

Dokumenttype NOU 1987:4 **Dokumentdato** 1986-12-22

Tittel Standardisert erstatning til barn.

Utvalgsleder Lødrup Peter

Utgiver Justis- og politidepartementet

Oppnevnt 1986-09-11 **Sider** 36

Kapittel 2
Sammendrag av instillingen

Instillingen drøfter spørsmålet om innføring av standardiserte regler for utmåling av erstatning ved skade påført barn. Videre gis bakgrunnsstoff til belysning av problemet.

Kapittel III gir en oversikt over gjeldende rett i Norge og de øvrige nordiske land. Framstillingen av norsk rett innledes med en historisk oversikt. Linjene trekkes fra gammel germansk og romersk rett med sammenblanding av erstatning og straff til skadeserstatningsloven 13.juni 1969 nr.26 kap.3. Under pkt.2.2. drøfter arbeidsgruppen så gjeldende regler om utmåling av erstatning for tap i framtidig erverv. Utgangspunktet er at det konkrete individuelle tap erstattes. Ved tapsfastsettelsen kan flere faktorer få betydning: Uførhetsgrad, evner, utdanning og praksis, kjønn, geografi, alder og mulighet for omskolering, familie samt visse personlige forhold ellers. Momentene behandles i pkt.2.2.2.1 til 2.2.2.7. Pkt.2.2.3 tar opp beregningsspørsmål av teknisk art. Menerstatningsreglene beskrives i pkt.2.3, bl.a. gis en oversikt over utmålingspraksis. Pkt.2.4 peker på visse standardiseringselementer i norsk rett: Trygghetsforsikringene i arbeidsforhold og store utenrettslige erstatningsoppgjør, typisk Alexander L Kielland-oppgjøret. Pkt.3.1 beskriver standardiserte utmålingsregler i Danmark, mens pkt.3.2 peker på visse hovedtrekk i svensk rett. Pkt.3.3 kommenterer de finske prinsipper om erstatning ved trafikkskade.

Kapittel IV har overskriften "Behovet for reformer". Pkt.1 redegjør for kritikken mot gjeldende rett. Hovedvekten er lagt på diskusjoner i Stortinget. I pkt.2 gir arbeidsgruppen sitt prinsipielle syn på behovet for standardisering av erstatningsutmåling når barn er skadelidt. Gruppen begrunner behovet for standardisering med et ønske om å komme bort fra usikre spekulasjoner om utviklingen i framtiden. Videre kommenterer arbeidsgruppen oppgjørstekniske hensyn, prinsippet om lik erstatning for lik skade, rimeligheten av standardisering og gjeldende rett som en avspeiling av samfunnsforholdene.

Kapittel V tar opp noen hovedspørsmål og arbeidsgruppens syn på dem. Pkt.1 drøfter erstatningsnivået på prinsipielt grunnlag. Arbeidsgruppen konkluderer med at standarderstatningens nivå grovt sett bør ligge i overkant av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Pkt.2 gir en oversikt over folketrygdens ytelser til uføre barn, med hovedvekt på uførepensjonen. I pkt.3 tar arbeidsgruppen opp visse skattespørsmål av betydning ved fastsettelsen av erstatningsnivå. Valget mellom engangserstatning og termintydelser diskuteres i pkt.4. Under pkt.5 tas stilling til om medisinsk eller ervervsmessig uførhet bør være avgjørende for erstatning etter den standardiserte ordningen. Punktene 6 og 7 tar opp tekniske spørsmål i tilknytning til utforming av utmålingsreglene for barn: Skal det ytes en rund sum eller særskilte poster til kompensasjon for men og tapt framtidig inntekt (pkt.6) og verdiskringsspørsmålet (pkt.7). Pkt.8 drøfter den nærmere utforming av utmålingsskalaen. Arbeidsgruppen redegjør i pkt.9 for sine konklusjoner m.h.t. utmålingsprinsippene. Punktene 10 til 12 tar så opp visse spørsmål uten direkte tilknytning til utmåling av erstatning: Aldersgrense, sikkerhetsventil og spørsmålet om lempings- og medvirkningsbestemmelsene skal få anvendelse under standarderstatningen. Til slutt i kapitlet behandler arbeidsgruppen under pkt.13 økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel VI inneholder spesielle merknader. Arbeidsgruppens forslag til lovttekst er til slutt inntatt i kapittel VII.

Kapittel 1 Sammendrag

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid og i sine anbefalinger lagt vekt på å utforme en styringsmodell som er slik at

- NSBs styre og administrasjon skal ha et bedriftsøkonomisk ansvar og kunne utvikle økt bedriftsøkonomisk effektivitet, mens
- Regjering og Storting skal fastsette de overordnede rammebetingelser og ivareta sentrale politiske målsettinger.

Den styringsmodell arbeidsgruppen foreslår, karakteriseres ved vektlegging av styringsmål og nedtoning av virkemiddelstyringen. Dette innebærer en endring i retning av den type styringssystemer som anvendes innenfor større private bedrifter. De betydelige politiske interesser og samfunnsøkonomiske målsetninger som er knyttet til NSBs virksomhet, gjør imidlertid at styringsmodellen må bli mer komplisert, må inneholde flere avveininger og dermed bli mindre strømlinjeformet enn tilsvarende styringssystemer i private bedrifter. Valg av styringsmodell blir derfor en avveining mellom ønske om incitament til bedriftsøkonomisk effektivitet, behov for politisk styring og krav til enkelthet.

Det er stor grad av samstemmighet i arbeidsgruppen om utviklingsretningen når det gjelder styringsform og hovedpunkter i styringsmodellen. Innenfor rammen av hovedmodellen er det imidlertid delte oppfatninger på enkelte punkter. Der ikke annet er angitt, består arbeidsgruppens flertall av medlemmene Killi, Gravvær, Lindholt og Østmoe. Merknader fra arbeidsgruppens medlemmer Alsaker, Berg og Lindholt er presentert i kap.1.1. Særmerknader.

