

Saksbehandlar: Øystein Hunvik, Samferdsleavdelinga  
 Sak nr.: 16/6235-6

## **Innspel til rapport om kostnadsnøkkelen for båt og ferje.**

### **Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding/gjere slikt vedtak:**

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune meiner Møreforsking sin rapport fangar opp dei sentrale utfordringane med kostnadsnøkkel for ferje og hurtigbåt. Fylkeskommunen meiner inntektssystemet sine nøklar bør bygge på normative modellar. Vi stør såleis Møreforsking si normative tilnærming til ferjenøkkelen.
2. Sambandsmodellen - slik den er presentert i rapporten - er eit betre ferjekriterium i kostnadsnøkkelen enn dagens modell, der fylka får kompensasjon ut frå tal samband. Vi stør difor Møreforsking si tilnærming om å nytte sambandsmodellen ved etablering av kostnadsnøkkelen, og vidare medianmodellen for oppdatering og årleg vedlikehald.
3. Det bør arbeidast vidare med å få fram normative modellar for alle delkostnadsnøklane i samferdslenøkkelen.
4. Staten må tilpasse den økonomiske ramma slik at fylkeskommunane får dekka auken i kostnader i samband med innføring av 2. og 3. generasjons anbod.
5. Staten ønskjer at fylkeskommunane skal innføre lav- og nullutslepp på ferje og hurtigbåt. Staten må legge til rette for auke i overføringane for å dekke dei faktiske kostnadane med det grøne skiftet.

#### Vedlegg:

- Brev frå KMD datert 07.02.2017: Invitasjon til å kome med innspel til rapport om kostnadsnøkkelen for båt og ferje
- Rapport frå Møreforsking: Utgiftsbehov til ferje og hurtigbåt – utredning av fylkeskommunale forskjellar.

## **SAKSFRAMSTILLING**

### **1. Bakgrunn for saka**

Møreforsking Molde har på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurdert endringar i delkostnadsnøkkelen for båt og ferje i inntektssystemet for fylkeskommunane. Departementet ønskjer å få tilbakemelding frå sektoren om innhaldet og tilrådingane i rapporten.

#### *Dagens fordelingsnøkkel for båt og ferje*

Gjennom utgiftsutjamninga i inntektssystemet skal fylkeskommunane i prinsippet få full kompensasjon for kostnadsskilnader i tenesteytinga som dei ikkje kan påverke sjølve. Kompensasjonen skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som består av ulike kriterium med vektor. Kriteria for ferje og båtar er per i dag tal på ferjesamband og ein fylkesfaktor for båtar berekna ut frå netto driftsutgifter ekskl. avskrivningar dei siste tre åra.

Utgiftsutjamninga gjennom kostnadsnøkkelen er ei rein omfordeling mellom fylkeskommunane. Det som blir trekt inn frå fylkeskommunar med eit berekna utgiftsbehov under gjennomsnittet, blir delt ut att til fylkeskommunar med eit berekna utgiftsbehov over gjennomsnittet. Storleiken på beløpet som blir fordelt om gjennom kostnadsnøkkelen (det samla utgiftsbehovet), blir berekna med utgangspunkt i KOSTRA-tal for netto driftsutgifter til dei tenestene som inngår i

nøkkelen. Sektorvektene, dvs. kor stor vekt dei ulike delkostnadsnøkklane skal ha i den samla nøkkelen, er basert på kvar sektor sin del av dei samla utgiftene dei siste tre åra.

Fylkeskommunane skal berre få kompensasjon for kostnadsskilnader dei ikkje kan påverke sjølve, og det er difor sett visse krav til kva type kriterium som kan inngå i inntektssystemet. Kriteria skal vere objektive (dvs. dei skal ikkje vere moglege å påverke av fylkeskommunane), baserte på offisiell statistikk og moglege å oppdatere jamleg.

#### *Ny rapport om delkostnadsnøkkelen for båt og ferje*

Oppdraget til Møreforsking var å kome med innspel til korleis delkostnadsnøkkelen for båt og ferje kan forbeholdast. Målet var å finne ein delkostnadsnøkkel som er betre eigna til å fange opp variasjonar i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunane, og som i større grad er basert på objektive kriterium.

Rapporten frå Møreforsking (MF) skal vere eit fagleg innspel til utarbeiding av ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje slik at fordelinga mellom fylka skal vere basert på objektive kriteria.

Rapporten synleggjer utfordringane med fastsetjing av objektive kriteria for hurtigbåt. Konklusjonen til MF er at det er vanskelig å lage ein fordelingsnøkkel på hurtigbåt. Utfordringane som dei ikkje finn svar på er:

1. Klar definisjon av eit hurtigbåtsamband
2. Kva samband som skal vera ein del av kriteriedata for ein fordelingsnøkkel for hurtigbåt
3. Etablere standard for servicenivå og kapasitet, t.d. ut frå ein definert minste transport-standard.
4. Nasjonale takstretningslinjer for hurtigbåt
5. Eit klart bedra datagrunnlag på sambands- og ev. strekningsnivå, for å kunne forklare skilnader i kostnader og inntekter mellom fylka.

I rapporten presenterer MF forslag til eit nytt kriterium for ferjer, men har ikkje kome fram til tilsvarande for hurtigbåt.

Rapporten tek utgangspunkt i å definere ein nasjonal standard på ferje m.a. ut frå kor mange bilar som vert transportert, strekningslengde og fartsområde. Ut frå desse faktorane vil ein kunne seie noko om kor mange ferjer det må vere i sambandet, kva type ferje, nødvendig bemanning osv.

I det vidare arbeidet har dei lagt til grunn ein nasjonal standard som låg inne i NTP 2010-19:

FV-klasse	Standardklasse NTP	Frekvens (avganger per døgn, hverdager)	Stiv frekvens, i timer	Åpningstid (fra 1. til siste avg.), i timer, hverdag	Åpningstid (fra 1. til siste avg.), i timer, lørdag/søndag
FV 1	>2500 PBE ÅDT	36	12	24	24
FV 2.1	1000-2500 PBE ÅDT	30		18	16
FV 2.2	1000-2500 PBE ÅDT, >20 km	Kontinuerlig drift			
FV 3.1	500-1000 PBE ÅDT, takstzone 1-4	25		18	16
FV 3.2.1	500-750 PBE ÅDT, takstzone 5-	Kontinuerlig drift		18	16
FV 3.2.2	750-1000 PBE ÅDT, takstzone 5-	22		18	16
FV 4.1	100-500 ÅDT PBE, takstzone 1-4	21		16	15
FV 4.2	100-500 ÅDT PBE, takstzone 5-9	15		16	14
FV 4.3	100-500 ÅDT PBE, takstzone 10-20	8		16	
FV 4.4	100-500 ÅDT PBE, takstzone 21-	Kontinuerlig drift			
FV 5	<100 PBE ÅDT	Egne vurderinger			

Formålet med å definere ein slik standard er likebehandling av fylkeskommunane. Fylkeskommunen skal få overføring frå staten i forhold til kva FV-klasse sambanda ligg i. Dersom ein fylkeskommune vel å tilby t.d. frekvens og opningstid ut over standarden er det ein kostnad

fylkeskommunen sjølv må dekke. I motsett fall der tilbodet vert redusert i forhold til FV-klasse, skal det ikkje føre til trekk i overføring frå staten.

Kostnader med fråtrekk for inntekter blir estimert for kvar av FV-klassane i tabellen. MF har brukt innrapporterte data frå fylkeskommunane og samanlikna det med ein reknemodell Statens vegvesen har. For Sogn og Fjordane fylke sine ferjer er det mindre enn 1% avvik mellom faktiske kostnader og kostnader berekna i modellen.

Møreforsking presenterer to ulike modellar for nytt ferjekriterium.

- Sambandsbasert modell
- Medianbasert modell.

Begge modellane byggjer på ei normativ tilnærming og bereknar dei normerte kostnadene for ferjesambanda.

Skilnaden mellom modellane er kva nivå berekningane blir gjort på. I den sambandsbaserte modellen er utrekningane gjort for kvart enkelt samband. I den medianbaserte modellen er utrekningane gjort på standardklassenivå.

I fylgje MF er ein viktig skilnad mellom dei to modellane at det vil vere arbeidskrevjande å oppdatere kriteriedata for den sambandsbaserte modellen. Det kan bety at ein ikkje kan rekne med jamleg oppdatering av kriteriedata viss denne modellen blir lagt til grunn. MF tilrår difor at den sambandsbaserte modellen vert lagt til grunn ved etablering av kostnadsnøkkelen, medan ein nyttar den mindre arbeidskrevjande, medianbaserte modellen til årleg oppdatering.

KMD er interessert i alle relevante innspel om rapporten, og ønskjer særleg vurderingar av:

- Den metodiske tilnærminga som er lagt til grunn
- Korleis analysane og utrekningane er gjennomført
- Om det er sentrale forhold som ikkje er fanga opp i analysane
- Om Møreforsking sine modellar kan danne grunnlag for eit nytt ferjekriterium i kostnadsnøkkelen
- Kva for ein av Møreforsking sine modellar som eventuelt vil vere best eigna som utgangspunkt for eit nytt ferjekriterium i kostnadsnøkkelen
- Møreforsking sine modellar samanlikna med dagens ferjekriterium

Rapporten er tydeleg på at delkostnadsnøkkelen blir brukt til å omfordele midlar. Ev. endringar i delkostnadsnøkkelen vil ikkje ha innverknad på nivået på den samla ramma som blir fordelt etter båt- og ferjenøkkelen.

#### *Prosessen vidare*

KMD vil presentere prosjektet for Stortinget i kommuneproposisjonen for 2018, som blir lagt fram i mai. Ev. forslag til endringar i kostnadsnøkkelen på bakgrunn av Møreforskings rapport vil òg bli presenterte i kommuneproposisjonen.

KMD har førebels ikkje teke stilling til innhaldet i rapporten eller til om dei vil foreslå endringar i delkostnadsnøkkelen for båt og ferje. Dei vil ta synspunkta til fylkeskommunane med i vurderingane før dei eventuelt kjem med forslag til endringar i nøkkelen, og ber derfor om innspel.

## **2. Vurdering**

Fylkesrådmannen ser positivt på at MF sitt arbeid tek utgangspunkt i at det bør ligge normative retningslinjer til grunn for berekning av eit utgiftsbehov. Manglande normative standardar på hurtigbåtsida er bakgrunn for at MF ikkje kjem med tilråding til fordelingsnøkkel på dette området.

Innleiingsvis vil fylkesrådmannen få uttrykke at det bør arbeidast vidare med å få ei normativ forankring av alle element i inntektssystemet generelt og innanfor samferdslenøkkelen sine delnøklar spesielt.

Fylkesrådmannen ser utfordringane med å lage ein rettferdig kostnadsnøkkel på hurtigbåt. Sidan MF ikkje har kome med noko tilråding til fordelingsnøkkel på hurtigbåt vil uttalen vår konsentrere seg om fordelingsnøkkel på ferje.

MF har gjort eit grundig arbeid med å definere dei faktorane som påverkar kostnadane med drift av ferjer. Utgangspunktet er at fylka *i prinsippet skal få full kompensasjon for kostnadsskilnader i tenesteytinga som dei ikkje kan påverke sjølve.*

Rapporten syner kva faktorar fylkeskommunane kan påverke, delvis påverke eller ikkje påverke. Fylkeskommunane kan påverke for eksempel opningstid, frekvens og takst, medan vêrforhold og fartsområde er utanfor det som kan påverkast.

For å få detaljert kunnskap om alle sambanda i landet har MF samla inn data om følgjande:

- *Sambandsnamn*
- *PBE ÅDT 2013-2015*
- *Rundturlengde i km (tur/retur)*
- *Fartsområde*
- *Operatør*
- *Netto tilskot*
- *Billettinntekter 2013-2015*
- *Andre inntekter*
- *Planlagd utsegla distanse*
- *Størrelsen på ferje(r) i sambandet*
- *Tal ferjer i sambandet*
- *Bruk av alternativ framdriftsteknologi*
- *Kontraktsform (netto/brutto)*

Med data ovanfor meiner MF dei har vore i stand til å berekne operatørane sine kostnader med kvart enkelt samband.

MF presenterer to alternative modellar i rapporten sin – medianbaser og sambandsbasert.

Medianbasert tilnærming har nokre openberre feilkjelder som gjer at det ikkje vert vurdert som objektivt. M.a. vil den modellen gi lægre kostnader på Askvoll – Gjervik – Fure – Værlandet sidan den ikkje opnar for 2 ferjer slik det er behov for.

Fylkesrådmannen er samd i tilrådinga i rapporten om å gå vidare med sambandsbasert tilnærming for på den måten å få fordeling ut frå mest mulig objektive kriterium. Med den sambandsbaserte tilnærminga vert kvart samband vurdert opp mot kostnader i sin FV-klasse. Med dagens ordning får fylkeskommunen like stor overføring for Daløy – Haldorsneset som blir trafikkert av ei 11 bilers ferje og Askvoll – Gjervik – Fure – Værlandet som vert trafikkert av to 50 bilers ferjer. Sogn og Fjordane får mindre del av overføringane frå staten med den nye sambandsbaserte tilnærminga. Fylkesrådmannen er likevel klar på at det er ei meir rettferdig og objektiv ordning som er å føretrekkje framfor dagens.

Storleiken på den økonomiske ramma er svært viktig for fylkeskommunane, men dette er ikkje ein del av arbeidet som vert gjort i denne omgangen. For fylkeskommunane er det likevel avgjerande at ramma er tilpassa den faktiske kostnadsutviklinga. Vi er i ferd med å starte opp 2. generasjon anbudskontraktar på fylkesvegferjer. Sjølv om vi har vore nøkterne og brukt standarden ovanfor og staten sin konkurransegrunnlagsmal, har kostnadane våre auka med 44 %.

Staten er tydelege på at dei ønskjer at fylkeskommunane skal innføre lav- og nullutslepp på både ferje og hurtigbåt. I enkelte rapportar blir det estimert ein kostnadsauke på inntil 100 % ved overgang til hydrogen. Det er viktig at vi går for eit grønt skifte og at staten gjer fylkeskommunane i stand til å oppfylle ønsket om nullutslepp frå kollektivtrafikken. I så fall må overføringa til fylkes-kommunane aukast tilsvarande.

### **3. Konklusjon**

Fylkesrådmannen meiner Møreforsking har laga ein grundig rapport som fangar opp dei sentrale utfordringane med kostnadsnøkkel for ferje og hurtigbåt, og støttar framlegget om innføring av ein objektiv modell for dekking av kostnader med drift av ferje og hurtigbåt. Sambandsmodellen for ferjer slik den er presentert i rapporten, er eit betre kriterium enn dagens modell der fylka får kompensasjon ut frå tal samband. Fylkesrådmannen støttar difor Møreforsking si tilnærming om å nytte sambandsmodellen ved etablering av kostnadsnøkkelen, og vidare medianmodellen for oppdatering og årleg vedlikehald.

Fylkesrådmannen meiner også at det bør arbeidast vidare med å få fram normative modellar for alle delkostnadsnøklane i samferdslenøkkelen.

Sjølv om dette ikkje er ein del av høyringa no, ønskjer fylkesrådmannen å minne om at det er nødvendig å justere den økonomiske ramma slik at fylkeskommunane får dekkja kostnadsauken ved innføring av 2. og 3. generasjons anbod, samt lav- og nullutsleppsteknologi i tråd med det grøne skiftet.