



Innst. S. nr. 134

(2003-2004)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:4 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB

Til Stortinget

INNLEDNING

Stortinget har i rammeperioden 1998-2001 bevilget 4 649,3 mill. kroner til kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Gjennom den nye rammeavtalen er det lagt opp til å bevilge 5 545 mill. kroner i perioden 2003-2006. For 2002 fantes det ikke rammeavtale, men det ble bevilget 1 348,6 mill. kroner.

Av St.meld. nr. 39 (1996-1997) Norsk jernbaneplan 1998-2007 fremkommer det at jernbanen som transportform krever store transportmengder og forutsigbar etterspørsel for å være rasjonell, og at jernbanen ved høy kapasitetsutnyttelse har konkurransefortrinn sammenlignet med andre transportformer.

Med utgangspunkt i overordnede samferdselspolitiske mål, særlig knyttet til miljø-, trafikkavviklings-, distrikts- og transportstandardhensyn, ble det lagt opp til å opprettholde en del bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontogtilbud ved statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. For å styrke jernbanens konkurranseevne la Regjeringen, ved å styrke nærtrafikken og intercitytrafikken, opp til en konsentrert og målrettet satsing der jernbanen har sine fortrinn, noe flertallet i samferdselskomiteen gav sin tilslutning til, jf. Innst. S. nr. 253 (1996-1997). I St.prp. nr. 62 (2001-2002) er det vist til at den samfunnsmessige styringen av NSB først og fremst skal skje gjennom avtalen om statlig kjøp av persontransporttjenester og ikke gjennom eierstyring av selskapet gjennom generalforsamlingen.

Riksrevisjonen har undersøkt om den togproduksjonen som inngår i tilskuddet til statlig kjøp av person-

transporttjenester gir de tilsiktede resultater, og om Samferdselsdepartementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger har en betryggende forvaltning av ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

I St.meld. nr. 39 (1996-1997) ble det, innenfor den finansielle rammen for kjøpsordningen i perioden 1998-2001, lagt opp til at omfanget av togproduksjonen skulle videreføres. Planrammen satte krav til økt effektivitet, og i meldingen framgår det som en forutsetning fra statens side at togtilbudene som inngår i ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, utføres mest mulig rasjonelt. Videre heter det at avtaleverket skulle gi incitament til kostnadseffektivitet, spesielt sett i forhold til NSBs rolle som enektør og eneste reelle selger av persontransporttjenester på jernbanenettet. De statlige kjøpene er regulert i tre avtaler mellom Samferdselsdepartementet og NSB.

Departementet har ikke hatt merknader til faktadelen. NSBs merknader til faktadel er i det vesentlige tatt hensyn til og innarbeidet i rapporten.

OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonen har her nærmere redegjort for undersøkelsen som har omfattet følgende områder:

- Resultater av togproduksjonen
- Samferdselsdepartementets styring
- Overordnet styringsopplegg
- Styringsinformasjon:
 - Manglende styringsinformasjon
 - Manglende gyldighet
 - Oppfølging av styringsinformasjonens omfang og kvalitet
- Kontrakter som styringsvirkemiddel
- Konkurranseutsetting som styringsvirkemiddel

SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Innledningsvis under Samferdselsdepartementets kommentarer blir det påpekt generelt at organisering av offentlig kjøp av tog tjenester har vært i en utviklingsprosess, blant annet som følge av endret tilknytningsform for NSB fra forvaltningsbedrift til statlig aksjeselskap som er underlagt avkastningskrav og sterkere fokusering på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og markedsfokusert drift.

Samferdselsdepartementet har utdypet og kommentert følgende områder:

- Nærmere om avtaleverket
- Produktivitetsmåling
- Kapasitetsutnyttelse
- Konkurransetsetting og kvalitetskontrakter

RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Stortinget har lagt til grunn som et mål for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB at jernbanen skal avlaste persontrafikken på vegnettet, jf. St.meld. nr. 39 (1996-1997). Riksrevisjonen påpeker spesielt at persontransportvolumet på jernbanen er vesentlig redusert. I tillegg er jernbanens konkurransevne redusert som følge av svak produktivitetsutvikling og redusert kundetilfredshet på grunn av økte driftsproblemer.

