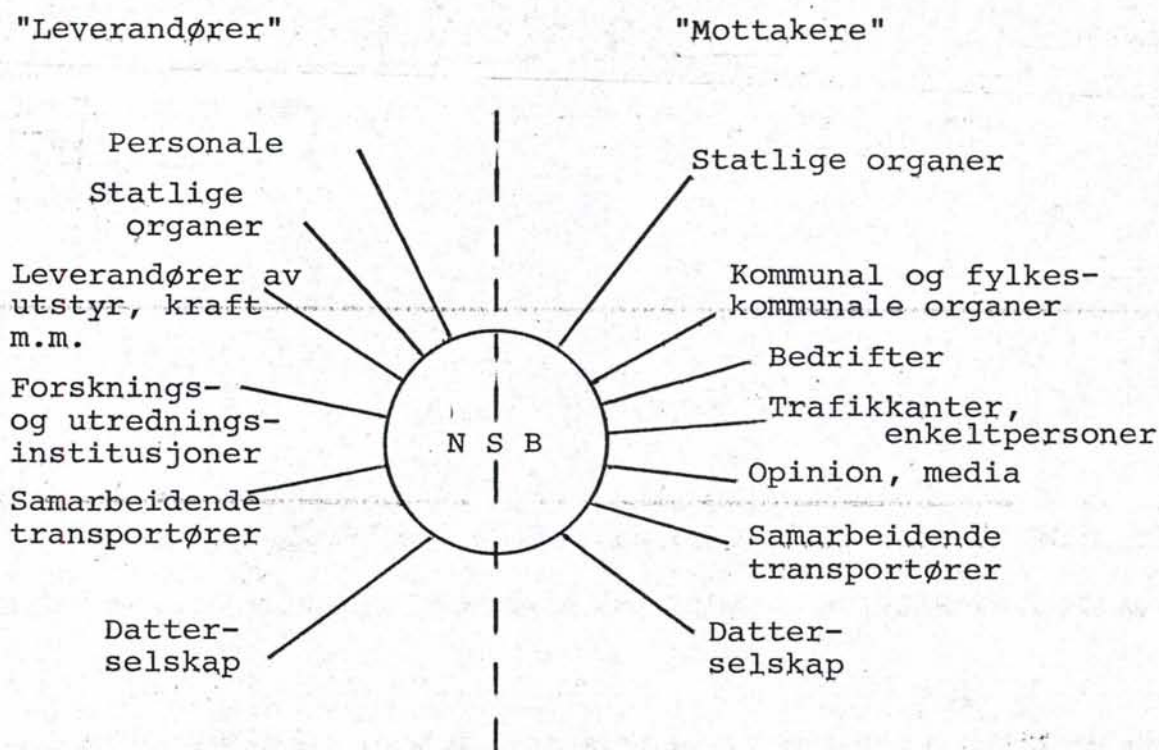
Jernbanens ledelse har gjennom de senere år engasjert seg sterkt for å overbevise de politiske myndigheter om hvordan retningslinjene for jernbanens økonomiske målsetting og takstpolitikk bør utformes for at vi skal få en samfunnsmessig riktigere utnytting av jernbanen. Man er kommet et godt stykke på veg, men viktige spørsmål har imidlertid, som vi skal komme tilbake til senere, stått åpne.

Jernbanesystemet har utifra en ledelses-målsettingssynsvinkel flere særpreg:

- stor grad av kompleksitet
- lang levetid på teknisk utstyr.
- større strukturelle endringer tar tid, både på grunn av kapitalbehov og organisatorisk stabilitet.

Kompleksiteten gjelder både i forholdet til jernbanens omverden, og i de interne økonomiske tekniske og sosiale forhold.

Eksternt kan samspillet med omverdenen grovt illustreres som i nedenstående figur.



På grunn av NSB's størrelse og forvaltningsmessige ansvar vil interesseavveiningen og målsettingsproblematikken bli langt mere komplisert enn den man ofte finner i private bedrifter. Med den stadig akselererende utvikling i økonomi, teknologi og holdninger hos de ulike interessenter i omgivelsene, er det et problem å finne strategier for den interne utvikling som imøtekommer de ulike interessegrupperes forventninger til bedriften.

NSB har tidligere operert innenfor rammen av en økonomisk målsetting. Denne gjelder fortsatt klart i den betydning at de tjenester som produseres, skal produseres med minst mulig ressursinnsats. Når det gjelder NSB's rolle i samfunnet, og derved de overordnede målsettinger som ligger til grunn for NSB's tilpasning til sine omgivelser, er imidlertid den praktiske realitet mere komplisert.

I det etterfølgende skal man kort belyse en del av de utredninger som har vært sentrale for NSB's målsettingsproblematikk i etterkrigstiden. Historisk sett er det naturlig å starte med MR-planen fra 1958. Videre vil det mere utfyllende redegjøres for Samferdselsplanutvalgets arbeid, og hvilken betydning denne må antas å få for NSB. Til slutt skal vi kort komme inn på den videre behandling av SPU's innstilling.

2. Sentrale utredninger i tilknytning til NSB's målsetting og økonomi i årene 1960 - 80.

2.1. MR-planen

MR-planen var jernbanens moderniserings- og rasjonaliseringsplan for 60-årene. Bakgrunnen for denne var den trafikknedgang og forverrede økonomi bedriften ble konfrontert med som en følge av den nærmest eksplosjonsartede utvikling konkurrentene var inne i. I denne planen tenkte man i meget bedriftsøkonomiske baner. Jernbanen ville gå med balanse når bestemte krav til like utgangsbetingelser og godtgjørelse for ulønnsom trafikk var oppfylt. Men det viktigste var modernisering av driftsapparatet. Investeringsprogrammet ble ikke gjennomført fullt ut, men allikevel var det vel overraskende for de fleste at midt i MR-planens periode nådde underskuddet nye faretruende høyder, og trafikkutviklingen var svak. Årsaken til dette var i hovedsak at man ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til konkurrentenes utvikling i planperioden.

