



Reykjavík, mars 2005

Skýrsla stýrihóps um framtíðarskipan flugmála

EFNISYFIRLIT

Samantekt	7
Niðurstöður	10
Framtíðarskipan flugmála.....	13
1.1 Inngangur	13
Staða flugmála, viðhorf hagsmunaaðila og aðsteðjandi vandi.....	17
Lýsing á stöðu íslenskra flugmála í alþjóðlegu samhengi.....	17
Lagarammi íslenskra flugmála.....	118
Hagsmunaaðilar flugs og sjónarmið þeirra.....	18
Flugrekendur innlendir og erlendir	19
Ferðabjónusta	20
Starfsfólk í flugtengdri starfsemi	21
Sjónarmið er varða stjórnýslu, eftirlit og aðkomu stjórnvalda	21
Stjórnýsluverkefni.....	22
Flugöryggismál, eftirlit með flugstarfsemi og gjaldtaka	22
Flugvellir	23
Flugumferðarbjónusta	24
Starfsmenn Flugmálastjórnar Íslands.....	26
Horfur og aðkallandi breytingar	27
Þróun stjórnýslu og breytt verkefni ríkisins - stjórnýsla, eftirlit og rekstur.....	27
Verkefni Flugmálastjórnar.....	29
Starfsemi Flugmálastjórnar.....	29
Skipurit stofnunarinnar.....	29
Skrifstofa flugmálastjóra.....	30
Flugumferðarsvið.....	30
Flugvalla- og leiðsögusvið.....	31
Flugöryggissvið	31
Fjármála- og stjórnunarsvið.....	32
Þróunarstofa.....	32
Fjármál Flugmálastjórnar.....	33
Flokkun verkefna	34
Stjórnýsluverkefni og verkaskipting vegna þeirra	35

Möguleg úthýsing á verkefnum Flugmálastjórnar	36
Þjónustusamningar.....	36
Íslensk flugmál í alþjóðlegu samhengi	39
Próun flugmála á alþjóðavísu	39
Breytingar á hlutverki stjórnvalda í Evrópu hvað varðar flugmál.....	40
Skipulag flugmála erlendis.....	41
Próunin erlendis er varðar gjaldtöku og fjármögnun flugmála	42
Alþjóðlegar stofnanir og skuldbindingar Íslands	42
Framtíð flugmála	43
Ný skipan flugmálaverkefna	47
Valkostir.....	47
Valkostur 1 – Faglegur aðskilnaður sviða (functional separation)	48
Valkostur 2 – Faglegur aðskilnaður sviða með viðskiptavæðingu.....	50
Valkostur 3 – Viðskiptavæðing flugumferðar- og flugvallarþjónustu með sérstakri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun	52
Valkostur 4 – Hlutafélagavæðing flugumferðar- og flugvallarþjónustu með sérstakri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun	53
Matsþættir.....	55
Mat.....	56
Öryggi og alþjóðaskuldbindingar.....	56
Sveigjanleiki.....	57
Skilvirkni (hagkvæmni og þjónustustig)	58
Mannauður og þekking	60
Kostnaðargreining	61
Gjaldskrár og tekjur	62
Ályktanir	64
Tillaga	64
Viðauki I – Mat Flugmálastjórnar á kostnaði við valkosti stýrihópsins	67
Viðauki II – Nokkur lagaatriði vegna skiptingar Flugmálastjórnar	73
I. Almenn.....	73
II. Hlutafélag	74
III. Ákvæði laga sem líklega þarf að breyta.....	75
IV. Nokkur önnur atriði til umhugsunar	76
Viðauki III – Einkavæðing/viðskiptavæðing.....	78
Viðauki IV – Orðskýringar	82

