

Dokumenttype NOU 1988:31 **Dokumentdato** 1988-10-18

Tittel Sivil luftfart - organisasjon, styring og tilsyn.

Utvalgsleder Lenth, Borger A.

Utgiver Samferdselsdepartementet

Oppnevnt 1986-08-29 **Sider** 54

Kapittel 1
Sammendrag og forslag

Luftfarten er en betydelig faktor i det totale transporttilbud til publikum. Luftfarten betyr meget i distriktspolitisk sammenheng, og er avgjørende for Norges tilknytning til Norden, Europa og resten av verden.

Luftfartsverket er statens viktigste forvaltningsorgan innen luftfartssektoren. Men også andre etater har oppgaver på delområder av luftfartssektoren. Det er lenge siden det har vært foretatt en prinsipiell gjennomgang av Luftfartsverkets stilling i det vi kan kalle storsystemet norsk luftfart. For at systemet skal virke tilfredsstillende for trafikantene, kreves en samordnet innsats hvor politiske rammebetingelser, offentlig forvaltningsvirksomhet, flyselskapenes rutetilbud og andre private tjenester i et godt samvirke.

Utvalget har forsøkt å sette Luftfartsverkets oppgaver, organisatoriske plassering og virkemåte inn i en slik sammenheng. Særlig har det vært viktig å avklare forholdet til Samferdselsdepartementet. Styringsprinsipper ved offentlig utøvende virksomhet må utformes i en innebygget konflikt mellom politisk styring og ansvar på den ene side, og behovet for selvstendighet på den annen.

Utvalget har forsøkt å sette Luftfartsverkets oppgaver, organisatoriske plassering og virkemåte inn i en slik sammenheng. Særlig har det vært viktig å avklare forholdet til Samferdselsdepartementet. Styringsprinsipper ved offentlig utøvende virksomhet må utformes i en innebygget konflikt mellom styring og ansvar på den ene side, og behovet for selvstendighet og handlefrihet i daglig ledelse av virksomheten på den annen.

Utvalget har tatt utgangspunkt i den rammen som Storting har lagt gjennom mange års behandling av luftfartspolitiske spørsmål. De overordnede mål som har vært lagt til grunn for utvalgets arbeid er:

- ønsket om en effektiv bruk av landets ressurser
- distriktspolitiske hensyn ut fra ønsket om en god sosial og geografisk velferdsfordeling
- ønsket om lavest mulig belastning av offentlige budsjetter.

Disse tre målsettingene er tildels innbyrdes motstridende. Den politikk som har vært ført har derfor vært vekslende kompromisser mellom de tre nevnte målsettingene. For eksempel vil lokalisering og utbygging av flyplasser etter økonomisk lønnsomhet alene og hvor flyprisene direkte avspeiler de reelle kostnadene, medføre en luftfartspolitikk i klar konflikt med distriktspolitiske målsettinger. Bare et mindre antall av de sivile flyplassene i Norge har i dag en så stor trafikk at de kan bære sine egne kostnader, i hvert fall hvis det skal kreves dekning for tidligere investeringer.

Kryss-subsidiering - fra økonomisk sterke til økonomisk svake flyplasser på den offentlige side, og fra økonomisk sterke til økonomisk svake flyruter på de private selskapers side - er et klart kjennetegn ved norsk luftfart.

Som bakgrunn for en vurdering av Luftfartsverkets oppgaver og organisatoriske status konstaterer derfor utvalget at de viktige beslutninger ikke kan bygges på entydige retningslinjer og prinsipper. Det må lages kompromisser mellom ulike hensyn, også ved beslutninger som normalt tilligger Luftfartsverket som den utøvende etat. Det er en rettesnor for utvalget å kunne fastslå løsninger som tar hensyn til konflikten i de luftfartspolitiske målsettinger, samtidig som styringen av luftfartssystemet og de enkelte virksomheter blir rasjonell og effektiv.

Flyplassnettet i Norge består av statlig eide stamruteplasser og i hovedsak kommunalt eide kortbaneplasser. Flysikringstjenesten er felles for hele luftfartssystemet.

Utvalget foreslår at Luftfartsverket fortsatt skal ha det økonomiske ansvar både for de sivile flyplasser, og for det økonomiske ansvar både for de sivile flyplasser, og for den sivile del av de militære flyplasser, som inngår i stamrutenettet. Dette innebærer en aksept av kryss-subsidiering mellom flyplassene. Hensynet til et mest mulig effektivt storsystem tilsier en overgripende samordning og økonomisk ramme raskt kan avklare konflikter mellom rasjonalitet og distriktspolitiske hensyn. Dette hindrer ikke at hver lufthavn kan opereres som en økonomisk enhet, med egne mål og resultatkrav.