2.2. Jernbanetransportkomitéens innstilling.

Jernbanetransportkomitéens innstilling av 1967 kan oppfattes som en jakt på de lønnsomme elementer i jernbanens trafikk. Nå kom konkurrentene inn i planleggingsbildet, og man bygget opp en sammenhengende totalplan, hvor jernbanen ble plassert i markedssammenheng. Meget kort kan man si at kon-

klusjonen var følgende: Med et meget knapt og gjennomrasjonalisert driftsopplegg vil jernbanen kanskje kunne drives i balanse. Opplegget forutsatte en deling i trafikksterkt og trafikksvakt nett, hvor jernbanen bare skulle være økonomisk ansvarlig for det trafikksterke. Også her var godtgjørelse for ulønnsom trafikk og kompensasjon for ulike konkurranseforhold et vilkår.

2.3. Jernbanens langtidsplan; Linjen mot 1980

I 1972 forelå NSB's langtidsplan "Linjen mot 1980". Planens formål var å sette Jernbanetransportkomitéens idéer ut i praksis. Utgangspunktet for "Linjen mot 1980" var markedsutviklingen og konkurrentenes utvikling. På denne basis ble det så utviklet strategier som ble nøstet opp i konkrete hovedtiltak og et konkret driftsopplegg. Man klarte i dette arbeidet å komme videre med en avveining av kvantifiserte forhold som f.eks. reisehastighet og antall stopp. På godssiden analyserte man containertrafikkens muligheter og begrensninger, og man kom fram til en satsinspolitikk som har vært basis for dagens satsing innen kombinerte løsninger. Av andre stikkord kan nevnes videre satsing på sidespor og økt engasjement innen arealplanlegging.

Den driftsmodell Jernbanetransportkomitéen hadde lagt opp til og som dannet utgangspunkt for de mere omfattende driftsmodellene i langtidsplanen, skulle vise seg å ikke være politisk akseptabel, og det var klart at en akseptabel modell umulig kunne drives i balanse. Under arbeidets gang med "Linjen mot 1980" ble både toggang og antall stopp øket, og man introduserte en toggang på hovedstrekningene som var så stor i forhold til trafikkgrunnet at dekningsbidraget ble negativt og godtgjørelse nødvendig også der. Dessuten forutsatte opplegget kompensasjon for lave avgifter på bilsiden. Det kom da som en negativ overraskelse at for å skape balanse i regnskapet måtte godtgjørelsene også omfatte en andel av felleskostnadene. Eller sagt med andre ord: Om samfunnet ville sløyfe alle jernbanetjenester som ikke gav bedriftsøkonomisk dekning, ville det system vi stod igjen med ikke gi regnskapsmessig balanse.

For øvrig gav planen gjennomslag på en rekke felter. De viktigste var vel at den gav oss en markedsstrategi og sikrere grunnlag for det praktiske utviklingsarbeid. Man kan nevne et par momenter.

- Sammenhengen mellom arealplanleggingen og NSB's utviklingsmuligheter på sikt ble klart demonstrert.
- Gir et klart bilde av containertrafikkens muligheter og dens geografiske begrensninger.
- Knutepunktsystemets virkninger ble analysert, særlig i persontrafikken.

Når det gjaldt planens samferdselspolitiske sider, tok det imidlertid tid før vi så tellende resultater. Regjeringen Korvald utarbeidet en stortingsmelding om planen, hvor den etter NSB's mening unnlot å ta stilling til viktige problemstillinger. Dette kom til uttrykk i en uvanlig skarp uttalelse fra Styret. Meldingen ble trukket tilbake av Regjeringen Bratteli.

Etter at stortingsmeldingen var trukket tilbake, la Styret i NSB fram en tilleggttalelse som blant annet inneholdt en del presiseringer og ytterligere utvidelser av persontoggangen. Det siste hadde delvis sin bakgrunn i en bedre trafikkutvikling for persontrafikken enn man på forhånd hadde forutsatt.

En stund så det imidlertid ut til at høyere myndighet ikke ville ta noe standpunkt til langtidsplanen, men i stedet oversende hele planen til Samferdselsplanutvalget. Det ville i tilfelle betydd at jernbanen ikke ville fått noen avgjørelse for sin rolle i det fremtidige transportmønster før ett av de siste år i planens periode, om vi hadde fått det da.



Styrets tilleggsuttalelser kom imidlertid til å bety et gjennombrudd, og høsten -74 kom St.meld. nr. 96 om "Samferdselpolitikken og hovedretningslinjer for NSB" med tilhørende innstilling, og i januar 1975 fikk NSB Stortingets tilslutning til de fleste av de prinsipper jernbanens utvikling som NSB hadde lagt til grunn i langtidsplanen. Hovedpunktene var:

- Jernbanen skulle fortsatt være ryggraden i landets transportavvikling.
- Knutepunktsystem akseptert.
- Betjening av stasjoner bare om meningsfylt arbeid.
- Togordningen i stort (som nevnt en del utvidet).
- Transportfordelingen, ikke ekspressbusser parallelt med jernbane, mer tungtransport til jernbane.
- Godtgjørelsesordninger for ulønnsomme oppgaver.

De fleste av disse spørsmålene hadde vært kontroversielle eller politisk uavklarte.