SAMANTEKT

Á síðustu árum hafa orðið miklar breytingar í umhverfi flugsamgangna, bæði hérlendis og erlendis. Nýjar kröfur hafa komið fram á vettvangi Alþjóðflugmálastofnunarinnar, ICAO, og Evrópusambandsins um aðskilnað eftirlits og þjónustu. Samkeppni er hafin í veitingu flugumferðarþjónustu og Íslenskir flugrekendur hafa aukið starfsemi sína verulega á erlendum mörkuðum og eru líkur á að sú þróun muni halda áfram. Til að flugrekendur geti haldið áfram útrás sinni og treyst samkeppnisstöðu sína á alþjóðavettvangi verða aðstæður sem atvinnugreininni eru búnar að styðja við starfsemi þeirra. Flugmálafirvöld þurfa í senn að gera jafnharðar kröfur til öryggismála og önnur JAA (EASA)- ríki sem við berum okkur saman við og að styðja við útrásina með skilvirkri stjórnslu sem er og verður hluti af samkeppnisskilyrðum sem flugrekendum eru búin. Jafnframt hafa auknar kröfur um öryggi og gagnsæi í stjórnslu veruleg áhrif á skipan flugmála. Hér er annars vegar um að ræða kröfur um góða stjórnsluhætti og hins vegar kröfur frá Alþjóðflugmálastofnuninni (ICAO policies 9082/6) og nýjar reglugerðir Evrópusambandsins um „Single European Sky“. Þessu samfara er gert ráð fyrir að þrýstingur verði á um fækkun flugstjórnarsvæða og aukna skilvirkni í flugumferðarstjórn. Breytingar hafa verið gerðar á skipulagi flugmála í nágrannalöndum okkar sem miða að því að auka samkeppnishæfni flugumferðarþjónustu. Það er mat stýrihópsins að bregðast þurfi við þessari þróun og haga málum þannig að Íslenski flugumferðarþjónustu séu sköpuð skilyrði til að eflast enn frekar þannig að hægt verði að takast á við þessa auknu samkeppni. Að öðrum kosti er hætta á að Alþjóðflugþjónustan hverfi úr landi.

Samningur um Alþjóðflugþjónustuna (Joint Financing Agreement) um flugumferðarstjórn á Norður-Atlantshafi er okkur mjög mikilvægur. Það liggur fyrir að flugstjórnarmiðstöðvar beggja vegna Atlantshafsins munu sækja það fast að taka þetta flugstjórnarrými yfir í náinni framtíð. Hvort við höldum stöðu okkar byggist á því að við náum að veita flugumferðarþjónustu sem hefur öryggi að leiðarljósi og veitir góða og samkeppnishæfa þjónustu. Til að takast á við þessar breytingar þarf að huga að skipulagi flugmála þannig að Ísland geti í framtíðinni ekki einungis haldið stöðu sinni í flugheiminum heldur sótt fram.

Sem liður í þessari þróun var á síðasta ári sett fyrsta reglugerðin um kröfur til flugvalla. Með henni sköpuðust betri skilyrði til þess að skilja að rekstur flugvalla og eftirlit með þeim í samræmi við góða stjórnsluhætti.

Til að uppfylla stefnumörkun Alþjóðflugmálastofnunarinnar og reglugerðir Evrópusambandsins um samevrópskt loftrými (Single European Sky – functional separation), reglugerð um flugvelli og viðhalda góðum stjórnsluháttum verður að gera

tilteknar lágmarksbreytingar á skipulagi eftirlits og þjónustu Flugmálastjórnar. Hluti af eftirlitsverkefnum Flugmálastjórnar er að hafa eftirlit með þjónustustarfsemi stofnunarinnar. Til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra verður ekki hjá því komist að aðskilja faglega yfirstjórn þessara mála.

Áætlunarflugvöllum hefur fækkað úr ríflega 30 í rúmlega 10 á undanförunum árum. Þó hefur flugfarþegum innanlands fjölgað í heildina á þessu tímabili. Mikill halli er á rekstri flugvallarkerfisins innanlands og renna 7–800 m.kr. af fjárlögum til þess að standa straum af honum. Unnið hefur verið að hagræðingu í rekstri flugvalla og verður það áfram gert eins og unnt er. Skoða má hvort hagræða megi með skýrt afmörkuðum þjónustusamningum um flugumferðarþjónustuna og/eða flugvallarþjónustu og hvort frekari útboð kæmu til greina í einhverjum tilvikum.

Stýrihópurinn leggur til fjóra valkosti um breytta skipan flugmála með ólíku rekstrarformi og er fjallað ýtarlega um þá í kafla 7.

- Valkostur 1 – Aðskilnaður eftirlits frá stjórnýsly og þjónustu með óbreyttu rekstrarformi (A-hluta stofnanir)
- Valkostur 2 – Aðskilnaður eftirlits frá stjórnýsly og þjónustu með breyttu rekstrarformi (B-hluta stofnanir)
- Valkostur 3 – Aðskilnaður þjónustustarfsemi frá stjórnýsly og eftirliti með breyttu rekstrarformi (B-hluta stofnanir)
- Valkostur 4 – Aðskilnaður þjónustustarfsemi frá stjórnýsly og eftirliti með breyttu rekstrarformi (hlutafélagavæðing þjónustustarfseminnar). Stofnunin gerð að B-hluta stofnun.