Kapittel 1 Sammendrag

To-delning av NSB

For at fastsettingen av økonomiske mål som tilskudd og resultatkrav skal fungere som styringsverktøy for myndighetene, bør de etter arbeidsgruppens oppfatning knyttes mer direkte til de beslutninger som skal fattes enn hva som er dagens praksis.

Det er særlig viktig å skille mellom to typer beslutningsproblemer. Hvilket omfang og hvilken standard skal jernbanens kjøreveg ha? Og hvilke tjenester skal tilbys på denne?

I den økonomiske styring gjennom planer og budsjetter har arbeidsgruppen lagt opp til en to-delning av jernbanen i en

- Infrastrukturdelen som er NSBs kjøreveg og omfatter linjen, elektriske baneanlegg og signal- og sikringsanlegg. Dvs. den delen av NSB som tilsvarer vegene for vegtransport.
- Trafikkdel som består av "trafikkselskapet" NSB. Dvs. person- og godstrafikken som bruker kjørevegen. Trafikkselskapet skal betale avgift for bruk av kjørevegen.

Det foretas altså en regnskapsmessig adskillelse av kjøreveg og trafikkselskap, og det etableres klare prinsipper for hvilke kostnader som skal inngå i h.h.v. trafikkselskap og kjøreveg.

Arbeidsgruppen har også vurdert muligheten for full organisatorisk utskillelse av NSBs kjøreveg slik som på veg-, luft-, og sjøsektoren ved å etablere en egen etat som skal forvalte jernbanens infrastruktur. Gruppen har ikke anbefalt dette fordi behovet for koordinering av togdrift og kjøreveg anses så stort at en full organisatorisk deling av disse

funksjonene ville skape betydelige problemer i den daglige jernbanedrift. Det vises forøvrig til merknadene fra arbeidsgruppens mindretall.

Kapittel 1 Sammendrag

Kjøreveg

For å oppnå en best mulig sammenligning med spesielt veger og vegtrafikken foreslår arbeidsgruppens flertall at staten skal ha det økonomiske ansvar for jernbanens kjøreveg mot at NSBs trafikkelskap betaler avgifter for bruken av kjørevegen. De samlede utgifter til kjørevegen skal bevilges av staten slik som for veger. Det inkluderer såvel samlede vedlikeholdsutgifter som investeringer. Dette innebærer at investeringene i kjørevegen avskrives direkte. Kjørevegens investeringer medfører dermed ikke belastning av renter og avdrag (kapitalkostnader) i NSBs regnskap.

Det anbefales at reinvesteringer i kjørevegen klassifiseres som vedlikehold på samme måten som på vegsiden, slik at vedlikeholdsutgiftene for jernbanens kjøreveg vil inneholde både reinvesteringer og vedlikehold. Vedlikeholdsutgiftene vil derved gi uttrykk for de samlede utgifter knyttet til å opprettholde en politisk bestemt standard og omfang på kjørevegen.

Det budsjettmessige styringsmålet for jernbanens kjøreveg bør være det totalt bevilgede beløp. For vedlikeholdsutgiftene foreslås et kostnadsmål hvor det stilles krav til kostnadseffektivitet, f.eks. produktivetsforbedringer på 2% pr. år. Overordnet myndighet (Regjering og Storting) skal etter arbeidsgruppens flertalls forslag fastsette både nivå og prioritering av investeringene for kjørevegen, dessuten krav til standard. Når det gjelder mindretallets forslag vises det til særmerknadene.

Kapittel 1 Sammendrag

Trafikkelskapet NSB

Innenfor de generelle rammebetingelser og politiske mål som overordnede myndigheter fastsetter, vil NSB ha det økonomiske ansvar for trafikkelskapet.

NSBs samlede tilbud av jernbanetransporttjenester slik vi i dag kjenner det, medfører kostnader som ikke dekkes fullt ut av trafikkinntektene. Det jernbanetilbud politiske myndigheter ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger ønsker å opprettholde, må derfor betales for gjennom tilskudd over de offentlige budsjetter.

Mens trafikkinntektene viser hva trafikantene betaler for NSBs tilbud, viser det budsjetterte tilskudd hva myndighetene betaler for å opprettholde et bestemt transporttilbud.

Etter arbeidsgruppens oppfatning tilsier dette at NSBs trafikkelskap har to likestilte inntektskomponenter.

- Trafikkinntekter
- Offentlig kjøp av transporttjenester (Tilskudd)

Trafikkelskapet vil få overskudd eller underskudd alt etter som om summen av trafikkinntekter og budsjetterte tilskudd tilsammen er større eller mindre enn bedriftens faktiske, regnskapsførte kostnader.

Tilskuddene fra NSBs trafikkelskap foreslås budsjettert på samme måte som for andre tilskuddsberettigede transportbedrifter. Det vil si at de utgiftsføres på Transportsubsidie-kapitlet (på tilsvarende måte som

Hurtigruta, kortbanerutene) og inntektsføres på NSBs trafikkelskap.

Den overordnede styring av trafikkelskapet bør skje gjennom fastsetting og oppfølging av mål, kombinert med krav til omfang og kvalitet på tilskuddsberettigede aktiviteter. Arbeidsgruppen anbefaler at styringsmålet for NSBs trafikkelskap er økonomisk resultat.

For trafikkelskapet kan kostnadene deles i to hovedgrupper:

1. Særkostnader: Kostnader som kan henføres til trafikkslagene og som faller bort hvis trafikkslaget faller bort.
2. Felleskostnader: Kostnader knyttet til fellesfunksjoner, som hverken varierer med trafikkmengden eller med opprettholdelsen av ett av trafikkslagene, som f.eks. deler av ekspedisjons- og administrasjonstjenestene.

