



Jernbanereformen

Regnskap og Økonomi



Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Oppdrag.....	3
2	Plan for gjennomføring og overordnet risikovurdering	Feil! Bokmerke er ikke definert.
3	Krav til beslutninger.....	7
3.1	Tidsplan	7
3.2	Overordnede forhold	8
3.3	Skatt og avgift	10
3.4	Pensjoner og pensjonsforpliktelser	11
3.5	Andre forhold	11
3.6	Spesielt om direktoratet.....	14
3.7	Ressurser til gjennomføring.....	15

1 Innledning

1.1 Oppdrag

Jernbaneverket har fått følgende oppdrag fra Samferdselsdepartementet knyttet til Regnskap og økonomi:

Mål

Regjeringen vil opprette et operativt infrastrukturforetak og et styrende jernbanedirektoratsom beskrevet i meldingen.

Premisser

Statsforetaket vil være regnskapspliktig etter regnskapsloven. Alle formelle krav til regnskap og økonomistyring må oppfylles.

Oppdrag

JBV bes om å utarbeide en fremdriftsplan som viser hovedaktiviteter, varighet og beslutninger for prosessen med å legge grunnlaget for at foretaket (og direktoratet) kan fungere i samsvar med relevante økonomibestemmelser fra opprettelsen. Det tenkes her på åpningsbalanse, omlegging av økonomisystemer, endret regnskapsprinsipp, endret styringsinformasjon m.m.

Vi ber om at JBV tydeliggjør hvilke beslutninger som må treffes av hvem og på hvilket tidspunkt for at planen skal kunne realiseres.

Oppstartdato for foretaket og direktoratet er ikke fastsatt. 1. januar 2017 kan benyttes som tentativ dato i fremdriftsplanen.

Jernbaneverket har utarbeidet dette notatet som inneholder beskrivelse av hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for arbeidet og hvilket behov for avklaringer/beslutninger som vil være av betydning for fremdriftsplanen. I tillegg er det utarbeidet et eget dokument som beskriver fremdriftsplanens effektmål, resultatmål, milepæler og risiko. Denne fremdriftsplanen må fullføres når den videre organisering av arbeidet er avklart. Som vedlegg til dette dokumentet foreligger også en Excel-fil med en detaljert beskrivelse av milepæler, leveranser og aktiviteter.

Fremdriftsplanene er på et overordnet nivå, men tilstrekkelig for å gi noenlunde sikkerhet for tidsestimatene. Fremdriftsplanene må sannsynligvis omarbeides når endelige premisser for økonomiforvaltningen i foretaket og direktoratet foreligger. Dette gjelder i høyeste grad også tidsplanen.

For å løse oppdraget har Jernbaneverket tatt utgangspunkt i departementets oppdrag og de premisser som der foreligger. Brevet fra departementet henviser til Meld. St 27 (2014-2015) og Innst. S 386 (2014-15) om Jernbanereformen. Det har derfor vært naturlig å se hen til disse dokumentene. Selv om disse dokumentene i stor utstrekning legger premissene for strukturen for fremtidens jernbanesektor, har det vært nødvendig å fortolke meldingen på en rekke punkt. Vi har i beskrivelsene som følger prøvd å være tydelig på hvilke forutsetninger vi har lagt til grunn.

Jernbaneverket har videre nyttet DIFIs veiledning «Fra Stat til Marked» - Veiledning om utskillelse av virksomhet fra Staten. Vi har også sett hen til krav i økonomireglement og

regnskapslov, og sett dette opp mot status i Jernbaneverket (for eksempel Jernbaneverkets balanse i dag).

Jernbaneverket har også innhentet informasjon fra andre omstillingsprosesser i staten f.eks. Avinor, Mesta, Helseforetakene m.m.

Det er viktig å presisere at oppdraget er besvart ut fra den kunnskap Jernbaneverket har per dagens dato. Det kan være at flere av de forhold som vi peker på i dette notatet allerede er utredet av departementet. De forhold som vi tar opp i notatet er heller ikke uttømmende, og det kan være forhold vi ikke har tatt høyde for.

Dette forslaget forutsetter at direktoratet opprettes samtidig som foretaket, med formell etablering 1.1.2017. Dette anbefales både fordi det gir lenger tid til tilstrekkelig og nødvendig planlegging, men også mht. de regnskapstekniske utfordringer som oppstår ved å gjennomføre en utskillelse fra Jernbaneverket i midten av et regnskapsår. Det understrekes at det likevel kan være fordeler med å etablere direktoratet før foretaket, men disse er ikke tatt med i betraktning ved utarbeidelse av dette forslaget. Dersom det skal gjennomføres forberedelsesarbeid før opprettelsen av et foretak bør en vurdere å organisere dette gjennom interimløsninger, slik det eks. ble gjort ved etableringen av NAV.