Videre avdekkes betydelige svakheter både ved innretningen av avtaleverket og departementets oppfølging gjennom innhenting av relevant styringsinformasjon. Det understrekes særlig at departementet gjennom krav i avtaleverket og oppfølgingen av disse kravene i for liten grad fokuserer på resultater i forhold til de overordnede målene for avtalen om statlig kjøp av tog tjenester. Riksrevisjonen har merket seg at undersøkelsen etter Samferdselsdepartementets mening gir gode innspill til forbedringsområder for styring ved hjelp av kjøpsavtalen.

Det påpekes at når departementet setter krav til kvaliteten i togproduksjonen i form av driftsstabilitet, stiller dette krav til departementets oppfølging. Det vises til at driftsproblemene i den statlig kjøpte togproduksjonen, med redusert kundetilfredshet som følge, i all hovedsak er knyttet til forhold som enten NSB eller Jernbaneverket har ansvar for. Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for at det iverksettes samordnede og målrettede tiltak for å redusere driftsproblemene. Departementet har ikke fulgt opp Stortingets forutsetninger om å sanksjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket.

Kravene i avtaleverket og oppfølgingen av disse er på en relativt detaljert måte rettet mot aktivitet i togdriften og ikke mot resultatene av togproduksjonen. Dette medfører både manglende overordnet styring for Samferdselsdepartementet og manglende frihet for NSB. Samferdselsdepartementet begrunner de detaljerte kravene til rutetilbudet med at trafikantene er meget opp-

tatte av togtilbudet målt i antall avganger og stoppmønstre.

Det vises til at avtaleverket gir NSB egeninteresse i å tilpasse togtilbudet til trafikantenes ønsker. På denne bakgrunn bør departementet vurdere muligheten for å overlate til NSB, i samarbeid med Jernbaneverket som infrastrukturforvalter, å fastsette detaljene i togtilbudet på en optimal måte innenfor de rammebetingelsene som følger av blant annet etterspørsel, jernbanenettets tilstand og avtaleverkets krav. Departementet vil da kunne stille mer overordnede krav til togproduksjonen, for eksempel målt ved antall togkilometer eller setekilometer per togprodukt. Ettersom avtaleverket er ansett som det viktigste virkemiddelet i den samfunnsmessige styringen av NSB, er Riksrevisjonen av den oppfatningen at departementet som kjøper av tog tjenester bør følge opp om incentivordningene gir de tilskudte resultater. På dette området kan resultatavhengige tilskudd og kvalitetskontrakter være et godt virkemiddel. Riksrevisjonen vil påpeke at kravene og oppfølgingen ikke nødvendigvis bør bli mer omfattende, men at styringen i større grad må innrettes mot overordnede resultater.

Departementet uttaler i sine kommentarer at avtaleverket og resultatrapporteringen primært er ment som et verktøy for å sikre effektiv bruk av offentlige midler og kvaliteten på de statlig kjøpte tog tjenestene, og sekundært at styringsinformasjonen bør bidra til å danne et bilde av jernbanens konkurransevne. Riksrevisjonen vil understreke at målet om å styrke jernbanens konkurransevne er et sentralt grunnlag i oppfølgingen av om de bevilgede midlene blir brukt effektivt.

Riksrevisjonen vil påpeke at informasjon om utviklingen i persontrafikkomfanget, for eksempel målt ved personkilometer, er nødvendig for å kunne belyse jernbanens konkurransevne og evne til å avlaste vegnettet. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn understreke alvorret i at Samferdselsdepartementet i den undersøkte perioden, som et ledd i oppfølgingen av kjøpsavtalen, ikke har innhentet pålitelig informasjon om trafikkutviklingen.