Kostnader som er felles for trafikkelskapet og kjørevegen fordeles til de respektive delene, slik at kjøvegskostnader ikke inngår i trafikkelskapets felleskostnader.

Kapittel 1 Sammendrag

Økonomiske mål/krav for person- og godstrafikken

Styringsmålet for trafikkslagene bør etter arbeidsgruppens mening være det økonomiske resultat. For produkter og tjenester som selges på et marked er hovedregelen at de bare blir tilbudt dersom de dekker sine driftskostnader og gir avkastning på den kapitalen som er investert. For NSBs persontrafikk og godstrafikk skulle dette tilsi at myndighetene stilte krav om at trafikantene dekket trafikkslagenes kostnader, inkludert renter og avskrivning på investert kapital og den avgift som skal betales for bruk av kjørevegen.

Kravet om balanse mellom trafikkinntekter og kostnader kan imidlertid fravikes dersom:

- markedet gir muligheter for "overdekning" av trafikkslagets kostnader, og dermed kan bidra til dekning av felleskostnader.
- jernbanens konkurrenter betaler for mye eller for lite for bruk av sin kjøreveg.
- deler av jernbanens tilbud er ønskelig å opprettholde av politiske/samfunnsøkonomiske årsaker, uten at dette avspeiles i trafikantenes betalingsvillighet.

Både markedssituasjon, konkurrenters dekning av kjøvegskostnader og politiske/samfunnsøkonomiske målsettinger knyttet til tilbudet er forskjellig for persontrafikken og godstrafikken.

For godstrafikken anbefales at kravet om minst økonomisk balanse ikke avvikes. Dersom det er underdekning av vegholdskostnadene gjennom for lave kilometeravgifter for lastebiler anbefaler arbeidsgruppen prinsipalt at kilometeravgiften for lastebiler heves, subsidiært at det for jernbanetransport blir korrigeret for dette. Korrigeringen bør fortas slik at den varierer med trafikkomfanget. For å få likhet med vegsiden anbefales dette gjort ved at den avgift godstrafikken skal betale for bruk av kjørevegen, reduseres.

For persontrafikken ligger begrunnelsen for tilskudd i at myndighetene er interessert i at NSB opprettholder konkrete tilbud som markedet ikke er villig til å betale for - f.eks. nærtrafikken, lokaltog på trafikksvake strekninger og deler av fjern- og intercitytogene.

Når myndighetene gir tilskudd til NSBs persontransport, innebærer det i praksis at de kjøper et sett av tjenester av NSB. Betalingen for dette (tilskuddet) bør da betinge at et bestemt tilbud opprettholdes i den perioden tilskuddet gjelder for og at trafikkinntekter pluss tilskuddet minst skal dekke kostnadene.

Arbeidsgruppens medlemmer Killi, Gravvær og Østmoe anbefaler at det

defineres en nedre grense - minstetilbud - for de ulike delene av NSBs persontrafikktilbud. Ved dette ønsker disse medlemmene å få en klarere ansvarsdeling mellom NSB og overordnet politisk myndighet. NSB har videre anledning til å gi et tilbud utover minstetilbudet i den grad dette ikke øker tilskuddsbehovet.

Arbeidsgruppens medlemmer Alsaker og Berg mener at NSB ikke kan stå fritt til å foreta endringer i transporttilbudet. Disse medlemmene vil ikke anbefale at myndighetene fastlegger et minstetilbud, men at myndighetene gjennom driftstilskuddet fastlegger NSBs samlede tilbud. Arbeidsgruppens medlem Lindholt viser til sin særmerknad på dette punkt.

Når det gjelder styringsmålene for persontrafikken kan de legges på ulike nivåer, fra persontrafikken samlet ned til mål for de enkelte toggrupper og banestrekninger. Spørsmålet om på hvilket nivå de økonomiske styringsmål skal defineres, mener arbeidsgruppen overordnet myndighet bør fastlegge når NSB har gjennomført sin nye markedsorienterte bedriftsorganisasjon.

Arbeidsgruppens flertall (alle unntatt Lindholt) anbefaler at fylkene får det politisk/økonomiske ansvar for nærtrafikk og lokale tog. Staten skal etter arbeidsgruppens oppfatning ha det økonomiske ansvar for kjørevegen også på de strekninger hvor disse tog trafikerer. Lindholt viser i denne forbindelse til sin særmerknad.

På samme måte som for godstrafikken anbefales at avgiften for bruk av kjørevegen korrigeres dersom kravet om like konkurransevilkår skulle tilsi det.

Kapittel 1 Sammendrag

Trafikkselskapets fellesfunksjoner

Arbeidsgruppen anbefaler at i den utstrekning trafikkinntektene ikke dekker person- og godstrafikkens særkostnader skal det budsjetteres med et tilskudd så vel til trafikkslagene som til felleskostnadene. Styringsmålet for trafikkselskapets fellesfunksjoner blir et rent kostnadsmål hvor det stilles krav til kostnadseffektivitet. I likhet med kjørevegen bør et definert krav til produktivitet utviklingen ligge til grunn for fastsettingen av tilskuddet til fellesfunksjonene. Sammenlikning med veggside tilsier at investeringer i trafikkselskapets fellesfunksjoner aktiveres.

Kapittel 1 Sammendrag

Regnskapsprinsipper og styringsmål

For NSBs trafikkselskap anbefaler arbeidsgruppen at alminnelig regnskapspraksis gjennomføres dvs. at investeringer, transportmateriell og fellesfunksjoner aktiveres og derved avskrives og rentebelastes. NSB får fullmakt til å beslutte om sammensetning av investeringene i trafikkselskapet. Trafikkslagene skal belastes kostnader som kan henføres til det enkelte trafikkslag.

