

Samrøystes tilråding frå Samferdselsutvalet - 26.10.2016

Møre og Romsdal fylkeskommune meiner vi er best tente med at Samferdselsdepartementet gjennomfører kjøp av regionale flyruter som i dag, og ønskjer difor at denne oppgåva ikkje vert overført til nye folkevalde regionar.



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
06.10.2016	105126/2016	Olav Arne Vatne

Saksnr	Utval	Møtedato
	Samferdselsutvalet	26.10.2016
	Fylkesutvalet	31.10.2016

Høyring - Rapport om overføring av ansvar for kjøp av innanlandske flyruter til nye folkevalde regionar

Bakgrunn

Samferdselsdepartementet vurderer å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter (FOT) til regionane. I St. Meld. 22 (2015-2016) *Nye folkevalde regionar – rolle, struktur, oppgåver* som ble lagt fram den 5. juni 2016, redegjorde Samferdselsdepartementet for muleg fordelar og ulemper ved å flytte ansvaret for kjøp av FOT-ruter til regionalt nivå.

Med bakgrunn i rapporten har Samferdselsdepartementet sendt regionale innkjøp av flyruter ut på høyring til dei fylka som vert omfatta av ordninga. Høyringsbrevet er datert den 19. september med høyringsfrist den 17. oktober. Administrasjonen har vore i telefonisk kontakt med departementet og bede om utsett frist noko ein ikkje har fått. Fylkesrådmannen meiner at fylket på tross av dette bør sende inn høyringssvar til departementet.

Oslo Economics har på oppdrag frå Samferdselsdepartementet utarbeid ein rapport der mulege fordelar og ulemper med å flytte kjøpsansvaret til regionalt nivå blir greidd ut. Utgreiinga vil vere ein del av grunnlaget for arbeidet med ein proposisjon som skal leggest fram for Stortinget våren 2017.

Rapporten frå Oslo Economics er oppbygd på følgjande måte:

- dagens organisering
- alternativ regional organisering dersom ansvaret vert overført til regionane
- konsekvensane av å overføre ansvaret til regionane.

Dei regionale flyrutene er i all hovudsak lokalisert i dei tre nordlegaste fylka og Sogn og Fjordane. I tillegg er det enkelte ruter i Nord- og Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal.

Samferdselsdepartementet har invitert fylkeskommunar som har statleg kjøp av innanlandske flyruter til å gje uttale til rapporten. Departementet opnar også for at fylkeskommunane kan peike på andre forhold som kan vere relevante for departementet sine vurderingar.

Fristen for å gje eit høyringssvar er sett til 17. oktober 2016. Vi har søkt om utsetting på svarfristen, men fikk ikkje utsettelse. Vi synes det er satt ein for knapp høyringsfrist, men ønskjer på tross av dette og gje eit innspel til høyringa.

Rapporten er sendt til høyring hos fylkeskommunane i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

Dagens organisering

Samferdselsdepartementet har i dag ansvaret for kjøp av regionale flyruter og gjennomfører ein anbodskonkurrans for rutene i Sør-Norge og ein for Nord-Norge. Føremålet med dette er å sikre eit godt flytilbod der det ikkje finst grunnlag for kommersiell drift, redusere avstandsualempene og medverke til godt fungerande distrikt samt bidra til å knytte distrikta og sentrale delar av landet saman.

Luftfartsseksjonen i Samferdselsdepartementet har i dag ansvaret for å spesifisere, koordinere og gjennomføre innkjøp medan Luftfartstilsynet fungerer som rådgjevar i anskaffelsesprosessen. Fylkeskommunane er høyringsinstansar i anbodsprosessen og har anledning til å spele inn prioriteringar og vurderingar som er viktige å ta med i anbudsutforminga.

Alternativ regional organisering

Det er utgreidd fleire variantar av tilskotsordningar, modellar for gjennomføring og samarbeidsløysingar. Dei ulike variantane er vurderte etter følgjande kriterium:

1. Føremålet med regionale flyruter
2. Regionreforma sitt mål om å «spreie makt og byggje samfunnet nedanfrå» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016)
3. Retningslinene i rettleiar for statleg styring av kommunar og fylkeskommunar (Kommunal- og regionaldepartementet 2012)
4. Kva organisering som vil gje riktig prioritering av flyrutar mot andre tiltak
5. Kva organisering som vil gje lågast kostnad for det offentlege for eit gitt flytilbod

Dersom ansvaret for flyrutekjøp skal overførast til regionane, må det utviklast ei tilskotsordning som gjer regionane i stand til å kjøpe flyrutene. Denne må ta utgangspunkt i tilskotsordningane som vert nytta i dag. Fire ulike tilskotsordningar er vurderte som aktuelle; øymerka midlar, fordeling av frie midlar etter kostnadsnøklar, regionalpolitiske tilskot og frie midlar etter særskild fordeling.