Undersøkelsen viser at departementet gjennom avtalene med NSB har vide fullmakter til å innhente den informasjonen som departementet finner relevant for sin oppfølging, og å kontrollere kvaliteten på den innhentede informasjonen. Det synes å være enighet om at fullmaktene ikke er utnyttet på en god nok måte. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil foreta en gjennomgang av hvilke krav det er hensiktsmessig å stille, og hvilke indikatorer som bør benyttes for å måle om kravene nås.

Samferdselsdepartementet gir i sine kommentarer uttrykk for at det, i påvente av konkurranseregimet, kan være hensiktsmessig å kontrollere produktiviteten i togproduksjonen med utgangspunkt i forholdet mellom tilskuddsutviklingen og togkilometer eller personkilometer. Etter Riksrevisjonens vurdering er denne typen produktivetsmål mindre egnet til å gi relevant informasjon om produktivetsutviklingen. Grunnen til dette er at tilskuddet ikke nødvendigvis reflekterer endringer i NSBs resultat av produksjonen. I perioden 1999-2001

har NSBs resultat av den statlig kjøpte togproduksjonen vært vesentlig dårligere enn forutsatt i avtalene. På denne bakgrunnen har Riksrevisjonen basert sine vurderinger på produktivitetsmål som bygger på NSBs driftskostnader knyttet til statlig kjøpt togproduksjon.

Videre gir departementet inntrykk av at kontroll av produktiviteten er mindre hensiktsmessig etter innføring av et konkurranseregime. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at departementet i et konkurranseregime kan ha nytte av å innhente regnskap for den avtalte togproduksjonen fra togoperatørene og foreta produktivetsberegninger for å kunne følge opp at togoperatørene har økonomisk grunnlag i den aktuelle produksjonen for å være stabile leverandører av togtjenester.

Riksrevisjonen vil fremheve at det i forhold til de samfunnsmessige målene for statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, knyttet til miljøhensyn og behovet for avlastning av vegnettet, er et sentralt poeng at bevilgningen benyttes til å finansiere tog som transportform. Undersøkelsen viser at busstransport i stigende grad inngår som en ordinær og planlagt del av den avtalte produksjonen. I rammeavtalen for 2003-2006 er det også lagt opp til at NSB under visse vilkår på fast basis kan erstatte tog med buss. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

"...

Generelt

...

Samferdselsdepartementet er i hovedsak enig i vurderinger og forslag. Det er viktig å utvikle og forbedre nåværende rapporteringskrav og oppfølgingsrutiner knyttet til statens betaling for togtjenester.

Departementet vil foreta en gjennomgang av dette, bl.a. med sikte på å få bedre oversikt over produksjon og produktivitetsutvikling.

... har departementet iverksatt prosesser for å utvikle avtaleverket for kjøp av togtjenester. Den mest omfattende er forberedelse av konkurranseutsetting. I tillegg arbeider departementet med forbedring av dagens avtaleverk. Som en del av dette iverksettes en kvalitetskontrakt på intercitystrekningene mellom departementet og NSB i 2003. Departementet vil gjennom disse prosessene endre sin styring og styringsinformasjon med hovedvekt på resultatene av togproduksjonen.

Helhetlig kollektivsatsing

...

...

I henhold til rammeavtalen for 2003-2006 gis NSB anledning til å erstatte tog med buss i avvikssituasjoner.

Hensikten er å kunne gi et tilbud til passasjerer på spesielt trafikksvake avganger hvor det ville vært samfunnsøkonomisk urasjonelt å sette opp en togavgang. Dette vil frigjøre midler som kan knyttes til å styrke togtilbudet andre steder hvor trafikkgrunnlaget er bedre. Det bør være et poeng å få mest mulig kollektivtrafikk for pengene. Samferdselsdepartementet vil likevel understreke viktigheten av at erstatning med buss fortrinnsvis skal skje på enkeltavganger og ikke på hele strekninger. Dette er i tråd med Regjeringens helhetlige kollektivsatsing nevnt i St.meld. nr. 26 (2001-2002).