Arbeidsgruppens flertall (alle unntatt Alsaker og Berg) foreslår at styringsmålene for NSB samlet spesifiseres på følgende måte:

Kjørevegen (infrastruktur)

- Bevilgninger til vedlikehold
- Bevilgninger til investeringer

Trafikkselskapet NSB

- Tilskudd til felleskostnader
- Trafikkslag
 - Offentlig kjøp av persontransporttjenester (tilskudd)
 - Krav om dekningsbidrag godstransport
- Trafikkselskapet NSB (sum tilskudd til felleskostnader og trafikkslag)
- Investeringsrammer

Utgangspunktet for investeringsrammene vil være de prosjekter som NSB finner gunstige innenfor styringsmodellen. Det er imidlertid Stortinget gjennom sine bevilgningsvedtak som vil bestemme den faktiske rammen for investeringene.

Den rente- og avskrivningsordning som Stortinget vedtok for NSB i 1982, innebærer at kapital investert etter 1.1.1984 rentebelastes og avskrives etter saldometoden. Investeringer før den tid skal avskrives lineært og ikke rentebelastes. På bakgrunn av uttalelse fra Stortingets samferdselskomite har samferdselsministeren bedt arbeidsgruppen å vurdere denne ordningen på nytt.

Arbeidsgruppens flertall, alle unntatt Alsaker og Berg, anbefaler at investeringer i kjørevegen avskrives direkte og dermed ikke vil bli gjenstand for avskrivninger og rentebelastning. Hele arbeidsgruppen anbefaler at all kapital i trafikkselskapet rentebelastes og avskrives. Dette gjelder kapital investert både før og etter 1.1.1984. Når det gjelder avskrivningsmetode anbefaler arbeidsgruppens flertall (alle unntatt Berg) at man går bort fra saldometoden og legger den lineære metode til grunn.

Arbeidsgruppens flertall vil på bakgrunn av den ulike praksis som anbefales for kostnads/utgiftsberegning av investeringer for jernbanens kjøreveg og trafikkselskap ikke kunne anbefale noe styringmål for NSB totalt.

De ovennevnte styringmål og regnskapsprinsipper må etter arbeidsgruppens flertalls mening medføre at en i statsbudsjettet skiller klart mellom

- Bevilgninger til vedlikehold av og investeringer i NSBs kjøreveg (tilsvarende vegvesenet)
- Kjøp av transporttjenester i form av tilskudd til NSBs trafikkselskap
- Lån til NSBs trafikkselskap.

Kapittel 1 Sammendrag

Større bedriftsøkonomisk frihet til NSB

Arbeidsgruppen anbefaler at NSB gis utvidede fullmakter til å velge virkemidler, uten etterfølgende politisk behandling. Med unntak av investeringer i kjørevegen og takster i nærtrafikken og lokale tog, bør hovedregelen være at NSB delegeres beslutningsmyndighet over alle viktige virkemidler. Arbeidsgruppen anbefaler at dette bør omfatte

- intern organisering, driftsopplegg, distriktsinndeling o.l.
- takster
- investeringer
- lønnspolitikk og valg av leverandører

Når det gjelder disse spørsmål viser Alsaker og Berg til sine særmerknader.

Kapittel

1 Sammendrag

Styring fra overordnet myndighet

Myndighetenes viktigste styringsverktøy blir 4-årsplaner og oppfølgingen av disse gjennom de årlige budsjetter. I planen angis myndighetenes krav til minsteproduksjon og økonomiske resultater for de enkelte delene av NSBs virksomhet i 4 år fremover. De faktiske resultatene i perioden sammenlignes med kravene i 4-årsplanen.

Planen må ligge fast som sammenligningsgrunnlag i perioden.

Imidlertid kan bindende bevilgningsvedtak fortsatt bare fattes i tilknytning til årsbudsjettet. Budsjettvedtakene vil bygge på 4-årsplanen, men vil kunne endres i tråd med finanspolitiske rammebetingelser og prioriteringer. Eventuelle budsjettmessige innstramminger eller påplussinger i forhold til 4-årsplanen må medføre tilsvarende justeringer av kravene til NSBs tilbud (og eller økonomiske mål).

I 4-årsplanene og årsbudsjettet vil det for tilskuddskrevende trafikkslag budsjetteres med minst balanse mellom trafikkinntekter og tilskudd på den ene siden og kostnader på den andre. Dersom NSBs trafikkselskap oppnår et bedre økonomisk resultat enn budsjettet, kan overskuddet (jfr. overskuddsdefinisjon s.6, 1.sp.) disponeres av NSB til reguleringsfond eller investeringer, mens underskudd må dekkes av et eventuelt reguleringsfond eller akkumuleres. Den likviditetsmessige effekt av eventuelle underskudd dekkes ved lån fra staten. Renter og avdrag på disse lånene belastes NSBs regnskap.

Etter arbeidsgruppens flertalls oppfatning (alle unntatt Alsaker og Berg) bør delingen av NSB i kjøreveg og trafikkselskap ha som konsekvens at de to delene behandles i to separate kapitler i budsjettproposisjonen. Det anbefales at nåværende kap. 2451/5451 bare skal omfatte trafikkselskapet mens det opprettes nye kapitler for kjørevegen: 1350 Administrasjon og vedlikehold, 1351 Investering og 4350 Infrastrukturavgift. Et sentralt element i den nye modellen er at tilskuddene til trafikkselskapet skal inntektsføres og oppfattes på linje med trafikkinntekter. Statlige tilskudd vil utgiftsføres over kap. 1330 Transportsubsidier på linje med tilskudd til andre stamruter som hurtigruten og innenlandske flyruter. Tilskuddene vil inngå i driftsinntektene under kap. 2451.

