

Saksbehandlar: Ole Ingar Hagen Hæreid, Samferdsleavdelinga
Sak nr.: 16/7540-3

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

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkesutvalet i Sogn og Fjordane viser til at ingen fylke har bedt om å få overført ansvaret for kjøp av regionale flyruter frå staten.
2. Fylkesutvalet viser også til at spørsmålet om overføring av dette ansvaret stort sett gjeld Nord-Norge-fylka og Sogn og Fjordane. KS har trekt fram generalistprinsippet som viktig når oppgåver til nye folkevalde regionar skal vurderast. Overføring av ansvaret for kjøp av regionale flyruter bryt med dette prinsippet.
3. Fylkesutvalet meiner vi er best tente med at Samferdsledepartementet gjennomfører kjøp av regionale flyruter som i dag, og ønskjer difor ikkje at denne oppgåva vert overført til nye folkevalde regionar.

Vedlegg:

- 1 Høyringsbrev frå Samferdsledepartementet
- 2 Rapport frå Oslo Economics om overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

På oppdrag frå Samferdsledepartementet har Oslo Economics greidd ut ei mogleg overføring av ansvaret for kjøp av innanlandske flyruter til dei nye folkevalde regionane. Det er utgreidd fleire variantar av tilskotsordningar, modellar for gjennomføring og samarbeidsløysingar ved ev. overføring. 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.

Rapporten synleggjer to moglege modellar for gjennomføring av flyrutekjøp:

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

Overføring av ansvaret vil føre til auka administrative kostnader, om lag 8 ekstra årsverk nasjonalt. Forskjellen i kostnadane mellom ein regional og ein statleg modell vil bli større dersom regionane ikkje klarer å samarbeide om anbudsutlysingar. Utan samarbeid er det 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 mindre flyruter for ein gitt sum pengar.

Ei overføring av ansvaret for kjøp av regionale flyruter gjeld i utgangspunktet for dei nordlegaste fylka og Sogn og Fjordane og vil såleis bryte med generalistprinsippet. Fylkesrådmannen tilrår at FU går imot at ansvaret for kjøp av regionale flyruter vert overført til nye folkevalde regionar.

2. Bakgrunn for saka

Grunnen for at saka er fremja

På oppdrag frå Samferdsledepartementet har Oslo Economics greidd ut ei mogleg overføring av ansvaret for kjøp av innanlandske flyruter til nye folkevalde regionar. Utgreiinga vil vere ein del av grunnlaget for arbeidet med ein proposisjon som skal leggast fram for Stortinget våren 2017.

Samferdsledepartementet 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.

Frist for å gje høyrings svar er sett til 17. oktober 2016. Vi har fått utsett frist til 19. oktober.

Historikk - tidlegare vedtak

I møte den 05.11.14, sak 123/14 gav fylkesutvalet fråsegn til høyringsframlegget om anbod på regionale ruteflygingar i Sør-Noreg frå 1. april 2016.

Sentrale problemstillingar

Analysen frå Oslo Economics ser på korleis kjøp av regionale flyruter er organisert i dag, korleis kjøp av regionale flyruter kan organiserast dersom ansvaret vert overført til regionane, og gjev til slutt ei vurdering av 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.

Dagens organisering

Samferdsledepartementet har i dag ansvaret for kjøp av regionale flyruter og gjennomfører ein anbodskonkurranse 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 avstandssulempene og medverke til godt fungerande distrikt og stabil sysselsetting i heile landet.

Luftfartsseksjonen i Samferdsledepartementet har i dag ansvaret for å spesifisere, koordinere og gjennomføre innkjøp. Luftfartstilsynet fungerer som rådgjevar i innkjøpsprosessen/ anskaffingsprosessen. Innkjøpsprosessen er i samsvar med krav frå EU/EØS og norske innkjøpsreglar:

- Europaparlamentets- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles reglar for drift av lufttrafikk i Fellesskapet.
- Forskrift av 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttenester i EØS.
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 965/2012.
- Lov om luftfart (luftfartslova) med forskrifter.

