

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Lars-Tore Rydland
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Innspill til arbeidet med ny kostnadsnøkkel for båt og ferje

Innledning

Nordland og Troms er store båt- og ferjefylker som får betydelige reduksjoner i rammetilskuddet som følge av det nye inntektssystemet. Dagens kostnadsnøkkel for båt og ferje har uheldige effekter som det er viktig å bøte på i arbeidet med nye kriterier. Kriteriene bør vurderes nærmere i forhold til hva som er reelle kostnadsdrivere innen sektoren. I hovedsak er det produksjonsrelaterte faktorer som avgjør kostnadsnivået, kombinert med regionale merkostnader som følge av manglende konkurranse. Næringslivets transportbehov er et svært viktig hensyn i planleggingen av transporttilbudet.

Transportbehov og -tilbud er ikke bare en følge av antall innbyggere, men har sin hovedbegrunnelse i geografi og avstander, samt næringslivets behov for transport. Fylkeskommunens kostnader følger i hovedsak av planlagt kapasitet og produksjon, og kostnadene varierer i liten grad med antall personer som benytter tilbudet. Så lenge tilbudet må opprettholdes gir færre reisende like høye utgifter og lavere inntekter. Tjenestenivået innenfor samferdsel i Nordland og Troms må kunne beskrives som nøkternt. Relativt få reisende med kollektivtilbudet krever likevel betydelig subsidiering fra fylkeskommunen for at tilbudene skal kunne opprettholdes.

De siste årene har vi opplevd betydelig kostnadsøkning innenfor samferdselssektoren. Vi står dermed overfor en situasjon der rammetilskuddet blir lavere og vi samtidig har kostnadsøkning. Dette dilemmaet gjør at det ikke er mulig å videreføre driften på dagens nivå. I økonomiplanen har vi derfor vært nødt til å ta konsekvensene av de reduserte overføringene ved å planlegge reduksjoner i tjenestetilbudet. Dette rammer også investeringer i skolebygg og fylkesveg, fornyelse av båt- og ferjeflåten og satsing på nyere og mer miljøvennlig teknologi. Det vises i denne sammenheng til EU-direktiv 2004/54/EU om tunnelsikkerhet. Det vises også til Innst. 147 S (2014–2015) fra energi- og miljøkomiteen. Her ber Stortinget regjeringen sørge for at kollektivtrafikken i 2025 som hovedregel benytter null- eller lavutslippsteknologi eller klimanøytralt drivstoff. Manglende fullfinansiering av tunnelsikkerhetsforskriften og stortingets vedtak om lavutslipp og klimanøytralt drivstoff i kollektivtrafikken vil ha store økonomiske konsekvenser for fylkeskommunene.

Behov for sjøtransport

Befolkningstall alene må ikke tillegges for stor vekt. Også verdiskaping og lokalisering av bedrifter må vektlegges. Bedriftene er etablert der forholdene for verdiskaping og vekst er best. Bedriftsetableringer er ofte basert på nærhet til ressurser og innsatsfaktorer i produksjonen, men næringslivet er også avhengig av tilgang til markedet. Når inntektssystemet utformes må det tas

Adresse: Postmottak Tlf.: 75 65 00 00
Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
8048 Bodø

Økonomi
Økonomi
Heidi Theodorsen
Tlf: 75 65 01 55

Besøksadresse: Prinsensgate 100

hensyn til hvor ressursene fins og verdiene skapes. Næringslivets transportbehov må tillegges stor vekt ved prioriteringer innen samferdselsområdet. Her har fylkeskommunene en viktig rolle å fylle, spesielt i forhold til sjøtransport. Selv om antall reisende er relativt lavt vil næringslivet ha behov for et godt utbygd rutenett til sjøs.

Oppdrettsaktiviteten langs kysten utløser store transportbehov. Nordland har 10 operative lakseslakterier spredt over hele fylket. Flere av slakteriene har utfordrende logistikk-løsninger og alle er viktige næringsaktører i sitt lokalmiljø. Produktene er ferskvare og pålitelige transportløsninger er svært viktig. 55% av oppdrettslaksen i Nordland produseres av 4 slakterier som må benytte fylkesvegferje for å komme til fastlandet. Alle slakteriene forventer økning i produksjonen.