Rapporten konkluderer med at tilskot til kjøp av regionale flyruter bør gjevast som rammetilskot gjennom særskild fordeling dersom ansvaret skal overførast frå staten til regionane. Regionane vil da stå fritt til å prioritere mellom fly-, samferdsel- og andre tiltak. Den prosentmessige fordelinga av tilskotet kan basere seg på tidligare statlege løyvingar til kjøp av regionale flyruter.

Ut frå kostnadene med gjeldande anbod 2016-2020 er det for Møre og Romsdal fylkeskommune berekna ei årleg støtte til flykjøp på om lag 13 mill. kroner (2 prosent av total kostnad med kjøp av regionale flyruter på 659 mill. kroner).

Gjennomføring

Dagens fylkeskommunar har ansvaret for kjøp av kollektivtransport på buss, fylkesvegferje og hurtigbåt. Alle fylkeskommunane som i dag har regionale flyruter tilbyr buss-, ferje-, og hurtigbåttransport.

Overføring av flyruteansvaret til regionalt nivå vil krevje auka ressursbruk, og det vil vere behov for rundt 2 ekstra årsverk i kvar region for å kunne overta ansvaret. Rapporten slår fast at fylkeskommunane har nær kjennskap til lokale og regionale behov. Dei er difor godt egna til å vurdere behovet for dei ulike flyrutene opp mot kvarandre, og med alternativt ressursbruk.

Fylkeskommunane manglar kompetanse til å vurdere tekniske og operative tilhøve ved rutedrifta i samband med kjøp av regionale flyruter og må nytte Luftfartstilsynet til denne type vurderingar.

Modellar for gjennomføring:

- Regional gjennomføring der kvar region har ansvaret for å utføre egne flyrutekjøp.
- Interregional gjennomføring der regionane vert pålagde å etablere ein felles organisasjon som skal gjennomføre vedtekne flyrutekjøp i kvar enkelt region.

Rapporten anbefalar at regionane skal stå fritt til å gjennomføre flyrutekjøp slik dei sjølv vil, som er i tråd med hensikta til regionreforma.

Eu-retten gir høve til at regionane kan ha ansvaret for kjøp av regionale flyruter, men det bør vurderast om departementet skal være klageinstans for eventuelle vedtak i regionane med rett til å overprøve/instruere den regionale myndigheita i si utøving av skjønn. Det vil då verte nødvendig å endre enkelte føresegner i den norske forskrifta for kjøp av regionale flyruter.

Dersom regionane får ansvaret for kjøp av sine regionale flyruter, vil dei stå fritt til å velje korleis ein ønskjer å organisere kjøpa, men det vil vere samfunnsøkonomisk ønskjeleg, og i eigen interesse å etablere eit samarbeid mellom regionane.

Eit samarbeid vil sørge for koordinerte innkjøp, betre anbudsprosessar og felles kontraktskrav. Eit formalisert samarbeid i regionane vil og være ein fordel i samarbeidet med Avinor, Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet.

Konsekvensar av ansvarsoverføring til regionane

Konsekvensane av ei overføring av ansvar er vurdert etter to hovudkriterium:

- Kva organisering gir rett prioritering av regionale flyruter sett mot andre tiltak?
- Kva organisering gir eit flyrutetilbod til lågast mogleg kostand for det offentlege?

Det vil vere forskjell på kva som gir rett prioritering regionaløkonomisk og kva som gir rett samfunnsøkonomisk prioritering. Ein regional modell kan gjere det enklare å prioritere dei lokale behova.

Ei meir effektiv prioritering blir gjort mogleg ved at regionane ikkje lenger har eit incentiv til å overdrive betydninga av dei regionale flyrutene for å få tildelt midlar. Det kan likevel føre til at nasjonale interesser ikkje vert teke godt nok vare på.

Overføring av ansvaret vil medføre fleire tilsette og dermed auke administrative kostnader. Forskjellen mellom regional og ein statleg modell vil bli større dersom regionane ikkje klarer å samarbeide om anbudsutlysingar.

Konkurransesituasjonen vil mest synleg bli lite endra som følge av overføring av ansvaret til regionane.

Vurdering

Fylkesrådmannen viser til fylkestingvedtak sak T-7/15, Prinsipp for det folkevalte regionale nivået, kor flyplasstruktur bør sjåast i samanheng med stamvegnettet, og fylkerådmannen meiner det er naturleg at kjøp av regionale flyrutar er ei statleg oppgåve.