Kapittel 1 Sammendrag

De enkelte kapitler i rapporten

I kapittel 3 gis en beskrivelse av NSBs virksomhetsområder, trafikkutvikling og økonomisk utvikling. Dagens organisasjon og ansvarsfordeling mellom NSB og overordnede myndigheter omtales også i dette kapittel.

I kapittel 4 har arbeidsgruppen foretatt en kort gjennomgang av de ulike samferdselssektorer med hovedvekt på ansvarsfordeling, kostnadsansvar og skillet mellom investeringer og vedlikehold.

I kapittel 5 omtales tidligere forslag til løsninger på de spørsmål som reiser seg i tilknytning til jernbanens styringssystem.

I kapittel 6 omtales hvordan jernbanens styringssystem og organisering har vært vurdert i Sverige, Storbritannia og Danmark.

Kapittel 7 tar for seg hvordan den overordnede styring av offentlige etater og forvaltningsbedrifter tradisjonelt har vært og hvordan synet på disse styringsprinsippene har endret seg de senere årene.

I kapitlene 8, 9 og 10 drøfter arbeidsgruppen hvordan de nye overordnede økonomiske styringssystemer for Norges Statsbaner bør utformes. Det er lagt vekt på å gi disse kapitlene en slik utforming at de langt på veg kan leses

uavhengig av de øvrige kapitler.

Kapittel 1 Sammendrag

1.1 Særmerknader

Et mindretall, Berg og Alsaker, vil prinsipielt gi sin tilslutning til intensjonen om å utforme et økonomisk styringssystem for NSB med større vekt på målstyring.

Mindretallet er også enig i at det i visse sammenhenger kan være formålstjenlig å betrakte NSBs kjøreveg og trafikkelskap hver for seg både når det gjelder intern styring og samferdselsøkonomiske vurderinger. Uten å gå nærmere inn i problemstillingen peker mindretallet på at et helt konsekvent skille mellom kjøreveg og trafikkelskap i tilfelle burde medføre en fullstendig organisatorisk deling og adgang for andre trafikkelskaper til å etablere seg i jernbanetransport i konkurranse med NSBs trafikkelskap, jfr. de prinsipper som er lagt til grunn for delingen av Televerket. En slik modell er imidlertid av flere grunner uaktuell for jernbanedrift i Norge på det nåværende tidspunkt.

Etter mindretallets oppfatning vil det på denne bakgrunn være nødvendig å betrakte NSB som en integrert bedrift i tillegg til å betrakte de to delene hver for seg. Ut fra den forutsetning at NSB fortsatt skal bestå som en statlig forvaltningsbedrift, bør eksterne budsjetter/regnskaper i hovedtrekk behandles på samme måte som for andre slike bedrifter. Det vil etter mindretallets oppfatning være en av NSBs oppgaver å forestå utbygging, vedlikehold og drift av kjørevegen på grunnlag av de beslutninger som Stortinget og overordnet myndighet forøvrig vedtar vedrørende omfang og standard. Samtidig må de samme myndigheter ta de nødvendige konsekvenser av de beslutninger som vedtas. Det særlige ansvar som påhviler myndighetene når det gjelder kjørevegen, bør reflekteres i at det gis tilskudd til henholdsvis kjøreveg og trafikkelskap på to separate poster i budsjettet.

Etter mindretallets oppfatning bør samtlige investeringer aktiveres og gjøres til gjenstand for full beregning av renter og avskrivninger. Det er viktig å få fram i de eksterne budsjetter/regnskaper en fullstendig oversikt over hva det koster staten å stille kapital til rådighet for forvaltningsbedriftene, og da på en ensartet måte. Mindretallet legger i denne sammenheng vekt på å få en mest mulig korrekt periodisering på driftsbudsjettet og tilrår på denne bakgrunn at skillet mellom drift og investering bør være omtrent som etter ordinær regnskapspraksis slik at investeringer også omfatter reinvesteringer og vesentlig forsterket vedlikehold.

I de supplerende resultatoppstillinger bør en forøvrig kunne se bort fra renter av ikke-fornybare investeringer som ikke har alternativ verdi. I driftssammenheng vil kapitalkostander på denne delen av kapitalen neppe ha annen funksjon enn å vise konsekvensen av tidligere irreversible politiske beslutninger og vil for NSB i ettertid være et helt upåvirkelig kostnadselement. I det eksterne budsjett bør det derfor gå klart fram hvor meget av tilskuddet til kjørevegen det nevnte irreversible kostnadselement utgjør. En bør dessuten i de supplerende resultatoppstillinger gi opplysninger om hvor meget av tilskuddet til kjørevegen som skyldes at den interne belastning på trafikkelskapet for bruk av kjørevegen ("kjørevegsavgiften") av hensyn til konkurransevilkårene settes lavere enn langtidsmarginale kostnader.

Mindretallet er forøvrig enig i at det primært bør brukes produktivitetsmål som styringsmål overfor NSBs kjørevegsdel, men mener at det også bør kunne legges vekt på oppnådd driftsresultat dersom det pøngter at en må se bort fra kortsiktige variasjoner i trafikken.

Med unntak for bruk av minstetilbud som styringsverktøy og takstfrihet på intercity/mellomdistanse og fjerntog er det i grove trekk enighet i arbeidsgruppen når det gjelder styringsmodell for trafikkelskapet. Som det

går fram ovenfor, ser imidlertid mindretallet det nødvendig med et styringsmål for NSB totalt. Dette styringsmål bør være driftsresultat etter at tilskudd fra stat og fylkeskommuner er inntektsført. Ved de supplerende resultatoppstillinger brytes dette driftsresultat ned på henholdsvis kjøreveg, trafikkelskap, felleskostnader, godstrafikk jernbane, persontrafikk jernbane, reisebyråene og bildriften, hvor også andre styringsmål som produktivitet og servicegrader trekkes inn i bildet.