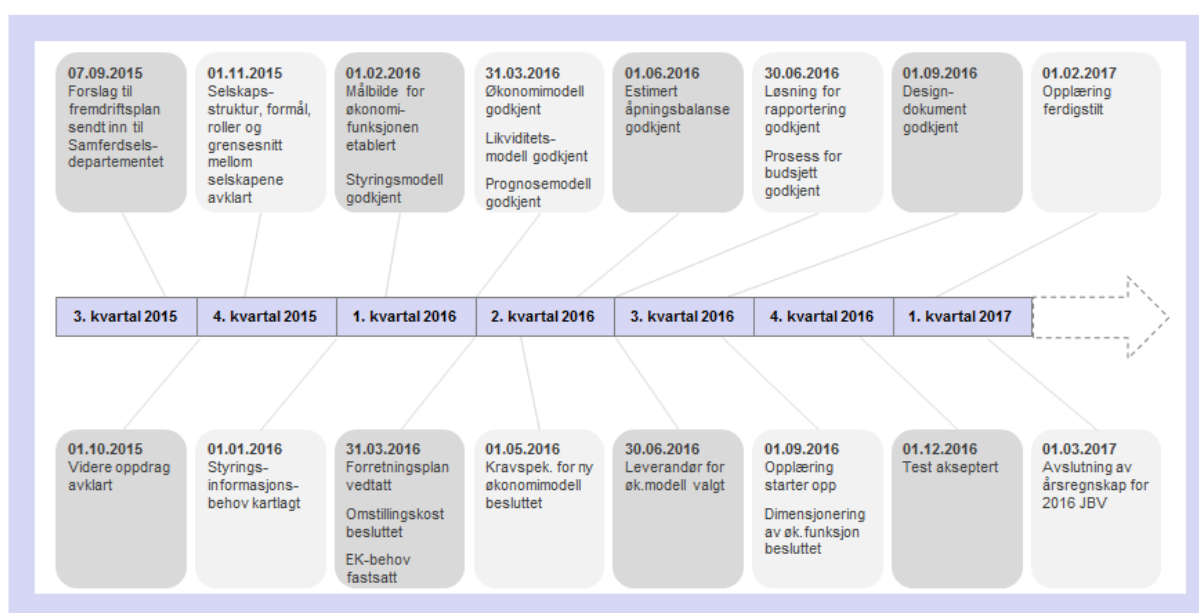
For å utforme endelig plan er det behov for betydelig spesialkompetanse. Dette gjelder for eksempel i forhold til pensjonsområdet, verdivurderinger, fastsettelse av egenkapital, skatt og avgift m.m. Bruk av ekstern bistand presiseres også som et naturlig behov i Difi-veiledningen «Fra stat til marked». Eks. står det i kap. 6.4 skrevet at «Både departementet og virksomheten vil ha behov for å bruke eksterne konsulenter i forbindelse med utskilling av virksomhet. Dette kan gjelde en rekke forhold både av økonomisk, juridisk og organisatorisk karakter.» Jernbaneverket har ikke i denne omgang benyttet ekstern bistand, men dette bør gjøres så snart som mulig. I den anledning vil det være nødvendig å innhente ekstern bistand som besitter en viss breddekompetanse ifht. oppgavene som skal gjennomføres og behovet for spesialkompetanse.

2 Plan for gjennomføring og overordnet risikovurdering

Det henvises til egne fremdrifts- og milepælsplaner for opprettelse av direktoratet og Infrastrukturforetaket (planer i Word og Excel). Disse gir en mer detaljert oversikt over aktiviteter, leveranser og avhengigheter under hver milepæl, og gir frister på milepælsnivå fra 7. september og frem til årsregnskapet til Jernbaneverket for 2016 er avlevert i mars 2017. Planene omfatter tre hovedarbeidsstrømmer:

- Restrukturering av eksisterende virksomheter og enheter til foretak og direktorat
- Etablering av nytt regnskapssystem og økonomifunksjon i nye enheter
- Avslutning av regnskap og rapportering i enheter som skal opphøre fra 1.1. 2017

Nedenfor er det utarbeidet en tidslinje som beskriver de viktigste aktivitetene og milepælene, og når disse må være på plass for at etableringen av nytt Jernbanedirektorat og Infrastrukturforetak skal kunne gjennomføres til ønsket tid og kvalitet.



For å sikre at økonomi- og regnskapsfunksjonen i direktoratet og foretaket er fungerende fra dag 1, er det nødvendig at økonomi- og regnskapssystemet er innrettet de behovene organisasjonen har til sin styring. Forenklet gjøres dette i tre steg:

1. Kartlegging av styringsinformasjonsbehov basert på mål, krav og ambisjon
2. Utvikling og etablering av økonomimodell etter kartlagt styringsinformasjonsbehov
3. Utvikling og etablering av økonomi- og regnskapssystem

Det er ikke sikkert at Jernbaneverket må skifte ut dagens økonomi- og regnskapssystem ifm omdannelsen til nytt foretak og direktoratet, men det må vurderes og avklares basert på de nye organisasjonenes formål og behov for styringsinformasjon. Selskapsstrukturen vil også ha betydning for dette.