Et par hovedspørsmål ble overlatt det tidligere nevnte Samferdselsplanutvalget. Dette var et regjeringsoppnevnt utvalg som hadde fått i mandat å utarbeide en felles plan for hele samferdselssektoren. De spørsmål som ble overlatt til Samferdselsplanutvalget var:

- Nettets omfang (sidelinjene, nye baner)
- NSB's økonomiske målsetting
- Institusjonelle forhold.
- Investeringsproblemene.

På investeringsfronten fikk vi også kortsiktige resultater. I det nye langtidsbudsjettet 76 - 78 ble nemlig investeringene til NSB i faste priser fastsatt økt fra 370 mill. kroner i 1975 til 430 mill. kroner i 1978.

Når man skal vurdere betydningen av St.meld. nr. 96, er det viktig å være klar over at meldingen kom på det for NSB aller gunstigste tidspunkt. For det første dette at meldingen ble behandlet isolert. Det er lett å si ja når konsekvensene i relasjon til andre transportmidler ikke belyses. Dessuten kom oljekrisen, først med bilfrie søndager og så høye bensinpriser. (En stakket stund kunne man igjen høre lyden av skritt, man kunne samtale på åpen gate, man kunne tillate seg å gå i egne tanker uten livsfare.) Dermed var den ressursproblematikk som var teoretisk diskutert et par år plutselig blitt realitet. Resultatet var at NSB fikk en trafikkvekst som vi ikke har sett maken til i nyere tid.

3. NSB's plass i det fremtidige transportbilde: Norsk Samferdselsplan

3.1. Samferdselsplanutvalget (SPU)

Mandatet for SPU's arbeid var som tidligere nevnt å utarbeide en fellesplan for samferdselen hvor utviklingsplanene for de forskjellige samferdselsmidler skulle sees i sammenheng med hverandre. Tidligere hadde man hatt sektorplaner (veg, Jernbane, fly, sjø) som av myndighetene hadde vært behandlet isolert.

Utvalgets arbeid vil danne grunnlaget for utformingen av den transportpolitikk som vil bli ført i Norge i årene fremover.

For det praktiske arbeid i utvalget var det uhyre nyttig at man fikk St.meld. nr. 96 som et slags fast punkt, men ikke uventet viste det seg at utvalget ville stille seg relativt fritt.

Som et ledd i SPU's arbeid stilte NSB utredningskapasitet til rådighet for et eget underutvalg under Samferdselsplanutvalget, den såkalte jernbanegruppen.

NSB, som i de senere årene mer og mer hadde følt seg trukket mellom fundamentalt forskjellige målsettinger, hadde forventninger til utvalget om avklaringer på viktige spørsmål, av slike kan bl.a. nevnes:

- Hvilke transportertør bør NSB ha i det totale transportbilde.
- Hvilke virkemidler vil samfunnet bruke.
- Etter hvilke regler skal NSB drive.
Skal NSB fortsatt prøve å minske underskuddet, eller kan vi finne andre mål for om NSB gjør en god eller dårlig innsats.
- Hvilke investeringer ville vi få.

Utvalget skulle arbeide med tilsvarende kryssende målsettinger for samferdselen som helhet, og komme frem til en rolle for hvert transportmiddel.

3.1.1. Overordnede mål for Samferdselspolitikken.

Gjennom sin sentrale plass i samfunns- og næringsliv vil utviklingen for transportsektoren både m.h.t. kvalitet og kapasitet og geografisk dekning bety mye for utviklingen generelt i vårt samfunn. På bakgrunn av dette har Samferdselsplanutvalget ønsket å legge opp til en styring av Samferdselssektoren etter visse samfunnsmessige overordnede målsettinger. Disse målsettingene er:

- økonomisk vekst/mer rasjonell produksjon
- bedre økonomisering med naturressursene

- bedre utjevning av inntekter og levestandard
- utbygging av distriktene slik at vi kan opprettholde en spredt bosetting
- bedre vern av natur- og bomiljøene og større trafikksikkerhet
- høy grad av lokal og individuell selvbestemmelsesrett.

Når en skal legge opp samferdselspolitikken i lys av slike overordnede mål, er det nødvendig å se på i hvilke sammenhenger samferdselen står. En kan kort peke på følgende:

- Samferdsel og transport som en produksjonsfaktor i samfunnet, og deres betydning for konkurranseevnen i næringslivet. Dette gjelder både nasjonalt og i distriktpolitikken.
- Samferdsel som er velferds- og kulturfaktor.
- Virkningen på energiforbruk, miljø og ulykkesrisiko som følge av økt transportvirksomhet.

Ut fra dette kan man slå fast at et godt transportsystem er en viktig forutsetning for næringslivet og dermed velstand og gode levekår nasjonalt. Det er også viktig at den transport som utføres, avvikles mest mulig rasjonelt, dvs. med minst mulig ressursbruk. Derved vil den skje på minst mulig bekostning av andre viktige formål i samfunnet.

3.1.2. Delmål for Samferdselssektoren.

Med de overordnede målsettinger for øyet må man utforme mer spesielle mål for samferdselspolitikken. Målsettingene for de

enkelte samferdselssektorer vil nedfelles og uttrykkes gjennom de handlingsprogram som formuleres. Av målsettinger av mer prinsipiell og generell karakter vil vi her nevne:

- Minste transportstandard
- Transportfordeling

Når det gjaldt minste transportstandard mente utvalget at følgende krav burde legges til grunn:

- At man har veisamband eventuelt kombinert med ferje.
- At man har personruter som dekker de daglige behov for skole-, arbeids- og innkjøpsrutiner, og behovet for reiser til det kommunale/regionale sentrum.
- At man har godsruiter som dekker behovene for stykkgodstransporter og for postforsendelsen enten i kombinasjon med personrutene eller med egne godsruiter.
- At takstene i rutetransporten ikke avviker vesentlig fra de gjennomsnittlige takster for tilsvarende transport i andre deler av landet.