Det synes dessuten å være klart behov for en ytterligere nedbryting av resultatet for persontrafikken ned på togslag. Resultatberegninger for de ulike banestrekninger forutsettes lagt fram på samme måte som i dag. Mindretallet vil gå inn for at de to nevnte statstilskudd til henholdsvis kjøreveg og trafikkelskap bevilges som rammetilskudd over et eget forvaltningskapittel under trasportsubsidier.

Kap.2451. Statsbanene vil etter mindretallets opplegg omfatte hele NSBs virksomhet og i utgangspunktet være budsjettert med balanse på driftsbudsjettet. I rammetilskuddet legges det inn midler til dekning av forventet lønnsoppgjør på samme måte som for de øvrige transportsektorer som mottar transportsubsidier. Det bør bare unntaksvis kunne påregnes økning av rammetilskuddet i budsjettåret. I forbindelse med opprettelsen av et eventuelt reguleringsfond er Alsaker enig i at det opprettes et reguleringsfond for NSB, men mener at det ikke foreligger tilstrekkelig begrunnelse for å gi en særskilt bevilgning til startkapital for et slikt fond utover et beregnet beløp til dekning av merutgifter som følger av lønnsoppgjøret det første året. Det settes en grense for hvor meget NSB kan overtrekke reguleringsfondet med, inntil fondet har nådd en tilstrekkelig størrelse.

Berg er for sin del i tvil om hensiktsmessigheten av å operere med et eget reguleringsfond for NSB. Reguleringsfondene, slik de idag fungerer i forvaltningsbedriftene, inngår i realiteten i finansieringen av bedriftens driftskapitalbehov. Å bevilge ut et "startreguleringsfond" for NSB vil således i realiteten innebære at en tilsvarende andel av NSBs driftskapitalbehov (dvs. saldo på mellomregnskapskontoen) gjøres rentefri, noe dette medlem ikke kan se noen spesiell begrunnelse for. Å operere med et system med overtrekk på reguleringsfondet, som synes å være alternativet til et startreguleringsfond, synes også noe uklart. En måtte i så fall på forhånd fastsette en grense for normalt overtrekk på mellomregnskapskontoen før et slikt system kunne fungere. Dette medlem vil derfor foretrekke et system hvor negative avvik fra årsbudsjettet som nå, dekkes ved økt driftstilskudd fra staten (etter at alle muligheter for takstøkninger og kostnadsbesparelser er utprøvet). For å sikte tilstrekkelig incentiveeffekt for rasjonell drift i bedriften, bør en vurdere en ordning hvor positive avvik fra årsbudsjettet gir adgang til tilsvarende økning i investeringene.

Investeringsbudsjettet bør etter mindretallets oppfatning spesifiseres på tre poster: Investeringer i kjørevegen, investeringer i trafikkelskapet og investeringer i helt spesielle større prosjekter som omfatter både kjøreveg og trafikkelskap, f.eks. Oslo S. Det bør gis en egen supplerende oppstilling som viser finansiering av investeringene på samme måte som for Televerket. Siden "egenfinansiering" er framkommet ved at det er gitt tilskudd, bør en i budsjettbehandling fortsatt legge vekt på det totale investeringsomfang og ikke gå over til bare å fokusere på låneopptak. Etter innføring av det nye økonomistyringssystemet, bør en imidlertid kunne legge mindre vekt på å vurdere investeringenes sammensetning fra overordnet myndighets side, og særlig når det gjelder trafikkelskapet.

Mindretallet mener for øvrig at spørsmålet om større bedriftsøkonomisk frihet må knytte seg til utvidede fullmakter basert på en styrings- og kontrollrett fra overordnet myndighets side. Dette innebærer at overordnet myndighet med bakgrunn i statsrådets konstitusjonelle ansvar må se til at styringssystemet sikrer at det i etaten tas beslutninger som til enhver tid virker i retning av oppfyllelse av de sentrale målsettinger. Under denne synsvinkel vil det likevel være rasjonelt å redusere ambisjonene mht. detaljeringsgrad og antall ulike mål i betydelig grad, slik at NSB blir stilt overfor en målsetting som er mest mulig konkret/kvantifiserbar og som ikke inneholder uavklarte målkonflikter. Mindretallet kan være enig i at en innenfor rammen av forvaltningsbedriftsmodellen søker å utvide fullmaktene

der dette er forsvarlig. Hva angår takstfrihet, finner en likevel grunn til å peke på at en neppe bør gå lengre enn hva som gjøres i forhold til subsidierte private transportselskaper bl.a. ved fastsettelse av tilskudd. Etter mindretallets oppfatning utelukker dette full takstfrihet på persontrafikken.

Mindretallet vil for øvrig vise til kap. 9.4.4, der det er forsøkt å vise hvordan oppstillingene i budsjettproposisjonen vil se ut etter mindretallets opplegg.