Valkostirnir voru metnir út frá fimm matsþáttum og er gerð ítarleg grein fyrir þeim og matinu í kafla 7.

Að teknu tilliti til ofangreindra matsþátta leggur stýrihópurinn til að valinn verði valkostur 4, þ.e. að aðskilja þjónustustarfsemi Flugmálastjórnar frá stjórnýsly og eftirliti þar sem þjónustustarfsemin verði sett í hlutafélag í eigu ríkisins.

Kostir valkosti 4 felast í eftirfarandi:

- Stjórnýsly og eftirlit eiga meiri samleið en stjórnýsly og þjónusta.
- Aðgreining eftirlits og þjónustu uppfyllir ýtrustu kröfur um gagnsæi opinberrar stjórnýsly.
- Rekstrarform þjónustustarfseminnar veitir félaginu þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er til að takast á við fyrirliggjandi verkefni og samkeppni.

Til viðbótar þeim breytingum sem fylgja ofangreindum tillögum er lagt til að breyta nokkrum atriðum óháð þeirri leið sem valin verður. Það helsta er breytt form á gjaldskrá Flugmálastjórnar sem nú er bundin í lögum. Einnig er lagt til að eftirlitsstarfsemi færist undir B-hluta fjárlaga. Reglur A-hluta draga mjög úr viðbragðsflýti við auknum verkefnum sem hafa aukin útgjöld í för með sér. Þessar breytingar auðvelda stjórnvöldum að bregðast við aukinni þörf flugrekenda fyrir þjónustu Flugmálastjórnar vegna aukinna umsvifa. A-hluta reglur gera kröfu um að sótt sé um auknar útgjaldaheimildir á aukafjárlögum, sem eru afgreidd undir lok viðkomandi árs, fyrir auknum kostnaði við verkefnin jafnvel þótt þjónustugjöld standi að fullu undir kostnaði.

Að mati Flugmálastjórnar mun rekstrarkostnaður vegna aðskilnaðar eftirlits og þjónustu miðað við tillögu 4 aukast um 110 m.kr. árlega. Stýrihópurinn fékk Flugmálastjórn einnig til þess að meta kostnað við aðrar tillögur. Tillaga 1, sem felur í sér lágmarksbreytingar til að ná fram aðskilnaði eftirlits og þjónustu, felur í sér minnstan kostnaðarauka eða 30 m.kr. að mati Flugmálastjórnar. Sú leið felur hins vegar í sér lágmarksaðskilnað á milli eftirlits og þjónustu og færir ekki, að mati stýrihópsins þjónustustarfseminni þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er til að takast á við samkeppni í flugumferðarþjónustu á næstu árum. Til samanburðar er hér sýnt mat Flugmálastjórnar á árlægri aukningu rekstrarkostnaðar við tillögurnar sem metnar voru:

Valkostur 1	30 m.kr.
Valkostur 2	60 m.kr.
Valkostur 3	110 m.kr.
Valkostur 4	110 m.kr.

Þjónustan við flug þarf sömuleiðis að vera vel samkeppnishæf. Að öðrum kosti minnkar það samkeppnisforskot sem Íslenskir flugrekendur hafa á þessu sviði. Til lengri tíma lítið er, auk skilvirkni, gert ráð fyrir að sá aukni sveigjanleiki sem valkostur 4 felur í sér gefi starfseminni tækifæri til að skapa auknar tekjur og að staða Íslands á sviði flugs yfir Norður-Atlantshaf verði jafnöflug og hún er í dag og gefi sóknarfæri. Hlutafélagiforminu fylgir meiri hvati til þróunar og það auðveldar samstarf við erlenda og innlenda aðila við markaðssetningu þjónustu og stoðþjónustu erlendis. Við sjáum vísi að því í dag í fyrirtækinu Flugfjarskiptum sem er í eigu Flugmálastjórnar. Rekstrarformið auðveldar að nýta þá tekjumöguleika sem eru fyrir hendi.

Nauðsynlegt skilyrði fyrir flugstarfsemi í landinu er að stjórnsýslan sé skilvirk og að kostnaður flugrekenda og annarra við hana sé eins og lægst gerist meðal Evrópulanda. Miðað er við að valkostur 4 skapi flugöryggisstarfseminni meira svigrúm fyrir skilvirkni sem greiði fyrir flugstarfsemi í landinu og jafnframt fyrir útrás íslenskra flugrekstraraðila. Einnig má

gera ráð fyrir að nýjum verkefnum Flugöryggisstofnunar, s.s. eftirliti með flugvöllum og flugumferðarþjónustu, fylgi tekjur.