Det er gjennomført en overordnet risikokartlegging med hensyn til gjennomføring av milepæler og aktiviteter innenfor fastsatte tidsfrister og til ønsket kvalitet. Det er videre utarbeidet risikoreduserende tiltak for å håndtere de identifiserte risikoene. De viktigste risikoene er listet opp under:

1. Risiko for manglende aktivering av personal i omstillingen som følge av motstand/likegyldighet til endring. Risikoen kan håndteres gjennom å skape en tydelig forståelse for hvorfor man gjennomgår endring, involvering av riktig personal i utvikling av løsninger for økt eierskap til prosjektet, samt jevnlig kommunikasjon/informasjon om fremdrift.
2. Risiko for mangelfulle løsninger som følge av at kompleksiteten av endringsprosesser undervurderes. Risikoen kan håndteres gjennom tidlig lederforankring og interessentkartlegging og utarbeidelse og oppfølging av kommunikasjonsplaner samt tydelig og profesjonell prosjektledelse.
3. Risiko for at løsninger ikke blir helhetlig som følge av mangelfull innsikt i avhengigheter. Risikoen kan håndteres ved å ha strukturert og jevnlig koordinering mellom arbeidsstrømmer og kjøp av ekstern spisskompetanse ved behov.
4. Risiko for forhastede løsninger som følge av manglende/sene beslutninger fra SD. Risikoen kan håndteres gjennom å tydeliggjøre hvilke beslutninger som er høy viktighet for fremdriften for SD, samt ved å holde en løpende dialog med SD.
5. Risiko for mangelfulle løsninger som følge av manglende kompetanse til å drive endringsprosesser. Risikoen kan håndteres gjennom å kartlegge ressurs-/kompetansebehov og kjøpe ekstern spisskompetanse ved behov.
6. Risiko for mangelfulle løsninger som følge av manglende kapasitet til å drive omstilling parallelt med løpende drift. Risikoen kan håndteres gjennom å kartlegge ressurs-/kompetansebehov, avstemme ressurser internt og kjøpe ekstern kapasitet.

Det viser for øvrig til vedlagte prosjektplan for mer fullstendig risikoanalyse.

3 Krav til beslutninger

3.1 Tidsplan

Jernbaneverket har tatt utgangspunkt i 1. januar 2017 som oppstartstidspunkt for både foretaket og direktoratet. Oppstartstidspunktet for foretaket og direktorat må avklares. Dette må også gjøres i forhold til eventuelle overgangs-/interimløsninger.

Fra et regnskapsmessig ståsted vil det være mer krevende å ha et oppstartstidspunkt midt i kalenderåret enn ved starten av et kalenderår. Å etablere ny selskapsstruktur, og samtidig bytte regnskapsprinsipp midt i et regnskapsår vil kreve omfattende tilpasninger. I tillegg vil det være et omfattende og komplekst arbeid å utvikle og implementere nye prosesser og rutiner for økonomiforvaltningen, samt et nytt økonomisystem tilpasset nytt regnskapsprinsipp og styringsmodell. Dette vil kreve mye av de involverte partene, både i tid og ressurser. Vårt forslag til fremdriftsplan anbefaler derfor oppstartstidspunkt for både infrastrukturforetaket og direktoratet fra 1. januar 2017. Vi gjør oppmerksom på at det fra 1. oktober i år, bare er 15 måneder tilgjengelig fram til 1.1.2017, og at dette er svært knapp tid for å levere ønsket kvalitet. Vi har likevel satt opp forslag til framdriftsplan som vi mener svarer opp oppdraget, men hvor den knappe tiden vil kunne gå noe utover kvaliteten fra oppstartstidspunktet. Dette kan gi en noe lenger innkjøringsfase, før kvaliteten er på det nivået vi ønsker.

Dersom oppstartstidspunktet blir 1.1.17 vil det sannsynligvis være behov for interimløsninger knyttet til regnskapet de første månedene i 2017 som følge av årsoppgjør for enheter som skal innlemmes i de nye enhetene. Endelig åpningsbalanse vil sannsynligvis ikke kunne fastsettes før rundt april/mai 2017. Dette er ikke noe ekstraordinært og ganske vanlig i forbindelse med restrukturering av selskaper.

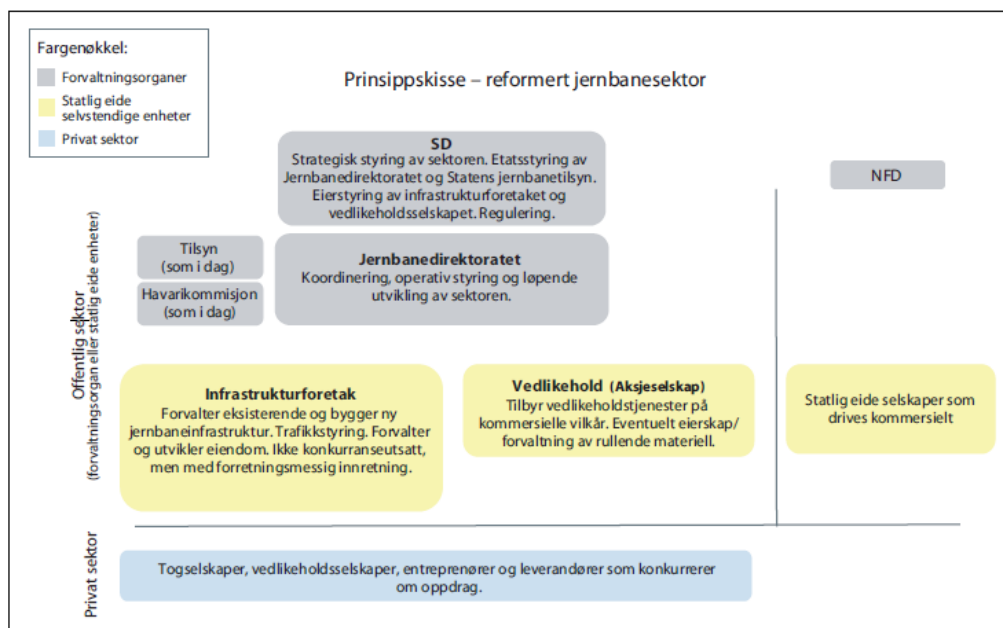
Slik Jernbaneverket forstår, vil en oppstart av det nye infrastrukturforetaket og Jernbanedirektoratet kreve en ny lovproposisjon og bevilgningsproposisjon, jf blant annet kapittel 6.2.3 i Meld. St. 27 (2014-2015). Dette er en tidkrevende prosess som må være på plass i 2016 slik at det nye foretaket og direktoratet kan starte fra og med 1. januar 2017. De overordnede organisasjonsstrukturene og formålet med de nye organisasjonene må speiles i lovgrunnlaget. Dette vil være avgjørende for eventuell skatteplikt m.m. Bevilgningsproposisjonen må videre inneholde en estimert åpningsbalanse som grunnlag for estimering av kapitalbehov. Rent budsjett-teknisk skal egenkapital og eventuelt lån som staten investerer ved etableringen tilføres foretaket i form av kontanter. Både egenkapitalen og lån må bevilges i sin helhet på statsbudsjettet. Foretaket kan benytte kontantene til å kjøpe de fysiske eiendelene fra staten til den prisen eiendelene er verdsatt, jf DIFIs veiledning pkt 3.8, side 44. I tillegg må det bevilges en eventuell omstillingsbevilgning. Det betyr i realiteten at utkast til åpningsbalanse må være utarbeidet i god tid før bevilgningsproposisjonen fremmes for Stortinget. Det samme gjelder forretningsplanen fordi denne representerer et viktig fundament for å fastsette kapitalbehovet.