Samtidig er Samferdselsdepartementet enig med Riksrevisjonen i at erstatning av togavganger med bussavganger i utstrakt grad ikke samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Departementet vil foreta en gjennomgang av dagens avtaleverk på denne bakgrunn.

Konkurranseevne

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at kundetilfredshetsresultater er en indikator for NSBs konkurranseevne i forhold til andre transportmidler.

Derimot vil det være slik at så lenge staten gjennom avtalen om kjøp av persontransport dekker NSBs kostnadsøkninger eller inntektstap, skal svak produktivitetsutvikling ikke svekke selskapets evne til å tilby kundene et godt togtilbud. Svak produktivitetsutvikling er imidlertid et problem i forhold til omfanget av statlig kjøp, jf. behov for insentiver for effektiv drift og god kvalitet.

Krav til resultater versus aktiviteter

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at resultatstyring er et viktig bidrag for å få en effektiv bruk av statlige midler til kjøp av togtjenester.

Departementet er også enig med Riksrevisjonen at resultatkrav og indikatorer for resultatoppfølging bør være på et så overordnet nivå at de kan følges opp. Imidlertid understreker departementet betydningen for de reisende av at avtaleverket resulterer i et hensiktsmessig antall avganger og et forutsigbart togtilbud. Departementet er i tvil om disse spørsmål i sin helhet bør overlates til NSB, som Riksrevisjonen synes å mene. Departementet vil derfor vurdere i hvilken grad det fortsatt vil være nødvendig å stille krav om antall avganger med mer som tillegg i styringen eller om fastlegging av antall avganger kan overlates NSB.

For samtidig å gi NSB nødvendig fleksibilitet til å kunne tilpasse togproduksjonen til etterspørselen, er det i Rammeavtalen 2003-2006 lagt inn produksjonsklausuler.

I henhold til disse gis NSB anledning til å redusere antall avganger eller stoppesteder etter forelegg for departementet dersom beleggspersent eller trafikkutvikling går under en viss terskel.

Informasjon om trafikkutvikling

Samferdselsdepartementet er avhengig av å benytte NSB som kilde for å få informasjon om trafikkutvikling.

Presisjonen på NSBs trafikkdata har bedret seg fra rammeavtalen for 1998-2001, hvor NSB hovedsakelig måtte basere seg på tellepunktellinger, frem til i dag. NSB innførte ny inntektsfordelingsmodell i 2001 og nytt salgssystem i 2003 som fremdeles er under utvikling. Dette har bidratt til bedre datafangst om antall reiser. Samferdselsdepartementet er opptatt av at NSBs forbedrede muligheter til datafangst gjenspeiles i rapporteringen til departementet.

Derfor vil NSB basere rapportering av trafikkutvikling på intercitystrekningene på billettsalgsstatistikk ved inngåelse av kvalitetskontrakt for disse strekningene.

Indikator for produktivitetsutvikling

Samferdselsdepartementet har ikke tatt endelig stilling til hvilke indikatorer som vil være mest hensiktsmessig å benytte for å følge opp produktivitetsutviklingen i NSB. Departementet ser ikke bort i fra at det kan være hensiktsmessig å bruke en indikator basert på forholdet mellom tilskuddsnivå og for eksempel personkilometer i og med at tilskuddet gjenspeiler både kostnads- og trafikkinntektsiden da avtalen mellom

Samferdselsdepartementet og NSB er basert på en nettokontrakt. Denne kan suppleres med en indikator basert på forholdet mellom for eksempel togkilometer og NSBs driftskostnader. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at NSBs driftskostnader er en relevant størrelse ved utregning av utviklingen av kostnadseffektiviteten i selskapet.

Produktivitetsoppfølging i et konkurranseregime

Samferdselsdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at stram oppfølging av nye operatører i et konkurranseregime i form av en kontrakt er nødvendig.