Nordland og Troms har et stort antall sjømataktører innenfor tradisjonelt fiskeri som er avhengig av gode transportløsninger. Det foregår et betydelig transportarbeid på sjø som ikke registreres i den offentlige/kommunale havnestatistikken. Båttransport i regi av fylkeskommunen er eneste relevante transportalternativ for befolkning og næringsliv svært mange steder. Fartøyene får derfor også en viktig beredskapsfunksjon, f.eks. ved sykdom og ulykker. Mange av båtrutene har også en viktig funksjon i transport av skoleelever.

Årsaker til at det er kostnadskrevende å operere sjøtransport er bl.a.:

- Det er behov for mange ferjer, lokal- og hurtigbåter for å betjene en spredt befolkning
- Det er svært mange anløp, flere lange ruter og høy produksjon.
- Nye fartøy og modernisering av flåten krever store investeringer. Nye fartøy medfører høye investeringer/driftskostnader som følge av farvannsklassifisering.
- Fartøy må ha en viss størrelse for å kunne operere trygt på værharde strekninger. Det kan bety større fartøy enn det markedsmessige grunnlaget tilsier.
- Det er stor slitasje på fartøy som følge av vær- og klimatiske forhold, mange anløp, høy produksjon, store avstander, føring av last mv.
- Det er store sesongsvingninger i transportbehovet som påvirker fartøystørrelsen, bl.a. i forhold til viktige satsingsområder (fiskeri, turisme, landbruk)
- For mange ruter er inntektene lave som følge av begrenset befolkningsgrunnlag

Kostnadsdrivere for hurtigbåtdriften

Hurtigbåtene har en svært viktig funksjon i nærings-, person- og pendlertilbudet i store deler av fylket og dekker en funksjon som vanskelig kan erstattes av andre transportmidler, siden bårutene i stor grad er rettet inn mot distrikter uten fast vegforbindelse. Kostnadsutviklingen for hurtigbåtdriften er påvirket av overgang fra gamle nettokontrakter til kontrakter basert på bruttoanbud. I tillegg er det få tilbydere. På bakgrunn av høy kostnadsvekst er anbud blitt avlyst og ny utlysning foretatt med reduserte fartøyskrav. Det viser seg i ettertid at reduksjon i fartøyskrav har resultert i sterke reaksjoner fra kommuner og brukere.

Transporttilbudet er i stor grad bygd opp som følge av avstander og geografi, og ikke ut fra trafikkmengde. Kostnadsnivået er derfor en konsekvens av produksjon/rutetilbud og ikke markedstilpasset ut fra befolkningsgrunnlaget. De faktorer som i størst grad påvirker kostnadene er:

- Antall samband
- «Skreddersydde fartøy» - gods, kjølfrys, kran, bølgehøyde, flo/fjære mv.
- Mer produksjonsorientert enn markedsorientert

- Skoleskyss – egne skoleruter

Kostnadsdrivere for ferjedriften

Flere lange rutesamband i tilhørende høyt klassifiserte (værutsatte) farvann bidrar til at kostnadene pr. samband blir relativt høye. Stor verdiskapning langs den ytterste kyststripen, blant annet gjennom lokalisering av lakseslakterier på øyer, understreker avhengigheten av tilstrekkelige transportløsninger. Kostnadene må også forventes å øke i de kommende år grunnet behov for oppgradering av gammelt og lite hensiktsmessig materiell i mange samband.

Flere samband betjenes i dag av til dels gamle og små fartøy med lave eller ingen kapitalkostnader. Kostnadene tilknyttet driften av disse sambandene forventes å øke vesentlig når nyere og større materiell kreves gjennom kommende anbudsutsetninger. Høyere standardkrav til ferjene (krav gjennom lover/forskrifter) og trafikkvekst (flere avganger og/eller større ferjer) er blant faktorene som bidrar til økte kostnader. Det er i dag behov for økt ferjekapasitet på flere av sambandene for å tilrettelegge for realisering av verdiskapingspotensialet.

Lakseslakteriene representerer en næring i vekst og vil generere stor og økende verdiskapning også i framtiden. Også annen næringsaktivitet, bl.a. innenfor turistbaserte næringer, kan vise til en positiv utvikling. Opprettholdelse av aktivitet og videre vekst forutsetter opprettholdelse av tilfredsstillende transportløsninger.