Stýrihópurinn leggur til að kostnaðarauka vegna tillögu um valkost 4 verði mætt með þrennum hætti. Í fyrsta lagi telur stýrihópurinn eðlilegt að ríkissjóður fjármagni hluta viðbótarkostnaðar. Í öðru lagi greiði þjónustufyrirtækið fyrir eftirlit með flugvöllum og flugumferðarþjónustu og verði gert að ná til baka samsvarandi fjárhæð með hagræðingu og auknum tekjum. Í þriðja lagi verði Flugmálastjórn gert að auka tekjur sínar með hækkun gjaldskrár en þó þannig að gjaldskrár og kostnaður flugrekenda verði ekki hærri en í þeim löndum sem við berum okkur saman við.

Niðurstöður

Stýrihópurinn setti sér í upphafi að ná þremur eftirfarandi meginmarkmiðum.

1. Aðskilnaði eftirlits- og þjónustustarfsemi Flugmálastjórnar sbr. erlendar og innlendar kröfur þar að lútandi.
2. Að auka gagnsæi stjórnsýslunnar, skilvirkni og góða stjórnsýsluhætti.
3. Að auka skilvirkni þjónustustarfseminnar og ekki síst samkeppnishæfni flugumferðarþjónustunnar.

Með aðskilnaði stjórnsýslu og þjónustu næst fram skýr lögfræðileg og hagkvæm verkaskipting málaflokksins. Aðskilnaðurinn kemur í veg fyrir hagsmunaárekstra sem verða þegar einn og sami aðilinn hefur eftirlit með sjálfum sér. Hann ýtir undir að þjónustuhlutinn einbeiti sér að rekstrinum og samskiptum við viðskiptavinina. Einnig ýtir aðskilnaðurinn undir hagkvæmni með því að finna jafnvægi á milli gæða þjónustunnar og kostnaðar við að veita hana. Aðskilnaður stjórnsýslu og þjónustu er þekktur í öðrum atvinnugreinum og eru aðskilnaður stjórnsýslu (Póst- og fjarskiptastofnun) og þjónustu í fjarskiptum dæmi (Landssíminn) um það.

Brýnt er fyrir íslenska flugstarfsemi að fylgja þessari þróun og aðlaga skipulag flugmála til samræmis við það sem er að gerast á Norðurlöndunum og annars staðar í Evrópu. Þetta er fyrirkomulag sem styður vel við góða þjónustu og skilvirka stjórnsýslu. Stýrihópurinn telur það kost að skipan flugmála sé sambærileg og í þeim löndum sem við eigum mest samskipti við. Þá metur stýrihópurinn það svo að sé ekkert að gert aukist líkurnar á að samkeppnisstaða landsins gagnvart flugumferðarþjónustu skerðist og geti leitt til veikari stöðu flugstarfsemi og einnig Alþjóðaflugþjónustunnar, það jafnvel svo að hætta sé á að hún hverfi úr landi.

Það er mat stýrihópsins að tillaga 4 uppfylli best fram setta matsþætti og sé best til þess fallin að halda áfram að skila okkur fram á við. Tillagan uppfylli kröfur um gagnsæi opinberrar stjórnsýslu og stuðli vel að skilvirkni hennar. Rekstrarform þjónustunnar veitir þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er til þess að takast á við fyrirliggjandi verkefni og samkeppni bæði innanlands sem og alþjóðlega.

Þá leggur stýrihópurinn til að strax verði ráðist í að hrinda tillögum hópsins í framkvæmd, nauðsynlegar lagabreytingar undirbúnar, sbr. viðauka II, og þar lagðar fram á haustþingi 2005. Skipulagsbreytingar gætu því tekið gildi um mitt ár 2006.