Alternativ for regional organisering

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

- Føremålet med regionale flyruter
- Regionreforma sitt mål om å spreie makt og byggje samfunnet nedanfrå (KMD 2016)
- Retningslinene i rettleiar for statleg styring av kommunar og fylkeskommunar (KRD 2012)
- Kva organisering som vil gje riktig prioritering av flyruter mot andre tiltak
- 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 dei tilskotsordningane som vert nytta i fylkeskommunane/regionane i dag. Følgjande tilskotsordningar er vurderte som aktuelle; øyremerka 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 ei særskild fordeling dersom ansvaret skal overførast frå staten til regionane. Regionane vil dermed stå fritt til å prioriterer mellom fly-, samferdsle- og andre tiltak. Den prosentmessige fordelinga av tilskotet kan basere seg på tidlegare statlege løyvingar til kjøp av regionale flyruter.

Det er berekna ei årleg støtte til flyrutekjøp på om lag 95 mill. kr (14 % av total kostnad med kjøp av regionale flyruter) i Sogn og Fjordane ut i frå kostnadane med gjeldande anbod 2016 - 2020.

Gjennomføring

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

Det er rekna at det det vil vere behov for rundt 2 ekstra årsverk i kvar region for å kunne overta ansvaret for regionale flyruter. Rapporten slår fast fylkeskommunane har nær kjennskap til lokale og regionale behov. Dei er difor godt eigna til å vurdere behovet for dei ulike flyrutene opp mot kvarandre, og med alternativ ressursbruk. Fylkeskommunane manglar kompetanse til å vurdere tekniske og operative tilhøve ved rutedrifta i samband med kjøp av regionale flyruter og må bruke Luftfartstilsynet til denne typen vurderingar.

Rapporten synleggjer to moglege modellar for gjennomføring av flyrutekjøp:

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

Det viktigaste argumentet for at regionane fritt kan gjennomføre flyrutekjøp slik dei sjølv vil, er at det vil vere mest i samsvar med hensikta i regionreforma.

Dagens regleverk er ikkje til hinder for å delegere kompetansen til kjøp av regionale flyruter til regionane, men det bør vurderast om departementet skal vere klageinstans for eventuelle vedtak i regionane med rett til å overprøve/instruere den regionale myndigheita i si utøving av skjønn. Det vil vere nødvendig å endre enkelte føresegner i den norske forskrifta for kjøp av regionale flyruter.

Dersom regionane får ansvaret for flyrutekjøp, vil dei stå fritt til å gjennomføre kjøpa som dei sjølv vil, men det bør vere samfunnsøkonomisk ønskjeleg og i regionane sin eigen interesse å ev. etablere eit samarbeid mellom regionane. Eit samarbeid kan mogleggjere koordinering av anbods-område, tider for anbodsutlysing, kontraktskrav og kontakt med m.a. Luftfartstilsynet, Avinor og Samferdsledepartementet.

Konsekvensar av ei overføring av ansvar til regionane

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

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

Det vil vere forskjell på kva som gir rett prioritering i regionaløkonomisk forstand og kva som gir rett prioritering i samfunnsøkonomisk forstand. Ein regional modell kan gjere det enklare å sjå og prioritere dei lokale behova. Ei meir effektiv prioritering blir gjort mogleg ved at regionane ikkje lenger har eit incentiv til å overdrive betydinga 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 føre til auka administrative kostnader, om lag 8 ekstra årsverk nasjonalt. Forskjellen i kostnadane mellom ein regional og ein statleg modell vil bli større dersom regionane ikkje klarer å samarbeide om anbodsutlysingar. Utan samarbeid er det ein fare for at anboda vert utforma slik at det ikkje vert mogleg for flyselskapa å utnytte stordriftsfordelar. Dette vil gje auka produksjonskostnader og regionane vil få mindre flyruter for ein gitt sum pengar. Konklusjonen er at konkurransesituasjonen vil bli lite endra som følgje av ev. overføring til regionane.

Andre opplysningar

Rapporten er sendt til fylkeskommunane Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Etter det vi kjenner til kan Nordland vere

positive til å overta ansvaret for dei regionale flyrutene. Finnmark er i mot overføring av ansvar til regionane og fryktar at dei frie midlane kan bli brukt til andre samferdsleformål i andre delar av ein ny stor region. I Troms er spørsmålet ikkje avklara.