Utvalget mente at man i prinsippet får den beste transportfordeling når publikum får velge mellom transportmidler som svarer for sine variable kostnader gjennom de priser og takster som blir nyttet. Det vil si at transportprisene minst må dekke de merkostnader som oppstår for transportutøveren og for samfunnet ved å gjennomføre det aktuelle transportoppdrag.

3.1.3 Virkemidler.

For å realisere de skisserte målsettinger for samferdselssektoren vil de viktigste virkemidlene være:

- Offentlige samferdselsinvesteringer.
- Bruken av takster, avgifter og subsidier.
- Offentlige reguleringer og desentralisering av myndighet og økonomisk ansvar.

Når det gjaldt bruken av virkemidlene var utvalget av den oppfatning at det var uhyre vanskelig å legge opp til en regulering på tvers av det som er det lønnsomme for brukeren. Man er derfor innstilt på å bruke økonomiske virkemidler som pris/avgifter, før man bruker regulering.

Transportsubsidiene viser en formidabel økning. Fra 1970 - 76 har de økt fra 365 til 1400 mill. kr., dvs. en økning på 276%.

Dette er en utvikling som utvalget var betenkt over.

Man anså at en slik generell billiggjørelse av transporter ikke var hensiktsmessig. For den erklærte målsetting, inntektsutjevning, synes lavpriset kollektivtilbud å ha nærmest nøytral virkning fordi høyere inntektsklasser reiser mer enn de lavere.

For transportfordelingen kollektivtransport/privatbil er også virkningen liten, særlig i nærtrafikk hvor subsidiene er størst.

Subsidiemidlene bør derfor heller nyttes til utbygging eller effektivisering av samferdselsnettene eller andre tiltak hvor det er mindre "svinn" i forhold til målsettingen.

Persontrafikken bør med rimelig god utnyttelse drives, uten offentlig støtte, mens godstrafikken bør tilsikte full kostnadsdekning.

Derimot anser utvalget at investeringene er fundamentale virkemidler for å få en rasjonell transportfordeling. Størrelsen fastlegges etter hva folk vil betale for, men dette fravikes når det er snakk om visse samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Utvalget mente at de totale bevilgninger til transport bør øke i takt med B.nasjonalprodukt (forutsatt 4,5% pr. år). Takstforhøyelser og saneringstiltak gjør at bevilgningene i transport kan forskyves fra subsidier til investeringer. Samlet blir investeringsøkningen etter utvalgets forslag 19% fra 1977 til gj.snitt 1978 - 81, mens subsidiene synker med 17%.

Utvalget var klar over at økningen av investeringene var mer populær enn de takstøkninger og saneringer som også må gjennomføres. Men det presiseres at bevilgninger utover disse rammer, som er basert på en relativt optimistisk vurdering av utvikling i BNP, er ren ønsketenkning, og at utvalget har foretatt en avveining mellom populære og upopulære tiltak.

3.1.4. Jernbanens plass i transporttilbudet; satsings/saneringsprofilen

Innenfor ovennevnte forutsetninger skulle NSB tilpasses, og jernbanens utgangspunkt var ikke det beste. Her er noen av de fakta NSB ble konfrontert med:

- NSB utfører en relativt liten del av det totale transportarbeid. For godstransport omlag 9%, for persontransport omlag 5%.

- NSB's andel av de totale transportsubsidier er relativt stor i forhold til transportarbeidet. I 1972 var NSB's andel av transportsubsidier omlag 52%, i 1976 43%.
- Jernbanens driftsresultat viser et negativt dekningsbidrag for de fleste togslag. Totalt var det negative dekningsbidraget på 372 mill. kr. (1974).

Utvalget kom til slutt frem til en del satsingstiltak som hadde andre (og mindre saneringer) som sin forutsetning.

På godssiden forutsatte man utbygging av jernbane for å overføre fra veg til bane 1,6 mill. tonn gods som i dag går langs hovedlinjene. Dette vil gi en økning i jernbanens transporter på 25%. En slik overføring ville være samfunnsøkonomisk, men ikke nødvendigvis bedriftsøkonomisk lønnsom.

På personsiden forutsatte man en satsing på moderne hurtig materiell i hovedrelasjonene (eventuelt krengetog) som vil gi betydelig trafikktilvekst.

Forøvrig skulle man holde standarden og ta igjen etterslep. Dette innebar at utvalget gikk inn for en betydelig økning av investeringene til jernbanen som vi allerede har sett.

Men det var i utgangspunktet ingen selvfølgelighet at jernbanen skulle få gjennomslag for satsingsprofilen.

For godstrafikksektoren ble det reist følgende innvendinger:

- 70 000 km veg, 4 000 km jernbane, Åpenbart at jernbanen bare i liten utstrekning kan dekke samme behov.

- Tiltak mot bilene vil ramme utkantdistriktene, som ikke har jernbane.

I analysen fant man imidlertid at;

- 80% av alle langtransporter (over 100 km) på veg går parallelt med jernbane, bare 20% jernbaneløse distrikter.
- Av de parallelle langtransporter gikk omtrent like mye på veg som på jernbane.

På persontrafikksektoren ble det fra enkelte hevdet at satsing på hurtigere tog gir moderat lønnsomhet, og skader et annet kollektivt transportmiddel; fly.

Imidlertid viser analyser som er foretatt bl.a.:

- Satsing på høyere reisehastighet vil gi NSB en betydelig trafikktilvekst som vi ellers ikke ville fått.
- Høyere reisehastighet gir god lønnsomhet når reiseforkortelser for de som allerede reiser tog medtas.
- Jernbanen gir en helt annen distriktsprofil enn fly. Hovedoppgave å knytte underveisstasjoner til hovedbyene i endepunktene.
- Satsing på høyere reisehastighet gir større overføring fra veg enn fra fly (selv om fly er mest følsomt).