FRAMTÍÐARSKIPAN FLUGMÁLA

Inngangur

Viðamiklar breytingar hafa orðið á rekstrarumhverfi flugsamgangna undanfarin ár. Ástæður breytinganna eru margvíslegar og veða þar þyngst öryggissjónarmið, kröfur um gagnsæjan og hagkvæman rekstur, samkeppnissjónarmið og að greinin sé sjálfbær. Þróunin hefur verið hröð. Miklar tækniframfarir hafa orðið í greininni, en auk þess hafa ný alþjóðleg viðhorf í flugmálum rutt sér til rúms annars vegar á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, ICAO, en Ísland er skuldbundið að innleiða staðla Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og hins vegar með samrunaferli Evrópusambandsins ásamt stofnun JAA, Flugöryggissamtaka Evrópu og EASA, Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins sem mun taka við verkefnum JAA. Allir þessir þættir hafa leitt til margvíslegra framfara. Samhliða þessu hafa mörg ríki endurskoðað fyrirkomulag flugmála sinna og ráðist í breytingar á skipulagi þeirra. Íslensk stjórnvöld hafa fylgst með þessari þróun og hefur hún oft verið til umræðu á vettvangi þeirra til dæmis á flugþingi 1999. Samgönguráðuneytið taldi að nú væri heppilegur tími til þess að taka þetta mál til umfjöllunar og skipaði ráðherra stýrihóp 30. desember 2003 til þess að leiða þá vinnu. Formaður hópsins er Hilmar B. Baldursson, flugstjóri og viðskiptafræðingur en aðrir eru Ómar Benediktsson, framkvæmdastjóri, Svafa Grönfeld, framkvæmdastjóri, Bjarni Benediktsson, alþingismaður og Kristinn F. Árnason, sendiherra. Með hópnun störfuðu Jóhann Guðmundsson, skrifstofustjóri, Þorgeir Pálsson, flugmálastjóri og Sigurbergur Björnsson, skrifstofustjóri, sem jafnframt var starfsmaður hópsins. Þann 1. október 2004 tók Gunnar Jóhannesson, rekstrarráðgjafi, sæti Svöfu í hópnun. Í skipunarbréfi kom fram að verkefni hópsins væri eftirfarandi:

1. Fara yfir og skilgreina alla flugstarfsemi, skipulag og verkefni. Meta hvað eru stjórn-sýslu- og eftirlitsverkefni og hvað eru þjónustuverkefni.
2. Skilgreina hvaða rekstrarform hentar fyrir þá starfsemi Flugmálastjórnar sem lýtur að rekstri og þjónustu við flugið. Í því sambandi verði kannað sérstaklega hvort hlutafélagiformið henti þeirri starfsemi eða hluta hennar.
3. Kanna fjárhagslegar afleiðingar breytinganna.
4. Kanna áhrif á starfsmannamál.
5. Skilgreina áhrif skipulagsbreytinga á flugöryggismál.
6. Gera tillögur að nauðsynlegum laga-, reglu- og skipulagsbreytingum.

Stýrihópurinn hóf þegar störf og hélt fyrsta fund sinn 21. janúar 2003. Samtals hafa verið haldnir 19 fundir. Fyrsta skrefið í vinnu stýrihópsins var gagnasöfnun og skilgreining

á starfsemi, skipulagi og verkefnum Flugmálastjórnar. Í þessum tilgangi hefur nefndin fengið flugmálastjóra, Þorgeir Pálsson, flugvallarstjórann á Keflavíkflugvelli, Björn Inga Knútsson, og framkvæmdastjóra Flugmálastjórnar, þá Pétur Maack af flugöryggisviði, Sigrúnu Traustadóttur af fjármála- og stjórnunarsviði, Hauk Hauksson af flugvalla- og flugleiðsöguviði og Ásgeir Pálsson af flugumferðarsviði til að halda fyrirlestra hver um sitt svið og hefur nefndin fengið í hendur gögn um núverandi stöðu á hverju sviði.

Samningur var gerður við IMG Deloitte viðskiptaráðgjöf um greiningu á verkefnum Flugmálastjórnar þar sem lögð var áhersla á skiptingu verkefna í stjórnsýslu, þjónustu og eftirlit. Skýrslan var afhent í júní 2004.

Samningur var gerður við Integra Consult A/S um að gera samanburð á skipulagi flugmála (flugmálastjórna) í öðrum löndum sem við berum okkur gjarnan saman við og var sú skýrsla lögð fram í ágúst 2004.

Stýrihópurinn stóð fyrir lokaðri ráðstefnu sem fjallaði um hvernig skilgreina bæri stjórnsýslu, þ.e. hvað stjórnsýsla væri. Tilgangurinn var sá að stýrihópurinn gæti glöggvað sig betur á því hvaða verkefni tilheyrðu stjórnsýslu og yrðu þar af leiðandi að vera á vegum ráðuneytis eða ríkisstofnunar. Á ráðstefnunni héldu þeir Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, Arnar Þór Másson, fjármálaráðuneyti, og Ómar H. Kristmundsson lektor erindi.