Samferdselsdepartementet mener ikke at oppfølging av produktivitet er av mindre betydning i et konkurranseregime.

Hensiktsmessig kontraktsoppfølging i et slikt regime er under utredning i departementet."

RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet i hovedsak er enig i Riksrevisjonens vurderinger og forslag, og at departementet på flere områder vil foreta en gjennomgang av avtaleverket og styringssystemene for å sikre en god og mer resultatorientert styring av togproduksjonen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at persontrafikkomfanget innenfor kjøpsordningen er redusert med 11,8 pst. i perioden 1997-2001. Samtidig har det vært en vekst i togproduksjonen på 10,2 pst. og en kostnadsvekst på 12,5 pst. Dette innebærer at staten har fått stadig mindre persontrafikk for de pengene som bevilges til kjøp av togtransport.

Riksrevisjonen har derfor særlig merket seg at det er enighet om behovet for å gi styringen et mer resultatorientert og overordnet fokus. Det fremgår av departementets svar at dette er sentrale mål for konkurranseutsettingen og bruk av kvalitetskontrakter.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet anser det som viktig å utvikle og forbedre nåværende rapporteringskrav og oppfølgingsrutiner, og at departementet utreder en bedre og mer hensiktsmessig måte å følge opp kontrakten på.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at utstrakt erstatning av togavganger med bussavganger ikke samsvarer med forutsetningene for ordningen med statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB. Riksrevisjonen har merket seg at departementet på denne bakgrunn vil foreta en gjennomgang av dagens avtaleverk.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Bjørn Lothe, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, har merket seg at undersøkelsens formål har vært å undersøke om den togproduksjonen som inngår i tilskuddet til statlige kjøp av persontransporttjenester gir de tilskuede resul-

tater, og om Samferdselsdepartementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger har en betryggende forvaltning av ordningen med statlige kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

Komiteen konstaterer at togproduksjonen innenfor ordningen med statlige kjøp har økt med 10,2 pst. fra 1997 til 2001, målt ved antall togkilometer. Omfanget av persontrafikk målt i personkilometer har derimot blitt redusert med 11,8 pst. i det samme tidsrommet.

Komiteen viser til at undersøkelsen også avdekker at punktligheten ble dårligere i perioden 1999-2002 og at antall innstillinger lå svært høyt i denne perioden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, anser Riksrevisjonens spørsmål om hvorvidt man på bakgrunn av den svake produktivitetsutviklingen, det reduserte persontransportvolum, økte driftsproblemer og reduserte kundetilfredshet gjennom produksjonsøkningen og den økte utnyttelsen av infrastrukturkapasiteten, i realiteten har svekket jernbanens konkurranseevne i forhold til andre transportmidler, som svært relevant.

Flertallet vil samtidig understreke at jernbanens konkurranseevne i svært stor grad også er avhengig av både den generelle markedsutviklingen og forhold som liberalisering av ekspressbusspolitikken og økt konkurranse i luftfarten.

Et annet flertall, medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at dette er til dels resultater av en villet politikk der hensynet til et samlet sett bedre transporttilbud for de reisende har vært vektlagt sterkere enn hensynet til det enkelte transportmiddel isolert sett. Dette flertallet viser i denne sammenheng til at det ved behandlingen av St. meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport ble trukket opp en helhetlig politikk for styrking av kollektivtransporten hvor det blant annet ble understreket at en hensikt med ekspressbusspolitikken var å styrke kollektivtransportens stilling overfor personbilen. Dette flertallet konstaterer at den økte konkurransen og liberaliseringen i overveiende grad har gitt en positiv effekt sammenliknet med resultatene som ble oppnådd under det tidligere samferdselsregimet som Riksrevisjonen har vurdert virkningene av i sin rapport. Dette flertallet viser til at Samferdselsdepartementet i tråd med St. meld. nr. 26 (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 228 (2001-2002), legger opp til en etappevis innføring av konkurranse på det norske jernbanenettet, og at konkurranse på de første strekningene vil bli kunngjort i 2004.

Komiteen viser til Norsk Jernbaneplan hvor bedring av driftsstabiliteten var et uttalt mål, men konstaterer at Riksrevisjonens rapport viser at utviklingen i denne perioden gikk i motsatt retning. Særlig var brukerne av togtilbudet i Oslo og nærområdene rammet. I 2002 var ifølge Riksrevisjonens opplysninger nesten hver fjerde rushtidsavgang i nærtrafikken rundt Oslo forsinket.

Komiteen har også merket seg Riksrevisjonens påpeking av mangel på samordning og målretting av tiltak for å redusere driftsproblemene mellom NSB og Jernbaneverket.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet stiller seg undrende til opplysningen om at kravene i avtaleverket for offentlig kjøp av togtenester i så stor grad er knyttet opp mot aktivitet og ikke mot resultatene av togdriften.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil understreke at togdrift ikke bare bør vurderes ut fra økonomiske kriterier, men har også en samfunnsøkonomisk side. Satsing på jernbane som et lite forurensende transportmiddel, er viktig både av hensyn til miljøet og en bærekraftig utvikling. Etter flertallets syn bør jernbanen dekke en vesentlig del av transporten i Norge. Som et transportsystem med stor kapasitet både når det gjelder person- og godstransport, har jernbanen særlige kvaliteter. Ikke minst er det viktig å opprettholde infrastruktur og tilbud, også i mindre befolkede områder av landet.

Et sterkere fokus på resultat burde etter flertallets mening gi departementet bedre grunnlag for å følge opp det overordnede målet om styrking av jernbanens konkurranseevne i forhold til andre transportmidler. Hvorvidt Stortingets intensjoner med bevilgningen fullt ut er ivarettatt gjennom forutsetningene og kravene i avtaleverket, er i den sammenheng et relevant spørsmål.

Et annet flertall, medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti mener at NSB må gis større frihet til å tilpasse togtilbudet med hensyn til frekvenser og stoppmønstre, og har merket seg at den nye rammeavtalen for statlig kjøp av persontransporttjenester for 2003-2006 som er inngått mellom Samferdselsdepartementet og NSB, legger opp til dette.

Komiteen har videre merket seg Riksrevisjonens gjennomgang av styringsinformasjonen som er utarbeidet i Jernbaneverket og NSB og påpekingen av at Samferdselsdepartementet på flere viktige områder ikke har sørget for å innhente tilstrekkelig resultatinformasjon til å følge opp de kravene og forutsetningene som er lagt til grunn i avtaleverket for offentlig kjøp av togtenester og ved Stortingets behandling av Norsk Jernbaneplan, på en overordnet og helhetlig måte. Heller ikke synes tertialrapportene med informasjon om trafikktegninger, regularitet og punktlighet som departementet mottar å gjøre det mulig å følge opp aktuelle krav og forutsetninger i avtaleverket på en egnet måte.

Komiteen viser til at bruk av kontrakter som styringsmiddel stiller store krav til utforming av mål og spesifikasjoner. Når Riksrevisjonen hevder at kjøpsavtalene slik de nå er utformet, stiller så store krav til aktivitetsnivå og er så detaljerte at de ikke gir grunnlag for

overordnet styring, er det grunn til å se nærmere på forholdet.

Komiteen er kritisk til at departementet ikke har fulgt opp Stortingets forutsetninger om å sanksjonere ved svak måloppnåelse i forhold til punktlighetsnormen i avtaleverket.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, har merket seg at departementet nå arbeider for å forbedre disse forholdene, blant annet gjennom innføring av kvalitetskontrakter med resultatavhengig tilskudd fra og med 2003, og konkurranseutsetting av statlig kjøp av persontrafikk med jernbane. Flertallet viser igjen til at det legges opp til en etappevis innføring av konkurranse på det norske jernbanenettet, og at konkurranse på de første strekningene vil bli kunngjort i 2004.