Berg, vil utover de merknader som er gitt ovenfor tilføye følgende:

Ved St.prp.nr. 115 (1981-82) ble det innført nye avskrivningsprinsipper for statens forvaltningsbedrifter. Bakgrunnen for endringene var at de daværende prinsipper, dvs. lineære avskrivninger basert på historiske anskaffelsespriser, ble ansett foreldet og bl.a. dårlig reflekterte det faktiske kapitalslitet i bedriftene. De meget lange avskrivningstider i bedriftene, kombinert med relativt høy og vedvarende prisstigning, medførte at de samlede nominelle avskrivningene i bedriftene bare utgjorde brøkdeler av det reelle kapitalforbruket. Dette medlem vil få gjengi deler av den argumentasjon som ble fremført i NOU 1981:32 Telefinansiering, som var grunnlaget for forslagene i St.prp. nr.115:

"Avskrivninger basert på historiske anskaffelsespriser og lineært fordelt over relativt lange avskrivningstider, vil i perioder med sterk prisstigning medføre at de årlige avskrivningene ikke vil reflektere det faktiske kapitalslitet. Avskrivningene vil heller ikke sikre tilstrekkelige ressurser i bedriften til gjenskaffelse av vedkommende kapitalgjenstand. Dette misforholdet blir særlig fremtredende for så kapitalintensive bedrifter som Televerket, og spesielt i perioder med sterk prisstigning.

I det svenske televerket blir inflasjonseffektens virkning på avskrivningene tatt vare på ved at det i tillegg til de ordinære avskrivningene opereres med tilleggsavskrivninger. Mens de ordinære avskrivningene baseres på historiske anskaffelsespriser for kapitalgjenstandene, baseres tilleggsavskrivningene på gjenanskaffelsespriser, men da slik at det benyttes samme avskrivningstider ved begge beregningene. I vedlegg 2 er det redegjort nærmere for det svenske avskrivningsprinsippet.

Sterke grunner taler etter utvalgets oppfatning for å benytte et system der avskrivningene baseres på gjenanskaffelsespriser. Et slikt avskrivningssystem ville imidlertid bryte med de avskrivningsprinsipper som i skattemessig sammenheng aksepteres av norske ligningsmyndigheter. Avskrivninger basert på gjenanskaffelsespriser ville også bryte med de prinsipper som legges til grunn av prismyndighetene ved godkjenning av de priser som er underlagt spesiell prisfastsettelse.

Nå vil imidlertid de avskrivningsprinsippene som aksepteres av ligningsmyndighetene fra 1. januar 1982 bli lagt om til det såkalte saldoprinsippet jfr. Ot.prp. nr.26 for 1980-81. Saldoprinsippet innebærer at avskrivningene foretas med basis i den til enhver tid bokførte verdi av vedkommende kapitalgjenstand og med faste årlige avskrivningssatser. De hovedsatsene det opereres med er 8 pst. for særlig langsiktige investeringer, 12 pst. for visse mellomlange investeringer og 30 pst. for maskiner og utstyr. Dette er maksimalsatser.

Saldoprinsippet vil innebære at kapitalgjenstandene for såvidt aldri vil bli helt avskrevet, men likevel at hovedtyngden av avskrivningene vil komme tidlig i kapitalgjenstandenes levetid. Denne fremskyvning av avskrivningsbeløpene i forhold til den lineære metoden vil redusere noe av ulempene ved at en ikke benytter avskrivninger basert på gjenskaffelsespriser. En slik overgang til et degressivt avskrivningssystem vil også kunne begrunnes ut fra bedriftsøkonomiske synspunkter."

Dette medlem finner for sin del denne argumentasjonen også å være gyldig i dag.

Dette medlem kan heller ikke se at lineære avskrivninger basert på anskaffelsespriser på en bedre måte enn det nåværende saldoprinsippet gir uttrykk for det reelle kapitalslitet i bedriften, og således ut fra regnskapsteoretiske overveielser burde foretrekkes.

Dette medlem vil avslutningsvis bemerke at en ser behovet for og verdien av at det utarbeides 4-årsplaner som legges fram for overordnet myndighet (Regjeringen og Stortinget) til drøfting. Planene bør gi antydninger om

retningslinjer og mål for NSBs virksomhet og i mindre grad følges av konkrete økonomiske planrammer (drift og investeringer). Slike rammer vil i unødig grad gi bindinger ved behandling av de årlige budsjetter som kan være uheldig - spesielt i en periode med økende behov for innstramning i offentlige budsjetter.

Kapittel 1 Sammendrag

Særmerknader fra Lindholt

1. Arbeidsgruppens medlem Lindholt har i hovedsak funnet å kunne slutte seg til de synspunkter og anbefalinger som er fremmet av arbeidsgruppens flertall. Dette medlem har i denne sammenheng funnet å ville legge vesentlig vekt på den utviklingsretning mot mer like konkurransevilkår sammenlignet med andre transportmidler, klarere rolledeling og ansvarsforhold mellom bedrift og politiske organer og den større grad av målstyring og bedriftsøkonomisk handlefrihet for NSB som intensjonsmessig ligger til grunn for flertallets anbefalinger.

Dette medlem vil også peke på at enkelte av anbefalingene - som f.eks. forslaget om å behandle jernbanens kjøreveg eller infrastruktur etter den såkalte "vegmodellen" - vil være relativt enkle å gjennomføre. For å få i gang den ønskelige utvikling av de overordnede økonomiske styringssystemer, bør slike forbedringer som enkelt kan foretas, søkes gjennomført så raskt som mulig uten å avvente nærmere utredninger og avklaringer som det kan bli behov for når det gjelder andre av flertallets anbefalinger.

2. Når det gjelder styringsmodellen for NSBs trafikkdel, vil dette medlem legge avgjørende vekt på at det blir utformet et system som har innebygget i seg positive incitamentsordninger for NSB. Det tilsier etter dette medlems syn at en så langt det er praktisk mulig og realøkonomisk forsvarlig bør ta sikte på å etablere et målstyringssystem som bygger på en form for overskuddsmaksimering fremfor tilskuddsminimering. Konteringsmessig kan dette fremstå som nokså likeartet, men styrings- og motivasjonsmessig vil forskjellene kunne være store. Dette har en rikelig erfaring for både fra annen type økonomisk virksomhet og fra jernbaneforvaltninger i andre land.