Tidsplanen for ovennevnte aktiviteter vil være avgjørende for den vedlagte fremdriftsplanen, spesielt med hensyn til milepæler og aktiviteter knyttet til verdsettelse av eiendeler og egenkapitalbehov, herunder behov for omstillingsmidler.

Det bør så snart som mulig utarbeide en tidsplan for ovennevnte arbeid. Deretter må den vedlagte planen omarbeides i forhold til de tidsfrister som blir gjeldende.

3.2 Overordnede forhold

Det er utarbeidet en prinsippsskisse for en reformert jernbanesektor, jf. reformdokumentet pkt. 4.11 gjengitt nedenfor.



Figur 4.2 Prinsippsskisse reformert jernbanesektor

Det er behov for å utbrodere enkelte forhold av betydning for å etablere økonomiforvaltningen i enhetene. I det videre beskriver vi øvrige forhold som vi mener at må avklares/besluttet så snart som mulig for å kunne realisere den foreslåtte fremdriftsplanen.

Formål, roller og ansvar

Meld. St. 27 har en prinsippsskisse for reformert jernbanesektor med tilhørende beskrivelse av ulike enheter og deres hovedoppgaver. Det er behov for en tydelig beskrivelse og definering av formålet for alle de nye enhetene for bl.a. å avklare eierskapsforhold, roller, ansvar og samhandlingsformer, avtale/kontraktsforhold, forhold til skatte- og avgiftslovgivningen samt for å kunne definere endelige transaksjonsstrømmer mellom de ulike enhetene og eksternt fra foretaket.

Bevilgning og inntektsstrømmer

Det er enkelte forhold som ikke er endelig avklart i den foreslåtte selskapsstrukturen i Meld. St. 27. Som en følge av dette er det mulig å se for seg flere alternative transaksjonsstrømmer mellom enhetene. Derfor må det så snart det lar seg gjøre besluttes endelige roller, ansvar og eierskap, og derav transaksjonsstrømmer. Det innebærer en avklaring av strukturen og prosessen for tjenestekjøp mellom direktoratet og infrastrukturforetaket.

SD vil motta bevilgninger fra Stortinget gjennom Prop. 1 S. Her kan det være flere mulige veier for videre tildeling av midler. Enten en direkte tildeling fra eier til infrastrukturforetaket, eller via Jernbanedirektoratet som bestiller til infrastrukturforetaket. Dette vil omfatte «kjøp» av tjenester fra infrastrukturforetaket og eventuelle øvrige tildelinger. Dette må også avklares, og det bør utarbeides en governance-modell

Eierskap til infrastrukturen

JBV eier i dag en omfattende infrastruktur og det vil være behov for betydelige investeringer i infrastruktur fremover. Det må derfor fremkomme tydelig hvem som skal ha eierskapet til anlegg under utførelse og ferdig dekomponerte anlegg. Dette er viktig med hensyn til å sikre et korrekt bilde av enhetenes verdier og balanse, en riktig åpningsbalanse, samt riktige skatte- og avgiftsberegninger. Avhengig av hvor eierskapet ligger kan det også bli behov for omfattende kontraktshåndtering mellom eier, bygger og bruker av anleggene. I Meld. St. 27 står det at Statsforetaket skal eie, forvalte, drifte, vedlikeholde og fornye jernbaneinfrastrukturen, ivareta byggherrefunksjonen i utbyggingsprosjekter, utføre trafikkstyring, og eie og forvalte eiendom.

Basert på ovennevnte bør eierskapet til infrastrukturen legges til Infrastrukturforetaket både når det gjelder ferdige anlegg og anlegg under utførelse. Dette vil sikre et levetidsperspektiv på anleggene. Definisjonen på hva som er infrastruktur må også være tydelig, jf eiendomsvirksomheten.