3. Vurderingar og konsekvensar

Fylkesrådmannen viser til KS sitt høyringsnotat av 6. mai 2012 til Meld. St. 22 (2015-16) «Nye folkevalgte regionar – rolle, struktur og oppgaver». I høyringsnotatet har KS lagt til grunn at dei nye folkevalde regionane sin legitimitet må styrkjast gjennom betre rammevilkår, kompetanse- og oppgåveoverføring. KS peikar 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 og Sogn og Fjordane og vil såleis bryte med generalistprinsippet. Stortinget har vedteke at det regionale folkevalde nivået i framtida skal bestå av ca. 10 regionar. I ein ev. ny regionstruktur vil dette ansvaret berre gjelde nokre få regionar. Fylkesrådmannen vil også peike på at samansettinga av dei nye regionane ikkje er klare enno. På vestlandet er det inngått ein intensjonsplan mellom Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane om ein framtidig region, der berre Sogn og Fjordane har regionale flyruter i dag.

Fylkesrådmannen kjenner ikkje til at nokre fylke har bedt om å få overta dette ansvaret, heller ikkje Sogn og Fjordane. For Sogn og Fjordane sin del meiner fylkesrådmannen det er mest tenleg at oppgåva ligg til Samferdsledepartementet også i framtida. Både gjeldande krav og ev. framtidige krav til m.a. flysikring vil føre til at vi vil ha liten styring på kostnadssida. Eventuelle auka i kostnader som følgje av nye krav, kan føre til eit redusert flytilbod eller reduksjon i andre kollektivtilbod/infrastrukturtiltak i regionen.

Oslo Economics meiner det vil vere behov for 8 nye årsverk i dei nye regionane dersom ansvaret for kjøp av regionale flyruter vert overført dit. Det er vist til at dagens fylkeskommunar har kompetanse og kapasitet til å gjennomføre kjøp av rutetenester på buss, ferje og hurtigbåt i dag og at dei dermed også vil vere i stand til å gjennomføre kjøp av regionale flyruter. Reint anbods-teknisk er nok dette rett, men kjøp av regionale flyruter er styrt av eit anna lovverk i tillegg til lov om offentlege innkjøp. Samla sette er dette kompetanse fylkeskommunane ikkje har i dag, men som Samferdsledepartementet har.

Rapporten konkluderer med at tilskot til kjøp av regionale flyruter bør gjevast som rammetilskot gjennom ei særskild fordeling dersom ansvaret skal overførast til regionane. Fylkesrådmannen har ikkje merknader til at det ev. vert gjort slik – viss overføringa vert gjennomført. Føresetnaden for ein slik modell må vere at faktiske kostnader med flyrutekjøpet i dagens anbod vert lagt til grunn og at ev. framtidig kostnadsvekst vert kompensert. Dette siste har kommunesektoren til dels dårlege erfaringar med.

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 eigne 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. Det vert trekt fram at ei overføring av ansvaret vil føre til auka administrative kostnader. Forskjellen i kostnadane mellom ein regional og statleg modell vil bli større dersom regionane ikkje klarer å samarbeide om anbudsutlysingar. Modellen legg med andre ord opp til eit samarbeid/samordning om anbudsutarbeiding og utlysing mellom dei aktuelle regionane. Fylkesrådmannen trur det kan vere mogleg å få til eit samarbeid om anbod i dei tre nordlegaste fylka, men meiner det kan vere vanskelegare å etablere eit slikt samarbeid mellom dei tre nordlegaste fylka og Sogn og Fjordane. I dag er dette to ulike anbodsområde 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 produksjons-kostnader og regionane vil få mindre flyruter for ein gitt sum pengar.

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

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

Det er og har vore ulike faglege synspunkt på fordelane/ulempene med overføring av dette ansvaret til regionane. Fylkesrådmannen viser i denne samanheng til ein rapport frå Møre-forsking (1999), som konkluderte med at fordelane med å flytte kjøp av ruter til fylkes-kommunalt nivå var større enn ulempene. Ein rapport frå ECON (2000) konkluderte med det motsette.

4. Konklusjon

Etter fylkesrådmannen si vurdering vil ulempene med å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter frå staten til nye folkevalde regionar vere større enn fordelane. Ei slik overføring vil også bryte med generalistprinsippet, då dette berre vil gjeld for få av dagens fylke. Fylkesrådmannen vil rå FU til å gå imot at ansvaret for kjøp av regionale flyruter vert overført til nye folkevalde regionar.