Luftfartsverket bør fortsatt beholde ansvaret for flysikringstjenesten, og vil på denne sektor dekke alle flyruter og alle flyplasser som har rutetraffikk og/eller taxi-flyvning.

Når det gjelder ikke-statlige-flyplasser, foreslår utvalget at de fortsatt blir drevet av sine eiere. Eventuell statlig subsidiering eller andre bevilgninger bør skje direkte over Samferdselsdepartementets budsjett. Luftfartsverket betales etter regning for flysikringstjenesten på den enkelte flyplass.

Luftfartsverket har i dag et nært fellesskap med Forsvaret på en rekke flyplasser. Det økonomiske forholdet til Forsvaret er komplisert. I prinsipp foretas det i dag en avveining som får tjenestene fra de to forvaltningsområdene til å balansere. Utvalget har i denne fase av arbeidet ikke funnet det hensiktsmessig med en slik grad av detaljgjennomgang at det er grunnlag for å foreslå en endring av nåværende praksis. Utvalget mener imidlertid at det bør utredes nærmere om det bør innføres et system med internprising mellom Luftfartsverket og Forsvaret. En slik internprising vil være i samsvar med prinsippet om at den enkelte lufthavn bør fremtre som en egen resultatenheter.

I forholdet mellom Samferdselsdepartementet og Luftfartsverket foretar utvalget en grenseoppgaven. Utvalget foreslår større fullmakter til Luftfartsverket, slik at etaten i praksis kan utøve sin rolle som den sentrale forvaltningsenhet innenfor luftfarten.

Samferdselsdepartementets oppgaver og ansvar vil ligge på et overordnet politisk plan, med spesielt ansvar for tilretteleggingen av rullerende langtidspaner som forelegges Stortinget, og gjennomføring av disse gjennom de årlige budsjett- og investeringsframlegg for Stortinget.

I forvaltningssaker må oppgavene fordeles. På politisk følsomme områder, bør departementet, eventuelt Regjeringen, fortsatt være beslutningstaker, men også da etter innstilling fra Luftfartsverket. Konesjonssaker er av denne type.

For å kunne planlegge og drive rasjonelt og effektivt, må Luftfartsverket ha muligheter for å påvirke både inntekts- og utgiftssiden av sin virksomhet. Luftfartsverket bør derfor få innflytelse på såvel avgiftspolitikken som konsesjonsgivning. Investeringer bør skje under gitt økonomiske forutsetninger, men ikke som nå innen rammen av årets inntekter. Lånetoptak bør tillates, enten fra staten eller fra kapitalmarkedet.

For å skape et riktigere bilde av kostnadene i luftfartssystemet, foreslår utvalget at Luftfartsverket i fremtiden periodiserer investeringsutgiftene. Dette vil kunne bli et bidrag til en mer rasjonell investeringsprofil da det ikke vil være det enkelte års inntekter som avgjør investeringsomfanget.

Disse prinsipper tilsier videre at Luftfartsverket også bør få hånd om virksomhetsområder innen statlige sektorer av luftfarten som til nå har vært styrt av sideordnede etater. Således foreslår utvalget at oppgavene som nå utføres av Statens bygge- og eiendomsdirektorat (SBED) og Televerket, men som utgiftsmessig dekkes over Luftfartsverkets budsjett, integreres i Luftfartsverket. Av forskjellige grunner, som det er redegjort for i innstillingen, foreslår utvalget at flyværtjenesten fortsatt blir utført av Meteorologisk institutt.

Utvalget har ansett overvåking av sikkerheten i luftfarten som så viktig og som så forskjellig fra utøvende virksomhet ellers, at det foreslår en egen etat, Luftfartstilsynet. Denne etat foreslås organisert direkte under Samferdselsdepartementet med de samme oppgaver som Avdeling for luftfartsinspeksjon i Luftfartsverket og Flyhavarikommisjonen har i dag. I tillegg bør Luftfartstilsynet føre tilsyn med lufthavneierne og Luftfartsverkets virksomhet. Utgiftsdekning bør kunne skje ved gebyrer fra

den som blir kontrollert, dvs. hovedsaklig Luftfartsverket, de lokale flyplassiere, flyselskapene og sertifikattakerne.

Utvalget foreslår at Luftfartsverket blir organisert som en forvaltningsbedrift. Dette gir en adskillig større frihetsgrad enn i dag, særlig på området økonomisk styring. Samtidig vil Luftfartsverket fortsatt være et statlig organ under politisk styring og ansvar. med de blandede oppgaver som er beskrevet ovenfor og mere detaljert i innstillingen, er ikke aksjeselskapsformen naturlig.

Luftfartsverket bør stå fritt i å organisere forskjellige aktiviteter i samarbeid med private krefter, som rene oppdrag, i partnerskap eller som aksjeselskaper. Hvorvidt stamflyplasser kan drives som aksjeselskaper, er ikke gjennomdrøftet. Utvalget peker på at man straks får problemer med fastsettelsen av hvilken frihet aksjeselskapet eventuelt skal ha over den viktigste inntektskilden, landings- og passasjeravgiften. Her som andre steder i utvalgets arbeid har en måttet ta hensyn til problemet med den nær monopolistiske posisjon som ofte foreligger i luftfartssammenheng.

Kontrollen med at Luftfartsverket driver sin del av tilbudssiden til publikum uten overinvesteringer og dårlig kostnadsstyring, ligger delvis i en fortsatt underordning i et offentlig bevilgningssystem, med rammer fra Storting og Regjering. Den daglige overvåkning fra media og åpen offentlig debatt er også viktig. Videre er det en forutsetning at de politiske organer formulerer de mål som Luftfartsverket bør oppnå, enten de er kvalitative eller kvantitative.

Den beste garanti er, likevel, en dyktig ledelse og gode økonomiske styringssystemer innenfor Luftfartsverket selv.

For å styrke ledelsen av Luftfartsverket foreslår utvalget et eget styre, sammensatt av profesjonelle personer fra forskjellige fagområder. Foruten disse bør de ansatte ha en plass i styret. Flyselskaper og andre som står i direkte forhandlingsforhold til Luftfartsverket bør ikke være representert.

Styret oppnevnes av Regjeringen og må til enhver tid ha tillit hos samferdselsministeren. Svikter denne tilliten, må styret skiftes ut. Konflikter av prinsipiell karakter mellom den parlamentarisk ansvarlig ansvarlige statsråd og styret i Luftfartsverket må ikke løses ved at departementet tar tilbake oppgaver som er delegert til Luftfartsverket. Stortinget må være kjent med hvilke fullmakter som er gitt styret. Ansettelse, eventuelt avskjedigelse, av Luftfartsverkets leder bør skje i Regjeringen, etter innstilling fra styret.

Når det gjelder den indre organisering av Luftfartsverket, har utvalget ikke gått i detalj, men begrenset seg til å angi visse retningslinjer. Utformingen av organisasjonen bør skje etter at det er tatt stilling til de forslag utvalget framsetter og som er av mere prinsipiell karakter. Luftfartsverkets organisasjon må bygges opp på grunnlag av de beslutninger som tas om framtidige oppgaver og om tilknytningsform til andre offentlige organer.

Utvalget har likevel foreslått en klar endring fra nåværende styringsprinsipp, fra et utpreget sentralisert system til et desentralisert mønster. I hovedtrekk bør den operative virksomhet ta utgangspunkt i de enkelte stamruteplasser. En lufthavnsjef bør ha økonomisk ansvar for all virksomhet i og omkring lufthavnen, med myndighet og ansvar for inntekter og utgifter hvor det er mulig. Hans/hennes stilling bør være tilnærmet lik den som er gitt lederen av enheter innenfor et konsern i den private sektor. Det er såvidt stor forskjell i virksomheten ved de enkelte stamruteplasser at systemet må være fleksibelt, med større eller mindre grad av selvstendighet og kompetansedekning etter en konkret vurdering. Resultatkravet må nødvendigvis bli sterkt varierende fra sted til sted.

For flysikringstjenestene, hvor flere tjenstenheter ikke er knyttet direkte til en stamruteplasse, vil det være nødvendig med en grundig diskusjon innen Luftfartsverket før organisasjonen blir endelig fastlagt.

Utvalget har lagt stor vekt på å drøfte den økonomiske styringsmodell for Luftfartsverket i sin nye form. Målsettingen har vært å erstatte et tildels stivbent og strengt system innordnet statsbudsjettet, med et fleksibelt og motiverende budsjettssystem basert på Luftfartsverkets rammebetingelser og muligheter. Den overordnede styring fra departement, Regjering og Storting må opprettholdes, men nå gjennom fastsettelse av mål

og resultatkrav.

Fastsettelse av mål og rammer vil kunne være kvantitative/økonomiske og kvalitative, men i begge tilfeller må de være så entydige og presise som mulig. Oppgaven for Luftfartverkets ledelse vil bli å arbeide mot disse mål, motivere organisasjonen til å nå målene, og siden bli stilt til regnskap for om målene er nådd.