Det styringsproblem en her står overfor, reflekterer at det er forskjell mellom jernbanens bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske resultat. Dette har flere årsaker og skyldes faktorer som virker både på inntekts- og kostnadssiden. De bedriftsøkonomiske styringsmål vil imidlertid nødvendigvis måtte relateres til de inntekter og kostnader som blir registrert i NSBs eget regnskap. Den styringsmessige oppgave en står overfor, blir da å utforme de bedriftsøkonomiske mål og vurderingskriterier slik at de i størst mulig grad både faller sammen med hva som er samfunnsøkonomisk riktig og samtidig bidrar til å fremme bedriftsøkonomisk rasjonalitet og resultatbevissthet på kort og lang sikt.

Med de politiske ønskemål som vil være knyttet til togtilbudet og takstsystemet og de store variasjoner en har når det gjelder trafikkgrunnlag på de enkelte banestrekninger i vårt land, vil den bedriftsøkonomiske avkastning (ekskl. tilskudd) variere meget mellom de ulike togslag. Det vil ikke - med mulig unntak for enkelte særlig trafikksterke togslag - være realistisk å anta at man innen jernbanedriften skal kunne operere med en høyere bedriftsøkonomisk kapitalavkastning enn hva som gjelder innen det private næringsliv. Legger en til grunn at NSB ikke skal ha egenkapital og at all kapital vedrørende trafikkdelen i NSB skal rentebelastes etter den lånerente som gjelder for staten, slik arbeidsgruppen har foreslått, vil det innebære at så og si alle hovedgrupper av togslag vil fremstå som

tilkuddskrevende og dermed som "underskuddsvirksomheter". Det vil gjelde også for de togslag som har positiv kapitalavkastning, så lenge denne er lavere enn lånerenten. Dette medlem er i tvil om dette kan sies å være hensiktsmessig ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel og finner det klart uheldig ut fra ønsket om å utvikle incitamentsfremmende og overskuddsorienterte målstyringsystemer. Etter dette medlems syn burde en i stedet vurdere å etablere eksplisitte (netto) avkastningskrav for de enkelte trafikkslag istedenfor å basere seg på full lånerentebelastning og tilskuddsbevilgninger der en faktisk har en positiv kapitalavkastning. Innenfor et system hvor investeringsmidlene blir så sterkt rasjonert som tilfellet er når det gjelder bevilgninger over statsbudsjettet, og med de krav til rentabilitet og lønnsomhetsanalyser som gjelder for statlige investeringer, burde et slikt overskuddsstyringsystem kunne praktiseres uten at det medførte særlige uønskede forvridningseffekter mellom realkapital og arbeidskraft.

3. Dette medlem kan for øvrig ikke gi sin tilslutning til at tilskuddsansvaret for nærtrafikk og lokale tog som krysser fylkesgrenser blir delegert til fylkeskommunene. Hovedtyngden av denne trafikk utgjøres av nærtrafikk i Oslo-området. Denne trafikk avvikles for det meste av det en kan kalle rene nærtrafikktoget, men en del av trafikken avvikles også av intercity-tog, til dels også av fjerntog, og er medbestemmende for dimensjoneringen av enkelte av disse togene. Nærtrafikken i Oslo-området berører således reelt 7 fylker (Oslo, Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Vestfold og Østfold), og det økonomiske ansvaret for tilskuddet til denne trafikk - selv når en ser bort fra bruk av infrastrukturen - kan ikke på noen årsaksbestemt måte fordeles mellom de enkelte fylker, slik delegering av økonomisk ansvar betinger. Det rullende materiell som jernbanen benytter, vil generelt heller ikke bli benyttet eksklusivt for nærtrafikk i disse fylker. Dette medlem vil for øvrig vise til at eventuell ulik belastning for kjørevegskostnader for tog og andre kollektive transportmidler og forskjellige regler for vurdering av kapitalkostnader taler mot å dele det økonomiske tilskuddsansvar for nærtrafikk og annen (fylkes-)grenseoverskridende trafikk mellom de enkelte fylker.

Spørsmålet om delegering av økonomisk ansvar vil imidlertid etter dette medlems vurdering kunne stille seg annerledes for rene lokale togtilbud innen det enkelte fylke. Det må imidlertid samtidig bemerkes at omfanget av slik trafikk er relativt beskjeden innenfor dagens togtilbud.

4. Dette medlem kan heller ikke slutte seg til at de politiske myndigheter definerer et såkalt "minstetilbud" av togslag og togfrekvenser. Et slikt minstetilbud vil i praksis ikke kunne bli operativt som utgangspunkt for å avklare den økonomiske ansvarsdeling mellom NSB og de overordnede politiske myndigheter og for fastsetting av tilskuddets størrelse. Det synes for øvrig ikke særlig naturlig og logisk at de politiske myndigheters økonomiske ansvar for det kollektive transporttilbud - være seg når det gjelder tog eller andre transportmidler - skal relateres til et minstetilbud som (etter dette begreps rimelige meningsinnhold) generelt vil være et tilbud som kvantitativt og kvalitativt vil være mindre enn hva myndighetene vil anse som optimalt. Begrepet minstetilbud vil dermed lett kunne bli ansvars- og styringsmessig forvirrende og avsporende, selv om det tankemessig kan fortone seg forenklende.
5. Dette medlem vil ellers peke på at de mange forskjellige og til dels detaljerte resultatoppstillinger som er medtatt i denne utredning - og som er basert på nokså grove illustrasjonsmessige tallanslag - viser at et system basert på målstyring, lett kan endres til et system preget av detaljoverprøving og -styring fra overordnede politiske og departementale organers side. Dette medlem viser til at dette ikke er intensjonen med arbeidsgruppens anbefalinger.