I likhet med flere andre kystfylker har Nordland og Troms en utfordrende geografi. Den oppdelte geografien gir seg utslag i at det enkelte ferjesamband i de fleste tilfeller betjener flere steder. Bare et mindretall av sambandene pendler mellom to steder. Det er ikke uvanlig at et samband betjener 5-6 ulike steder og i løpet av et år gjennomfører svært mange anløp. Dette påvirker antall anløp/distanser som utføres.

Som tidligere beskrevet medfører blant annet geografi, demografi og næringsaktivitet at det er svært kostnadskrevenende å opprettholde et tilfredsstillende transporttilbud både sett i forhold til folketall og antall samband. Forslag til fordeling av ferjemidler utelukkende ut fra antall samband i det enkelte fylke anses som et lite representativt fordelingskriterium. Viktige kostnadsdrivere for ferjedriften er bl.a.:

- Antall samband
- Lengde på rutesamband – distanse og overfartstid
- Mannskap – ruteplanen er ofte slik at vi trenger 1,5 eller 2,5 (evt. flere) skift, men det er bare mulig å tilsette i hele stillinger slik at det «blir overkapasitet på mannskap»
- Farvannsklasse
- Km-produksjon pr. år
- Kapasitet – fartøyskapasitet og næringsaktivitet
- Antall fartøy på samband/rute
- Åpningstid
- Antall anløpssteder
- Store sesongvariasjoner i etterspørsel

Utfordringer med dagens inntektssystem

Det er ikke bare kostnadsnøkkelen for båt og ferje som bør vurderes. Det er en rekke utfordringer med dagens inntektssystem.

Større vekting av innbyggertall

Det nye inntektssystemet har større vekting av innbyggertall og lavere vekting av spredt bosetting. Dette medfører en betydelig omfordeling fra periferi til sentrale strøk. For buss/bane er dette positivt sett fra storbyenes perspektiv. For Nordland og Troms blir det vanskelig å opprettholde tilbud når det mange steder blir stadig færre reisende å fordele kostnadene på.

Lite fokus på produksjon og behov

Som påpekt er stadig større vekt på befolkningstall svært uheldig som fordelingskriterium fordi det ikke tar hensyn til at hurtigbåten, ferjen, vegen og bussen må gå dit folk bor og varer skal leveres. Selv om det er få reisende må tilbudet være der, og jo lengre avstander og mer krevende de naturgitte forholdene er, jo høyere er kostnadene og jo strengere er sikkerhetskravene.

Ikke tilpasset små kystsamfunn med høy produktivitet og verdiskaping

I mange små samfunn langs kysten er verdiskapingen pr innbygger svært høy. Verdiskapingen som skjer på slike steder kan ikke flyttes til mer sentrale strøk. Det er naturgitte forhold og nærhet til ressurser som er grunnlaget for aktiviteten. I tillegg til transportbehov har næringsliv og befolkning i øy- og kystsamfunn behov for de samme tjenester som alle andre. Hvis inntektssystemet ikke skal virke sentraliserende må tjenestetilbud på slike steder gis uttelling i modellen.

Hensynet til kostnadsøkning

Fylkeskommunene må dekke økte kostnader utover ordinær prisvekst innenfor egen ramme. Det medfører kutt i viktige tjenestetilbud som følge av eksterne forhold som vi ikke kan påvirke.

Logisk brist i kostnadsnøkkelen for båt og ferje

Kostnadsnøkkelen for båt og ferje representerer et brudd med forutsetningen om et nøytralt og objektivt inntektssystem siden fylkeskommunen kan påvirke hvor stort rammetilskuddet blir ved å øke antall ferjesamband og regnskapsførte kostnader til hurtigbåtdriften. Dersom kriterier i inntektssystemet bygger på historisk kost gir det i liten grad insentiver til omstilling og effektivisering. I stedet sementeres tjenestetilbudet. Hvis lavere kostnader medfører lavere inntekter blir det vanskelig å realisere nødvendig omstilling. Det nytter lite å redusere antall ferjesamband eller kostnader til hurtigbåtdriften hvis begge deler vil gi lavere rammetilskudd i neste omgang. Samferdselsnøkklene bør vektlegge kriterier som gjenspeiler reelle behov hos næringsliv og befolkning.