- Mellomdistansetrafikken kan avvikles billigere med buss, men samfunnsøkonomisk er tog bedre når trafikkunderlaget er godt. Det skyldes at tog gir høyere reisehastighet (og bedre komfort).

Som nevnt tidligere forutsetter en gjennomføringen av det skisserte satsingsprogrammet betydelige økninger i investeringene til jernbane.

Samferdselsplanutvalget forutsatte en økning av bevilgninger fra 515 mill. kr. til 700 mill. kr. For første gang på lenge en høyere relativ økning enn veg.

Gjennomføringen av satsingsprogrammet forutsetter en del saneringstiltak hvor hovedtrekkene kan oppsummeres til:

- Sidebanene
 - . 7 hel nedlegging
 - . 4 opprettholdes for godstrafikk
 - . 2 godstrafikk opprettholdes, persontrafikk vurderes
 - . 2 opprettholdes uendret
- Ytterligere rasjonalisering av toggangen, en del lokale tog erstattes av buss.
- Ytterligere konsentrasjon av stasjonsmønster
- Ikke investeringer til ytterligere økning i nærtrafikken.
- Ingen nye baner

Alle sidebanene har vært gjenstand for en bedrifts- og samfunnsøkonomisk beregning. I den samfunnsøkonomiske beregning er det ikke interessant om NSB taper eller tjener.

Vurderingskriteriet er derimot; kan buss/lastebil gi tilsvarende eller bedre tilbud billigere. Dette krever konstruksjon av omfattende driftsopplegg for bil. (Egentlig også et modernisert togopplegg om sammenlikningen skal

bli prinsippielt riktig).

Buss vil ofte være å foretrekke fordi den kan gi akseptabel frekvens på lite trafikkunderlag. I regelen godstransportene som må begrunne en opprettholdelse. Dertil oftest ikke særlig store miljøfordeler med tog fremfor buss og lastebil i utkantstrøk. Ikke engang energimomentet går i favør av jernbane når trafikken er svak.

Et usikkerhetsmoment i vurderingen er matevirkningen fra sidebanen til hovednettet. Hvis transportene går på vegen, til bestemmelsessted, er det et annet regnestykke enn om trafikken allikevel kommer til NSB's linjenett.

Et annet usikkerhetsmoment er hvilken industriutvikling kan komme i et område i fremtiden.

Konklusjonen for NSB's sidelinjer ble i hovedtrekk:

- Tapene på sidelinjene er begrenset selv om de pr. trafikkenhet er store.
- Sidelinjene krever betydelige investeringer om de skal ha livets rett. Investeringer varer ikke evig, og en investering vil innebære en forpliktelse om reinvestering etter en viss periode.
- Erfaring viser oss at det blir for dyrt for samfunnet om jernbanen skal satse både på satsingsområdene, og på sidelinjene.

3.1.5. Økonomisk målsetting/prispolitikk

Den økonomiske målsetting for NSB har hittil vært å skaffe et størst mulig dekningsbidrag til de faste kostnadene og i den utstrekning myndighetene har gitt jernbanen adgang til det, har prispolitikken vært innrettet på dette.

Når det gjaldt NSB's fremtidige økonomiske målsetting og prispolitikk var hovedkonklusjonen at målsettingen ikke lenger skulle være full kostnadsdekning. For best mulig samtidig å ta vare på hensynet til riktig transportfordeling og et ønske om å begrense underskuddet, bør jernbanen drive maksimal prisdifferensiering i området mellom et tak som settes av regulativet og et gulv som settes av de langtidsmarginale kostnadene. Man foreslår på den annen side at de langtidsmarginale kostnader som etableres som nedre grense for jernbanens adgang til prisdifferensiering fastlegges uten rentebelastning og med avskrivninger etter anskaffelsesverdi.

Jernbanen må godtgjøre at det er de faktiske kostnader som blir etablert som nedre grense i kalkyler for prisavtaler.

For godstrafikken bør jernbanen ta sikte på å skaffe bidrag til dekning av de faste systemkostnadene som i prosent av særkostnader og beregnede langtidsmarginale kostnader ligger på omtrent samme nivå som i 1974.

For persontrafikken bør det utarbeides nytt regulativ som er bedre i samsvar med jernbanens kostnadsstruktur. Ved unntakstariffer fra dette regulativ bør det kunne differensieres både etter når og hvor transporten finner sted når dette kan forbedre jernbanens driftsresultat.

Tilskuddet til jernbanedrift spesifiseres i tilskudd til dekning av jernbanens systemkostnader og tilskudd til dekning av ulønnsomme tjenester i persontrafikken.

Statens kapitalinnskudd i Statsbanene foreslås avskrevet i sin helhet. For senere investeringer i rullende materiell og annet lignende utstyr som anskaffes over investeringsbudsjettet, samt for investeringer i verksteder og bygninger foreslås avskrivninger og renter belastet driftsregnskapet.

Som grunnlag for å treffe beslutning om investeringer og andre nye tiltak skal det alltid anvendes full rentebelastning i kalkylene, dvs. den samme rentebelastning som anvendes i investeringskalkyler ellers i samferdselssystemet

3.1.6. Økonomisk myndighetsfordeling.

De offentlige myndigheters ansvarsområde innen samferdselssektoren er meget stort. Dette gjelder spesielt for bygging og drift av de faste samferdselsanlegg, men også for driften av transportmidlene har offentlige myndigheter et stort direkte og indirekte økonomisk ansvar og et stort myndighetsområde.

Vi skal imidlertid i liten grad berøre dette område her. Men bare oppsummere noen av de viktige konklusjoner for jernbanen.

Utvalget var prinsippielt av den oppfatning at jernbanedriften på stamforbindelsene var et statlig ansvar. Når det gjaldt lokale tog og forstadstog, burde disse være et fylkeskommunalt og kommunalt ansvar. Men man konkluderte med at en slik ansvarsdeling ville bli svært kompliserende for jernbanen. Man ble derfor stående ved at Staten bærer det fulle økonomiske ansvar for de transporttilbud som Staten finner riktig å gi på jernbanenettet. Man forutsatte at Staten gjennom sine bevilgninger til samferdselsformål tar hensyn til hvilke lokale og regionale tilbud jernbanen gir i fylket uten at dette medfører utlegg for vedkommende fylke. Likeledes var det en forutsetning at i de tilfeller hvor fylket krevet en slik transportstandard evt. opprettholdelse av et jernbanetilbud som Staten foreslo nedlagt, skulle merkostnadene ved dette dekkes av fylkeskommunen/kommunen.



4. Bedrifts- eller samfunnsmessig målsetting for NSB,
Dagens situasjon og mulige endringer med utgangspunkt
i SPU's innstilling.

Som vi har berørt tidligere er det en konflikt mellom på den ene side en forretningsmessig målsetting for jernbanen med krav om full kostnadsdekning og på den annen side en samfunnsmessig riktig bruk av jernbanen.

Når vi først har et jernbanenett og et visst stasjonsmønster, så vil jernbanen ha en rekke kostnader som ikke er til å komme bort fra hvis vi skal kunne holde dette apparatet klart for drift. Disse kostnadene har vi kalt for faste kostnader (systemkostnader).

Når vi først har et slikt jernbanenett som innenfor vide grenser trekker på seg de samme kostnadene enten vi bruker det eller ikke, må det være viktig for samfunnet at dette nettet også blir utnyttet på en fornuftig måte. Spørsmålet om jernbanenettets omfang må det tas standpunkt til med visse mellomrom og med gyldighet for flere år av gangen.

Når vi setter trafikk på nettet, får vi kostnader i tillegg til de faste systemkostnadene. Disse kostnadene varierer med trafikkmengden. Vi har altså, som vi forsåvidt har berørt, tidligere to prinsipielt helt forskjellige kostnader, de faste systemkostnadene og de variable kostnadene.

Det virker umiddelbart fornuftig i det minste å bruke jernbanen til alle transporter hvor vi kan få dekket de variable kostnadene. Klarer vi ikke det, blir det mer tvilsomt om det er riktig å bruke jernbanen. Da må det være spesielle kvaliteter ved jernbanetransport i forhold til annen transport som gjør at vi ønsker å foreta en løpende subsidiering av selve driften.

At det foreligger slike kvaliteter og hvordan vi skal kunne ta hensyn til dem skal vi komme tilbake til.

Vi vet at det er en sammenheng mellom de priser jernbanen tar og de transportmengder den får. Ved å ta slike priser at vi lar trafikantene dekke de variable kostnadene, men heller ikke mer, burde vi få en fornuftig utnytting av jernbanenettet. Dette forutsetter at også jernbanens konkurrenter dekker sine kostnader på tilsvarende måte. Dette skal vi også komme tilbake til senere.

Med en slik takstpolitikk må de faste systemkostnadene i sin helhet dekkes over statsbudsjettet. Det innebærer at disse pengene må hentes ut av skattebetalernes lommer, eller at det er andre oppgaver staten burde tatt seg av som må bli liggende uløst. Det koster altså noe å oppnå en samfunnsmessig riktig transportfordeling.

De faste systemkostnadene ved de norske jernbanene utgjorde i 1975 ca. 500 mill. kroner, som svarer til ca. 1/3 av de samlede driftskostnader inklusive avskrivninger. Vi kan altså si at dette er den prisen samfunnet måtte være villig til å betale for å oppnå en fornuftig bruk av jernbanen.

Et spørsmål som mange stiller er om dette er en for høy pris for å oppnå en riktig utnytting av jernbanen. Bør vi ikke heller la dem som bruker jernbanen - og som har direkte nytte av den - dekke også de faste systemkostnadene, eller i det minste en del av dem?

Det svaret som her gis vil ha virkninger på transportfordelingen mellom jernbanen og andre transportmidler og også på inntektsfordelingen i samfunnet.

Hvis vi ønsker å lette presset på statsbudsjettet, må kravet til jernbanens kostnadsdekning stilles høyere og jernbanens takster må settes opp. Det vil imidlertid samtidig medføre at jernbanen får mindre trafikk. Det foreligger altså her en konflikt mellom et ønske om å bruke det jernbanenettet som ligger der på en fornuftig måte og behovet for å bruke statsmidler til andre oppgaver.

I denne situasjon er det nærliggende å lete etter mulig kompromissløsninger. Kanskje vi kunne utnytte det forhold at det sikkert vil være en del trafikanter som ikke ville forlate jernbanen selv om takstene ble satt noe høyere enn de variable kostnadene. Det er jernbanens konkurransemessige stilling som vil avgjøre det. Da vil det være et godt poeng for jernbanen å gjøre seg så kjent med hver enkelt kunde at vi kunne ta nøyaktig så høy pris som han var villig til å betale uten å forlate jernbanen. Vi kunne da skaffe et bidrag til dekning av de faste systemkostnadene. Vi kunne lette presset på statskassen, og trafikken med jernbanen ville likevel være like stor som den ville vært hvis vi bare hadde forlangt en pris som svarte til de variable kostnadene.