Fylkesrådmannen viser også til KS sitt høyringsnotat av 6. mai 2012 til St. Meld. 22 (2015-16) «Nye folkevalte regionar – rolle, struktur og oppgåver». KS har i høyringsnotatet lagt til grunn at dei nye folkevalde regionane sin legitimitet må styrkjast gjennom betre rammevilkår, kompetanse- og oppgåveoverføring. KS peiker på i same høyringsnotat på at det er viktig å oppretthalde generalistprinsippet.

Ei overføring av ansvaret for kjøp av regionale flyruter gjeld i utgangspunktet berre for dei tre nordlegaste fylka, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.

I rapporten frå Oslo Economics har dei nytta eksemplet (Selstad, 2004) at Troms og Finnmark blir ein region, Trøndelag blir en region (som vedteke), Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane blir ein region «Nordvestlandet».

Dagens fylkeskommunar har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre kjøp av tenester på buss, ferje og hurtigbåt, og dermed også vil vere i stand til å gjennomføre kjøpt av regionale flyruter. Anbuds-teknisk er dette riktig, men kjøp av regionale flyruter er styrt av eit anna lovverk. Dette er kompetanse fylkeskommunane ikkje har i dag, men som Samferdselsdepartementet innehar.

Oslo Economics konkluderer med at tilskot til kjøp av regionale flyruter bør gjevast som rammetilskot gjennom ei særskild fordeling dersom ansvaret skal overførast til regionane. Føresetnaden for ein slik modell må vere at faktiske kostnadar med flyrutekjøp i dagens anbod vert lagt til grunn og at eventuelle framtidig kostnadsvekst vert kompensert.

Rapporten syner to moglege modellar for gjennomføring av flyrutekjøp. Den eine modellen skisserer ei regional gjennomføring der kvar region har ansvaret for å utføre sine egne flyrutekjøp. Den andre modellen skisserer ei interregional gjennomføring der regionane vert pålagde å etablere ein felles organisasjon som skal gjennomføre vedtekne flyrutekjøp i kvar enkelt region.

Fylkesrådmannen trur det kan vere mogleg å få til eit samarbeid om anbod mellom dei tre nordlegaste fylka, men det kan vere vanskelegare å etablere eit samarbeid mellom alle fylka.

I dag er dette to ulike anbudsområde med ulikt tidspunkt for oppstart av anboda. Utan samarbeid ser fylkesrådmannen at det kan vere ein fare for at anboda vert utforma på ein måte som ikkje gjer det mogleg for flyselskapa å utnytte stordriftsfordelar. Dette vil gje auka produksjonskostnader og regionane vil få færre flyruter for same kostnad. Det er også viktig at regionale ruter vert sett i samanheng med kommersielle ruter da desse bind Noreg saman.

Fylkeskommunane manglar kompetanse til å vurdere tekniske og operative tilhøve ved rutedrifta i samband med kjøp av regionale flyruter og må nytte Luftfartstilsynet til denne type vurderingar.

Luftfartstilsynet og Avinor må etter denne modellen, forholde seg til fleire regionar i staden for ein instans, Samferdselsdepartementet.

Det er og har vore ulike synspunkt på fordelane/ulempene med overføring av ansvaret til regionane. Ein rapport frå Møreforsking (1999) kom fram til at fordelane med å flytte kjøp av flyruter til fylkeskommunalt nivå var større enn ulempene. Ein rapport frå ECON i år 2000 konkluderte med det motsette.

Fylkesrådmannen meiner at Møre og Romsdal Fylkeskommune vil vere tent med å kunne koordinere fylkets behov i forhold til regionale flyruter opp mot andre samferdselstilbod. Det som talar i mot regionale innkjøp er:

- At ein vil kunne miste stordriftsfordelar til flyselskapa som ein no dreg nytte av, dvs. færre flygingar for same kostnad.
- Fylkeskommunen får risiko i forhold til kostnadsauke grunna nye sikkerheitskrav.
- Det vert meir komplisert å koordinere regionale ruter med det nasjonale rutetilbodet.

Med bakgrunn i dette meiner fylkesrådmannen at Møre og Romsdal Fylkeskommune er best tent at Samferdselsdepartementet gjennomfører kjøp av regionale flyruter, men at fylkeskommunen er høyringspart.

Forslag til vedtak:

Møre og Romsdal fylkeskommune meiner vi er best tente med at Samferdselsdepartementet gjennomfører kjøp av regionale flyruter som i dag, og ønskjer difor at denne oppgåva ikkje vert overført til nye folkevalde regionar.

Ottar Brage Guttelvik
fylkesrådmann

Arild Fuglseth
samferdselssjef

Vedlegg

- 1 Vedlegg høyring - Rapport om overføring av ansvar for kjøp av innanlandske flyruter til nye folkevalde regionar
- 2 Vedlegg - Rapport om overføring av ansvar for kjøp av innanlandske flyruter til nye folkevalde regionar