Løser ikke ekstraordinære utfordringer

Å lage et rettferdig inntektssystem som objektivt favner alle de ulike kostnadsdriverne knyttet til samferdsel i et langstrakt land, er en vanskelig oppgave. I stedet for å prøve å lage et system som fanger opp alle utfordringer kan det være enklere å målrette midler inn mot spesielle forhold. Fylkene er ulike og det samme er utfordringene. Spesielt gjelder dette for distriktsfylker med lange avstander, spredt befolkning og stort behov for sjøvegs transport. Det samme kan sies om områder med sterk vekst og høy befolkningskonsentrasjon i store bysentre. Tildeling av egne midler til ekstraordinære utfordringer vil bidra positivt, men forutsetter midler i tillegg til den ordinære rammen som fordeles til fylkeskommunene.

Innføring av normativ modell

Inntektssystemet har som målsetting å utjevne økonomiske forskjeller mellom fylkeskommunene, slik at man kan tilby likeverdige og gode tjenester over hele landet. Likevel er det ikke definert hva likeverdige tjenester er. Isteden bruker man regnskapsdata, som representerer eksisterende

tjenestenivå, som grunnlag for å dimensjonere den enkelte fylkeskommunes inntekter. Å tilpasse modellen til regnskapstallene står i strid med intensjonen om å gi likeverdige tjenester. Lave rammer i forhold til faktisk behov, dårlig økonomi og kutt i viktige tjenestetilbud gir lavere regnskapstall, som igjen gir lavere rammer gjennom inntektssystemet.

Eksisterende tjenestenivå er svært ulikt utover landet. Det er kanskje mest synlig innenfor kollektivtrafikken. Når eksisterende tjenestenivå legges til grunn ved å bruke regnskapstall, blir resultatet at fylkeskommunene aldri settes i stand til å tilby likeverdige tjenester. Vi anbefaler i stedet å utvikle en normativ modell for fordeling av inntekter mellom fylkene. Da tar man utgangspunkt i behovene og hvordan tjenestene bør være.

Økt tapskompensasjon

I påvente av et nytt og bedre inntektssystem bør tapskompensasjonen økes og trappes opp i overgangsperioden. Økt tapskompensasjon til de fylkeskommunene som kommer dårlig ut av det nye inntektssystemet vil rette opp uheldige utslag og skjevheter ved dagens system. Tapskompensasjon bør også prisjusteres, slik at verdien av kompensasjonen opprettholdes over tid.

Konklusjon

Hensikten med inntektssystemet er å bidra til et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Behovene vil variere avhengig av geografi, næringsstruktur, befolkningsmønster mv., men inntektssystemet og tjenestetilbudet skal kompensere for ulikheter, ikke forsterke dem. Større vektning av innbyggertall og lavere vektning av spredt bosetting har gitt en betydelig omfordeling fra periferi til sentrale strøk. For å få et bedre inntektssystem må det legges større vekt på reelle behov og utfordringer i fylkene og mindre vekt på befolkningstall og historiske regnskapstall.

Vi har forventninger til kommuneproposisjonen for 2018 og resultatet av den nye gjennomgangen av samferdselskriteriene. Vi forventer at kriteriene blir mer treffsikre i forhold til faktiske behov og kostnadsdrivere som fylkene har på samferdselsområdet. Inntil et nytt og bedre inntektssystem med større normative innslag foreligger, må tapskompensasjonen trappes opp for å redusere uheldige og utilsiktede utslag av dagens inntektssystem. Vi forventer at skjevheter rettes opp slik at vi kan tilby tjenester som oppfyller befolkningens og næringslivets transportbehov og gir videre muligheter for utvikling og verdiskaping.

Med vennlig hilsen

Knut Petter Torgersen
fylkesråd for økonomi
Nordland fylkeskommune

Gerd H. Kristiansen
fylkesråd for plan og økonomi
Troms fylkeskommune

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Hovedmottakere:

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep

0032

OSLO

Hovedmottakere:
Kopi til: