



Kilde: Wikimedia

Overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter

Utredning på vegne av Samferdselsdepartementet

OE-rapport 2016-29

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om Simonsen Vogt Wiig

Simonsen Vogt Wiig er blant landets største advokatfirmaer, med til sammen ca. 180 advokater. Selskapet dekker alle juridiske fagområder og har bransjekunnskap innen en rekke fagfelt, herunder luftfart og offentlig sektor.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere. Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger.

Overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter / 2016-29

© Oslo Economics, 15. september 2016

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 996 28 812

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget	6
2. Historisk utvikling og status for regionale flyruter	7
2.1 Introduksjon til regionale flyruter	7
2.2 Debatt rundt dagens organisering av flyrutekjøp	8
2.3 Utvikling i samlede kostnader	8
2.4 Fremtidig behov for regionale flyruter	11
3. Dagens organisering – statlig ansvar for flyrutekjøp	13
3.1 Statlig kjøp av regionale flyruter	13
3.2 Anskaffelsesprosessen	13
3.3 Regelverk	15
4. Alternativ organisering - regionalt ansvar for flyrutekjøp	16
4.1 Tilskuddsordning	16
4.2 Gjennomføring	22
4.3 Behov for endring og tilpasning av norsk regelverk	25
4.4 Oppsummering av anbefalt regional organisering	26
5. Konsekvenser av ansvarsoverføring til regionene	27
5.1 Forutsetninger for vurderingene	27
5.2 Hvilken organisering gir riktig prioritering av flyruter mot andre tiltak?	27
5.3 Hvilken organisering gir lavest kostnader for det offentlige?	30
5.4 Andre forhold	32
5.5 Samlet vurdering	32
6. Referanseliste	34
Vedlegg 1: FOT-krav	36
Vedlegg 2: Oversikt over regionale flyruter	37
Vedlegg 3: Tilskuddsordninger til fylkeskommunene	38
Vedlegg 4: Kostnadsnøkler for fylkeskommunene i 2016	41

Sammendrag og konklusjoner

Formålet med kjøp av regionale flyruter er å sikre et godt flytilbud der det ikke finnes grunnlag for kommersiell drift. Ansvar for dette kan overføres fra statlig til regionalt forvaltningsnivå. Hvilken organisering, statlig eller regional, som gir mest effektiv prioritering av midler avhenger av om gevinstene med prioritering mellom regionale tiltak er større enn gevinstene med prioritering mellom statlige tiltak. Lander man på at en regional modell gir en mest effektiv prioritering, må en vurdere dette opp mot en viss økning i offentlige kostnader, sammenlignet med en statlig organisering.

Bakgrunn og mandat

Oslo Economics har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet utredet konsekvensene av å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter fra statlig til regionalt forvaltningsnivå. I vår analyse har vi først beskrevet hvordan kjøp av regionale flyruter organiseres i dag. Deretter har vi utredet hvordan kjøp av regionale flyruter kan organiseres, dersom ansvaret overføres til regionene. Til slutt har vi vurdert konsekvensene av å overføre ansvaret til regionene.

Dagens organisering

Regionale flyruter betegner de flyrutene staten subsidierer gjennom kjøp av forpliktelse til offentlig tjenesteyting (FOT) fra flyselskaper. Formålet med kjøp av regionale flyruter er å sikre et godt flytilbud der det ikke finnes grunnlag for bedriftsøkonomisk lønnsom drift. De regionale flyrutene er hovedsakelig lokalisert i de tre nordligste fylkene og i Sogn og Fjordane. I tillegg finnes enkelte ruter i Nord- og Sør-Trøndelag, samt Møre og Romsdal.

Årlig tilskudd til kjøp av regionale flyruter i statsbudsjettet har økt fra 522 millioner kroner i 2002 til 699 millioner kroner i 2015, målt i 2015-kroner (opp 34 prosent). Antall passasjerer har økt tilsvarende og gjennomsnittlig tilskudd per passasjer har holdt seg relativt stabilt.

I dag er det Samferdselsdepartementet som har ansvar for kjøp av regionale flyruter. Det blir i dag arrangert én anbudskonkurranse for rutene i Sør-Norge og én for Nord-Norge, samt én for helikopterruten Værøy – Bodø. Widerøe er eneste tilbyder på flere av rutene.

Alternativ regional organisering

Det finnes flere måter å organisere kjøp av flyruter regionalt. Vi har i rapporten utredet flere varianter av tilskuddsordninger, gjennomføringsmodeller og samarbeidsløsninger. Vår vurdering er at tilskudd til kjøp av regionale flyruter bør gis som frie midler, dersom ansvaret skal overføres. Dermed vil regionene stå fritt til å prioritere mellom fly-, samferdsel- og andre tiltak. Tilskuddene kan gis gjennom særskilt fordeling, basert på historiske bevilgninger. Fordeling av tilskudd basert på kostnadsnøkler er mindre aktuelt fordi det sannsynligvis ville medføre en omfordeling av tilskuddsmidlene mellom regionene. Det vil ikke være i tråd med hensikten bak regionale flyruter. Øremerking av midler vil hindre regional omprioritering og etter vårt syn være i strid med formålet til regionreformen.

Regionene har i dag relevante ressurser og kompetanse på kjøp av transporttjenester som buss og ferje. Hvis regionene får ansvaret for flyrutekjøp vil de stå fritt til å gjennomføre kjøpene som de vil. Det vil være samfunnsøkonomisk ønskelig, og i regionenes egeninteresse, å etablere et samarbeid mellom regionene. Et slikt samarbeid kan muliggjøre koordinering av anbudsområder, tider for anbudsutlysning, kontraktskrav og kontakt med blant annet Luftfartstilsynet, Avinor og Samferdselsdepartementet.

Konsekvenser av en ansvarsoverføring til regionene

Konsekvensene av en ansvarsoverføring vurderes etter to hovedkriterier:

- Hvilken organisering gir riktig prioritering av regionale flyruter sett opp mot andre tiltak?
- Hvilken organisering gir et gitt flyrutetilbud til lavest mulig kostnader for det offentlige?

Potensielt er det forskjell på hva som gir riktig prioritering i regionaløkonomisk forstand, og hva som gir riktig prioritering i samfunnsøkonomisk forstand. En regional modell kan gjøre det enklere å se og prioritere de lokale behovene. En mer effektiv prioritering muliggjøres av at regionene ikke lenger har et insentiv til å overdrive

betydningen av de regionale flyrutene for å bli tildelt midler. Imidlertid kan det føre til at nasjonale interesser ikke blir godt nok ivaretatt. Hvilken organisering som gir den mest effektive prioriteringen avhenger om en legger til grunn at gevinstene med regional prioritering mellom flyruter, buss, fylkesveger og andre tiltak er større enn gevinstene med nasjonal prioritering mellom flyruter, flyplasser, riksveger og øvrige formål.

Lander man på at en regional modell gir en mest effektiv prioritering, må en vurdere dette opp mot en viss økning i offentlige kostnader. Overføring av ansvaret vil føre til økte administrative kostnader, rundt åtte ekstra årsverk nasjonalt. Denne kostnaden tilsvarer ca. ett prosent av samlede utgifter til regionale flyruter på 699 millioner kroner i 2015. Kostnadsforskjellene mellom en regional og en statlig modell vil bli større dersom regionene ikke klarer å samarbeide om anbudsutlysninger. Uten samarbeid er det fare for at anbudene utformes på en måte som ikke gjør det mulig for flyselskapene å utnytte stordriftsfordeler. Det vil gi økte produksjonskostnader og regionene vil få mindre flyruter for en gitt sum penger. En eventuell gevinst i form av bedre prioritering kan da forsvinne i økte kostnader.

Konkurransesituasjonen vil mest sannsynlig endres lite av en overføring av ansvaret til regionene. På den ene siden kan samfunnet risikere at anbudsområdene blir for små, noe som kan svekke konkurransen ved at det blir mindre attraktivt for nye leverandører å etablere seg. Et for lite anbudsområde kan, i likhet med et for stort anbudsområde, gi en fordel til den dominerende aktør, som kan fordele faste kostnader på flere mindre, uavhengige anbudsområder. På den andre siden kan flyselskapenes visshet om det er konkurranse mellom ulike regionale formål styrke det offentlige kjøpermakt. Ved en ansvarsoverføring vil kjøpermakten være avhengig av hvordan bevilgningene til regionene justeres. Ligger bevilgningene fra departementet til regionene fast, kan flyselskapene oppleve reell konkurranse fra andre regionale formål.

1. Om oppdraget

Oslo Economics har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomført en analyse av konsekvenser ved overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter fra statlig til regionalt forvaltningsnivå. Oppdraget tar utgangspunkt i en fremtidig regional struktur med ca. 10 folkevalgte regioner.

Bakgrunnen for oppdraget er Meld. St. nr. 22 (2015-2016) «Nye folkevalgte regioner». I stortingsmeldingen foreslår regjeringen å utrede om ordningen med kjøp av innenlandske flyruter kan overføres til regionalt folkevalgt nivå (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Oppdraget har bestått i å belyse fordeler og ulemper ved at oppgaven med flyrutekjøp overføres fra statlig nivå, samt å vurdere hvordan oppgaven best kan organiseres ved en eventuell overføring. Vi har i arbeidet med oppdraget tatt utgangspunkt i følgende tre hovedspørsmål:

- Dersom ansvaret for flyrutekjøp overføres til regionene, hvordan bør det organiseres?
- Hvilket forvaltningsnivå gir riktig prioritering av flyrutekjøp mot andre tiltak?
- Hvilket forvaltningsnivå gir lavest kostnader for det offentlige for et gitt flyrutetilbud?

Oppdraget er gjennomført i perioden 5. juli – 15. september 2016.

Fremgangsmåte

Vi har utredet en mulig overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter som følger:

Først har vi dokumentert den historiske utviklingen og status for regionale flyruter (kapittel 2) og hvordan staten kjøper regionale flyruter i dag (kapittel 3).

Deretter har vi utredet hvordan kjøp av regionale flyruter kan organiseres, dersom ansvaret skal overføres til regionene (kapittel 4). Til slutt har vi

vurdert fordeler og ulemper med dette konkrete forslaget til regional organisering, sammenlignet med dagens statlige ordning (kapittel 5).

Informasjonskilder

Analysen er utarbeidet på bakgrunn av en kombinasjon av litteraturstudier, intervjuer med relevante aktører og egne vurderinger.

Advokatselskapet Simonsen, Vogt Wiig har vært samarbeidspartner og har hatt ansvar for juridiske vurderinger.

Relevant litteratur

For å kartlegge eksisterende finansiering og gjennomføring av flyrutekjøp, har vi gjennomgått stortingsmeldinger, statsbudsjett, veiledere, høringsbrev, anbudsinvitasjoner og tidligere utredninger om regionale flyrutekjøp. Se referanseliste for oversikt over relevant litteratur.

Intervjuer

I forbindelse med utredningen har vi intervjuet nøkkelpersoner i følgende virksomheter:

- Luftfartsseksjonen i Samferdselsdepartementet
- Vegseksjonen i Samferdselsdepartementet
- Prosjektsekretariatet for Nye folkevalgte regioner i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommuneøkonomiseksjonen (kommunalavdelingen) i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Samferdselssjefer i fylkeskommunene i Finnmark, Troms, Nordland og Sogn og Fjordane
- Kommunesektorens Sentralorganisasjon (KS)
- Avinor
- Luftfartstilsynet
- Widerøe
- Danish Air Transport (DAT)

Opplysningene vi har fått gjennom disse intervjuene inngår som bakgrunnsinformasjon i utredningen. Alle konklusjoner og vurderinger i analysen er våre egne. Vi vil gjerne takke intervjuobjektene for deres bidrag til utredningen.

2. Historisk utvikling og status for regionale flyruter

Innenlands flytrafikk i Norge drives i all hovedsak kommersielt. Rutetilbud og billettpriser styres i utgangspunktet av markedet, og alle flyselskap innenfor EØS-området kan etablere flyruter. For å sikre et godt flytilbud over hele landet, foretar staten kjøp av flytransport på enkelte ruter der det ikke finnes grunnlag for bedriftsøkonomisk lønnsom drift. Dette gjøres gjennom kjøp av forpliktelse til offentlig tjenesteyting (FOT) fra flyselskaper.

I det videre definerer vi *regionale flyruter* som flyruter som driftes med enerett, underlegges FOT-kriterier og finansieres ved statlig kjøp, i motsetning til *kommersielle flyruter*. De regionale flyrutene som er gjenstand for statlig kjøp er hovedsakelig lokalisert i de tre nordligste fylkene og i Sogn og Fjordane. I tillegg finnes enkelte ruter i Nord- og Sør-Trøndelag, samt Møre og Romsdal. De fleste rutene er rettet inn mot Oslo, Bergen, Trondheim og Bodø, eller andre regionale lufthavner.

2.1 Introduksjon til regionale flyruter

Frem til 1997 ble de regionale flyrutene driftet gjennom konsesjoner, der Samferdselsdepartementet godkjente ruteprogram, takster og rabatter etter søknad fra flyselskapene (hovedsakelig Widerøe). Fra 1997 ble denne ordningen erstattet med en ordning der visse ruter eller ruteområder ble underlagt forpliktelse til offentlig tjenesteyting (FOT). De

overordnede rammer for bruken av FOT er at denne «pålegges ruteflygninger til en lufthavn som betjener en randsone eller en utviklingsregion, eller på en svakt trafikkert rute til en regional lufthavn, dersom ruten anses vital for den økonomiske utviklingen i regionen». (Samferdselskomiteen, 1995). Rutene kjøpes gjennom anbudskonkurranser, organisert av Samferdselsdepartementet.

2.1.1 Formålet med regionale flyruter

Staten støtter regional luftfart gjennom sin støtte til regionale flyruter og gjennom subsidieringen av flyplasser (via Avinor).

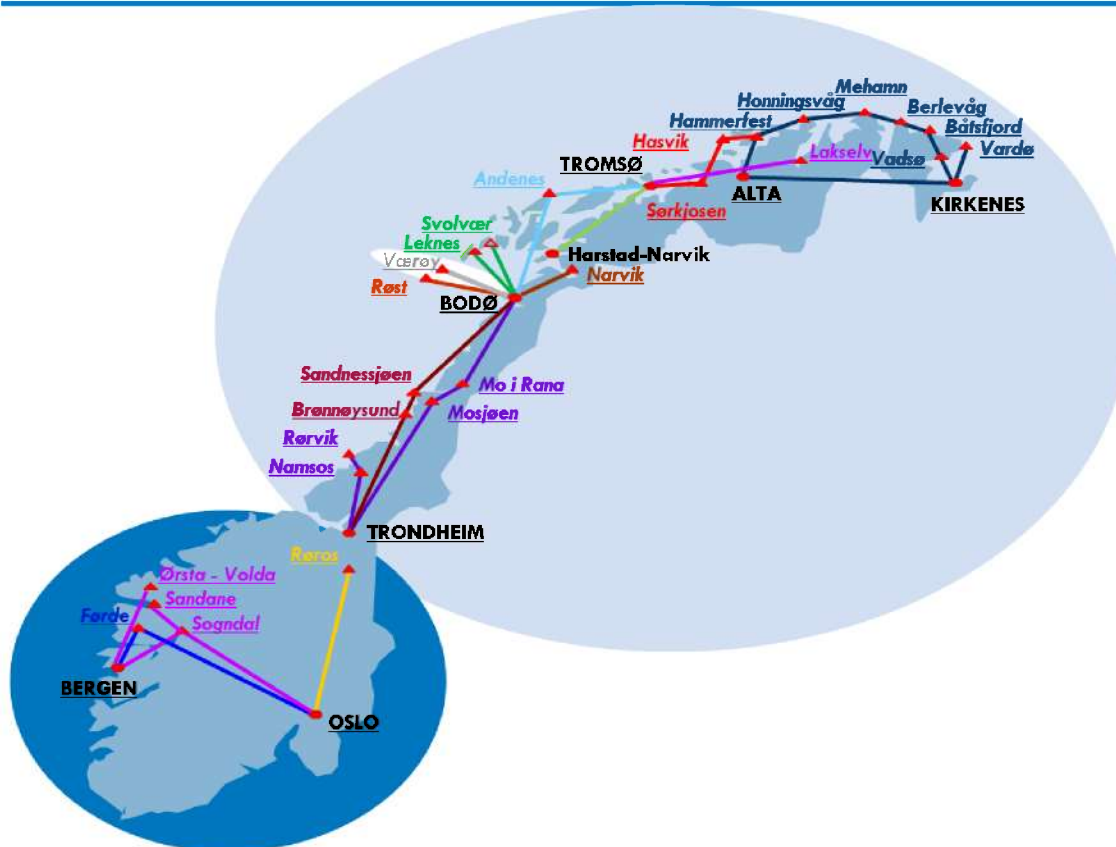
Formålet med statens støtte til regional luftfart er å redusere avstandsulempene og bidra til velfungerende distrikter og stabil sysselsetting og bosetting i hele landet (Regjeringen, 2014). Videre har Staten begrunnet støtten til regionale flyruter med formålet om å «sikre en rask og effektiv forbindelse som knytter distriktene og de sentrale delene av landet nærmere sammen» (Samferdselskomiteen, 1995).

2.1.2 Oversikt over regionalt flyrutenett i Norge

Det regionale flyrutenettet består av 22 ruteområder, som dekker forbindelser til og fra 35 lufthavner. Figuren under illustrerer rutene og lufthavnene som utgjør det regionale flyrutenettet. De angitte linjene mellom lufthavner viser eksisterende FOT-ruter.

I inneværende kontraktperiode fra 2016 til 2020 ble alle ruteområdene i Sør-Norge (mørk/blå sirkel) utlyst i samme anbudskonkurranse. Tilsvarende er alle ruteområdene i Nord-Norge (lys/lilla sirkel), med unntak av Værøy-Bodø, utlyst i samme anbudskonkurranse for perioden 2017-2022.

Figur 2-1 Regionale flyruter i Norge, og kobling av ruteområder i de seneste anbudsinvitasjonene



Kilde: Samferdselsdepartementet.

2.2 Debatt rundt dagens organisering av flyrutekjøp

Det har vært to hovedinnvendinger mot dagens organisering av regionale flyrutekjøp. For det første er det blitt påpekt at den skaper incentiver til å utøve lokalt press for overdreven pengebruk på regionale flyruter. For det andre er det hevdet at konkurransen i anbudsordningen er begrenset. Dagens ordning kan i tilfelle føre til feil prioritering mellom flytilbud og andre tiltak og høyere kostnader for det offentlige for et gitt flytilbud.

I 1999 bestilte Samferdselsdepartementet og daværende Kommunal- og regionaldepartementet en utredning av rett forvaltningsnivå for kjøp av regionale flyruter. Rapporten fra Møreforskning konkluderte med at fordelene med å flytte kjøp av ruter til fylkeskommunalt nivå var større enn ulempene. (Hervik, 1999). Incentivproblemet ville bedres ved at tilskuddsmidlene ville inngå i fylkenes rammetilskudd. Dermed ville brukerne i større grad måtte betale for flyrutene. Forhandlingsmakten til det offentlige ville bedres ved at regionene ville få faste budsjettbegrensninger, og ved at flyselskapene måtte «konkurrere» med andre fylkeskommunale prioriteringer.

I 2000 bestilte Widerøe en rapport fra ECON som kom til motsatt konklusjon (ECON, 2000). Den peker på at det ikke er sikkert at fylkeskommunene i større grad enn staten vil evne å stå imot lokalpolitisk press. Rapporten belyser også potensielle problemstillinger knyttet til å finne objektive kriterier i inntektssystemet, mulig nedprioritering av samfunnsøkonomisk lønnsomme flyruter, samt samordning mellom regional og øvrig luftfartsvirksomhet.

Utredningene i 1999 og 2000 ledet ikke til at ansvaret for flyrutekjøp ble overført til fylkeskommunene. I 2010 bestilte Samferdselsdepartementet en ny utredning om anbudsordningen for regionale flyruter. Rapporten, skrevet av Transportøkonomisk institutt, påpekte at statens kostnader til regionale flyruter har økt og at det er liten grad av konkurranse. I tillegg nevnes det at bedre vegnett og kommersielle flytilbud gjør at vilkårene for statsstøtte bør revurderes (Jon Inge Lian, 2010).

2.3 Utvikling i samlede kostnader

Det har vært en økning i statlig kjøp til innenlandske flyruter over tid. Denne økningen kan ha flere årsaker. En årsak kan være økning i antall ruter som inngår i

det regionale flyrutenettet. En annen årsak kan være endringer i passasjerantallet. En tredje årsak kan være at manglende konkurranse om drift av flyrutene medfører utnyttelse av monopolmakt hos leverandørene. En fjerde årsak kan være endringer i skatter og avgifter som flyselskapene kan kreve kompensert gjennom reforhandlinger.

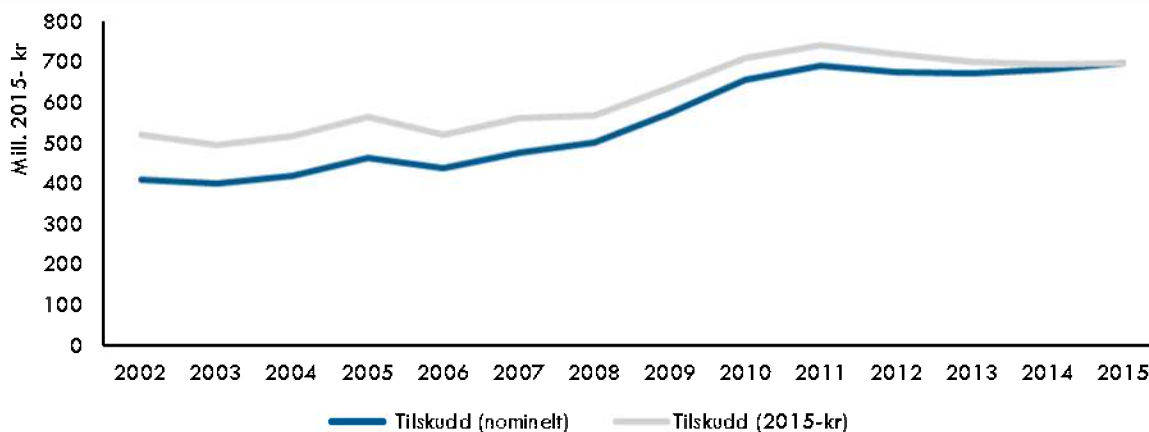
Dette kapitlet ser først på utvikling i samlede kostnader. Deretter ser vi på utviklingen i ruter som

inngår i det regionale flyrutenettet. Til sist ser vi på utviklingen i passasjerantall, og beregner gjennomsnittlig tilskudd per passasjer.

2.3.1 Utvikling i statlig kjøp

Figur 2-2 viser utviklingen i statlig kjøp fra 2002 til 2015. Den blå (mørke) linjen illustrerer utviklingen i nominelle kostnader, mens den grå (lyse) linjen viser prisjustert utvikling i 2015-kr.

Figur 2-2 Utvikling i statlig kjøp av regionale flyruter 2002-2015



Kilde: Samferdselsdepartementet.

Totalt har det prisjusterte årlige tilskuddet til statlig kjøp av regionale flyruter målt i 2015-kr økt fra 522 mill. i 2002 til 699 mill. i 2015. Dette tilsvarer en økning på 34 prosent.

Tilskuddet økte hvert år fra 2003 til 2011, med unntak av 2006. Nedgangen i 2006 skyldes blant annet at FOT-ruten fra Stokmarknes ble tatt ut. Fra 2012 har det vært en liten nedgang i statlig kjøp av regionale flyruter, når man justerer for prisutviklingen.

2.3.2 Utvikling i antall ruter

Det regionale flyrutenettet er i dag delt opp i 22 ruteområder som dekker forbindelser til og fra 35 flyplasser.

Siden det første anbudet ble lyst ut for perioden 1997-2000, har FOT-rutenettet vært relativt stabilt. Mellom 2000 og 2016 var rutenettet tilnærmet uendret. Siden 2000 er følgende endringer blitt gjort:

- Fagernes-Oslo og Røros-Oslo ble inkludert i FOT-rutenettet i hhv. 2000 og 2001
- I inneværende kontraktsperiode for flyrutene i Sør-Norge (2016-2019) er Florø-Oslo, Florø-Bergen, Ørsta-Volda-Bergen og Fagernes-Oslo tatt ut av FOT-rutenettet
- Stokmarknes-Bodø ble tatt ut av FOT-rutenettet i 2006
- Harstad/Narvik-Tromsø ble inkludert i FOT-rutenettet fra og med 2012
- I neste kontraktsperiode for regionale flyruter i Nord-Norge (2017-2022) tas Narvik-Bodø ut av FOT-rutenettet

Se vedlegg 2 for mer informasjon.

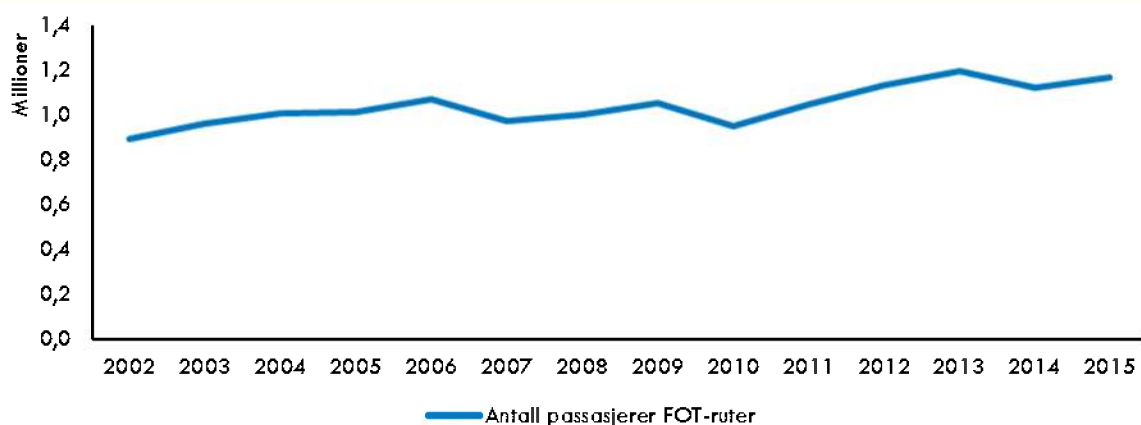
2.3.3 Utvikling i antall passasjerer på regionale flyruter

Figur 2-3 viser utvikling i samlet antall passasjerer på FOT-ruter fra 2002 til 2015. Passasjertallene baserer seg til dels på estimater.¹

¹ Mange av lufthavnene som inngår i det regionale flyrutenettet har i tillegg til FOT-trafikk også kommersiell trafikk. Avinors statistikk over passasjerer som reiser til og fra flyplassene skiller ikke mellom FOT-trafikk og øvrig innenlandstrafikk. For å beregne utviklingen i antall passasjerer på FOT-ruter, har vi benyttet historiske FOT-

passasjertall for årene 2000, 2003, 2007, 2010 og 2013 som oppgis i aktuelle anbudsinvitasjoner. For øvrige år har vi benyttet gjennomsnittlig andel FOT-trafikk i nærmeste referanseår i samme kontraktsperiode for å estimere antall FOT-passasjerer.

Figur 2-3 Utvikling i antall passasjerer på FOT-ruter 2002 - 2015



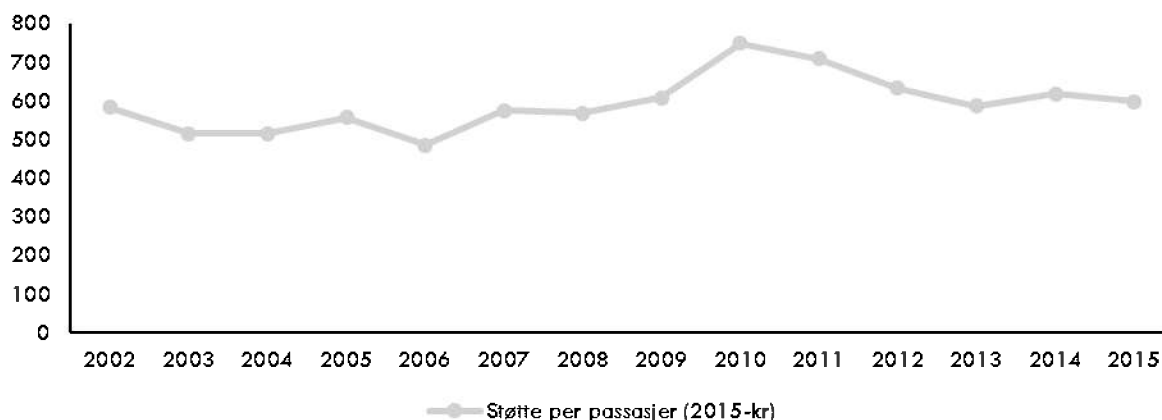
Kilde: Avinor, Årlig passasjerstatistikk 1999-2016 samt anbuds konkurranser for regionale flyruter.

Figuren viser at antallet passasjerer som benytter FOT-ruter har økt i perioden. Totalt årlig passasjerantall har gått fra 0,9 mill. i 2002 til 1,17 mill. i 2015. Dette tilsvarer en estimert økning i FOT-passasjerer på 31 prosent.

2.3.4 Utvikling i tilskudd per passasjer

Ved å dividere totalt statlig kjøp per år med antall passasjerer på de regionale flyrutene, finner vi utviklingen i gjennomsnittlig tilskudd per passasjer. Figur 2-4 viser hvordan gjennomsnittsstøtte per passasjer har utviklet seg fra 2002 til 2015.

Figur 2-4 Utvikling i tilskudd per passasjer 2002-2015 (2015-kr).



Kilde: Samferdselsdepartementet og Avinor.

Totalt har gjennomsnittlig tilskudd per passasjer økt med 2,5 prosent, fra 583 kr i 2002 til 598 kr i 2015 (2015-kr). Dette tilsvarer økningen i samlede utgifter i perioden (34%), justert for økningen i antall passasjerer (31%).

2.3.5 Mulig forklaring på kostnadsutvikling på regionale flyruter

Oppsummert ser vi at statlig kjøp til regionale flyruter har økt med 34 prosent fra 2002 til 2015. Veksten i passasjerantall i samme periode har vært omtrent like stor. Tilskudd per passasjer har vært nokså stabilt, dersom en ser perioden under ett.

En skal imidlertid være forsiktig med å tolke utviklingen i passasjerantall som en forklaring på at kostnadene til statlig kjøp har økt. Avhengig av den underliggende årsaken kan økning i totalt antall passasjerer både redusere og øke kostnader til regionale flyruter

- Økning i antall passasjerer innenfor kapasitetsgrensene på en eksisterende FOT-rute vil isolert sett redusere behovet for tilskudd, fordi billettinntektene øker. Dermed kan tilskudd per passasjer reduseres. Dersom passasjergrunnlaget blir sterkt nok til at ruten kan driftes kommersielt, så vil denne tas ut av FOT-rutenettet (eksempel: Florø-Oslo og Florø-Bergen).

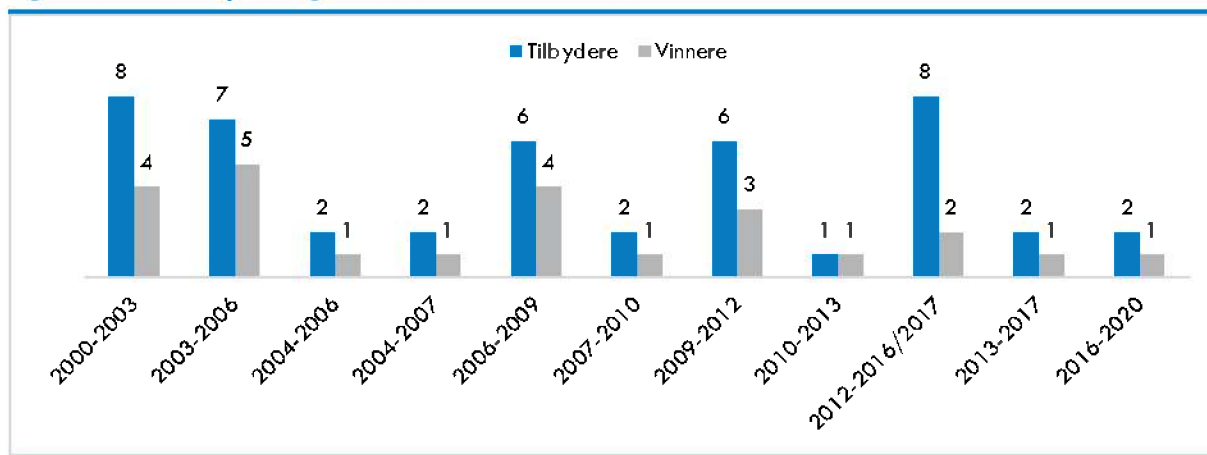
- Dersom økningen i antall passasjerer på en gitt rute fører til behov for å kjøpe økt kapasitet (flere avganger eller seter), kan det føre til økt tilskuddsbehov.
- Flere passasjerer som en følge av innlemming av en ny rute vil øke behovet for tilskudd. Dersom ruten har færre passasjerer per tilskuddskrone enn gjennomsnittet av eksisterende ruter vil også tilskuddet per passasjer øke.
- Mindre effektiv drift av det regionale flyrutenettet, slik at operatørens samlede kostnader per rute øker. Dette kan skyldes endrede krav, suboptimale anbudsområder eller andre årsaker.
- Økt margin hos flyoperatørene, for eksempel på grunn av lavere konkurranse.
- Økte avgifter, for eksempel flyplassavgift eller arbeidsgiveravgift.

Også andre faktorer kan tenkes å forklare kostnadsøkningen til flyrutekjøp:

2.3.6 Konkurransen om regionale flyruter

Det har siden oppstarten i 1997 vært gjennomført en rekke anbudskonkurranser om drift av det regionale flyrutenettet. Figur 2-5 viser antall tilbydere og vinnere av regionale flyruter for kontraktperiodene fra 2000 frem til i dag.

Figur 2-5 Antall tilbydere og vinnere av drift av FOT-ruter



Kilde: Samferdselsdepartementet.

Det har vært to tilbydere på deler av rutenettet siden 2013. Konkurransen har ofte vært begrenset til mer "enkle" ruter, med lengre rullebane etc. På ruteområder med kort rullebane har Widerøe ofte vært eneste tilbyder. En viktig årsak er at Dash8-100 flyet er det eneste flyet som har trykkabin, over 30 seter og som kan ta av på 800 meter rullebane. Det finnes få Dash8-100 fly i Europa og Widerøe har en betydelig andel av disse. (Jon Inge Lian, 2010).

Det er en utfordring for staten at én operatør i mange områder står i en monopolsituasjon. En eneleverandør vil ha svakere insentiver til å drive kostnadseffektivt enn i en situasjon med sterk konkurranse. I tillegg vil eneleverandøren kunne ha mulighet til å hente ut høyere marginer. Konsekvensen kan være høyere kostnader for det offentlige.

Samtidig som få tilbydere i anbudskonkurransene er en utfordring, så kan stordriftsfordeler tale til fordel for at en aktør drifter store deler av (eller hele) nettet. Det regionale flyrutenettet spenner over en rekke mindre flyplasser i store deler av landet, og en stor

aktør vil ha bedre mulighet til å utnytte flymateriell og gjøre en optimal tilpasning av rutetider mellom ulike ruter. Dersom det regionale flyrutenettet driftes av en rekke mindre aktører, så vil det kunne begrense muligheten til å koordinere de ulike rutene samt bruke materiell på en effektiv måte.

Det er dermed en avveining mellom ineffektivitet som følge av manglende konkurranse på den ene siden, og ineffektivitet som følge av manglende utnyttelse av stordriftsfordeler på den andre siden. At en aktør drifter store deler av flyrutenettet, kan tenkes å medføre kostnadseffektivitet på grunn av muligheten til å koordinere de ulike ruteområdene. At kun én aktør har mulighet til å utnytte stordriftsfordelene vil imidlertid være en utfordring i konkurranseøymed.

2.4 Fremtidig behov for regionale flyruter

Utvikling av alternativ infrastruktur, samt endringer i grunnlaget for kommersiell luftfart, påvirker behovet

for regionale flyruter. I senere år har disse faktorene muliggjort en reduksjon i antall regionale flyruter.

Økt passasjerantall er årsaken til at rutene Florø-Oslo og Florø-Bergen tas ut av FOT-rutenettet i neste kontraktsperiode. Det samme gjelder for Ørsta/Volda-Oslo.² Når den nye Hålogalandsbrua bygges i 2017, så vil reisetiden mellom Narvik lufthavn og Evenes lufthavn reduseres med nesten 30 minutter. Som følge av dette skal Narvik lufthavn og flyruten Narvik-Bodø legges ned.

Takket være disse endringene vil antall regionale flyruter reduseres fra 36 i forrige anbudsperiode til 31 i neste.

Det kan være grunn til å tro at nye infrastrukturprosjekter vil bidra til å redusere behovet for regionale flyruter ytterligere.

Dersom det skal bygges en stor flyplass på Helgeland anbefaler Avinor at den erstatter to lokale flyplasser. Dersom denne anbefalingen tas til følge vil det redusere behovet for regionale flyruter til området. Også andre prosjekter, som eksempelvis ferjefri E39 på Vestlandet, kan muliggjøre ytterligere nedleggelse som følge av at alternativ transportstandard bedres.

² Det motsatte er tilfellet for ruten Fagernes-Oslo. Her er passasjergrunnlaget så lavt at tilskudd per passasjer er langt høyere enn billettinntektene. I følge TØI (Jon Inge Lian,

2010) var i 2010 gjennomsnittlig tilskudd per passasjer på Fagernes-Oslo kr 2670, mens maksimaltakst per enkelttur var kr 844.

3. Dagens organisering – statlig ansvar for flyrutekjøp

Anskaffelsen av regionale flyruter gjennomføres som en anbudskonkurranse i tråd med EØS-regelverket. Det er Samferdselsdepartementet som lyser ut og tildeler kontrakter som gir enerett på flyrutedrift for inntil fire år av gangen i Sør-Norge og inntil fem år av gangen i de nordligste fylkene.³

3.1 Statlig kjøp av regionale flyruter

Samferdselsdepartementet er øverste myndighet for luftfarten i Norge, med eierstyring av Avinor og etatsstyring av Luftfartstilsynet. Departementet har i tillegg ansvaret for gjennomføring av anskaffelser av regionale flyruter.

Det er Luftfartsseksjonen, underlagt Luft-, post- og teleavdelingen i Samferdselsdepartementet, som har ansvar for spesifisering, koordinering og gjennomføring av innkjøp. Luftfartstilsynet, som har hovedansvaret for tilsynet med norsk luftfart, fungerer som rådgiver for departementet i anskaffelsesprosessen.

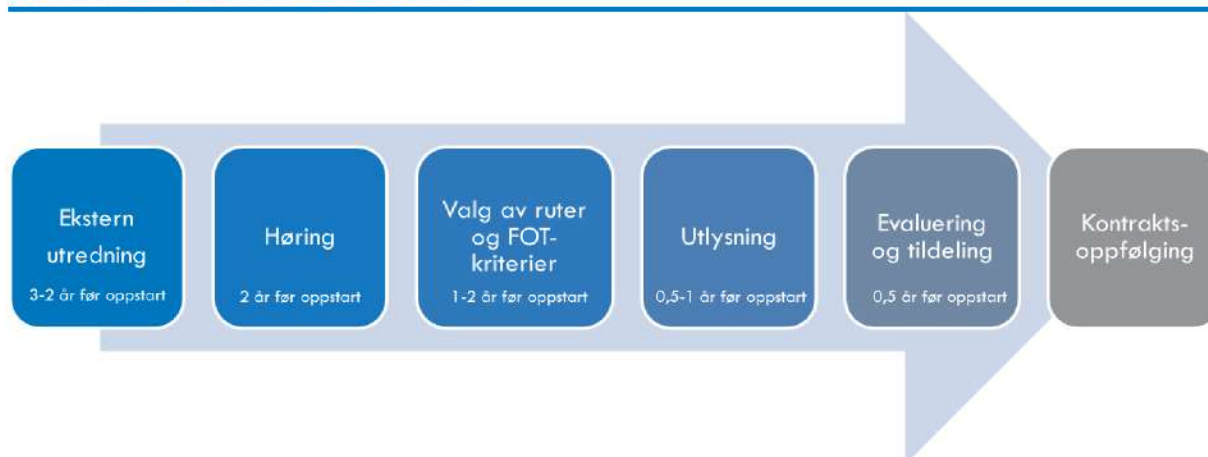
Kontraktene som inngås mellom departementet og operatør er nettokontrakter, det vil si at operatører får beholde alle inntekter som trafikktilbudet genererer. I tilbudene trekkes budsjetterte inntekter ved flyrutedriften fra budsjetterte kostnader og fortjeneste for å beregne operatørens kompensasjonskrav. Det er det avtalte kompensasjonskravet som ligger til grunn for tilskuddene operatøren mottar i driftsperioden. Departementet utbetaler kompensasjonen månedlig. Etter hvert driftsår justeres kompensasjonsbeløpet etter konsumprisindeksen (KPI).

Operatør er ansvarlig for inntekts- og kostnadsrisiko i flyrutedriften. Dersom resultatet blir dårligere enn budsjettert som følge av at inntektene blir lavere eller kostnadene høyere enn forventet, har Samferdselsdepartementet ikke plikt til å kompensere for avviket. Dersom resultatet blir bedre enn forventet, beholder operatøren gevinsten.

3.2 Anskaffelsesprosessen

Selve anskaffelsesprosessen av regionale flyruter kan deles inn i seks faser, illustrert i Figur 3-1. Avsnittene under forklarer hver enkelt fase.

Figur 3-1 Statlig kjøp av regionale flyruter



Kilde: Samferdselsdepartementet. Merk at tidsforløpet kan variere mellom anskaffelser, og at tidsbruken i figuren er ment som anslag.

3.2.1 Ekstern utredning

For at en flyrute skal kunne inngå i Forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT), så krever EU/EØS og norske regler at den er viktig for et områdes sosiale og økonomiske utvikling, samt at det ikke finnes andre adekvate transporttilbud. Utover disse overordnede prinsippene innebærer EØS-avtalen ingen klare

kriterier for hvilke ruter som bør inkluderes i det regionale flyrutenettet.

Før utlysning av nye kontrakter gjøres det vanligvis en ekstern utredning som vurderer behovet for regionale flyruter. En slik ekstern utredning bestilles av Samferdselsdepartementet 2 til 3 år før anskaffelsene lyser ut. De eksterne utredningene gjennomført i

³ For kontrakter i Nord-Norge er maksimal kontraktsperiode fem år

forkant av de seneste anskaffelsene har vært mer omfattende enn tidligere. Mens tidligere analyser hovedsakelig bestod av rene trafikkdatainnhentinger, så inneholder senere utredninger også analyser av kriterier for kjøp, vurdering av kommersialisering, utarbeidelse av trafikkprognoser, vurdering av konkurransetiltak etc.

3.2.2 Høring

Basert på den eksterne utredningen utarbeider Samferdselsdepartementet et høringsbrev der de ber om innspill til utforming av anbudet. Formålet med høringen er å innhente informasjon, vurderinger og prioriteringer fra instanser som påvirkes av flytilbudet i regionen. Brevet sendes ut på høring til berørte fylkeskommuner, med oppfordring om at disse innhenter synspunkter fra relevante aktører (herunder kommuner, regionale helseforetak, Posten Norge og andre aktører i næringslivet og organisasjoner).

I tillegg sendes det brev til andre instanser som flyselskap, NHO, LO, Parat, konkurransetilsynet, Avinor m.fl. Høringen er normalt to år før oppstart av kontrakt, og høringsfristen skal normalt være tre måneder.

3.2.3 Valg av ruter og FOT-kriterier

Etter at Samferdselsdepartementet har mottatt hørings svar fra fylkeskommunene, utarbeider departementet nye forpliktelser for ruteområdene som er besluttet å inngå i ordningen med statlig kjøp av flyruter. Forpliktelsene utformes innenfor de overordnede kriteriene for regionale flyruter, definert av det felleseuropeiske regelverket (se kapittel 3.3.). Detaljeringsgrad og antall krav varierer fra anskaffelse til anskaffelse. Se vedlegg 1 for en oversikt over FOT-kriteriene.

3.2.4 Utlysning

Etter at valg av ruter og FOT-kriterier er godkjent i regjeringen, sendes notiser til ESA om oppheving av eksisterende forpliktelser til offentlig tjenesteytelse, og etablering av nye fra oppstartsdatoen for ny kontraktsperiode. ESA sørger for at disse publiseres i EUs Official Journal og EØS-tillegget. Dette kan ta 1-2 måneder.

Samme dag som publiseringen av notisene finner sted, lyses konkurransen ut ved at departementet offentliggjør innbydelsen til konkurransen på sine nettsider. I tillegg sendes det ut en pressemelding. Innbydelsen inneholder blant annet FOT-kriterier, vilkårene for anbudskontrakten - herunder; gyldighetsperiode, sanksjoner ved manglende oppfyllelse av avtalen, samt objektive og klare parametere for beregning av eventuelle godtgjørelser.

Tilbudsfristen er minimum to måneder. Kravet til minstetid mellom utlysning og oppstart er seks måneder. I denne perioden svarer departementet på henvendelser fra potensielle tilbydere, fylkeskommuner, kommuner og andre interessenter.

3.2.5 Evaluering og tildeling

Anbudskonkurransen gjennomføres fra 2016 som konkurranse med forhandling. Etter at tilbudene er kommet inn, oversendes disse Luftfartstilsynet som har ansvar for gjennomgang av teknisk-operative forhold. Tilbudene, med unntak av budsjett og kompensasjonskrav, sendes også Avinor for vurdering av forhold relatert til lufthavner og andre eventuelle merknader. Det avholdes et dialogmøte mellom Avinor, Luftfartstilsynet og departementet før tilsynet og Avinor gir sin endelige vurdering.

Samferdselsdepartementet tildeler kontrakten på bakgrunn egne vurderinger og innspill fra andre aktører. Eventuell avvisning av tilbud offentliggjøres samtidig. Det legges inn en viss tidsperiode mellom tildeling og kontraktsignering med tanke på mulige klager på tildelingen.

3.2.6 Kontraktsoppfølging

Underveis i kontrakten er operatørene pålagt kvartalsvis rapportering til Samferdselsdepartementet. Denne gir departementet mulighet til å følge opp rutedrift, vurdere eventuelle tilskuddstrekk knyttet til regularitet. Departementet følger trafikk- og inntektsutvikling og får samtidig relevant informasjon til fremtidige konkurranser.

Det kan også forekomme reforhandlinger underveis i kontraktsperioden. Betingelser for disse er beskrevet i kontrakten. De fleste reforhandlingssaker knytter seg til endringer i skatter og avgifter, som eksempelvis endringer i merverdiavgift eller innføring av flypassasjeravgift.

Samferdselsdepartementet har ansvar for månedlige utbetalinger til operatørene, årlig KPI-justering av tilskuddsutbetalinger og maksimaltakster, justering av tilskudd ved lav regularitet og oppfølging av budsjettposten for kjøp av innenlandske flyruter.

Videre besvarer departementet jevnlig spørsmål knyttet til ordningen fra privatpersoner, kommuner, fylkeskommuner og næringsssammenslutninger.

3.3 Regelverk

Vi har identifisert følgende rettskilder som regulerer kjøp av regionale flyruter:

- Regler om markedsadgang og kjøp av regionale flyruter
 - Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet, inntatt i EØS-avtalens Vedlegg XIII (transport)
 - Forskrift av 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttjenester i EØS
- Regler om luftfart generelt
 - Kommisjonsforordning (EU) nr. 965/2012, inntatt i EØS-avtalens Vedlegg XIII (transport)
 - Lov om luftfart (luftfartsloven), med forskrifter

EU/ EØS-regler om markedsadgang og kjøp av regionale flyruter

Drift og kjøp av flyruter er underlagt Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for drift av lufttrafikk. Det er denne forordningen som gjør luftfarten til en del av det indre markedet.

Hovedregelen er at alle som har lisens etter 1008/2008 har rett til å åpne nye kommersielle flyruter – altså uten offentlig kompensasjon.

Forordningen åpner også for at statene kan spesifisere forpliktelser som sikrer et minstepilbud av ruteflyginger, såkalte forpliktelser til offentlig tjenesteytelse (FOT). I forordningen stilles det blant annet krav til at kjøpet av FOT ruter (i denne rapporten omtalt som regionale flyruter) skal gjøres:

- **Etter nødvendighetsprinsippet:** «En medlemsstat kan etter samråd med de øvrige berørte medlemsstater og etter å ha underrettet... pålegge en forpliktelse til å yte offentlige tjenester når det gjelder en lufthavn i Fellesskapet og en...svakt trafikkert rute til en regional lufthavn på dens territorium... Forpliktelsen skal bare gjelde i den grad det er nødvendig for å sikre et minstepilbud»
- **Med forpliktelser/ FOT kriterier:** «Tilfredsstillende fastlagte krav til kontinuitet, regelmessighet, prisfastsettelse og minstekapasitet»
- **Med anbud og europeisk kunngjøring:** «Tildeles etter anbudsinnbydelse»

Når det ikke er kommersielt grunnlag for flyruter kan statene spesifisere forpliktelser som sikrer et minstepilbud av ruteflyginger. Kravene kan være i form av for eksempel regelmessighet, pris og kapasitet. Leverandøren som vinner kontrakten kan få enerett til drift av en rute eller et ruteområde i et gitt

tidsrom, og pålegges forpliktelse til offentlig tjenesteyting (FOT). Normalt tildeles kontrakten til flyselskapet som tilbyr utlyst tjeneste til lavest kostnad for staten. Se vedlegg 1 for en oversikt over krav til regionale ruteflyginger i siste anbudsrunde (Nord-Norge 2017-2022).

Kjøp av regionale flyruter som offentlig tjenestekonsesjon gjøres av flere europeiske land, blant annet Sverige, Finland, Frankrike, Tyskland, Italia, Spania og Storbritannia (Bråthen, 2011).

Norske regler om markedsadgang og kjøp av regionale flyruter

Forordning 1008/2008 er implementert i norsk rett gjennom forskrift av 12. august 2011 nr. 833 om lufttransporttjenester i EØS. I den norske forskriften er det spesifisert:

- **At myndigheten ligger hos Samferdselsdepartementet:** Samferdselsdepartementet forvalter bestemmelsene i forordningen og forskriften, med unntak av enkelte bestemmelser som forvaltes av Luftfartstilsynet og Forbrukerombudet. Videre har Samferdselsdepartementet «alene myndighet til å fastsette forpliktelse til offentlig tjenesteytelse for ruter».
- **Hvilken konkurranseform som kan benyttes:** Forskriften regulerer hvilke anskaffelsesformer som er tillatt. Det er fra 2016 åpnet for konkurranse med forhandling. Tidligere var anskaffelsene begrenset til mer tradisjonelle anbudskonkurranser.

Regler om luftfart generelt

Kommisjonsforordning (EU) nr. 965/2012 er den viktigste bestemmelsen som regulerer kravene for å drive med både kommersiell og ikke-kommersiell luftfart. Forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift gitt i medhold av luftfartsloven. Forordningen er laget for å sørge for sikkerhet og konkurranse på tvers av landene i EU/EØS.

Reglene angir sikkerhetsmessige krav for å drive med kommersiell lufttransport i EU/ EØS (krav til AOC, Air Operator Certificate). Reglene angir også sikkerhetskrav til fly og flyplasser av ulike typer. Sikkerhetskravene for norske flyplasser og fly som benyttes av norske flyselskaper kontrolleres av Luftfartstilsynet. Fly som benyttes av utenlandske flyselskaper som betjener en anbudsroute i Norge kontrolleres i samspill med vedkommende selskaps hjemlandsmyndighet og Luftfartstilsynet.

4. Alternativ organisering - regionalt ansvar for flyrutekjøp

I dette kapittelet vil vi utrede hvordan flyrutekjøp kan og eventuelt bør organiseres dersom ansvaret overføres til regionalt nivå.

Der vi har identifisert flere muligheter for organisering, vil vi vurdere hvilke varianter som vil være best egnet etter følgende kriterier:

1. Formålet med regionale flyruter: «sikre en rask og effektiv forbindelse som knytter distriktene og de sentrale delene av landet nærmere sammen» (Samferdselskomiteen, 1995)
2. Regionreformens mål om å «spre makt og bygge samfunnet nedenfra» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)
3. Retningslinjene i veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012)
4. Hvilken organisering som gir riktig prioritering av flyruter mot andre tiltak
5. Hvilken organisering som gir lavest kostnader for det offentlige for et gitt flytilbud

Først vil vi utrede varianter av tilskuddsordninger, og anbefale den som viser seg som best egnet etter disse kriteriene. Så vil vi vurdere hvordan regionene bør gjennomføre flyrutekjøpene. Deretter vil vi vurdere om den anbefalte modellen gir behov for regelverksendringer. Til slutt vil vi oppsummere hvordan regionale flyrutekjøp bør organiseres dersom ansvaret overføres til regionalt nivå.

I neste kapittel vil vi vurdere fordeler og ulemper med dette konkrete forslaget til regional organisering mot dagens statlige ordning.

4.1 Tilskuddsordning

Skal ansvaret for flyrutekjøp overføres til regionene, må det utvikles en tilskuddsordning som gjør regionene i stand til å kjøpe flyrutene. Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner sier at: «Ved oppgave- og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, skal kommunene tilføres eller trekkes midler i rammetilskuddet, i samsvar med anslåtte merutgifter eller innsparinger».

I dette avsnittet vil vi utrede hvordan en tilskuddsordning for flyrutekjøp kan se ut. Først vil vi vurdere varianter av tilskuddsordninger, og om det

⁴ I tillegg finnes tilskudd som skjønnstilskudd. Det dreier som om relativt små beløp for å kompensere for behov som ikke møtes av andre deler av inntektssystemet. Det vurderes som mindre aktuelt som tilskuddsordning for regionale flyrutekjøp.

bør være eventuelle føringer for bruk av midlene. Deretter vil vi evaluere hvordan den totale rammen for flyrutetilskudd skal justeres. Til slutt vil vi vurdere hvordan midlene skal fordeles mellom regionene.

4.1.1 Tilskuddsordning for kjøp av regionale flyruter

En tilskuddsordning for kjøp av regionale flyruter må ta utgangspunkt i tilskuddsordningene som brukes i fylkeskommunene/regionene i dag. For en beskrivelse av disse viser vi til vedlegg 1. Vi har vurdert fire typer tilskuddsordninger som aktuelle:⁴

Tabell 4-1: Aktuelle tilskuddsordninger

Øremerkede midler	Tilskudd betinges av at beløpet brukes til kjøp av regionale flyruter
Finansiering over de frie midlene, herunder:	Regionene kan bruke støtten på hva de vil
Fordeling etter kostnadsnøkler⁵	Basere tilskudd per region på objektive behovskriterier
Regionalpolitisk tilskudd	Begrunne tilskudd med distriktpolitiske mål. Tilskudd per innbygger eller region
Særskilt fordeling	Tilskudd per region fastsatt av departement. Kan baseres på historisk støtte til flyrutene

Eventuelt kan frie midler kombineres med føringer og lovpålagte krav for å sikre en viss prioritering av regionale flyruter.

Øremerkede midler

Øremerking av midler innebærer at regionene får tilskudd, gitt at de bruker tilskuddsbeløpet på et visst formål. For eksempel gir Samferdselsdepartementet øremerkede midler til skredsikring i fylkeskommunene. Ved øremerking av midler til regionale flyruter kan regionene bruke kunnskap om lokale forhold til å utforme rutetilbudet, men ikke til å prioritere mellom ulike regionale formål.

Øremerking av midler kan støtte formålet med regionale flyruter. Ved å fastsette en gitt støtte til

⁵ Det er ikke bare tilskudd som blir fordelt etter kostnadsnøkkel, men beregnet utgiftsbehov, som blir finansiert av både skatteinntekter og rammetilskudd. Men omfordelingen skjer i praksis gjennom tillegg/trekk i tilskuddet.

regionale flyruter kan sentrale myndigheter sikre at distrikter og sentrale deler av landet knyttes sammen.

Øremerking vil imidlertid være i strid med målet til regionreformen. I Meld. St. nr. 22 (2015-2016) står det at regionreformen skal legge til rette for sektorovergrepene i regionene og bidra til tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling. Øremerking vil være til hinder for dette.

Ifølge veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner bør øremerking begrenses til tilskudd som oppfyller minst ett av følgende kriterier:

1. Det er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt
2. Tilskuddet kan betraktes som betaling for en tjeneste som kun skal utføres i et fåtall kommuner
3. Tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk
4. Tilskuddet går til et tiltak som har klare positive ringvirkninger utover den kommunen som finansierer tiltaket

Vedrørende kjøp av regionale flyruter kan kriterium 2 og 4 sies å være oppfylt. Det kan med andre ord være rom for øremerking av midler til regionale flyruter. Imidlertid er veilederen klar på at øremerking er et virkemiddel staten skal være varsom med å bruke.

Øremerking vil være et hinder for riktig prioritering av flyruter. Regionene vil med øremerking av midler kun ha mulighet til å bruke mer, og ikke mindre på flyruter enn det som tillates i øremerkingen. Dermed kan samfunnsøkonomisk lønnsomme omprioriteringer hindres.

Øremerking av midler kan føre til høyere kostnader for det offentlige for et gitt rutetilbud. I et marked uten perfekt konkurranse vil øremerking være en ulempe i en forhandlings situasjon. En dominerende markedsaktør vil vite at regionen er nødt til å bruke et gitt beløp på en tjeneste. I en slik situasjon kan regionene risikere at den dominerende aktøren utnytter en slik begrensning. I tillegg innebærer øremerkede midler rapportering- og kontrollkostnader.

Med bakgrunn i dette fremstår øremerking som en lite egnet tilskuddsordning. Det vil støtte formålet med regionale flyruter, men være i strid med regionreformen. Ifølge veileder for statlig styring bør staten være varsom i bruk av øremerkede midler. I

tillegg vil det hindre riktig prioritering og svekke det offentliges forhandlingsposisjon.

Fordeling etter kostnadsnøkler

Et alternativ kan være å kompensere fylkeskommunene gjennom en økning i de frie midlene og fordele midlene etter en ny delkostnadsnøkkel, f.eks. for regionale flyruter. Dette vil innebære at Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samarbeid med Samferdselsdepartementet, utvikler kostnadskriterier for å beregne utgiftsbehovet knyttet til flyrutekjøp.

Fordeling etter kostnadsnøkler brukes for eksempel til å beregne fylkeskommunens behov for midler til buss. *Kostnadsnøkkel*, behovet for buss, avgjøres av *kostnadskriteriene* («innbyggere per km offentlig vei»), («innbyggere bosatt spredt») og («innbyggere 6-34 år»). Tilsvarende måtte departementene utviklet kostnadskriterier for å beregne fylkeskommunenes/regionens behov for midler til kjøp av regionale flyruter.

Etter vårt syn må eventuelle kostnadskriteriene for regionale flyruter tilfredsstillende to krav:

- **Alminnelige krav til kostnadskriterier:** Kostnadskriteriene skal gjenspeile mest mulig av variasjonen i utgiftsbehov og være basert på objektive kriterier, det vil si at de ikke kan påvirkes av fylkeskommunenes/regionenes politikk. Derfor er det ønskelig med kostnadsnøkler som er knyttet til upåvirkbare størrelser som driver behovet for fylkeskommunale tjenester, for eksempel demografi, reiseavstand og sosiale forhold⁶.
- **Ikke omfordele støttemidler:** Vi har ikke fått signaler om at det er ønskelig at en ansvarsoverføring til regionene fører til at støtten fordeles annerledes mellom regionene enn den gjør i dag. Vi legger derfor til grunn at eventuelle kostnadsnøkler skal ikke føre til en strukturell endring av fordelingen av flyrutestøtten. Det er for eksempel ikke ønskelig at fylker som i dag ikke får støtte, skal få en del av tilskuddet på bekostning av fylkene som i dag får støtte.

Etter vår vurdering vil det ikke være mulig å tilfredsstillende begge disse kravene. Årsakene til dette er at:

- Dagens regionale flyruter er begrunnet i regionalpolitiske mål og historiske prosesser. Relevante kostnadsnøkler måtte klare å

⁶ Dette har vist seg å være vanskelig på andre samferdselsområder. For ferjedrift gis en støtte per ferjesamband, noe som ikke kan sies å gjenspeile reelle behovsforskjeller. For rutebåter gis en ren refusjon av

utgiftene, noe som kan gi insentiver til spekulativ atferd. Disse tilskuddsordningene er ansett som lite egnede og er under utredning i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- gjenskape den fordelingen mellom regionene som har oppstått gjennom en historisk politisk prosess
- Det kan være vanskelig å beregne forskjeller i behov mellom regioner:
 - Det vil kanskje kun være fire regioner som vil ha regionale flyruter
 - Den samlede offentlige pengebruken til flyrutekjøp er lavt (699 millioner kroner i 2015) sammenlignet med de andre formålene som støttes basert på kostnadsnøkler (2 400 – 30 000 millioner kroner)⁷

For eksempel gir dagens ordning for regionale flyruter en støtte på 45 millioner kroner til helikopterruten Værøy-Bodø. Eventuell kostnads-kriterier måtte avdekket nøyaktig dette tilskuddsbehovet, basert på forhåndsdefinerte, objektive kriterier og uten bruk av skjønn. Hvis ikke vil en overføring av ansvaret til regionene føre til en omfordeling av støtten til regionale flyruter⁸.

Regionalpolitisk tilskudd

På fylkeskommunenivå gis det kun regionalpolitiske tilskudd til de tre nordligste fylkene. På kommunenivå gis det i tillegg tilskudd til kommunene i Nord-Norge og Namdalen, småkommuner, distriktstilskudd Sør-Norge, storbytilskudd og veksttilskudd. Det fylkeskommunale Nord-Norge-tilskuddet gis som et beløp per innbygger.

En mulighet kunne være å innlemme tilskuddet til kjøp av regionale flyruter i det nåværende fylkeskommunale regionalpolitisk tilskuddet, eller alternativt opprette et eget regionalpolitisk tilskudd for flyrutekjøp. Tilskuddet ville gis som støtte per innbygger eller som en sats per region. Tilskuddet kunne for eksempel være basert på historiske bevilgninger til flyrutekjøp per fylke/region.

En ordning med støtte per innbygger ville kun til dels støttet formålet med regionale flyruter, som er å knytte distrikter og sentrale deler av landet sammen. Med et tilskudd per innbygger ville støtten økt til regioner med voksende befolkning og falt til regioner med minkende befolkning. Dette gjenspeiler ikke behovet for regionale flyruter, som ikke er bestemt av antall innbyggere i regionen totalt, men av mangel på kommersielt flytilbud på mindre steder. For eksempel minker ikke behovet for helikopterruter til Værøy og Røst hvis befolkningen i Nordland som helhet synker.

Regionalpolitisk tilskudd er frie midler og dermed i tråd med regionreformen og veileder for statlig

styring av kommuner og fylkeskommuner. Regionene vil stå fritt til å bruke støtten til de samferdsels- eller andre formålene de ønsker. Det legger til rette for riktig prioritering av flyruter mot andre tiltak. Det vil også bidra til å skape konkurranse mellom flyrutekjøp og andre formål, og kan dermed bidra til å bedre offentlig forhandlingsmakt og dermed senke det offentlige kostnader med et gitt flyrutetilbud.

Imidlertid er vi ikke kjent med aktuelle eksempler på at konkrete oppgaver finansieres gjennom regionalpolitiske tilskudd. Regionalpolitiske tilskudd gis heller med en ren distriktspolitisk begrunnelse, som for eksempel styrking av småkommuner eller Nord-Norge. Vi anser derfor en slik tilskuddsordning som mindre aktuell.

Særskilt fordeling

Gjennom særskilt fordeling kan departementer gi frie midler til fylkeskommunene/regionene, uten å basere tilskuddet på utgiftsbehovet per innbygger eller regionalpolitiske målsetninger.

Særskilt fordeling ble for eksempel brukt da fylkeskommunene fikk økt ansvar for samferdselssektoren etter forvaltningsreformen i 2010 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2008-2009). Midlene staten til da hadde brukt på disse fylkesveger og ferjetjenester i fylkene, samt en ekstrabevilgning på 1 milliard kroner, ble lagt inn som særskilt fordeling i fylkeskommunenes rammetilskudd, til sammen 6,9 milliarder kroner det første året.

Tilsvarende kunne tilskudd til kjøp av regionale flyrutekjøp baseres på tidligere statlige bevilgninger. For eksempel kunne hver region fått en andel av det samlede tilskuddet i det siste året med statlig ansvar for flyrutekjøp.

En slik ordning ville støttet formålet med regionale flyruter med samme beløp som dagens ordning med statlig ansvar. Dermed ville de distriktene, som etter Samferdselsdepartementet og politisk ledelses vurdering har fått støtte i dag, få like mye støtte videre.

Særskilt fordeling gis som frie midler. Det er i tråd med regionreformen og veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Særskilt fordeling har historisk vært mye brukt for tidsbegrensede tilskuddsordninger. Imidlertid finnes det eksempler på særskilte fordelinger som er ment å vare over lenger tid. For eksempel kan det gis ferjeavløsningsmidler for en periode på inntil 40 år.

varslet at en regionreform vil innebære at inntektssystemet for nye fylkeskommuner/regioner bør revideres. Det innebærer at et nytt inntektssystem for nye regioner kan tre i kraft fra 2020.

⁷ Se vedlegg 4

⁸ I tillegg er det etter vårt syn lite hensiktsmessig å utvikle kostnadsnøkler for flyrutekjøp på nåværende tidspunkt. For det første må regionsstrukturen være klar før konsekvensene av nøklene kan utredes. For det andre er det i Meld. St. 22

På samme måte som andre frie midler, legger særskilt fordeling til rette for rett prioritering av flyruter og bedring av offentlig forhandlingsmakt.

Særskilt fordeling tilfredsstiller etter vårt syn samtlige krav til en tilskuddsordning. Vi vil derfor anbefale rammetilskudd basert på særskilt fordeling dersom ansvaret for regionale flyrutekjøp overføres til regionene.

Føringer og lovpålagte krav til rutetilbud

Dersom ansvaret for regionale flyrutekjøp skal overføres til regionene, anbefaler vi at det gjøres som frie midler over rammetilskuddet, med særskilt fordeling. Begrunnelsen for dette er gitt ovenfor. At tilskuddet gis som frie midler betyr at regionene i prinsippet kan bruke tilskuddet som de vil. Følgen av dette kan være at noen regioner velger å redusere flyrutetilbudet, mens andre velger å prioritere flyrutetilbudet sterkere. Det kan også bli omfordelinger internt i regionen, der noen flyrutetilbud styrkes og andre svekkes, sammenlignet med dagens situasjon.

På den ene siden er det en fordel at regionene kan omprioritere midlene til andre formål. Det er nettopp regionenes nærhet og informasjonsfordel som setter dem i stand til å bruke begrensede budsjettkroner der de skaper mest verdi. På den andre siden er det en risiko for at enkelte regioner vil nedprioritere regionale flyruter så mye at noen distrikter vil få det de oppfatter som et utilfredsstillende transporttilbud. Det kan være i strid med hensikten med regionale flyruter, svekke aksepten for ansvarsoverføringen og skape press mot den totale tilskuddsrammen.

For eksempel kan det tenkes at en fremtidig region i Nordland ønsker å redusere støtten til helikopterruten mellom Værøy og Bodø. Ruten gis i dag tilskudd på 45 millioner i året, tilsvarende 59 200 kroner per innbygger på Værøy (765 innbyggere). Dersom Nordland får tilskudd som frie midler, kan de velge å for eksempel halvere støtten og bruke 22,5 millioner kroner på andre formål i regionen.

Dersom statlige myndigheter ønsker å begrense risikoen for at regionene nedprioriterer eller omprioriterer regionale flyruter, kan de sørge for at regionene yter et visst tilbud gjennom lovpålagte krav til tjenestetilbud. Kravene kan være av ulik art:

- **Minstekrav til tilbud per flyplass:** Krav til et visst tilbud per flyplass. For eksempel at alle eller utvalgte flyplasser skal ha et daglig rutetilbud eller et rutetilbud av en gitt standard

- **Minstekrav til transportstandard:** Krav til et gitt transporttilbud til regionens innbyggere, i form av enten flyruter eller andre transportmidler. For eksempel krav til korrespondanse med hovedstad og internasjonalt flytilbud, by med regionssykehus og lignende⁹

Argumentene for og imot føringer er de samme som argumentene for og imot øremerking av midler. Det vil støtte formålet med regionale flyruter, men være i strid med regionreformen og veileder for statlig styring. I tillegg vil det hindre riktig prioritering og kan bidra til økte kostnader for det offentlige.

På samme måte som øremerkede midler, begrenser føringer regionenes prioriteringseffektivitet og dermed verdien av å overføre ansvaret til regionene. Vi legger i den videre analysen til grunn at staten ikke legger føringer for rutetilbud dersom ansvaret for regionale flyruter overføres til regionene.

4.1.2 Samlet støtte til kjøp av regionale flyruter

Med en tilskuddsordning basert på særskilt fordeling må Samferdselsdepartementet, eventuelt et annet departement, bestemme både fordelingen av tilskuddsmidler og størrelsen på det samlede tilskuddet som skal fordeles.

Det er viktig at det samlede tilskuddet, samt fordelingen mellom regionene, er forutsigbar og gir muligheter og insentiver til god prioritering mellom ulike regionale tiltak. Regioner som omprioriterer tilskuddsmidler bør ikke få redusert tilskudd som en følge av det. Hvis omprioritering leder til reduksjon i tilskudd, vil ansvarsoverføringen ikke føre til effektiv prioritering. Det bør være tydelig, og politisk aksept for, at ansvaret for endringer og reduksjoner i rutetilbudet ligger hos regionene.

I tillegg bør justeringen av samlet tilskudd ikke invitere til press mot den totale rammen. Det tilsier at konkurransesituasjon og tilbyderpriser ikke bør føre til justeringer av den totale rammen. Det kan gi regionene lavere insentiver til å arbeide for nye tilbydere. Dessuten kan faste budsjettammer styrke regionenes kjøpermakt.

Vi foreslår derfor at den samlede rammen kun justeres basert på utviklingen i produksjonskostnadene. I utgangspunktet kan rammen justeres med den kommunale deflatoren. Dersom utviklingen i kostnadene til flyrutekjøp er høyere enn den kommunale deflatoren vil det være et budsjettspørsmål om merutgiftene utover deflator skal kompenseres. For eksempel kan det ved avgiftsendringer eller store endringer i drivstoffpriser

⁹ For informasjon om transportstandardkriterier, les Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge (Bråthen, 2015)

være aktuelt med ekstra justeringer. Hvordan dette kan gjøres konkret bør utredes ved en eventuell ansvarsoverføring.

I tillegg til justeringer av rammen i henhold til den kommunale deflatoren/ produksjonskostnadene, må Samferdselsdepartementet ta hensyn til to spesialtilfeller som kan føre til endring av flyrutestøtten:

Det første spesialtilfellet oppstår når nasjonale samferdselstiltak reduserer behovet for regionale flyruter. Ferjefri E39 kan redusere behovet for regionale flyruter i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Ny flyplass på Helgeland (Urbanet Analyse, 2015) kan redusere behovet for regionale flyruter der. I tilfeller der nasjonale investeringer reduserer behovet for regionale flyruter, kan det gjøres en vurdering om støtten til de tilgodesette regionene skal reduseres. Hvis ikke kan staten risikere at ordningen oppleves som urettferdig av andre regioner, som igjen kan skape press for en utvidelse av ordningen.

Det andre spesialtilfellet er krav om nye regionale flyruter. Det kan enten komme fra regioner som er med i ordningen, eller fra andre regioner. Vi anbefaler at det skal være svært strenge krav for å utvide ordningen til nye ruter/regioner. En eventuell innlemmelse bør være betinget av en økning av behovet for den regionale flyruten. I en slik vurdering bør forbedringer av annen infrastruktur som veg, bane, ferje, båt og kommersiell luftfart, samt tidligere vurderinger fra Samferdselsdepartementet tas med i beregningen.

4.1.3 Fordeling av tilskudd mellom regionene

Vi anbefaler, som nevnt, at tilskudd til regionale flyruter gis som rammetilskudd gjennom særskilt fordeling. Den prosentmessige fordelingen av tilskudd kan baseres på tidligere statlige bevilgninger. For å beregne hvilke regioner som skal få hvor mye støtte foreslår vi følgende fremgangsmåte:

- Definere regler for fordeling av ansvar og tilskudd for flyruter
- Innhente informasjon om nye regionsgrenser
- Beregne hvilken andel av samlet fremtidig tilskudd som skal tilfalle hvilke regioner

Definere regler for fordeling av ansvar og tilskudd for flyruter

For å avgjøre hvilke regioner som skal ha ansvar for hvilke ruter, kan det være hensiktsmessig å klassifisere ruter i to kategorier¹⁰:

- Ruter som går innad i regionen (1)
- Ruter som krysser regionsgrensen (2)

For ruter som går innad i regionen vil det være logisk at ansvaret og tilskuddet skal tilfalle den gjeldende regionen.

For ruter som krysser regionsgrensen, foreslår vi at ansvaret og tilskuddet for flyruten bør tilfalle regionen som har den minst sentrale flyplassen. Det vil gi den regionen muligheten til å gi sine distrikter tilgang til større senter, som er i tråd med formålet for regionale flyrutekjøp. Den minst sentrale flyplassen kan defineres som den av de to gjeldende flyplassene hvor den regionale flyruten utgjør den høyeste andelen av flytrafikken.¹¹

Å få ansvaret og tilskuddet for én rute innebærer at regionen får tilhørende midler og kan velge å prioritere/bortprioritere ruten, samt utforme rutetilbudet.

Innhente informasjon om nye regionsgrenser

Proposisjon med forslag til ny regional struktur vil komme våren 2017. I denne utredningen legger vi til grunn at Stortinget vedtar en ny regionstruktur med rundt ti regioner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

For illustrasjonsformål vil vi i resten av avsnittet benytte oss av et eksempel på en regioninndeling. En kan for eksempel tenke seg at et fremtidig regionkart vil se ut som et av alternativene som ble utarbeidet av professor Tor Selstad ved Høgskolen i Lillehammer på vegne av Kommunenes Sentralforbund (Selstad, 2004).

Dette forslaget innebærer at følgende sammenslåinger, relevante for regionale flyruter, hadde funnet sted:

- Troms og Finnmark blir én region
- Trøndelag blir én region (som vedtatt)
- Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane blir én region («Nord-Vestlandet»)

¹⁰ I tillegg kan det være en problematikk knyttet til ruter som går til/fra flyplasser som ligger nær tilstøtende regioner. For eksempel går det en regional flyrute fra Harstad/Narvik (Evenes lufthavn) til Tromsø. Det er naturlig å tenke at innbyggerne i Narvik (Nordland) og Harstad (Troms) har tilnærmet lik nytte av denne flyruten. I vår modell foreslår vi at ansvaret og tilskuddet tilfaller Nordland, hvor Evenes kommune ligger. Alternativt kunne

tilskuddet for ruten deles mellom de to regionene (med mindre Harstad og Narvik havner i samme region)

¹¹ Som et eksempel var passasjerantallet mellom Mosjøen og Trondheim ca. 23 500 i 2014. Dette utgjør i underkant av 40 prosent av total innenlandstrafikk i Mosjøen, og mindre enn 1 prosent av total innenlandstrafikk i Trondheim. I dette tilfellet ville ansvaret og tilskuddet for den regionale flyruten, med foreslått regel, gis til Nordland

Vi vil bruke dette eksempelet på regioninndeling til å presentere mulige konsekvenser av en overføring av ansvaret for regionale flyrutekjøp. Vi understreker at

den endelige regionstrukturen mest sannsynlig vil se annerledes ut

Tabell 4-2: Tilskudd per flyrute, fylke og region

Rute	Fylkesansvar	Regionsansvar	Tilskudd i 2016	Årsperiode
Røros-Oslo	Sør-Trøndelag	Trøndelag	21 931 000	1.4.2016-30.3.2017
Namsos-Trondheim, Rørvik-Trondheim	Nord-Trøndelag	Trøndelag	46 379 343	1.4.2016-30.3.2017
Førde-Oslo	Sogn og Fjordane	Nord-Vestlandet	13 041 000	1.4.2016-30.3.2017
Førde-Bergen	Sogn og Fjordane	Nord-Vestlandet	19 063 000	1.4.2016-30.3.2017
Sogndal-Oslo	Sogn og Fjordane	Nord-Vestlandet	10 333 000	1.4.2016-30.3.2017
Sogndal-Bergen	Sogn og Fjordane	Nord-Vestlandet	17 402 000	1.4.2016-30.3.2017
Sandane-Oslo	Sogn og Fjordane	Nord-Vestlandet	21 939 000	1.4.2016-30.3.2017
Sandane-Bergen	Sogn og Fjordane	Nord-Vestlandet	12 969 000	1.4.2016-30.3.2017
Ørsta/Volda-Bergen	Møre og Romsdal	Nord-Vestlandet	13 329 000	1.4.2016-30.3.2017
Finnmark*	Finnmark	Troms og Finnmark	173 231 919	1.4.2016-30.3.2017
Lakselv-Tromsø	Finnmark	Troms og Finnmark	8 714 724	1.4.2016-30.3.2017
Hasvik-Tromsø, Hasvik-Hammerf., Sørkj.-Tromsø	Finnmark/ Troms	Troms og Finnmark	49 567 971	1.4.2016-30.3.2017
Harstad/Narvik**-Tromsø	Nordland	Nordland	16 843 110	1.4.2016-30.3.2017
Andøya-Bodø, Andøya-Tromsø	Nordland	Nordland	12 804 721	1.4.2016-30.3.2017
Svolvær-Bodø	Nordland	Nordland	36 299 526	1.4.2016-30.3.2017
Leknes-Bodø	Nordland	Nordland	26 449 414	1.4.2016-30.3.2017
Røst-Bodø	Nordland	Nordland	19 555 517	1.4.2016-30.3.2017
Brønnøysund-Trondheim, Brønnøysund-Bodø	Nordland	Nordland	13 120 015	1.4.2016-30.3.2017
Sandnessjøen-Trondheim, Sandnessjøen-Bodø	Nordland	Nordland	17 259 878	1.4.2016-30.3.2017
Mo i Rana-Trondheim, Mo i Rana-Bodø	Nordland	Nordland	34 931 822	1.4.2016-30.3.2017
Mosjøen-Trondheim, Mosjøen-Bodø	Nordland	Nordland	28 876 464	1.4.2016-30.3.2017
Verøy - Bodø (helikopter)	Nordland	Nordland	45 363 206	1.8.2016-31.7.2017
Sum			659 404 629	

Kilde: Samferdselsdepartementet (støtte per rute), (Selstad, 2004) (eksempel på regioninndeling). Finnmark* inkluderer ruter mellom Kirkenes, Vadsø, Vardø, Båtsfjord, Berlevåg, Mehamn, Honningsvåg, Hammerfest og Alta. Harstad/Narvik** er Evenes Lufthavn. Merk at rutene Florø-Oslo, Florø-Bergen og Ørsta-Volda-Oslo ble tatt ut av FOT-rutenettet fra 2016. Ruter fra Narvik flyplass er tatt ut fra siste anbudsutlysning i Nord-Norge og ikke inkludert her. Faktiske kostnader vil inkludere kostnader med blant annet reforhandlingssaker og deler av tilskuddet til den nedlagte Narvik-Bodø ruten.

Tabell 4-2 inkluderer ikke samtlige kostnader forbundet med regionale flyrutekjøp, men gir en grov oversikt over fordeling av tilskudd per fylke/region.

Beregne hvilken andel av samlet fremtidig tilskudd som skal tilfalle hvilke regioner

Gitt en inndeling med fire regioner med ansvar for kjøp av regionale flyruter beregnes støtten per region som i Tabell 4-3.

Tabell 4-3: Mulig fordeling av tilskudd mellom regioner

Fylke	Årlig støtte	Andel støtte	Region	Tilskudd i 2016	Andel støtte
Nordland	251 503 672	38 %	Nordland	251 503 672	38 %
Finnmark	181 946 643	28 %	Troms og Finnmark	231 514 614	35 %
Finnmark/ Troms	49 567 971	8 %			
Sogn og Fjordane	94 747 000	14 %	Nord-Vestlandet	108 076 000	16 %
Møre og Romsdal	13 329 000	2 %			
Sør-Trøndelag	21 931 000	3 %	Trøndelag	68 310 343	10 %
Nord-Trøndelag	46 379 343	7 %			
Hele landet	659 404 629	100 %	Hele landet	659 404 629	100 %

Kilde: Samferdselsdepartementet (støtte per rute), (Selstad, 2004) (eksempel på regioninndeling)

Støtten per region må beregnes på nytt når regionkartet, betingelsene fra siste anbudsrunde er klare og inkludere samtlige kostnader.

Vi anbefaler, som beskrevet i kapittel 4.1.2. at den prosentmessige fordelingen av midler i utgangspunktet holdes fast mellom regionene.

Basert på dette kan regionene beregne hvor mye tilskudd de vil få i årene som kommer. For eksempel kan tilskudd til regionen Nordland i 2017 beregnes som følger:

- Andel av samlet støtte: 38%
- Samlet støtte fra 2016: 659 millioner kroner
- Kostnadsvekst i 2017 (eksempel): 4%

Tilskudd til Nordland i 2017 = $38\% * 659 * (1 + 4\%) = 260$ millioner kroner.

I tillegg kommer tilskudd til administrasjonen av flyrutekjøpene. Det omtales i kapittel 5.

4.2 Gjennomføring

Vi har til nå utredet hvordan tilskuddsordningen for flyrutekjøp bør se ut. Neste spørsmål er hvordan regionene skal gjennomføre flyrutekjøpene.

Vi vil først redegjøre for hvilken gjennomføringsorganisasjon som finnes i fylkeskommunene i dag, og hvordan denne må kompletteres ved en ansvarsoverføring.

Deretter vil vi vurdere to ulike hovedmodeller for gjennomføring av flyrutekjøp. I den første modellen står hver region fritt til å organisere sine flyrutekjøp

som den vil. I den andre modellen pålegges et interregionalt samarbeid. Vi vil beskrive fordeler og ulemper med hver av disse variantene, og anbefale én modell.

Til slutt vil vi se på hvordan regionene kan og bør samarbeide seg imellom og med andre aktører som er viktige for kjøp av regionale flyruter.

4.2.1 Gjennomføringsressurser og kompetanse i dagens fylkeskommuner og fremtidens regioner Innkjøpsfaglige ressurser og kompetanse

Dagens fylkeskommuner har ansvaret for kjøp av kollektivtransport på buss, samt fylkesvegferje og hurtigbåt. Alle fylkeskommunene som i dag har regionale flyruter, tilbyr både buss-, ferje- og hurtigbåttransport til sine innbyggere. Aktuelle fylkeskommuner besitter dermed relevante ressurser og kompetanse for anskaffelse av transporttjenester.

Organiseringen av innkjøp og kontraktsoppfølging varierer fra fylkeskommune til fylkeskommune:

- Finnmark fylkeskommune gjennomfører anskaffelser av kollektivkontrakter for buss, ferje og hurtigbåt og følger opp disse i kontraktsperioden. Dette inngår i den daglige driften og det er ingen egne stillinger tilegnet innkjøps- eller kontraktsoppfølging
- Troms fylkeskommune har organisert innkjøp og forvaltning av sine kontrakter for buss, hurtigbåt og ferje i Troms fylkestrafikk (TFT), som er en avdeling i Samferdselsetaten. TFT sørger også for markedsføring, ruteplanlegging og kundeoppfølging av kollektivtrafikken. Om lag 25

personer jobber med innkjøp og forvaltning av kollektivkontraktene, i tillegg til at det benyttes juridisk og plankompetanse fra samferdselsetaten for øvrig

- Nordland fylkeskommune gjennomfører innkjøp og kontraktsoppfølging for drift av buss, hurtigbåt og ferje. Totalt er det omtrent 25 personer som jobber med anskaffelser
- Sogn og Fjordane fylkeskommunes samferdselsavdeling gjennomfører innkjøp og kontraktsoppfølging for drift av buss og hurtigbåt, mens Statens vegvesen Region vest utlyser og følger opp fylkesvegferjekontrakter (i tillegg til riksvegferjekontrakter). Total ressursbruk til kjøp og oppfølging av kollektivkontrakter i fylkeskommunen utgjør ca. 7-8 årsverk, inkludert bistand fra innkjøpsavdeling/jurist mm.

Basert på intervjuer med samferdselsjefer i fylkeskommunene¹² anslår vi at det vil være behov for rundt 2 ekstra årsverk per region for å kunne overta ansvaret for regionale flyruter.

Samferdselsdepartementet vil trolig måtte legge til ekstrabevilgninger for å finansiere regionenes merkostnad knyttet til administrasjonen av flyrutekjøpene.

Kjennskap til behov for samferdsel og flyruter

Fylkeskommunene har nær kjennskap til lokale og regionale behov, og er derfor godt egnet til å vurdere behovet for de ulike flyrutene opp mot hverandre, og med alternativ ressursbruk.

Fylkeskommunene har i dag oppgaven med å hente inn høringsinnspill til Samferdselsdepartementets kjøp av regionale flyruter. De besitter dermed kunnskap om den regionale etterspørselen etter flytilbud.

Flyteknisk kompetanse

Fylkeskommunene, i likhet med Samferdselsdepartementet, mangler kompetanse til å vurdere teknisk og operative forhold ved rutedriften i forbindelse med kjøp av regionale flyruter.

Luffartstilsynet bistår i dag Samferdselsdepartementet med å kontrollere at tekniske og sikkerhetsmessige krav overholdes. Ved en eventuell overføring anser vi det som naturlig at Luffartstilsynet fortsatt vil inneha denne veiledningsoppgaven.

En overføring av flyruteansvaret til regionene forventes derfor ikke å redusere flyteknisk kompetanse, men å øke ressursbruken i

Luffartstilsynet, som vil måtte forholde seg til flere innkjøpsenheter og antakelig flere anskaffelser.

4.2.2 Modeller for gjennomføring: Regional og interregional gjennomføring

Vi har identifisert to mulige modeller for gjennomføring av flyrutekjøp:

- **Regional gjennomføring:** Hver region har ansvaret for å utføre sine egne flyrutekjøp. De står i prinsippet fritt til å organisere seg som de vil, men kan velge å koordinere kjøpet seg imellom. Resultatet kan bli at regionene i nord og sør går sammen, at enkelte regioner går sammen eller at samtlige regioner velger å gjennomføre kjøpene hver for seg
- **Interregional gjennomføring:** Regionene pålegges¹³ å etablere en felles organisasjon som skal gjennomføre de flyrutekjøpene som besluttes av hver enkelt region. Hver region har ansvar for å velge hvilke ruter som skal få støtte til hvilke kriterier. En felles organisasjon har ansvar for utarbeiding av felles krav og gjennomføring av anbudsrunder

Etter vår vurdering er begge gjennomføringsmodeller i tråd med formålet med regionale flyruter og gir insentiver for riktig prioritering av flyruter.

Det viktigste argumentet for å la regionene stå fritt til å gjennomføre flyrutekjøp som de vil er at det er dette er mest i tråd med hensikten med regionreformen. I Meld. St. nr. 22 (2015-2016) står det at «Regjeringen ønsker å fremme en samfunnsutvikling hvor samfunnet utvikles mer nedenfra. Det innebærer mindre statlig detaljstyring og større rom for lokaldemokratiet. Regjeringen vil derfor tydeliggjøre og utvikle det regionale folkevalgte nivået. Reformen skal bidra til styrking av lokaldemokratiet». Videre står det at «Reformen skal bidra til forenkling og tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling».

Retningslinjene i statens veileder for styring av kommuner og fylkeskommuner taler også for å la regionene bestemme selv. I veilederen står det at «Egne regler om interkommunalt samarbeid i særlov kan medføre dobbeltregulering og bør derfor unngås».

Det viktigste argumentet mot å la regionene organisere seg som de vil er at det kan føre til høyere administrasjons- og produksjonskostnader. Årsaken er at det kan være fordeler med å lyse ut ruter på tvers

¹² Vi har ikke kartlagt ressurser og kompetanse i Nord- og Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal i denne utredningen.

¹³ Kommuneloven kapittel 5, paragraf 27 åpner for at Kongen kan gi pålegg om opprettelse av et interfylkeskommunalt samarbeid.

av regioner i samme anbud. Dette beskrives nærmere i konsekvensanalysen (kapittel 5.)

Hvor mye større kostnadene blir, avhenger av om regionene klarer å samarbeide. Dersom regionene frivillig går sammen om gjennomføringen av flyrutekjøpene, kan kostnadene bli de samme som ved et tvunget interregionalt samarbeid.

Oppsummert vil en regional gjennomføringsmodell være i tråd med regionreformen og føringene i veileder for statlig styring av fylkeskommuner. Imidlertid kan det potensielt bidra til å øke samfunnets kostnader.

Sett i lys av at en eventuell ansvarsoverføring for regionale flyruter vil være en del av regionreformen, lar vi de to første argumentene veie tyngst. Det vil si at regionene gis muligheten til å organisere seg som de vil, dersom det besluttes å overføre ansvaret til dem.

4.2.3 Samarbeid med andre aktører

Andre regioner

I vår foreslåtte modell vil hver region kunne velge hvordan den ønsker å organisere kjøp av sine regionale flyruter.

Det vil være samfunnsøkonomisk ønskelig, og i regionenes egeninteresse, å samarbeide om kjøp av regionale flyruter. Samarbeidet kan sørge for at innkjøpene koordineres på en måte som bidrar til riktige anbudsområder og tidspunkt for anbudsutlysninger. Regionene kan også utveksle erfaringer og eventuelt dele på ressurser. I tillegg kan regionene utvikle felles kontraktskrav og gjøre felles markedsføringsaktiviteter mot potensielle leverandører. Dette vil bidra til mer økonomisk flyrutedrift, bedre konkurransesituasjon og lavere transaksjonskostnader.

Et formalisert samarbeid mellom regionene vil også være en fordel i samarbeidet med andre aktører som Avinor, Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet. I mange tilfeller vil regionene ha sammenfallende interesser. Å opptre samlet overfor disse aktørene kan øke sjansen for at regionenes behov blir lyttet til. I tillegg kan det være ressursbesparende for regionene og de andre aktørene.

Leverandører og anbudsprosess

Uavhengig av om ansvaret for regionale flyrutekjøp overføres til regionene bør det vurderes om

anskaffelsene kan gjennomføres på en annen måte enn Samferdselsdepartementet har gjort hittil.

I dag forplikter Samferdselsdepartementet seg først til hvilke ruter som skal få støtte og på hvilket grunnlag. Deretter vender Samferdselsdepartementet seg til markedet og ber om priser. I en situasjon med en dominerende aktør (ref. kapittel 2.3.6.) kan det være dårlig for forhandlingsposisjonen.

Vi har ikke utredet om EU regelverket åpner for at deler av forespørselen kan utformes som opsjoner. De som får ansvaret for kjøp av regionale flyruter bør utrede om dette er mulig. Regionene, eller Samferdselsdepartementet, kunne for eksempel bedt om opsjoner på ekstra avganger eller på de delene rutetilbudet som anses som mindre viktige¹⁴. Opsjoner vil gi mulighet til å gjøre kost-nyttevurderinger på rett grunnlag. I tillegg kan det sende et signal til leverandøren om at høyere priser kan få utslag i lavere mengde¹⁵.

Flyplasser og Avinor

Flyplassene som brukes til regionale flyruter eies av Avinor AS, et statlig selskap underlagt Samferdselsdepartementet. De mindre flyplassene driftes med underskudd og finansieres av Avinors overskudd fra de største flyplassene. Flere av de små flyplassene har kun regionale og ingen kommersielle flyruter.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det fornuftig å se tilskudd til flyplasser og regionale flyruter i sammenheng. Formålet og nytten til flyplassen er flyruten og en kost-nyttevurdering bør inkludere både kostnaden til flyruten(e) og flyplassen, målt mot nytten av flyruten(e).

I dag er Samferdselsdepartementet ansvarlig både for flyrutetilskuddene og, gjennom Avinor, for flyplassene. Det gir Samferdselsdepartementet mulighet til å se tiltak innen flyplasser og regionale flyruter i sammenheng. For eksempel kan departementet, gjennom Avinor, finansiere en ny stor kommersiell flyplass og foreslå for Stortinget at den skal erstatte to mindre flyplasser med regionale flyruter. Slike betraktninger ligger til grunn for eksempelvis Polarsirkelen lufthavn i Helgeland.

Ved å overføre kun ansvaret for regionale flyruter, og ikke flyplasser, til regionene, risikeres det at regionene kun tar hensyn til kostnadene forbundet med flyrutene og ikke kostnadene til flyplassene. En konsekvens kan være at nedleggelse som ville vært

¹⁴ Hvis aktuelt bør det sees nærmere på hvordan en slik anbudsgjennomføring kan utformes for å passe inn i kravene i EU forordningen om kjøp av FOT ruter

¹⁵ Troms fylkeskommune har kjøpt fergepakken i Nord-Troms på etter et slikt mønster. I det tilfellet ba Troms fylkestrafikk om priser på én mer og én mindre omfattende ruteplan for

to ferjeforbindelser. Fylkeskommunens endelige beslutning om rutetilbud ble gjort på bakgrunn av leverandørens priser for de ulike alternativene. Troms fylkestrafikk (2012): Fergepakke Nord-Troms (Hansnes-Vannøy, Storstein-Lauksundsskaret). Konkurransesgrunnlag 28.8.2012

ønskelige ikke gjøres, fordi regionene ikke ville få de potensielle besparelsene forbundet med å avvike flyplassdriften.

For å motvirke dette, anbefaler vi at regioner forhandler eventuelle rutenedleggelse med Samferdselsdepartementet og Avinor. Vi anser at det burde være mulig å bli enig om en fordeling av gevinster knyttet til en flyplassnedleggelse.

I tillegg vil regionene ha et samarbeid med Avinor i forbindelse med tilbudsevaluering. I dag sendes tilbud på regionale flyruter til Avinor for vurdering av forhold relatert til lufthavner og eventuelt andre merknader. Vi legger til grunn at regionene fortsetter samarbeidet Samferdselsdepartementet har hatt med Avinor på dette området.

Lufftartilsynet

Lufftartilsynet har ansvaret for å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk. I tillegg lager Lufftartilsynet forskrifter for norsk luftfart og fører tilsyn.

Lufftartilsynet er viktig for kjøp av regionale flyruter av to hovedgrunner. For det første er Lufftartilsynet, gjennom sine forskrifter, avgjørende for krav til fly og flyselskap på ulike flyplasser og dermed konkurransen om regionale flyruter. For det andre har Lufftartilsynet en veiledersrolle i den tekniske evalueringen av tilbud på regionale flyruter.

Dersom ansvaret for regionale flyruter overføres til regionene, er det derfor nødvendig at regionene fortsetter det samarbeidet Samferdselsdepartementet har hatt med Lufftartilsynet på dette området.

Samferdselsdepartementet

Ved en overføring av ansvaret for kjøp av regionale flyruter til regionene, vil Samferdselsdepartementet ikke lenger ha ansvaret for å velge hvilke ruter som vil få støtte og gjennomføre anbuds konkurranser. De vil imidlertid måtte beholde noen oppgaver.

Samferdselsdepartementet, eller et annet departement, vil fortsatt måtte ta stilling til justeringer i den samlede støtten regionene skal få til kjøp av regionale flyruter. Dessuten må departementet ta stilling til eventuelle krav om endring av fordelingen av flyrutestøtten

I tillegg vil Samferdselsdepartementet fortsatt ha en rolle mot ESA, EFTAs overvåkingsorgan. Dersom de har innspill/ innsigelser om FOT-ordningen i Norge, vil de rette sine forespørsler til statlige myndigheter i Norge og ikke regionene direkte, med mindre det forankres hos ESA at regionen i praksis utøver bestemte roller på vegne av staten.

I en overgangsperiode vil Samferdselsdepartementet dessuten bruke ressurser på å overføre kunnskap om regionale flyrutekjøp til regionene.

4.3 Behov for endring og tilpasning av norsk regelverk

I avsnitt 3.3. redegjorde vi for hvilke rettskilder som kan være relevante for en eventuell ansvarsoverføring av kjøp av regionale flyruter. Her skal vi se nærmere på behovet for endring av og tilpasning til dette regelverket.

EU/ EØS-regler om markedsadgang og kjøp av regionale flyruter

EU-retten åpner opp for at regioner kan ha ansvaret for kjøp av regionale flyruter. I Frankrike, Tyskland, Italia og Spania er det regionale myndigheter som administrerer kjøp av regionale flyruter (Bråthen, 2011). Det vil være anledning til å delegerer oppgaven med å kjøpe regionale flyruter til regionene innenfor dagens EU forordning. Regionene må da følge EU forordningen og den norske forskriften for kjøp av regionale flyruter.

En delegering av denne kompetansen til regionene fratar imidlertid ikke staten (Samferdselsdepartement) plikten til å etterleve EØS-avtalen, herunder dens Vedlegg XIII (transport), hvor forordning (EF) nr. 1008/2008 er inntatt. Den relevante forordningen retter seg mot stater, og staten er ansvarlig for at lokale myndigheter eller underordnede organer oppfyller traktatens krav.

Det bør derfor vurderes om departementet skal være klageinstans for eventuelle vedtak i den regionale myndighet, og eventuelt ha rett til å overstyre / instruere den regionale myndighet i sin utøvelse av skjønn. Dette vil formodentlig ikke stille seg prinsipielt annerledes enn for en rekke andre vedtak som fattes av regionale myndigheter, også med konsekvenser for Norges EU/EØS-forpliktelser. Om departement ikke skal kunne overprøve den regionale myndighets avgjørelse, eller deler av den, må dette angis uttrykkelig i det reviderte nasjonale regelverket.

Forordningen 1008/ 2008 artikkel 16 nr. 4 bestemmer at utlysningen og kontakten med Kommissjonen skal gjøres av «den berørte medlemsstat». Innen rammen for denne utredningen kan vi ikke gi et sikkert svar på om denne rapporteringsplikten kan delegeres til regionene, eller fortsatt må gjøres av Samferdselsdepartementet, på vegne av regionene. Dersom det besluttes å overføres ansvaret for kjøp av regionale flyruter til regionene, vil det være naturlig å undersøke hvordan dette gjøres i land hvor ansvaret er på regionsnivå.

Norske regler om markedsadgang og kjøp av regionale flyruter

I den norske forskriften om (tilskudd til) lufttransporttjenester (nr. 833) er det spesifisert i § 3 at Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Luftfartstilsynet og Forbrukerrådet forvalter bestemmelsene i forordningen og forskriften. Dette kan fortsatt gjelde i et eventuelt revidert nasjonalt regelverk.

Det vil imidlertid være nødvendig å endre enkelte bestemmelser i den norske forskriften for kjøp av regionale flyruter. Forskriften forutsetter i § 10 at Samferdselsdepartementet «(alene (har) myndighet til å fastsette forpliktelse til offentlig tjenesteytelse for ruter)». Denne ordlyden må endres noe for å åpne opp for at regionene kan kjøpe regionale flyruter. Vi anbefaler at det tas inn en uttrykkelig henvisning til at den regionale myndighet gis rett til å fastsette forpliktelser til offentlig tjenesteyting (FOT), gjennomføre anskaffelser og stå som kontraktspart i anbudene^{16,17}.

Forskriftens § 10 kan for eksempel endres til å begynne: "Samferdselsdepartementet eller den ...[navn på regional myndighet] ...som departementet gir fullmakt har myndighet til å fastsette ...".

Videre bør Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet og Regionene/Fylkeskommunene vurdere om Luftfartstilsynet og Avinors rolle som rådgiver i anbudsgjennomføringen bør fastsettes i forskriften.

Regler om luftfart generelt

Det vil ikke være behov for å endre reglene for luftfart generelt. De gjelder for både regionale ruter og andre sivile ruter og påvirkes ikke av endret ansvar for kjøp av regionale ruter.

4.4 Oppsummering av anbefalt regional organisering

Hvis ansvaret overføres til regionene, bør tilskudd til kjøp av regionale flyruter gis som frie midler. Dermed vil regionene stå fritt til å prioritere mellom fly-,

samferdsel- og andre tiltak. Tilskuddene kan gis gjennom særskilt fordeling, basert på historiske bevilgninger. Fordeling gjennom kostnadsnøkler er mindre aktuelt fordi det sannsynligvis ville medføre en omfordeling av tilskuddsmidlene mellom regionene. Det vil ikke være i tråd med hensikten bak regionale flyruter. Øremerking av midler vil hindre regional omprioritering og etter vårt syn være i strid med formålet til regionreformen.

Fordelingen av særskilte midler kan gjøres basert på historiske bevilgninger. Vi foreslår at fordelingen mellom regionene i utgangspunktet ligger fast og at den samlede rammen kun justeres basert på utviklingen i produksjonskostnadene.

Regionene har i dag ressurser og kompetanse på kjøp av transporttjenester som buss og ferje. Hvis regionene får ansvaret for flyrutekjøp vil de stå fritt til å gjennomføre kjøpene som de vil. Det vil være samfunnsøkonomisk ønskelig, og i regionenes egeninteresse å etablere et samarbeid med andre regioner. Et slikt samarbeid kan muliggjøre koordinering av anbudsområder, tider for anbudsutlysning, kontraktskrav og kontakt med blant annet Luftfartstilsynet, Avinor og Samferdselsdepartementet.

Det er åpning i EUs forordninger om luftfart at regioner kan gjennomføre kjøp av regionale flyruter. Imidlertid vil staten (Samferdselsdepartementet) fortsatt være ansvarlig for overholdelse av EU/EØS-regelverket. Den norske forskriften må endres noe før en eventuell ansvarsoverføring kan finne sted.

Det nåværende anbudet for regionale flyruter i Sør-Norge løper ut i 31. mars 2020, mens anbudet for Nord-Norge løper 31. mars 2022. Forberedelsene av de påfølgende anbuds rundene må begynne 2-3 år før dette. Hvis en ønsker at det praktiske ansvaret skal overføres så tidlig som mulig må det undersøkes om det kan gjøres før regionreformen trer i kraft 1. januar 2020.

I neste kapittel vil vi vurdere konsekvensene av en slik regional modell, sammenlignet med dagens statlige ordning.

¹⁶ I "Lovteknikk og Lovforberedelse – veiledning om lov- og forskriftsarbeid" angis i pkt. 8.4 at "Det alminnelige synspunktet som kan legges til grunn dersom det ikke i den enkelte lov er holdepunkter for noe annet, er at myndighet som ved lov er lagt til Kongen eller et departement, kan delegeres." Det pekes der på at det ikke er nødvendig å ta inn ordlyd som «teller den han/det gir fullmakt/bemyndiger». Ved å fjerne ordet «(alene)» kan det åpnes for at Samferdselsdepartementet kan delegere oppgaven til regionene. I samme veileder angis det at "Det er noe uenighet i juridisk teori om det kreves uttrykkelig hjemmel for delegering til kommuner og fylkeskommuner.

Dersom det er meningen at myndighet som i loven er lagt til et statsorgan skal kunne delegeres til kommuner eller fylkeskommuner, bør dette sies uttrykkelig. Myndigheten bør i disse tilfellene legges til «(kommunen)» eller «(fylkeskommunen)»"

¹⁷ Vi foreslår ikke her å endre navnet på departementet, "Samferdselsdepartementet", selv om nevnte veiledning angir at det bør unngås å nevne hvilket departement som har myndigheten, da det vil medføre behov ytterligere endringer i forskriften og kanskje bør vurderes i et bredere perspektiv.

5. Konsekvenser av ansvarsoverføring til regionene

Med dagens situasjon som referanse vurderer vi i dette kapitlet mulige konsekvenser av å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter til nye folkevalgte regioner.

Konsekvensene vurderes etter de to siste kriteriene vi brukte for å identifisere den mest egnede regionale modellen i forrige kapittel: Hvilken organisering gir riktig prioritering av flyruter sett opp mot andre tiltak, og hvilken organisering gir et gitt flyrutetilbud til lavest mulig kostnader for det offentlige?

Hva som er *riktig* prioritering kan avhenge av ståstedet til den som foretar prioriteringene. Vi har derfor skilt vurderingen i to, og vurdert evnen til å prioritere både fra et regionalt og et nasjonalt perspektiv.

Vurderingen av konsekvensene for offentlige utgifter ved å anskaffe et gitt rutetilbud har vi gjort ved å se på tre ulike kriterier som påvirker de samlede kostnadene: administrative kostnader, produksjonskostnader og konkurransesituasjonen.

5.1 Forutsetninger for vurderingene

Data

Konsekvensene av å overføre ansvaret for kjøp av regionale flyruter er blitt utarbeidet tidligere. Både Møreforskning og ECON utredet konsekvensene i henholdsvis 1999 (Hervik, 1999) og 2000 (ECON, 2000). Regjeringen konkluderte da med å bevare ordningen med statlige kjøp. Regjeringen selv har også drøftet denne problematikken i Meld. St. nr. 22 (2015-2016) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

I våre vurderinger har vi utgangspunkt i nevnte utredninger og supplert med informasjon fra andre relevante dokumentstudier og intervjuer. Se kapittel 1 for en oversikt over virksomhetene vi har snakket med. Opplysningene vi har fått gjennom intervjuer inngår som bakgrunnsinformasjon i utredningen.

Metode

Modellen vi sammenligner dagens situasjon med er den regionale modellen vi har foreslått, med særskilt fordeling av midler uten føringer på hva midlene skal brukes til. Vi legger til grunn at regionene vil stå fritt til å gjennomføre flyrutekjøpene som de selv ønsker, men påpeker at det vil være i deres interesse å etablere et samarbeid (se kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av modellen). Hadde vi valgt en annen modell, eksempelvis med en annen form for

finansiering, ville det påvirket vurderingene. Vi kommenterer kort hvordan konsekvensene vil endres med en annen regional modell der det er relevant underveis i kapitlet.

I vurderingen av hva vi mener med *riktig* prioritering, har vi forutsatt at riktig prioritering er bruk av midlene på en måte som maksimerer regionaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. De to formene for lønnsomhet vil ofte være sammenfallende, men ikke alltid. For eksempel vil det å tiltrekke seg næringsvirksomhet og sysselsetting fra andre regioner være en regionaløkonomisk gevinst, mens det i samfunnsøkonomisk forstand kun er en fordelingseffekt mellom regioner.

I vurderingen av evnen til å prioritere forutsetter vi videre at kostnadene ved å kjøpe de prioriterte rutene er den samme, uavhengig av om staten eller regionene kjøper inn. Motsatt forutsetter vi i vurderingen av kostnadene at det er de samme rutene som skal kjøpes inn, uavhengig av om det er staten eller regionene som prioriterer. Først i oppsummeringen drøfter vi evnen til å prioritere i sammenheng med kostnaden for det offentlige.

Til slutt er det viktig å presisere at vi har gjort en samlet vurdering. Vi tar med andre ord ikke hensyn til at fordeler og ulemper med en eventuell ansvarsoverføring vil være ulik for ulike regioner.

5.2 Hvilken organisering gir riktig prioritering av flyruter mot andre tiltak?

Formålet med regionale flyruter er å redusere avstandsure og bidra til velfungerende regioner og stabil sysselsetting i hele landet (Regjeringen, 2014). På generelt grunnlag kan en derfor si at en riktig prioritering er den som fordeler midler til regionale flyruter inntil en alternativ anvendelse av midlene i større grad vil bidra til velfungerende regioner og stabil sysselsetting i hele landet. Potensielt ligger det en spenning mellom hva som gir riktig prioritering i samfunnsøkonomisk forstand, og hva som gir riktig prioritering i regionaløkonomisk forstand. I et nasjonalt perspektiv har en interesse av å prioritere bruk av midlene som i dag går til regionale flyruter mellom flytilbud og andre tiltak på tvers av regioner. I et regionalt perspektiv har en interesse av å prioritere bruken av midlene på tiltak internt i regionen. I vurderingen av hvilken organisering som gir best mulighet til riktig prioritering av ruter, har vi derfor vurdert konsekvensene både fra et regionaløkonomisk og et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Vi starter med å drøfte hvordan en overføring av ansvaret vil påvirke regionenes evne til å prioritere regionale interesser, før vi drøfter hvilke forhold det er som kan skape et avvik mellom hva som er regionaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.2.1 Evnen til å prioritere regionale interesser

Regionale flyruter er et av flere distriktpolitiske virkemidler. Ved å sikre rask tilgang til sentrale knutepunkter bidrar flytilbudet til å opprettholde bosetting og næringsvirksomhet i distriktene. Spørsmålet er om de distriktene som i dag benytter seg av flytilbudet ville brukt de samme midlene på fly dersom de ble gitt muligheten til å prioritere annerledes. Det kan være at regionene isteden ville brukt midlene på andre tiltak som i større grad fremmer regionaløkonomisk vekst og utvikling. Disse spørsmålene får vi svar på ved en eventuell innføring av en regional modell. I den regionale modellen er det opp til regionene selv å vurdere om midlene som i dag brukes til regionale flyruter skal brukes på innkjøp av flytjenester eller på andre regionale tiltak. Som nevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i Meld. St. nr. 22 (2015-2016) vil en overføring av ansvaret til regionene sørge for at «avveiningene mellom ulike tiltak gjøres av dem som er best egnet til å vurdere behovene opp mot hverandre».

For å illustrere hvilke gevinster overføring av ansvaret kan gi, tar vi som eksempel utgangspunkt i en region som vi antar får tildelt 100 mill. kroner etter en overføring av ansvaret. Med muligheten til å prioritere velger regionen å bruke 90 mill. kroner på innkjøp av flytjenester, og 10 mill. kroner på andre tiltak som i større grad enn kjøp av flytjenester bidrar til regionaløkonomisk vekst og utvikling. Omprioriteringen som følger av en overføring av ansvaret vil dette være en gevinst både i regionaløkonomisk og samfunnsøkonomisk forstand, gitt at ingen utenfor regionen blir skadelidende. Denne gevinsten vil en ikke oppnå med fortsatt statlig ansvar for kjøp av flytjenester. En region som får finansiert flytilbudet av staten vil ha incentiver til å fremstille behovet som størst mulig siden de uansett ikke blir belastet kostnadene.

At prioriteringene kan bli bedre med en regional modell, skyldes problemet med asymmetrisk informasjon som eksisterer mellom staten og regionene i dagens modell. Regionene kjenner bedre enn staten det reelle behovet for flyruter, men har ingen incentiver til å dele denne informasjonen i frykt for at det skal føre til en reduksjon i flyrutetilbudet. Dette kan føre til et flytilbud som er «for godt» sett opp mot andre tiltak for regional vekst og utvikling. En overføring av ansvaret til regionene vil imidlertid ikke fjerne problemet med asymmetrisk informasjon helt.

Istedenfor at det er regionene som legger press på staten, vil en i den regionale modellen ha kommuner med incentiver til å overdrive behovet for regionale flyruter. Som påpekt av ECON, i en rapport utarbeidet for Widerøe, er ikke nødvendigvis fylkeskommunenes (regionenes) evne til å stå imot kommunale krav om et godt, men for kostbart, tilbud være større enn statens evne til å stå imot kommunale og fylkeskommunale krav (ECON, 2000).

Størrelsen på eventuelle prioriteringsgevinster i en regional modell avhenger derfor av hvor god region-administrasjonen er til å identifisere lønnsomme tiltak og til å motstå press fra særinteresser. Med særinteresser menes her interesser som ønsker et tilbud som avviker fra det som er regionaløkonomisk lønnsomt.

En overføring av ansvaret for regionale flyruter til regionene kan gi samfunnsøkonomiske gevinster i form av bedre prioritering av offentlige midler regionalt. Imidlertid blir gevinsten begrenset noe av at det fremdeles vil være et informasjonsproblem mellom regionen sentralt og distriktene i regionen som kan ønske mest mulig støtte til sine flyruter.

5.2.2 Evnen til å prioritere nasjonale interesser

Bedre prioritering av offentlige midler regionalt er, som nevnt, en samfunnsøkonomisk gevinst. I det videre skal vi se nærmere på de forhold hvor det kan oppstå et misforhold mellom hva som er en optimal prioritering av midler regionalt og nasjonalt. Det er viktig å påpeke at vi her peker på forhold som kan føre til avvik mellom regionaløkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er overhodet ikke gitt at regionenes tilpasning vil være i konflikt med samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det er tre forhold som påvirker evnen til å prioritere nasjonale interesser: manglende hensyn til reisende bosatt utenfor regionen, fordeling av gevinstene fra statlige samferdselsinvesteringer og hensynet til distriktpolitikk. I tillegg kommenterer vi konsekvensene av at Avinor fortsatt vil ha ansvar for flyplassene.

Manglende hensyn til reisende bosatt utenfor regionen

Flyrutene i Norge utgjør et nettverk, hvor de regionale flyrutene knytter mindre lufthavner til større lufthavner med et bredere rutetilbud. Som påpekt av ECON (ECON, 2000) er nytten av det regionale rutenettet i stor grad påvirket av muligheten for effektiv sammenkobling med stamrutenettet og det internasjonale flytilbudet i Norge. Uavhengig av hvordan den endelige regioninndelingen blir, så vil flere av dagens regionale flyruter være knyttet til destinasjoner utenfor regionene som overtar ansvaret. Flyrutene vil derfor ha en nytte også for trafikanter utenfor regionene som mottar støtte, og internt i

regionen vil trafikantene ha nytte av å komme seg raskt til større flyplasser utenfor regionens grenser.

Meld. St. nr. 22 (2015-2016) inneholder en oppsummering av tidligere utredninger om overføring av ansvaret for regionale flyruter. Det nevnes som mulige konsekvenser at:

- Regionale myndigheter ikke vil ta tilstrekkelig hensyn til at nytten av trafikken på kortbanenettet er av nasjonal betydning
- Regionene i mindre grad enn staten vil se de regionale flyrutene i sammenheng med annen flytrafikk
- At flyrutekjøp kan tape for andre oppgaver utenfor samferdselssektoren.

At de regionale rutene vil ha nytte også utenfor regionene, gjør at det er eksterne virkninger som regionene må ta hensyn til når de utformer sitt rutetilbud. Gjør de ikke det, vil det lede til et rutetilbud som er regionaløkonomisk, men ikke samfunnsøkonomisk optimalt.

Fordeling av gevinster fra statlige samferdselsinvesteringer

I en regional modell vil regionene få muligheten til å veie bruk av penger på fly opp mot bruk av penger på andre oppgaver, som fylkesveger, tannhelse og videregående opplæring¹⁸. På samme måte som regionene får økt frihet til å prioritere, vil staten få en redusert mulighet til å prioritere investeringer i flyruter opp mot investeringer i for eksempel flyplasser, riksveger og jernbane. Statlige investeringer, for eksempel i ferjefri E39, kan redusere behovet for antall flyplasser og antall regionale flyruter. Det samme vil en investering i ny flyplass på Helgeland.

Dersom ansvaret overføres fra staten legger vi opp til at tilskuddet per region bør reduseres dersom nasjonale infrastrukturinvesteringer reduserer behovet for regionale flyruter. Hvis ikke vil resultatet av statlige investeringer være at gevinsten av lavere behov for regionale flyruter tilfaller regionen. Staten vil kun få gevinsten av flyplassnedleggelsen.¹⁹ Spørsmålet er om den beste anvendelsen av gevinsten, som oppstår ved et redusert behov for tilskudd til regionale flyruter er en omfordeling internt i regionen eller til andre nasjonale formål. Dersom slike gevinster burde blitt omfordelt til formål utenfor regionen, vil en regional modell medføre et samfunnsøkonomisk tap.

Distriktpolitiske hensyn

Tilskudd til regionale flyruter er dels begrunnet med distriktpolitiske hensyn, som er et nasjonalt og regionalt anliggende. Samfunnets betalingsvillighet for

tiltak som bidrar til å opprettholde bosetting i distriktene må også med i beregningen. Dersom betalingsvilligheten for distriktpolitikk er lavere regionalt enn nasjonalt, vil ikke regionaløkonomisk lønnsomhet sammenfalle med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Flere av dagens regionale flyruter går til flyplasser som ligger utenfor det som mest sannsynlig vil bli sentrum for de nye regionene. I kampen om regionale midler er det risiko for at distriktpolitiske viktige flyruter kan nedprioriteres.

Drift av flyplasser

I den regionale modellen vil Avinor fortsatt ha ansvaret for driften av flyplassene. Samtlige mindre flyplasser går med underskudd. Så lenge dette underskuddet forblir statens ansvar vil ikke regionene foreta prioriteringer ut ifra flytilbudets samlede samfunnsøkonomiske kostnader. Regionaløkonomisk kan det derfor være rasjonelt å opprettholde et flytilbud som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette vil legge en demper på de mulige gevinstene som kan forventes å høstes ved å gi regionene ansvar for selv å prioritere bruk av midler på fly.

5.2.3 Oppsummering av hvilken organisering som gir riktig prioritering mot andre tiltak

Overføringen av ansvaret for kjøp av flyruter til regionene vil mest sannsynlig føre til at midlene vi i dag bruker på flyrutekjøp prioriteres mer effektivt ut fra et regionalt perspektiv. Effektive tiltak er i denne sammenheng de tiltak som i størst grad bidrar til regional vekst og samfunnsutvikling.

En mer effektiv prioritering muliggjøres av at regionene ikke lenger har et insentiv til å overdrive betydningen av de regionale flyrutene for å bli tildelt midler. Insentivproblemet oppstår som følge av asymmetrisk informasjon mellom staten og de lokale interesser. Regionene vet selv best hvordan midlene som brukes på flyruter bør prioriteres. Uten ansvar for kostnadene og uten mulighet til å sitte igjen med gevinstene ved en eventuell besparelse, har imidlertid ikke regionene insentiver til å foreslå en reduksjon i flytilbudet overfor staten. Problemet med asymmetrisk informasjon vil imidlertid ikke forsvinne med en overføring til regionene. Siden flyrutene vil finansieres med regionale midler, vil kommunene ha de samme insentiver til å overdrive behovet for flyruter. Ved en ansvarsoverføring vil presset rettes mot regionadministrasjonen istedenfor Samferdselsdepartementet. På tross av det vedvarende problemet med asymmetrisk informasjon er vår vurdering at de regionaløkonomiske prioriteringer vil bli bedre med en regional modell.

¹⁸ Forutsatt at regionene overtar oppgaver som i dag er fylkeskommunens ansvar

¹⁹ Samtlige mindre flyplasser går med underskudd. Å legge ned en flyplass medfører derfor besparelser for det offentlige.

Det som gir en optimal prioritering av ruter internt i regionene er ikke nødvendigvis den prioritering som er best samfunnsøkonomisk. Det er i hovedsak tre årsaker som kan føre til et avvik mellom hva som er regionaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt; manglende hensyn til reisende bosatt utenfor regionen, distribusjon av gevinstene fra statlige samferdselsinvesteringer og distriktpolitiske hensyn. At disse forholdene kan føre til et avvik mellom hva som er regionaløkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt, betyr ikke at dette nødvendigvis vil skje. Det man vet er at staten mister muligheten til å omfordere midler brukt på flyruter mellom regioner og mellom andre statlige tiltak.

Oppsummert så vil en regional modell slik vi har foreslått gjøre det enklere å se de lokale behovene, og prioritere deretter. Imidlertid kan det føre til at det blir vanskeligere å prioritere tiltak nasjonalt. Hvilken organisering, statlig eller regional, som gir den mest effektive prioritering avhenger av om en legger til grunn at gevinstene med regional prioritering innad i regionen er større enn gevinstene med statlig prioritering på tvers av regionene.

Som nevnt i gjennomgangen av hvilke forutsetninger vi legger til grunn i analysene, har vi basert vurderingene på den regionale modellen vi foreslo i kapittel 4. I modellen står regionene fritt til å prioritere. Dersom staten i større grad ønsker å styre prioriteringen finnes det flere avbøtende tiltak. Frykter man at regionene ikke vil prioritere i tråd med nasjonale interesser, kan staten legge føringer og/eller interregionalt samarbeid. Ønsker man at staten skal sitte igjen med en større gevinst som følge av statlige samferdselsinvesteringer, kan regionenes tilskudd reduseres i slike tilfeller.

Felles for alle tiltak for å styre regionene er at de vil redusere den reelle muligheten regionene har til å prioritere. Med det reduseres også de potensielle gevinstene som kan oppnås gjennom regional prioritering av midlene.

Vurderingen av evnen til å prioritere har vi gjort under forutsetning om at kostnadene ikke legger begrensninger på hvilke prioriteringer henholdsvis regionene og staten kan foreta. I neste delkapittel ser vi nærmere på hvordan kostnadene for det offentlige kan tenkes å påvirkes ved en overføring av ansvaret til regionene.

5.3 Hvilken organisering gir lavest kostnader for det offentlige?

Uavhengig av prioriteringen av regionale flyruter, må flytjenestene anskaffes. I det videre skal vi vurdere om en overføring av ansvaret vil føre til endringer i offentlige utgifter for et gitt flyrutetilbud.

Tre ulike faktorer påvirker kostnadene til det offentlige: administrative kostnader, produksjonskostnadene til flyselskapene og konkurransesituasjonen. Under *konkurransesituasjonen* vurderer vi både om konkurransen vil endres og om regionene vil være bedre på å utnytte kjøpermarkt.

5.3.1 Administrative kostnader

Med administrative kostnader mener vi ressursene det offentlige bruker på å gjennomføre anskaffelsen av flyrutene²⁰. Disse kostnadene vil øke med en overføring av ansvaret til regionene.

I Samferdselsdepartementet er det i dag ca. to årsverk som jobber med anskaffelser av flyruter. I tillegg bruker Luftfartstilsynet ressurser på anskaffelser av regionale flyruter. Ressursene virksomheter som Avinor og andre bruker på å komme med innspill til anbudsgrunnlagene, er ikke tatt med i vurderingene.

Fylkeskommunene står allerede i dag for innkjøp av ferge-, hurtigbåt- og busstjenester. Regionene vil derfor ikke mangle den generelle innkjøpskompetansen. Det de trolig vil trenge er kompetanse på fly, samt en generell økning i bemanningen til å følge opp et større volum av anskaffelser enn i dag. Basert på samtaler med samferdselssjefene i Finnmark, Troms, Nordland og Sogn og Fjordane anslår vi at det i snitt vil være behov for to ekstra årsverk ved fire regionale innkjøpsenheter²¹. Dette innebærer en økning på totalt åtte årsverk. Vi antar da at regionene organiserer flykjøpene på samme måte som SD gjør i dag. Luftfartstilsynet vil få økt saksmengde og behov for flere ressurser. Vi har lagt til grunn at økningen i antall henvendelser til Luftfartstilsynet medfører at de må øke bemanningen med ett årsverk²². At regionene tar over ansvaret vil lette noe av arbeidsmengden til SD, men de vil fortsatt måtte følge opp ordningen med kjøp av flyruter. Vi antar at SD som følge av en overføring til regionene kan redusere antall årsverk til én, slik at netto økning i antall årsverk ved en overgang til en regional organisering blir på åtte årsverk.

²⁰ Flyselskapenes administrative kostnader omtales nærmere under *produksjonskostnader*.

²¹ Her har vi brukt som eksempel en situasjon der innkjøp av flytjenester gjøres av fire regioner. Antallet påvirkes av antall regioner og samarbeidet dem i mellom

²² Vi har ikke fått bekreftet dette estimatet hos Luftfartstilsynet

Med en samfunnsøkonomisk kostnad per årsverk på 730 080 medfører vårt anslag at en regional modell vil føre til en årlig økning i administrasjonskostnadene på i underkant av 6 mill. kroner.²³ Økningen er ikke ubetydelig, men blir liten sammenlignet med de 699 millioner kronene som ble beregnet til kjøp av flyruter i 2015.

5.3.2 Produksjonskostnader

Produksjonskostnader handler om hva det faktisk koster flyselskapene å levere et gitt rutetilbud. Faktiske kostnader er konkurransesensitiv informasjon og ikke tilgjengelig. Det er likevel mulig å drøfte ulike faktorer som vi vet påvirker kostnadene, og hvordan disse faktorene vil endres med en overføring av ansvaret.

Det vi vet er at en regionalisering av ansvaret vil føre til økte administrative kostnader for flyselskapene som ved en overføring må forholde seg til flere innkjøpsorganisasjoner. Disse kostnadene antas imidlertid å være marginale. Viktigere er hvordan disse kostnadene vil utvikle seg.

Som nevnt i avsnitt 5.2.2 er de regionale flyrutene en del av det nasjonale nettverket av flyruter. Det er en risiko for at regionale myndigheter i mindre grad tar hensyn til de regionale rutenes nasjonale betydning i sin prioritering av flyruter. Det kan få betydning også for kostnadene med å produsere et gitt flytilbud. I flytrafikken finnes ulike varianter av det som populært kalles stordriftsfordeler. ECON (ECON, 2000) opererer i sin rapport med tre ulike former:

- **Stordriftsfordeler**, som innebærer at gjennomsnittskostnadene faller når produksjonen av flytjenester utvides til flere destinasjoner, uten at det medfører endringer i gjennomsnittlig rutelengde, kabinfaktor eller passasjerantall per rute
- **Tetthetsfordeler**, som innebærer at gjennomsnittskostnaden faller ved økt produksjon som følge av at antall avganger eller flystørrelsen på en gitt rute øker, uten at det skjer endringer i nettverksstørrelsen eller i gjennomsnittlig kabinfaktor og rutelengde
- **Samproduksjonsfordeler**, som innebærer at gjennomsnittskostnadene for ulike tjenester (rutefly, charter, gods) faller når de produseres i ett og samme selskap

Det er åpenbart både stordriftsfordeler, tetthetsfordeler og samproduksjonsfordeler ved å

drive luftfartstjenester. I tilfellet med en overgang til en regional modell er det særlig relevant å vurdere *stordriftsfordeler*, slik det er definert i punktlisten over.

Utfordringen de som skal utforme anbudene står overfor er at vi ikke vet når potensialet for stordriftsfordeler er uttømt. Møreforskning anslo at det var stordriftsfordeler å hente fram til 4-5 fly. ECON tilbakeviser dette tallet i sin rapport, skrevet på oppdrag for Widerøe, uten å konkretisere hvor mange fly som er nødvendig. Det som uansett er sikkert er at det ikke vil være lettere for regionene enn for staten å tilrettelegge et anbud som muliggjør en realisering av stordriftsfordeler. Det er en risiko for at regionene *ikke* klarer å hente ut stordriftsfordelene. ECON hevder i sin rapport at det er vanskelig å utelukke at det kan være visse stordriftsfordeler knyttet til å drive hele det regionale rutenettet under ett. ECON mener en organisering som utelukker muligheten for å lyse ut hele nettet samlet innebærer at *samfunnet gir avkall på en opsjon som kan ha verdi* (ECON, 2000).

I tillegg til å utelukke stordriftsfordeler, kan en overføring til regionene føre til at hver region utformer FOT-kriteriene (kontraktskravene) for å få et best tilbud til sine reisende, uten hensyn til kostnadene det kan påføre regionene samlet. For eksempel kan samfunnet risikere at regioner krever at første avgang på sine flyvninger skal være klokken 7 om morgenen. Dersom mange nok regioner stiller slike ufleksible krav, vil det skape behov for en økning av flyparken og høyere kostnader for samfunnet.

En overføring av ansvaret for innkjøpene til regionene utelukker ikke muligheten for å lyse ut hele nettet samlet og ta nasjonale hensyn i fastsettelsen av FOT-kriteriene. Å få på plass et slikt anbud vil imidlertid kreve et utstrakt samarbeid mellom regionene. Det er en risiko for at regionene ikke klarer enes om et slikt samarbeid.

Oppsummert er det fare for at flyselskapenes produksjonskostnader vil øke hvis ansvaret overføres til regionene. Administrasjonskostnadene vil øke noe, og det er en risiko for at manglende koordinering mellom regionene resulterer i at stordriftsfordeler ikke blir realisert. Konsekvensen kan være økte samfunnsøkonomiske kostnader sammenlignet med en statlig modell²⁴.

5.3.3 Konkurransesituasjonen

At det er få tilbydere på de regionale flyrutene er en kjent problemstilling, og flere rapporter har utredet

sentrale poenget er at det i dagens modell er mulig å lyse ut akkurat den kombinasjonen av ruter som er ønskelig. Denne muligheten finnes ikke uten samarbeid i den regionale modellen.

²³ Årsverkskostnaden er SSBs gjennomsnittlige månedslønn for ansatte i staten (46 800) ganger 12. I tillegg har vi lagt på en overhead-kostnad på 30 prosent.

²⁴ Vi har ikke tatt stilling til om stordriftsfordelene er høstet i de seneste anbuds konkurransene som er gjennomført. Det

hvordan konkurransen kan fremmes. Evalueringen av anbudsordningen for regionale flyruter pekte på tre forhold som virker hemmende på konkurransen: korte rullebaner, krav til distribusjon av flybilletter via store globale distribusjonssystem og krav til navigasjonssystemer (Lian et al. 2010:51-53). Videre er korte anbudsperioder pekt på som et hinder. I tillegg er det påpekt at Widerøe har en informasjonsfordel gjennom å kjenne de faktiske kostnader ved å trafikere de ulike flyplassene.

Widerøe er fortsatt eneste tilbyder på flere av de rutene som trafikkeres. Spørsmålet er om en regional modell i større grad enn en statlig modell vil klare å skape mer konkurranse om de regionale flyrutene. Vår vurdering er at konkurransen ikke vil endres vesentlig. Konkurransbegrensningene er hovedsakelig gitt av flyplassene, tilgjengelige flytyper, tekniske krav og andre krav i anbudet.

Det kan være en risiko for at en ansvarsoverføring fører til lavere konkurranse. Dersom regionene ikke samarbeider og utformer for små anbudsområder kan det bli mindre attraktivt for nye leverandører å prøve å vinne kontrakter i Norge. Et for lite anbudsområde kan, i likhet med et for stort anbudsområde, gi en fordel til den dominerende aktør, som kan fordele faste kostnader på flere mindre, uavhengige anbudsområder. Det er derfor rimelig å anta at konkurransesituasjonen vil være den samme, eventuelt dårligere, dersom regionene får ansvaret for kjøp av regionale flyruter.

Neste spørsmål er om regionene vil være bedre i stand til å utnytte sin kjøpermakt, og gjennom det oppnå lavere priser for samme rutetilbud enn hva staten er i stand til. Med overføring av ansvaret til regionene må kjøp av flyruter konkurrere med andre formål. Flyselskapene kan oppleve at det er en større risiko for at de prioriteres bort om de priser seg for høyt i en regional modell, sammenlignet med når staten er kunden. Innkjøp av flytjenester vil bli en betydelig utgift for regionene, mens det utgjør en forsvinnende liten del av statsbudsjettet. Effekten konkurransen fra andre sektorer vil ha på selskapenes prising, er høyst usikker. Denne effekten kan forsvinne dersom regionene har mulighet til å presse staten til å øke bevilgningene. I så tilfelle kan en overføring av ansvaret til regionene medføre svekket offentlig kjøpermakt og høyere priser.

Oppsummert er det noen faktorer som taler for at en overføring til regionene vil forverre konkurransesituasjonen og noen faktorer som taler for at den vil forbedres. Imidlertid påvirkes konkurransesituasjonen i hovedsak av andre faktorer, eksempelvis tilgjengelige flytyper. Vår vurdering er at det mest sannsynlig ikke vil være noe med den

regionale modellen som vesentlig endrer konkurransesituasjonen.

5.3.4 Oppsummering av virkningene på offentlige budsjetter

Kostnadene ved å anskaffe et gitt rutetilbud vil øke med en regional organisering. Det vi vet sikkert er at kostnadene til offentlig administrasjon vil øke. I våre beregninger er det forutsatt en økning på ca. 6 mill. kroner per år. Videre er det en risiko for at produksjonskostnadene til flyselskapene vil øke. Dersom regionene samarbeider godt og klarer å utnytte stordriftsfordeler kan de bli de samme som i en statlig modell, men vi ser ingen mulighet for lavere kostnader. Når det gjelder konkurransesituasjonen, vil den mest sannsynlig bli den samme som i dag.

Staten kan redusere risikoen for høyere offentlige kostnader for et gitt flyrutetilbud med avbøtende tiltak. I dette tilfelle vil det mest aktuelle avbøtende tiltaket være et tvunget interregionalt samarbeid. Et tvunget samarbeid kan sikre at samfunnet som helhet reduserer administrasjonskostnader, utnytter stordriftsfordeler og legger til rette for konkurranse. Krav om interregionalt (interfylkeskommunalt samarbeid) er imidlertid i strid med veileder for statlig styring av fylkeskommuner og kommuner.

5.4 Andre forhold

I vår gjennomgang har vi så langt fokusert på de økonomiske konsekvenser en overføring av ansvaret kan ha, både i form av endrede prioriteringer og kostnader for det offentlige.

Det er også andre forhold som vil bli tatt med i betraktningen om ansvaret for kjøp av regionale flyruter bør overføres til regionene. Et slikt valg vil gjøres som en del av en regionreform og sees i sammenheng med hvilke andre ansvarsområder regionene eventuelt skal få. I tillegg vil en tilskuddsordning sees i lys av en fremtidig inntektsmodell for regionene.

5.5 Samlet vurdering

Vi har vurdert fordeler og ulemper med en overføring av ansvaret for regionale flyruter basert på to hovedkriterier:

- Hvilken organisering gir riktig prioritering av regionale flyruter sett opp mot andre tiltak?
- Hvilken organisering gir et gitt flyrutetilbud til lavest mulig kostnader for det offentlige?

Våre vurderinger av konsekvensene ved en ansvarsoverføring er oppsummert i Tabell 5-1.

Tabell 5-1 Kriterier for vurdering av konsekvenser

Hovedkriterier	Underkriterier	Vurdering
Evne til riktig prioritering av regionale flyruter	Evne til riktig prioritering etter regionale interesser	Sannsynligvis styrket
	Evne til riktig prioritering etter nasjonale interesser	Sannsynligvis svekket
Kostnader for det offentlige	Administrative kostnader	Øker noe
	Produksjonskostnader	Sannsynligvis noe økning, med betydelig risiko
	Konkurransesituasjonen	Sannsynligvis uendret

Kilde: Oslo Economics

Som det fremkommer av tabellen peker de ulike vurderingene i forskjellige retninger. Hvilken modell som er å foretrekke avhenger av hvordan en vektet ulike hensyn. Spørsmålet er så hva en må vekte tyngst for å kunne anbefale en regional organisering.

Starter vi med vurderingen av prioritering av ruter opp mot andre tiltak, er spørsmålet om man mener gevinstene ved en bedre prioritering av regionale interesser veier opp for de mulige kostnadene ved at de regionale interessene ikke alltid samsvarer med de nasjonale. I denne vurderingen bør en ta stilling til hvilke tiltak det er mest naturlig å vurdere bruk av penger på flyruter opp mot. Mener man det er mest naturlig å vurdere bruk av midler på flyruter opp mot fylkeskommunale oppgaver som fylkesveger, hurtigbåter og videregående opplæring, heller man trolig mot at prioriteringsgevinstene overstiger kostnadene. Mener man isteden at bruk av penger på flyruter bør vurderes opp mot statlige investeringer som flyplasser, riksveger, jernbane og øvrige nasjonale distriktspolitiske virkemidler, kan det være man ikke vil gi fra seg muligheten staten i dag har til å prioritere midlene som brukes på flyruter. I den grad man er redd nasjonale hensyn vil bli oversett, men samtidig ønsker en regional organisering, er det mulig med tiltak som reduserer regionenes handlingsrom. Slike tiltak vil imidlertid redusere de potensielle gevinstene gjennom bedre prioritering.

Lander man på at en regional modell gir en mest effektiv prioritering, må en vurdere dette opp mot en viss økning i offentlige kostnader. Overføring av ansvaret vil føre til økte administrative kostnader, men disse vil være små sammenlignet med de beløp som totalt brukes på innkjøp av flyruter.

Kostnadsforskjellene mellom en regional og en statlig modell vil først bli store dersom regionene ikke klarer å utforme anbudene på en måte som gjør det mulig for flyselskapene å utnytte eventuelle stordriftsfordeler. Øker produksjonskostnadene, vil flyselskapene øke prisene og regionene vil få mindre flyruter for en gitt sum penger. En eventuell gevinst i

form av bedre prioritering kan da forsvinne i økte kostnader.

Hvilke kombinasjoner av ruter som gir stordriftsfordeler for flyselskapene er usikkert, men det kan være at ruter som krysser regiongrenser er nødvendig for et effektivt rutenett. I en fremtidig regionstruktur med til sammen ti regioner vil det være maksimalt seks, mer sannsynlig fire regioner som eventuelt vil ha ansvaret for de fleste regionale flyrutene. I flere av disse regionene er det så få regionale flyruter at de må samarbeide med andre regioner for å oppnå stordriftsfordeler knyttet til flydrift. Skal en anbefale en overføring av ansvaret til regionene, bør en legge til grunn at regionene faktisk evner å få til samarbeid der det er nødvendig for å holde kostnadene nede.

Konkurransesituasjonen vil mest sannsynlig endres lite av en overføring av ansvaret til regionene. På den ene siden kan samfunnet risikere at anbudsområdene blir for små, noe som kan svekke konkurransen ved at det blir mindre attraktivt for nye leverandører å etablere seg. Et for lite anbudsområde kan, i likhet med et for stort anbudsområde, gi en fordel til den dominerende aktør, som kan fordele faste kostnader på flere mindre, uavhengige anbudsområder.

På den andre siden kan flyselskapenes visshet om at det er konkurranse mellom ulike regionale formål styrke det offentliges kjøperkraft. Ved en ansvarsoverføring vil forhandlingsmakten påvirkes av hvordan bevilgningene til regionene justeres. Ligger bevilgningene fast, kan flyselskapene oppleve konkurranse fra andre regionale formål og være forsiktig i sin prising. Skapes det isteden et inntrykk av at budsjettammene er fleksible, med regioner som mottar ekstra midler om kostnadene ved flytilbudet øker, kan flyselskapene prise seg høyere og påføre det offentlige økte kostnader. Ved en anbefaling av overføring av ansvaret til regionene bør en derfor utforme tydelige regler for hvordan bevilgningene justeres over tid.

6. Referanseliste

Anon., 1993. *Lov om luftfart (luftfartsloven)*. s.l.:s.n.

Bråthen, S., 2011. *Air Transport Services in Remote Regions*, Molde: International Transport Forum Discussion Paper, No. 2011-13.

Bråthen, S., 2011. *Air Transport Services in Remote Regions*, s.l.: Høgskolen i Molde (Discussion Paper 2011-13).

Bråthen, S. m. f., 2015. *Forslag til anbudsopplegg for regionale flyruter i Nord-Norge.*, Molde: Møreforskning Molde, Høgskolen i Molde og TØI (rapport nr. 1509 2. utg).

ECON, 2000. *Regionalisering av ansvaret for regionale flyruter?*, Oslo: Rapport nr. 4/2000. Utarbeidet for Widerøes Flyveselskap.

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008, u.d. *om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet*. s.l.:s.n.

Finansdepartementet, 2015. *Prop. 1 S (2015-2016)*, Oslo: Finansdepartementet.

Hervik, A. S. B. o. F. O., 1999. *Finansiering av regional luftfart*, Molde: Møreforskning Molde (Rapport nr. 9905).

Jon Inge Lian, H. T.-L. o. L. D., 2010. *Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter*, Oslo: TØI (Rapport 1331/2010).

Kommisjonsforordning (EU) nr. 965/2012 av 5. oktober, u.d. *om fastsettelse av tekniske krav og administrative prosedyrer for luftfartsoperasjoner i henhold til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 216/2008*. s.l.:s.n.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013-2014. *St. prop. nr. 123 S Kommuneproposisjonen 2017*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar - Grønt hefte*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016. *Meld. St. nr. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet, 2008-2009. *St. prop. nr. 68 Kommuneproposisjonen 2010*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet, 2012. *Veileder - Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesetkoren*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Regjeringen, 2014. *Luftfart. Organisering og virkemidler..* [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/luftfart/organisering-og-virkemidler/id2076299/>

[Funnet 17 August 2016].

Samferdselsdepartementet, 2012. *Protokoll – anbud: Ruteflyging mellom Røros og Oslo v.v. fra 1. desember*. Samferdselsdepartementet: Oslo.

Samferdselsdepartementet, 2015. *Innbyding til anbud. Regionale ruteflygingar i Sør-Norge. 1. april 2016 - 31. mars 2020*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet, 2015. *Innbyding til anbud. Regionale ruteflygingar i Sør-Norge. 1. april 2016 - 31. mars 2020*, s.l.: s.n.

Samferdselsdepartementet, 2016. *Innbyding til konkurranse. Drift av regionale ruteflygingar i Nord-Noreg. 1. april 2017 - 31. mars 2022*, Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselskomiteen, 1995. *Innst. S. Nr. 128 (1994-1995) om statens engasjement i regional luftfart*, Oslo: Samferdselskomiteen.

Selstad, T., 2004. *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge. Rapport utarbeidet for KS.*, Oslo: Kommuneforlaget. KOU-2004:1 Kortversjon.

Urbanet Analyse, 2015. *Eventuell endring av lufthavnstrukturen på Helgeland.*, Oslo: Rapport 65/2015.

Vedlegg 1: FOT-krav

Tabellen under oppsummerer krav til ruteområdene som inngår i konkurransegrunnlaget i den siste anbudsrunder, drift av regionale rutenflygninger i Nord-Norge fra 2017 til 2022.

Kravene deles inn i krav som gjelder alle ruteområder, tilleggskrav ved tildeling av enerett og krav per rute.

Tabell i Krav til regionale rutenflygninger i Nord-Norge 1. april 2017 – 31. mars 2022

Felles krav for alle ruteområder	Tilleggskrav for ruter med enerett	Krav per rute
<ul style="list-style-type: none">• Tekniske og operative krav som gjelder ved lufthavnene• Maksimal billettpris for hver rute. KPI-justeres hvert år• Regler om sosiale rabatter (barn, honnør, blinde mv.)• Rutedrift (tidsrom for flygninger, regler for helligdager, krav til mellomlandinger og overgangstid	<ul style="list-style-type: none">• Krav til billettpriser<ul style="list-style-type: none">– tilbys på like vilkår for alle selskap– ikke bruk av bonus-/lojalitetsprogram• Objektive og ikke-diskriminerende vilkår ved overgang for passasjerer fra andre selskaper	<ul style="list-style-type: none">• Rutenføring (antall forbindelser til og fra destinasjon)• Rutetider (rammer for første og siste flyging per dag) <p>I tillegg har flere ruter krav til</p> <ul style="list-style-type: none">• Kapasitet (antall seter per år)• Trykkabin

Kilde: Anbudsutlysning for drift av regionale flyruter i Nord-Norge (Samferdselsdepartementet, 2016)

Vedlegg 2: Oversikt over regionale flyruter

Tabellen under viser flyruter som inngår eller har inngått i det regionale flyrutenettet mellom 1997 og 2016, samt rutene som inngår i inneværende kontraktperioder for Sør-Norge (2016-2020) og Værøy-Bodø (frem til 2019). I tillegg vises flyrutene

som inngår i kommende kontraktperiode for Nord-Norge (2017-2022). Blå felter indikerer i hvilke kontraktperioder rutene inngår i det regionale flyrutenettet. Nederste linje viser utvikling i antall FOT-ruter i hver hovedkontraktperiode.

Tabell ii FOT-ruter 1997-2020.

	1997 - 2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2017	2017-2022
Finmark*							
Vardø-Kirkenes							
Hasvik-Tromsø, Hasvik-Hammerfest, Sørkjosen-Tromsø							
Andenes-Bodø, Andenes-Tromsø							
Svolvær-Bodø, Leknes-Bodø							
Røst-Bodø							
Narvik-Bodø							
Brønnøysund-Bodø, Brønnøysund-Trondheim							
Sandnessjøen-Bodø, Sandnessjøen-Trondheim							
Mo i Rana-Bodø, Mo i Rana-Trondheim							
Mosjøen-Bodø, Mosjøen-Trondheim							
Namsos-Trondheim, Rørvik-Trondheim							
Florø-Oslo, Florø-Bergen							
Førde-Oslo, Førde-Bergen							
Sogndal-Oslo, Sogndal-Bergen, Sandane-Oslo, Sandane-							
Ørsta-Volda-Oslo							
Ørsta-Volda-Bergen							
Stokmarknes-Bodø							
Lakselv-Tromsø							
Fagernes-Oslo							
Røros-Oslo							
Harstad/Narvik-Tromsø							
Værøy-Bodø							
Antall ruter	33	35	36	35	35	36	31

*Finmark inkluderer ruter mellom Vadsø, Båtsfjord, Berlevåg, Mehamn, Honningsvåg, Hammerfest, Kirkenes og Alta.

Kilde: Anbudsinvitasjoner på regionale flyruter, hentet fra Samferdselsdepartementets nettside.

Vedlegg 3: Tilskuddsordninger til fylkeskommunene

En tilskuddsordning for kjøp av regionale flyruter må henge sammen med inntektssystemet til regionene. I Meld. St. 22 er det varslet at en regionreform vil innebære at inntektssystemet for nye fylkeskommuner/regioner bør revideres. Det innebærer at et nytt inntektssystem for nye regioner kan tre i kraft fra 2020.

Vi legger her til grunn at et eventuelt nytt inntektssystem vil bygge på dagens inntektssystem for fylkeskommunene. Derfor vil vi i dette avsnittet beskrive hvordan inntektssystemet til fylkeskommunene er sammensatt og hvilke prinsipper som gjelder for valg av ulike typer tilskuddsordninger. Vi ønsker i dette avsnittet å beskrive de viktigste delene av inntektssystemet og det som er relevant for tilskudd til kjøp av regionale flyruter. Det er flere detaljer ved fylkeskommunenes inntektssystem som ikke dekkes her.

Fylkeskommunenes inntekter og tilskuddsordninger

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Fylkeskommunene kompenseres delvis for forskjeller i skatteinntekter og fullt for forskjeller i utgiftsbehov.

I tillegg fordeles også tilskudd som er begrunnet ut fra regionalpolitiske målsetninger. Et eksempel på regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet er Nord-Norge-tilskuddet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012).

Fylkeskommunenes inntekter er sammensatt fylkeskommunenes skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede midler og andre inntekter.

Tilskudd gjennom rammetilskudd, i form av enten innbyggertilskudd, regionalpolitisk tilskudd eller skjønntilskudd innebærer at fylkeskommunene står fritt i bruken av de midlene.

Øremerkede midler er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål. Det garanterer dermed en viss ressursbruk på gitte områder. En annen måte staten kan garantere at fylkeskommuner bruker midler på en viss måte er å kombinere et rammetilskudd med lovfestede rettigheter for innbyggerne.

I de neste avsnittene vil vi redegjøre kort for hvordan de ulike tilskuddsordningene fungerer og vise eksempler på oppgaver som finansieres med de ulike formene for tilskuddsordninger. Til slutt vil vi

gjennomgå gjeldende prinsipper for bruk av ulike tilskuddsordninger.

Fordeling etter kostnadsnøkler

Kostnadsnøkler brukes til å beregne fylkeskommunenes samlede utgiftsbehov. Det blir finansiert gjennom både skatteinntekter og rammetilskudd.

Det beregnes en indeks for utgiftsbehovet per innbygger i hver fylkeskommune, som andel av gjennomsnittet for hele landet. Indeksen beregnes basert på kostnadskriterier til fylkeskommunenes fem største utgiftsposter (kostnadsnøkler):

- Tannhelse (tilhørende kostnadskriterier i underpunkter)
 - Innbyggere 1-18 år
 - Innbyggere 19-20 år
 - PU over 18 år
 - Innbyggere 67 år og over
- Videregående opplæring
 - Innbyggere 16-18 år
 - Søkere i høykostnads utd. programmer
 - Gjennomsnittlig reiseavstand
- Buss/bane
 - Innbyggere per km offentlig vei, skalert
 - Innbyggere bosatt spredt, skalert
 - Innbyggere 6-34 år skalert
- Båt/ferger
 - Fylkesfaktor (båter)
 - Antall samband (ferger)
- Fylkesveier
 - Fylkesfaktor (MOTIV)
 - Innbyggertall
 - Veilengde

For å beregne det samlede utgiftsbehovet per innbygger har de ulike sektorene (delkostnadsnøkler) fått en vektning basert på fylkeskommunenes faktiske utgifter knyttet til disse tjenestene i tidligere år. Sektorvektene ganges så med vekten til det enkelte kriterium i de ulike delkostnadsnøkler, for å finne kriterienes vekt i den samlede kostnadsnøkkel²⁵:

²⁵ Se vedlegg 2 for bakgrunnsdata.

Tabell iii Samlet kostnadsnøkkel fylkeskommuner 2016

Kriterium	Vekt
Innbyggere 1-18 år	0,0354
Innbyggere 16-18 år	0,4467
Innbyggere 19-20 år	0,0033
Innbyggere 67 år og over	0,0053
Innbyggere 6-34 år (ut over 0,32)	0,0642
Innbyggere i alt	0,0186
Psykisk utviklingshemmede 18 år og over	0,0013
Søkere i høykostnadsutdanningsprogram	0,1020
Reiseavstand	0,0126
Innbyggere per km offentlig vei (utover 17)	0,0493
Innbyggere bosatt spredt (utover 0,002)	0,0545
Fylkesfaktor båter	0,0237
Ferjesamband	0,0369
Fylkesfaktor drift og vedlikehold	0,1276
Veilengde fylkesvei	0,0186
Sum	1,0000

Kilde: Grønt hefte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Hver fylkeskommune får en verdi på hvert av disse kriteriene, som andel av landsgjennomsnittet per innbygger. Deretter vektet verdiene til hvert kostnadskriterium og et utgiftsbehov per innbygger som andel av nasjonalt gjennomsnitt beregnes. For eksempel er det beregnede utgiftsbehovet per innbygger i Finnmark 1,5050, mot 1,000 i Norge som helhet og 0,7312 i Oslo. Det ga Finnmark et beregnet utgiftsbehov per innbygger på 16 252 kroner, mot 7 896 kroner i Oslo. Forskjellen i utgiftsbehov kompenseres fullt ut og innebærer en overføring fra fylkeskommunene med under gjennomsnittlig utgiftsbehov til fylkeskommunene med over gjennomsnittlig utgiftsbehov.

Fylkeskommunene kompenseres fullt for forskjeller i utgiftsbehov. Målet er at alle fylkeskommuner skal få lik mulighet til å gi et tilsvarende tjenestetilbud, men samtidig ha incentiver til riktig prioritering og effektivisering. For å oppnå disse målene er det viktig at kostnadskriteriene:

- Fanger opp variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene, det vil si kompensere for kostnader fylkeskommunen selv ikke kan kontrollere
- Er objektive, det vil si at de ikke kan bli gjenstand for spekulativ adferd

Det er ikke alle dagens kostnadskriterier som tilfredsstillende disse kriteriene. Innbyggere 1-18 år, som er det viktigste kriteriet i beregningen av

²⁶ Kommunal og Moderniseringsdepartementet er i ferd med å utrede hvordan denne kostnadsnøkkelen, samt kostnadsnøkkelen Ferjesamband kan utformes for å i større

utgiftsbehovet knyttet til tannhelse er et eksempel på et objektivt kriterium som fanger opp utgiftsbehovet og dermed tilfredsstillende kriteriene. Fylkesfaktor båter er en ren refusjon av kostnader til rutebåter og kan dermed være gjenstand for spekulativ adferd²⁶.

Særskilt fordeling

En viss del av innbyggertilskuddet er gitt en særskilt fordeling, og holdes utenfor beregningen av utgiftsbehov per innbygger.

Tabell iv Saker med særskilt fordeling i 2016

Sak	Beløp (1000 kr)
Opprusting og fornying av fylkesveg	1 230 492
Kompensasjon forskrift om tunnelsikkerheit	279 344
Kompensasjon auke i CO2-avgifta	2 027
Ferjeavløysingsmidlar	95 300
Midlar til vegadministrasjon, Oslo	8 450
Fagskular	418 919
Tilskot til barnevern o.a., Oslo	559 054
Kompensasjon for endringar i inntektssystemet	195 000
SUM	2 788 586

Kilde: Grønt hefte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Det blir til sammen gitt 2,8 milliarder kroner i tilskudd gjennom særskilt fordeling i 2016.

Som det fremkommer av oversikten over saker med særskilt fordeling i 2016 kjennetegnes sakene av å dels kompensere for saker som ikke blir fanget opp i kostnadsnøkklene til indeksberegnete utgiftsbehov (for eksempel tunnel), saker som kun gjelder ett fylke (barnevern i Oslo), kompensasjon for avgiftsendringer og andre mindre saker.

Da ansvaret for fylkesvegnettet ble overført fra Staten til Fylkeskommunene, som en del av Kommuneproposisjonen 2010, ble tilskudd til drift og vedlikehold av fylkesvegene først gitt som særskilt fordeling. Den særskilte fordelingen var basert på det historiske utgiftsbehovet per fylke og ble indeksjustert år for år. Siden ble kostnadskriterier utredet og tilskuddet til fylkesveger ble flyttet fra særskilt fordeling til fordeling basert på kostnadsnøkler.

Regionalpolitisk tilskudd

I Kommuneproposisjonen 2017 heter det at «de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet er viktige virkemidler for å nå regional- og distriktpolitiske mål, blant annet om å opprettholde bosettingsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn

grad møte kravene om å fange opp variasjoner i utgiftsbehov og være basert på objektive kriterier.

og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene»).

Det gis regionalpolitisk tilskudd på kommune- og fylkeskommunenivå. På fylkeskommunenivå gis Nord-Norge-tilskuddet til de tre nordligste fylkene. Tilskuddet blir gitt som et gitt beløp per innbygger, med ulik sats for hver fylkeskommune. I 2016 blir ca 640 millioner kroner fordelt gjennom Nord-Norge-tilskuddet. Fylkene står fritt i bruken av midlene. Satsene per fylkeskommune er som følger:

Tabell v Nord-Norge-tilskudd

Fylkeskommunar	Kroner per innbyggjar
Nordland	1 178
Troms	1 341
Finmark	1 832

Kilde: Grønt hefte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Øremerkede midler

Øremerking av statlige midler til fylkeskommunen innebærer at fylkeskommunen er forpliktet til å bruke støttebeløpet til et gitt formål. Øremerking av midler er derfor forbundet med mer omfattende rapportering enn rammetilskudd. Øremerkede midler gis av fagdepartement til fylkeskommunene.

Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner sier at «Øremerking (er) et virkemiddel staten bør være varsom med å bruke», blant annet fordi det kan føre til et «uoversiktlig styringssystem», «uheldige vridninger av prioriteringer» og «passiv og avventende holdning» og «vesentlig større administrative kostnader».

Øremerking av midler er en politisk beslutning og brukes som «en mulighet til å utøve sterk kontroll med kommunesektoren» og kan «bidra til raskere måloppnåelse på enkeltområder».

For eksempel gir Samferdselsdepartementet øremerkede midler til fylkeskommunene på følgende områder (forslag for bevilgning i 2016 i parentes):

- Skredsikring (596 millioner kroner)

- Rentekompensering (192,5 millioner kroner)
- Tilskudd til gang og sykkelveg (87,5 mill. kroner)

Skjønnstilskudd

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet med skjønnstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013-2014). Skjønnstilskuddene i 2016 er på til sammen 619 millioner kroner. Det dreier som om relativt små beløp til hver fylkeskommune, fordelt skjønsmessig for å kompensere for behov som ikke møtes av andre deler av inntektssystemet.

Lovpålagte oppgaver

I tillegg til å bruke øremerkede midler, kan Stortinget styre fylkeskommunenes pengebruk gjennom lovpålagte oppgaver.

For eksempel gis fylkeskommunene finansiering til videregående skole gjennom rammetilskudd (frie midler). Imidlertid er fylkeskommunenes frihet i bruken av disse pengene begrenset av retten til videregående opplæring, hjemlet i Opplæringsloven.

Prinsipper for tilskuddsordninger

I veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner heter det at «Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering», at «fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter» og «kan disponere disse fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter».

Det står videre at kostnadsnøkkelene i utgiftsutjevningen i praksis sørger for at fylkeskommunene kompenseres fullt ut for utgifter ved tjenesteytingen de ikke selv kan påvirke. Dette gjøres hovedsakelig ved hjelp av kostnadsnøkler. Bruk av kostnadsnøkler fordrer imidlertid at det finnes kriterier som fanger opp variasjoner i utgiftsbehov og tilfredsstillende krav til objektivitet.

Vedlegg 4: Kostnadsnøkler for fylkeskommunene i 2016

Tabell vi Samlede utgifter for fylkeskommunene i 2016 (andel/ millioner kroner)

1000 kr	Tann- helse	Videregående opplæring	Buss/ bane	Båt/ ferge	Fylkes- veier	Sum
Sektorandel 2015	0,0455	0,5613	0,1653	0,0614	0,1664	1,0000
Andel av UB 2015	2 417	29 785	8 770	3 260	8 829	53 061
Korleksjoner for ny ferjeavløsningsordning (2015- millioner kroner)						
Korleksjon for ferjeavløsning 2015 - fra investeringsmidlene i gammel tabell C					-38	-38
Korleksjon for ferjeavløsning 2015 - fra fergemidlene i gammel tabell C				-55		-55
Andre korleksjoner (2015-millioner kroner)						
Kompensasjon økt lærlingtilskudd, saldert 2015		78				78
Kompensasjon økt lærlingtilskudd, RNB 2015		24				24
Helårseffekt komp økt lærlingtilskudd		24				24
Lærlingtilskudd, ytterligere løft		49				49
Økt mva. transportsektoren (egen fordeling innenfor kollektivnøkkelen fra FIN/SD)			109	29		138
Veibruksavgift på gass (fordeles på buss/bane)			88			88
Sum korleksjoner	0	175	197	-25	-38	308
Andel av UB 2015, korrigert	2 417	29 960	8 969	3 235	8 791	53 369
Ny sektorandel 2016	0,0453	0,5614	0,1680	0,0606	0,1647	1,0000

Kilde: KS (fra Kommunal og Moderniseringsdepartementet) (2016)

Tabell vii Beregning av kostnadsnøkler for fylkeskommunene i 2016

Kriterium	Tannhelse	Videregående opplæring	Buss/bane	Båt/ferge	Fylkesveier	Samlet nøkkel	Samlet nøkkel, avrundet
Innbyggere 1-18 år	0,7812					0,0354	0,0354
Innbyggere 19-20 år	0,0735					0,0033	0,0033
PU over 18 år	0,0277					0,0013	0,0013
Innbyggere 67 år og over	0,1176					0,0053	0,0053
Innbyggere 16-18 år*		0,7959				0,4468	0,4467
Søkere i høykostnads utd.programmer		0,1817				0,1020	0,1020
Gjennomsnittlig reiseavstand		0,0224				0,0126	0,0126
Innbyggere per km offentlig vei, skalert			0,2936			0,0493	0,0493
Innbyggere bosatt spredt, skalert			0,3245			0,0545	0,0545
Innbyggere 6-34 år, skalert			0,3819			0,0642	0,0642
Fylkesfaktor (båter)				0,3904		0,0237	0,0237
Antall samband (ferger)				0,6096		0,0369	0,0369
MOTIV/Fylkesfaktor					0,7746	0,1276	0,1276
Innbyggertall					0,1127	0,0186	0,0186
Veilengde					0,1127	0,0186	0,0186
Sum	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Kilde: KS (fra Kommunal og Moderniseringsdepartementet) (2016)

oslo**economics**
www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vikta
0117 Oslo