Eierskap til rullende materiell

Det er investert betydelige midler i rullende materiell, og det vil være behov for å investere mer i fremtiden, for å kunne yte persontogtilbud. Meld. St. 27 sier at dagens materiell enten kan legges til vedlikeholdsselskapet eller i et eget selskap eid av infrastrukturforetaket.

Det må besluttes hvilken enhet som skal eie det rullende materialet for å kunne opprette en korrekt åpningsbalanse samt tydeliggjøre roller og ansvar mellom togselskapene og de øvrige enhetene. Det må også avklares til hvilke betingelser rullende materiell skal leies ut, eks. hvem som skal dekke investeringsbehov, driftskostnader, vedlikehold m.m.

Enhetens ansvar og forpliktelser må stå i forhold til inntektsstrømmene for å sikre at enheten har en forsvarlig drift. Det er derfor viktig å klargjøre transaksjonsstrømmene mellom enhetene og vite hvor bevilgning av midler for vedlikehold av materiell og nye investeringer skal gå. Avhengig av hvor eierskapet legges må det i tillegg etableres leveransekontrakter mellom enhetene.

Overgang og salg av eiendomsmassen og transaksjonsstrømmer

Det er definert tre typer av eiendomsmasse hvor alle typer eiendom som i en eller annen form er knyttet til jernbanedrift skal eies av infrastrukturforetaket. Eiendommer som ikke er direkte knyttet til jernbanedriften eller utvikling av kollektivknutepunkt selges over tid. I den forbindelse er det behov for å definere hvordan vurderingen og salget av kommersielle eiendommer skal gjennomføres og eventuelt prosessen for en overgang av eiendommer fra dagens eiendomsselskap Rom eiendom til infrastrukturforetaket. Det må også avklares hvorvidt foretaket skal ha ansvar for utvikling av eiendomsmassen før en eventuell avhendelse.

Eiendomsdriften i det nye infrastrukturforetaket skal være med å finansiere foretakets drift. I den forbindelse er det behov for å avklare og beskrive hvordan strukturen for transaksjonsstrømmen mellom eiendomsdriften og infrastrukturforetaket skal være. Dette innebærer også en avklaring av organisering av eiendomsdriften, herunder f.eks. som datterforetak i infrastrukturforetaket og hvilke eiendommer som eventuelt bør plasseres i et eget datterforetak.

Organisering av energi

Dagens eierskapsmodell for, og organisering av, energi krever ikke konsesjon. Det må avklares hvordan energi skal organiseres i det nye infrastrukturforetaket og beslutte om den nye eierskapsmodellen og organiseringen vil kreve konsesjon fra NVE. Organiseringen av energivirksomheten i Infrastrukturforetaket må vurderes spesielt, samt hvilken innretning dette vil få for regnskapsavleggelse og rapportering til NVE. Jernbaneverket er i dag forretningsfører i forhold til ERESS. Det bør tas stilling til hvilken rolle foretaket skal ha i forbindelse med ERESS.

Billettbehandling og billettsystem

Meld. St. 27 viser til at forvaltningen av billettsystemet skal ligge hos infrastrukturforetaket, mens togselskapene skal ha billettsalget med utgangspunkt i regulerte priser. Det vil være store avhengigheter og synergier mellom hvordan billettsystemet er utformet og fungerer og salg/omsetning av billetter. En etablering av et felles system krever at det også settes av kapital til utvikling og implementering av dette. I den forbindelse bør det vurderes og avklares hvorvidt det er hensiktsmessig at det er ulike enheter som forvalter billettsystemet og billettsalget, herunder hvilke roller og ansvar som tilligger systemforvalter og togselskapene samt rettigheter og plikter mellom partene. Det bør også avklares hvem som evt. vil overta rettighetene til dagens billettsystemer som statlige togoperatører har utviklet, mht. en evt. videreutvikling av disse.

Overføringer og utbytte fra infrastrukturforetaket

Ved etablering av foretak eller selskaper vil overføring og utbytte til eier være naturlig der det foreligger kommersiell drift. Når det gjelder infrastrukturforetaket antas det at deler av foretaket vil ha kommersiell drift (eks. eiendomsvirksomheten) og det bør derfor defineres tydelige regler, samt avklare rammebetingelser og handlingsrom, knyttet til overføringer og utbytte fra infrastrukturforetaket til eier. Dette gjelder også mellom eventuelt morforetak og datterforetak. Hvorvidt foretaket har erverv som formål vil også kunne ha betydning for skatteplikten, jfr. neste punkt, og dette må også hensynstas i denne vurderingen.

3.3 Skatt og avgift

I utgangspunktet er statsforetak skattepliktige, jf. skattelovens § 2-2, 1f. Dersom foretaket skal unntas fra skatteplikt må dette med stor sannsynlighet eksplisitt fremgå av skatteloven slik det for eksempel gjør med helseforetakene, jf. skattelovens § 2-30. Dette må utredes og klargjøres. Det kan tenkes at deler av virksomheten som legges til foretaket ikke unntas skatteplikt, f. eks. eiendomsvirksomheten. Formålet med virksomheten (erverv) og i hvilken grad eiendomsvirksomheten konkurrerer med virksomheter som er skattepliktige vil være faktorer av betydning for å konkludere på dette området. Som et eksempel i denne sammenheng nevnes Sykehusapotekene HF (datterforetak) som ikke er unntatt av skatteplikt selv om deres respektive helseforetak (morforetak) er det. Selskapsstrukturen og skatteplikten vil få betydning for innretning av regnskapet, årsoppgjøret og rapporteringen.