Komiteen tar ikke stilling til hvilke indikatorer som vil være mest hensiktsmessige å benytte for å følge opp produktivitetsutviklingen i NSB, men legger til grunn at departementet sørger for at sett av indikatorer snarest kommer på plass.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at konklusjonene i Riksrevisjonens Dokument nr. 3:4 (2003-2004) - Riksrevisjonens undersøkelse av statlige kjøp av persontransport fra NSB - er at måloppnåelsen i statlige kjøp av persontransporttjenesten fra NSB er manglende. Disse medlemmer viser til at statlige rammekjøp som gjøres for tjenester fra NSB er et lite egnet verktøy for å oppnå resultater, derfor har disse medlemmer ved flere anledninger fremmet forslag i Stortinget om bruk av anbud ved kjøp av togtenester. Disse medlemmer vil hevde at konkurranse sammen med kvalitetskrav vil sikre et bedre produkt til brukerne, som igjen vil øke muligheten for passasjervekst. Konkurranse som middel vil også gi bedre utnyttelse av de midler som staten bruker til kjøp av tjenester.

Disse medlemmer viser til at omfanget av konkurranseutsetting av tog innenfor en ensidig rammeavtale med NSB ikke har gitt de ønskede resultater når det gjelder punktlighet, kostnader og brukertilfredshet. En økning av konkurranseutsetting av togstrekninger og likebehandling av transportselskapene som kan tilby sine tjenester også på Jernbaneverkets linjenett, fremstår som en stadig mer fornuftig tanke. På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og vurdere en vesentlig økning av togstrekninger som legges ut på anbud og en overgang fra rammeavtale med bare et selskap, NSB, til et system med likebehandling av ulike transportkonsern som vil tilby sine tjenester på vei, luft, sjø og jernbanelinjer."

Riksrevisjonens Dokument nr. 3:4 (2003-2004) viser også at NSB i stor grad bruker bussavganger fremfor tog, og at dette ikke er i tråd med forutsetningene for

innkjøpsordningen. Undersøkelsen viser i tillegg at busstransport i stigende grad inngår som en ordinær og planlagt del av den avtalte produksjonen. Disse medlemmer støtter konklusjonen til Riksrevisjonen om at dette ikke ligger innenfor det avtalte kjøp, men det viser også at selv NSB innser at busstransport er mer effektiv enn transport av passasjerer med tog. Disse medlemmer vil vise til at bruk av buss vil være en langt mer kostnadseffektiv måte å frakte passasjerer på, noe som også viser seg etter at det er opprettet flere ekspressruter som går parallelt med tog. I disse tilfellene viser det seg at passasjerene velger bort tog til fordel for busstransport. Buss viser seg, i tillegg til å være kostnadseffektiv, å gi et langt mer fleksibelt tilbud som når brukerne på en langt bedre måte. Det er derfor disse medlemmers syn at Regjeringen må gjøre en total gjennomgang av hvilken transportform som vil gi samfunnet den beste transporten av passasjerer til lavest mulig pris, og på hvilken måte dette skal gjøres. Dette kan også skje slik det antydes i forslaget, nemlig å innhente tilbud gjennom anbudssystemet fra transportselskaper og også transportkonsern som kan tilby sine tjenester på en eller flere av mulighetene som

er transport på vei, luft, sjø og jernbanelinjer, men hvor konsernene kan foreta en vurdering av eget transporttilbud.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen utrede og vurdere en vesentlig økning av togstrekninger som legges ut på anbud og en overgang fra rammeavtale med bare et selskap, NSB, til et system med likebehandling av ulike transportkonsern som vil tilby sine tjenester på vei, luft, sjø og jernbanelinjer.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:4 (2003-2004) - Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. februar 2004

Martin Engeset
fung. leder

Berit Brørby
ordfører