Det er slike resonnementer som ligger til grunn for den differensierte prispolitikk vi driver i vognlasttrafikken gjennom individuelle avtaler med store enkeltkunder.

Dette prinsippet er akseptert av Stortinget. Som vi har berørt tidligere er det formulert slik at jernbanen skal forsøke å skaffet et størst mulig bidrag til dekning av de faste systemkostnadene gjennom individuelle avtaler med kundene om priser som må ligge mellom vognlastregulativet som en øvre grense og de variable kostnadene som en nedre grense. Våre salgsfolk skal forsøke å oppnå så høy pris som mulig av kunden, men skal samtidig unngå en uønsket overføring av transport fra bane til andre transportmidler. På denne måten står jernbanens salgssapparat overfor kunden i et vanlig forretningsmessig forhold. De spillereglene salgssapparatet arbeider etter gjør det likevel berettiget å si at jernbanen i prinsippet driver sin godstrafikk med utgangspunkt i en samfunnsøkonomisk målsetting.

4.1. Lavere kostnadsdekning for jernbanen?

Fra jernbanens side har vi likevel reist spørsmålet om våre politiske myndigheter har truffet riktig i sin avveining mellom statsfinanser og fornuftig bruk av jernbanen ved den økonomiske målsetting som er trukket opp for jernbanen. Hvis vi tar for oss godstrafikksektoren så vil vi hevde at den økonomiske målsettingen for jernbanens godstrafikk fører til noe lavere transport med jernbanen enn det som vil være samfunnsøkonomisk riktig hvis vi bare trekker selve transportfordelingen inn i vurderingen. Dette skyldes at det ikke er mulig for jernbanens salgsapparat å kjenne de enkelte kunder og konkurrentenes muligheter så godt at ikke forsøket på å skaffe et størst mulig bidrag til dekning av de faste systemkostnadene gir et slikt resultat.

På denne bakgrunn har vi reist spørsmål om det ikke vil være riktig å slappe ytterligere av på kravet til kostnadsdekning og bevege seg ned mot de variable kostnadene med de gjennomsnittlige priser.

SPU aksepterer i sin innstilling det prinsipp for jernbanens takstpolitikk som er beskrevet ovenfor.

Til spørsmålet om kravet til jernbanens dekningsbidrag bør senkes eller strammes til uttaler SPU som før nevnt at jernbanen bør ta sikte på at vognlasttrafikken skal innbringe inntekter som i prosent ligger omtrent like meget over de variable kostnadene som i de siste årene.

Denne konklusjonen må sees i sammenheng med to andre viktige tilrådinger fra SPU. Den ene er at det generelt foreslås en sterk reduksjon av statens tilskudd til transport, men som følgelig ikke får tilsvarende gjennomslag for jernbanen. Den andre er at SPU foreslår at de bruksavhengige avgiftene for tunge lastebiler og tilhengere skal økes med 30 prosent over en femårsperiode i tillegg til nødvendig justering som følge av prisstigning.

Det siste kunne gitt jernbanen mulighet for å øke dekningsbidraget uten å tape trafikk. SPU's standpunkt åpner derfor mulighet for at jernbanen kan overta transporter fra landevegen. SPU regner med at jernbanen med dette opplegget har mulighet for en overføring av ca. 20 prosent av de vegtransporter som går langs jernbanen på strekninger over 100 km.

Dette vil i tilfelle som vi har vært inne på tidligere øke jernbanens godstrafikk med ca. 25 prosent. Begge tall gjelder transportarbeid i tonnkm.

4.2. Ny måte å tenke på

Det prinsipielt interessante ved det opplegget som er lagt fram av SPU er, hvis vi fortsatt holder oss til Godstrafikk, for det første at den økonomiske målsettingen for jernbanens vognlasttrafikk ikke tar utgangspunkt i at det er en viss del av de totale kostnadene som skal dekkes. Målsettingen knyttes til at inntektene skal overstige de variable kostnadene med en viss prosent. Det andre er at den prosentsats som anbefales er betinget av at avgiftene for de langtransportbiler jernbanen har som sine sterkeste konkurrenter blir brakt opp på det nivå SPU mener er riktig for at de skal dekke sine variable vegholds-kostnader.

Det siste er et viktig poeng sett fra jernbanens side. Hva som er riktige bilavgifter er et omstridt spørsmål, og når bilavgiftene skal fastlegges er det mange andre hensyn som kommer inn enn transportfordelingen mellom veg og jernbane.

Avgiftene for tunge lastebiler ligger etter vår oppfatning for lavt, og det er lite vi kan gjøre med det fra jernbanens side. Hvis det viser seg at det ikke er politisk mulig å få gjennomført den øking av bilavgiftene som SPU foreslår - har jernbanen fått en plattform til å møte en slik utvikling ved å ta priser i markedet som i gjennomsnitt gir inntekter ut over variable kostnader som ligger noe lavere enn det som er utgangspunktet for SPU. Dette betyr at den økonomiske målsettingen for jernbanen har fått en utforming som gir jernbanens ledelse en mulighet for å motvirke en samfunnsmessig uheldig utvikling i transportfordelingen som følge av politiske problemer med å følge opp med avgifter som svarer til de kostnader vegtransportene faktisk påfører samfunnet.

4.3. Jernbanens priser og vegavgiftene

Fra jernbanens side har vi også reist spørsmål om de variable kostnadene bør opprettholdes som nedre grense for jernbanens pristilbud. Vi har hevdet at hvis konkurrentene ikke dekker sine variable kostnader, bør jernbanen kunne gå tilsvarende under sine variable kostnader med sine pristilbud.

Det er SPU's oppfatning at langtransportbilene faktisk vil dekke sine variable vegholdskostnader hvis SPU's forslag til avgiftsforhøyelser blir gjennomført. Ut fra denne begrunnelse har SPU lagt til side spørsmålet om jernbanen bør kunne sette priser som er lavere enn de variable kostnader.