Jernbaneverket er i dag merverdavgiftspliktig. I forhold til denne lovgivningen er det viktig å definere hva som er omsetning, eks. om salg av tjenester til staten er å regne som omsetning. Dette må med sannsynlighet vurderes særskilt for flere av transaksjonsstrømmene mellom eventuelle datter/morforetak og eksternt. Dette er et komplisert område og vi som eksempel kan vi vise til en pågående sak vedrørende kjøp av busstjenester. Agder Kollektivtrafikk (AKT) fikk varsel om moms krav fra Skatt sør på 108 mill. kr. Skatt sør krever moms på statlige overføringer til Vest-Agder fylkeskommune fra det tidspunkt AKT startet opp. AKT og Vest-Agder fylkeskommune er sterkt uenig i kravet og har sendt brev til Samferdselsdepartementet.

3.4 Pensjoner og pensjonsforpliktelser

Pensjonsområdet vil være et stort og komplekst område både ved etableringen av nytt foretak og direktorat, og i løpende drift. Ved etableringen er det derfor viktig å trekke til seg spesialkompetanse på området.

I Meld St nr. 27 fremgår det at medlemskap i Statens Pensjonskasse kan videreføres som et lukket system for de ansatte som overføres til foretaket. Nyansatte skal inn i en ny pensjonsløsning. Dette innebærer at eksisterende pensjonsforpliktelser må beregnes og fastsettes. Ny pensjonsordning må etableres for de tilsatte som ikke omfattes av Statens pensjonskasse. Foretakets frihetsgrader i tiknytning til etablering av pensjonsordning må her avklares. Det må også bestemmes hvilke frihetsgrader foretaket har til å avvikle medlemskapet i Statens pensjonskasse i forbindelse med etableringen eller på et senere tidspunkt. Av vår erfaring er dette gjort både i Posten og Mesta, og uten at de har fått ansvar for senere reguleringsansvar. På grunn av de store belastninger dette vil kunne medføre fremover, må det avklares på hvilke vilkår foretaket eventuelt på et senere tidspunkt kan tre ut av Statens Pensjonskasse.

Det må også fastsettes hvordan endringer i pensjonsforpliktelser skal håndteres regnskapsmessig i foretaket, da de årlige endringene i pensjonsforpliktelsen vil ha betydelig innvirkning på årsresultat og egenkapital.

3.5 Andre forhold

Avtaler og kontrakter

Prinsippkissen for reformert jernbanesektor innebærer opprettelse av flere nye enheter med særskilte knytninger og avhengighet til hverandre. I den forbindelse vil det være behov for å utforme og inngå en rekke avtaler/kontrakter vedrørende f.eks. finansiering, drift, leveranser m.m. Det er derfor behov for avklaring rundt hvilket eierskap som skal ligge i de forskjellige enhetene og deres forvaltnings- og forretningsmessige forhold for å finne de rette avtale-/kontraktsformene mellom enhetene. I tillegg må det avklares hvilke kontrakts-standarder som kan nyttes og innhold i kontrakter med hensyn til forretningsmessig drift, incentiver og sanksjoner.

Forsikringer

Det nye infrastrukturforetaket vil gå ut av selvassurandørordningen i staten. Det innebærer at eventuell erstatningsplikt må bæres av foretaket. I forbindelse med fastsettelse av kapitalbehov for det nye foretaket må risikoen knyttet til erstatningsplikt beregnes. Dette kan f.eks. gjøres ved å gjennomgå historikk for erstatningskrav både som grunnlag for å inngå forsikringsavtaler og for å estimere kapitalrisiko. Typiske områder som vil være aktuelle for forsikring er ulykker (eks. Hallingskeid), utbyggingsprosjekter og eiendomsmassen, som representerer store verdier og derav høy risiko for store økonomiske tap ved uforutsette hendelser. Det er derfor behov for å avklare hvilke rammebetingelser som gjelder for å tegne forsikringsordninger for infrastrukturforetaket.

Det skal etableres en ordning for rask og fleksibel tilførsel av ekstra midler i ekstraordinære situasjoner, som for eksempel ulykker og naturkatastrofer, jf Meld. St. 27, kap 4, side 20. Rammene for en slik ordning må trekkes opp for å vurdere foretakets risiko både i forhold til kostnader og likviditetsstrømmer. Dette gjelder også i forhold til etableringen av en variabel komponent som skal gi foretaket en økonomisk motivasjon for å holde infrastrukturen tilgjengelig.

Valutarisiko

Jernbaneverket er eksponert for økonomisk risiko knyttet til valutasvingninger som følge av kontrakter med utenlandske entreprenører. Per august 2015 har eksempelvis Follobanen et netto realisert valutatap på 25,1 mill. kr. Dagens praksis for å håndtere dette er blant annet basert på at staten er selvassurandør. Infrastrukturforetakets drift vil være svært avhengig av de finansielle resultatene og derfor vil sikring mot valutasvingninger være et sentralt område i foretaket. Det er derfor nødvendig å avklare det nye foretakets handlingsrom innenfor håndtering av valutarisiko, samt hvorledes valutarisiko knyttet til allerede inngåtte kontrakter skal hensynstas.

Egenkapitalbehov

Det økonomiske grunnlaget for virksomheten avklares gjennom en åpningsbalanse og forretningsplan. Åpningsbalansen er en oppstilling av foretakets eiendeler, gjeld og egenkapital på stiftelsestidspunktet. Ved etableringen av foretaket skal det normalt foretas et kapitalinnskudd i form av penger, som foretaket helt eller delvis benytter til å kjøpe eiendeler som ansees nødvendige. Arbeidet med åpningsbalansen er i de fleste tilfeller både omfattende og tidkrevende, og krever betydelig ressursinnsats. Det er sannsynligvis behov for ekstern ekspertise knyttet til utarbeidelse av åpningsbalansen som i sin endelige form skal være godkjent av en ekstern revisor.

I vedlagte plan er det lagt inn milepæler og aktiviteter knyttet til verdsettelse av eiendeler og løsøre, samt å fastsette behov for egenkapital.

Foretaket må videre etableres med en egenkapital definert som eiendeler minus gjeld. Det er viktig at foretaket til enhver tid har en egenkapital som er forsvarlig ut ifra risikoen ved, og omfanget av, virksomheten (jf. Lov om Statsforetak § 12 1 ledd). Dette for å sikre forsvarlig drift med hensyn til eier og kreditorer, samt være en trygg arbeidsgiver for de ansatte.

Anleggsmidler må være langsiktig finansiert. Foretaket må også på etableringstidspunktet ha en tilstrekkelig arbeidskapital og likviditet ettersom tilknytningen til statens konsernkontosystem normalt ikke videreføres for statsforetak. Dette innebærer også at det må etableres nye bankavtaler.

Egenkapitalen i det nye infrastrukturforetaket vil også ved oppstart måtte sees i sammenheng med nødvendige omstillingskostnader med å etablere foretaket, og drifte dette i omstillingsperioden inntil normal driftssituasjon. Behovet og størrelsen på omstillingskostnader må derfor avklares, jf. senere punkt og er en forutsetning for å utarbeide korrekt åpningsbalanse og sikre forsvarlig drift i omstillingsperioden.

I veiledningen lister DIFI opp følgende elementer som må vurderes ved fastsetting av størrelsen på egenkapitalen:

- Virksomhetens art og karakteristika
- Risiko, knyttet til fremtidig inntjening og konkurransesituasjon
- Behov for omstilling og restrukturering
- Fremtidig investeringsbehov
- Kostnadsstruktur
- Teknologiske utfordringer og utvikling
- Balanse-/ finansieringsstruktur
- Vurdering av sammenlignbare virksomheter

DIFI anbefaler bruk av ekstern bistand i forbindelse med vurdering av egenkapitalens størrelse (due diligence).

Det bør videre utarbeides en forretningsplan for foretaket. Denne vil være avgjørende for foretakets egenkapitalbehov. Tidshorisonten for en forretningsplan må her fastsettes. Ut i fra opplysninger Jernbaneverket har innhentet hadde forretningsplanen til Mesta en tidshorisont på 10 år. Vi mener at foretaket også bør ha en forretningsplan, med minimum 4 års tidshorisont. Flere av investeringsprosjektene som foretaket vil ha ansvar for vil ha en lenger varighet enn 4 år. Dette tilsier en relativt lang tidshorisont for forretningsplanen.

Utarbeidelse av forretningsplanen vil være et omfattende og krevende arbeid. Planarbeidet må omfatte analyser av inntektsstrømmer og likviditetsstrømmer, analyse av kostnadsstruktur/nivå, analyse av investeringsnivå herunder avskrivninger og likviditetsstrømmer. Dagens regime med kostnads- og styringsrammer må også gjennomgås på nytt.

Forhold til lov om offentlige anskaffelser

Departementet har gitt Jernbaneverket et eget oppdrag knyttet til kontrakter. Spørsmålet om videreføring av kontrakter er også aktuelt på økonomiområdet, herunder integrasjon/valg av leverandør mellom dagens aktører som skal inn i foretaket og direktoratet. Den vedlagte planen har derfor en egen milepæl knyttet til valg av leverandør/system. Dette omfatter også valg av forsystemer (lønn, eiendom m.m.)

Det må avklares om eksisterende kontrakter kan videreføres med den utskilte kontraktspart eller om nye kontrakter må inngå. Dette er ikke direkte regulert i anskaffelsesregelverket. I utgangspunktet vil en endring av kontraktspart innebære en vesentlig endring av kontrakten, noe som er i strid med anskaffelsesregelverket. Det vil bli ansett som en ulovlig direkteanskaffelse hvis oppdragsgiver foretar vesentlige endringer i en kontrakt uten å åpne for en ny konkurranse.

Overdragelse av kontrakter fra Jernbaneverket til et heleid statsforetak innebærer overdragelse fra en statlig oppdragsgiver til en annen statlig oppdragsgiver. Kontrakten vil i et slikt tilfelle være inngått ifht anskaffelsesregelverket og er å anse som ok forutsatt at kontrakten ikke endres. Her må Jernbaneverket gjøre en vurdering på om tilpasning av dagens økonomi- og regnskapssystemer til nye foretakskrav er en vesentlig endring eller ikke. Dette må utredes og avklares. Hvis ny konkurranse viser seg å være påkrevet vil dette ha stor betydning for fremdriften og oppstartstidspunktet for infrastrukturforetaket og direktoratet. En slik prosess tar erfaringsmessig halvannet til to år.