4.4. Miljøkostnadene

Som nevnt tidligere skulle vi komme tilbake til spørsmålet om det er spesielle kvaliteter ved jernbanetransport i forhold til andre transportmidler som gjør at det av den grunn kan være riktig å tilby priser under de variable kostnadene.

De rene vegholdskostnadene er ikke hele sannheten om hva landevegstransportene koster samfunnet. I de beregningene av kostnadene for langtransportbilene som SPU baserer sine tilrådinger på, er bare tatt med en liten del av de kostnader trafikkulykkene påfører samfunnet. Ulemper som støy og forurensninger kommer heller ikke inn i beregningsgrunnlaget.

Jernbanens fortrinn i energisammenheng ble det stille om allerede kort tid etter oljekrisen. Ved behandlingen av de økonomiske virkemidler kommer ikke dette momentet med i noen sammenheng.

SPU avviser ikke prinsipielt at den manglende dekning for landevegstransportenes miljøulemper kunne gi grunnlag for en prissetting lavere enn de variable kostnadene for jernbanetransport. Men SPU anser ikke jernbanens fortrinn i miljøsammen-

heng for å være så store som jernbanen gjerne vil ha det til. Dessuten har SPU motforestillinger mot å åpne for pristilbud lavere enn de variable kostnadene, blant annet av hensyn til smitteeffekten overfor andre transportmidler. Med det nevnte utgangspunkt for SPU at statens tilskudd til transport bør reduseres kraftig, har SPU ikke akseptert jernbanens forslag.

Til gjengjeld har SPU som nevnt anbefalt at de variable kostnader som etableres som nedre grense for jernbanens pristilbud, skal beregnes eksklusive renter og at avskrivningene skal beregnes på grunnlag av anskaffelsespriser. På denne måten har SPU brakt også jernbanens fortrinn i miljøsammenheng inn som en faktor i sine anbefalinger om jernbanens prispolitikk.

5. Videreføringen av SPU's innstilling

Da Samferdselsplanutvalget la frem sin innstilling, bidro den til å styrke vår tro på jernbanens fremtidsmuligheter. Utvalgets innstilling kan karakteriseres ved stikkordene satsing og sanering. Utvalget gikk inn for en bevisst satsing for å styrke jernbanens sterke sider, og en sanering på områder hvor vi står svakt i forhold til andre transportmidler. Utvalget konstaterte dessuten at jernbanens investeringsnivå var utilstrekkelig og foreslo et betydelig løft både absolutt sett og i forhold til andre transportmidler.

Departementets uttalelse (St.meld. nr. 37, 1979-80) til SPU's innstilling var en skuffelse for oss i jernbanen, fordi viljen til å satse på jernbanen kom mindre klart frem. I prinsippet ønsket man konturene av en saneringsprofil uten den tilsvarende satsing som forutsatt av SPU. Dette inntrykk ble senere modifisert av uttalelser statsråd Bye kom med, og i innstillingen fra Stortingets samferdselskomité (Innst. S nr. 267, 1979-80) er den tvil stortingsmeldingen kunne etterlate ryddet uttrykkelig av veien.

I innstillingen viser Komitéen til at den for noen år siden i en innstilling om hovedretningslinjer for Norges Statsbaner uttalte at det ikke må etterlates tvil om at det fortsatt

skal satses på jernbanen som en hovedåre i transportavviklingen både når det gjelder personer og gods. Deretter uttaler en ensstemmig Komité at den vil at det heller ikke denne gang skal ettelates tvil om dette.

Denne markerte uttalelse fra en ensstemmig Komité uttrykker vilje til å legge forholdene til rette for å utnytte jernbanens transportapparat på de felter hvor jernbanen har sine sterke sider.

Det synes unødvendig å tilføye at NSB's ledelse deler det syn at jernbanens videre utvikling, og en styrking av våre muligheter, bør være en av hovedpilarene i 80-årenes samferdselspolitikk.

Jernbanen står overfor nye muligheter og utfordringer av betydelige dimensjoner i årene som kommer. Vi har tro på egne muligheter, og er glade for at de signaler som er kommet fra Stortingets samferdselskomité går i samme retning. En bevisst samferdselspolitisk satsing på jernbanen fremover, vil etter vår oppfatning innebære en realistisk og fremsynt strategi for norsk samferdsel.

Kilder:

1. Grønland, S. E.: Jernbanens investeringer - et flermåls beslutningsproblem.
Rapport fremlagt for AIFFC, Stockholm 1979.
2. Nordén, R. F.: The Norwegian State Railways - Profit motivated Enterprise or a Community Service.
Long Range Planning, april 1978.
3. Nordén, R. F.: Jernbanetransport i Fokus.
Foredrag av Generaldirektør R. F. Nordén på kontaktseminar for politikere i Nordland fylke.
Bodø 1980.
4. NOU: Norsk Samferdselsplan, NOU 1977: 30A
Oslo 1977
5. Nyquist, A.: Om Samferdselspolitikken og NSB.
Foredrag av Organisasjonssjef A. Nyquist på kurs 9 i transportøkonomi. 1975.
6. Nyquist, A.: NSB's situasjon og fremtidsutsikter.
Foredrag av Organisasjonssjef A. Nyquist på Møre og Romsdal distriktshøyskole.
Molde 1978.
7. Samferdsels-
departementet: Om norsk samferdselsplan, St.meld.
nr. 37. (1979-80).
8. Stortingets
samferselskomité: Innstilling fra Samferdselskomitéen
om Norsk Samferdselsplan.
Innst.S. nr. 267
(1979-80)