Tjenestekjøp

Ifølge veiledningen fra DIFI er det i hovedsak fire kategorier av mål for eierskapet;

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

Jernbaneverket har lagt til grunn at statsforetaket faller inn under sistnevnte formål; «sektorpolitiske mål». Deler av virksomheten kan imidlertid ha mer forretningsmessige mål, eks. eiendomsvirksomheten. Dette må avklares.

Dersom foretaket skal ivareta sektorpolitiske oppgaver, skal disse presiseres og konkretiseres til klare etterprøvbare krav. Den økonomiske kompensasjonen skal stå i

forhold til kostnaden ved den pålagte ytelsen. Kostnaden og finansieringen av pålagte oppgaver skal i størst mulig grad synliggjøres ved regnskapsmessig eller selskapsmessig utskillelse av aktivitetene, jf. DIFIs veiledning pkt. 3.2.8.

Sannsynligvis vil metoden være slik at Staten ved direktoratet kjøper tjenestene av foretaket. I et slikt tenkt tilfelle må det gjennomføres et betydelig arbeid for å konkretisere tjenestene i ulike kontraktspakker og prise disse. Økonomimodellen i foretaket må innrettes slik at det er mulig å måle og rapportere ifht konkrete tjenestepakker. Dette innebærer at foretaket sannsynligvis både må ha et artsbasert og et aktivitetsbasert regnskap.

Omstillingskostnader

Selve restruktureringen vil kunne medføre betydelige omstillingskostnader. Disse må beregnes og vedlagte plan inneholder en egen milepæl knyttet til dette. Omstillingskostnadene må inngå i egenkapitalinnskuddet, behandles særskilt i regnskapet og rigges for løpende rapportering til eier.

Dette arbeidet vil også være krevende. Det må gjennomføres bemanningsanalyser og gap-analyser i forhold til kompetanse. Gapet i forholdet til bemanning på oppstartstidspunktet og bemanning i normal driftssituasjon må beregnes og dekkes gjennom omstillingsmidler. Sannsynligvis er dette tema som også må tas opp med personalorganisasjonene.

Det vil videre påløpe betydelige kostnader knyttet til omregistrering av eiendommer og anlegg, etablering av kontorlokaler, flytting, omskiltning, informasjon og profilering (logo/domene/arbeidsklær m.m.).

3.6 Spesielt om direktoratet

Jernbaneverket har utarbeidet egne milepæler for etablering av regnskaps- og økonomiløsning for direktoratet. Denne enheten skal i følge Meld St. 27 ha en ordinær tilknytningsform i staten og være et forvaltningsorgan. Det forutsettes at direktoratet vil følge økonomireglementet og andre gjeldende lover og regler for statlig virksomhet. Etablering av økonomiløsning her vil sannsynligvis være langt enklere enn i foretaket. Dette vil imidlertid avhenge av rolle- og ansvarsdelingen i sektoren blant annet mellom direktorat og foretak. Det vil være uheldig med et delt eierskap til infrastrukturen som innebærer aktivering og balanseføring i både direktorat og foretak. Dette vil komplisere økonomifunksjonen i direktoratet.

Selv om økonomiløsningen i direktoratet sannsynligvis blir enklere, må det gjennomføres en rekke aktiviteter. Styringsinformasjonsbehov må kartlegges og fastsettes, økonomimodell og kontoplan må også utarbeides. Økonomifunksjonen må etableres og det må avklares hvem som skal føre lønn- og regnskap for direktoratet. Mulige aktører her er eks. DFØ og SS.

Dersom det etableres en fullservicemodell (jmf. tjenestetilbud fra DFØ) for direktoratet vil det være et begrenset behov for økonomimedarbeidere i direktoratet. Sannsynligvis vil det være tilstrekkelig med en controllerkapasitet på 3-4 årsverk. Dette må vurderes når ansvaret for direktoratet er klargjort. Det vil imidlertid inngå en del tid og ressurser knyttet til etablering av økonomifunksjonen i direktoratet (jmf. vedlagte planer).

3.7 Ressurser til gjennomføring

Den vedlagte tidsplanen er stram og det vil være viktig å komme i gang med arbeidet så fort som mulig. Arbeidet krever stram styring og koordinering og egner seg for prosjektorganisering. Etter Jernbaneverket oppfatning vil følgende forhold være av avgjørende betydning for et vellykket resultat.

- At det avsettes tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre planens aktiviteter og at prosjektledelse og koordinering skjer på en profesjonell måte. Ressurser må avsettes på heltid i enkelte av periodene
- At riktig kompetanse innhentes til oppgavene som skal gjøres. Jernbaneverket har innsikt i eksisterende balanse og vil kunne bistå i tilknytning til verdivurderinger av eiendeler etc. Jernbaneverket besitter også betydelig kompetanse knyttet til etablering av økonomimodell og implementering av økonomiløsning. Det er viktig at denne kompetansen benyttes.
- At det innhentes kapasitet og kompetanse eksternt til å gjennomføre arbeidet. På flere områder kreves spisskompetanse og valg av ekstern leverandør må gjenspeile dette behovet.

Vi viser før øvrig til risikovurderingen i kapittel 2 og i vedlagte prosjektplan.