Óskað var eftir því við Þorkel Helgason, orkumálastjóra, sem mætti á fund stýrihópsins, að hann kynnti skýrslu nefndar um skipan lögbundinna verkefna Orkustofnunar, þar sem stofnunin var skoðuð með tilliti til uppskipta á milli eftirlits og þjónustu.

Gögn sem nefndin hefur undir höndum og hefur stuðst við í vinnu sinni eru:

1. Lög og reglugerðir um flugmál, innlend og erlend.
2. Yfirlit um núverandi verkefni Flugmálastjórnar Íslands eins og þeim er lýst af starfsmönnum stofnunarinnar.
3. Flugmálastjórn Íslands. Stjórnsýsluendurskoðun, maí 2003.
4. Stjórnsýsluendurskoðun um Flugmálastjórn Íslands. Staða Keflavíkflugvallar. Athugasemdir Utanríkisráðuneytisins við skýrslu Ríkisendurskoðunar, Stjórnsýsluendurskoðun, maí 2003.
5. 6. gr. varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna frá 1951.
6. Consolidated assignment report on restructuring of Civil Aviation Administration in Iceland. Gunnar Finnsson, ágúst 1995.
7. Flugmálastjórn Íslands verkefnagreining, IMG Deloitte viðskiptaráðgjöf, júní 2004.
8. Aviation Organizations, A survey by Integra Consult A/S, ágúst 2004.

9. Report: Recommendations for the Organization of the Icelandic Civil Aviation Administration. Integra Consult A/S, May 2004.
10. Skýrsla: um skipan lögbundinna verkefna Orkustofnunar maí 2002.
11. Skýrslur um endurskoðun flugmála m.a. í Danmörku og á Indlandi.

Keflavíkurlflugvöllur er á athafnasvæði varnarliðsins en það starfar samkvæmt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna. Utanríkisráðuneytið fer með samskipti og starfsemi íslenskra stjórnvalda vegna varnarsvæðisins. Þegar þetta er skrifað standa yfir viðræður íslenskra stjórnvalda við bandarísk stjórnvöld. Af þeim ástæðum er ekki fjallað um hann í þessari skýrslu.

STAÐA FLUGMÁLA, VIÐHORF HAGSMUNAAÐILA OG AÐSTEÐJANDI VANDI

Lýsing á stöðu íslenskra flugmála í alþjóðlegu samhengi

Flugið á sér langa og merka sögu hvort sem litið er til innanlandsflugs eða millilandaflugs á vegum íslenskra aðila. Lega landsins skapaði tækifæri fyrir frumkvöðla eftir síðari heimsstyrjöldina og ýtti undir brautryðjendastarf og þátttöku Íslendinga í millilandaflugi og þjónustu við alþjóðlegt flug yfir Norður-Atlantshaf. Fyrst um sinn var landið viðkomustaður í samgöngum á milli Evrópu og Norður-Ameríku, en íslenskir aðilar byrjuðu þegar árið 1947 að bjóða þjónustu á þessari leið. Útrás Íslenskrar flugstarfsemi hófst af krafti á sjötta áratug aldarinnar og hefur vaxið með nokkrum hléum fram til þessa dags. Á tíunda áratugnum fóru íslenskir aðilar í vaxandi mæli að nýta ný tækifæri sem gáfust við aukið frjálsræði í flugi víða um heim og vegna þátttöku í EES-samningnum, sem fól í sér mikil réttindi til flugs á Evrópska efnahagssvæðinu.

Út frá öryggissjónarmiði skiptir lega landsins minna máli í dag en áður fyrir alþjóðlegt flug yfir Norður-Atlantshaf. Keflavíkurlflugvöllur gegnir hlutverki varaflugvallar og þá fyrst og fremst fyrir tveggja hreyfla flugvélar á leið yfir Norður-Atlantshaf.

Miklar tækniframfarir hafa orðið á sviði fjarskipta og leiðsögutækni. Nú orðið er hægt að hafa fjarskipti með aðstoð gervihnatta og/eða annarra fjarskiptasambanda við flugvélar úr mikilli fjarlægð. Þetta gefur möguleika á margs konar hagræðingu og hafa ýmsar þjóðir gripid til ýmiss konar aðgerða í því sambandi, t.d. endurskipulagt flugvallakerfið, einfaldað flugumferðarþjónustu eða endurskipulagt hana. Víða hafa þjóðir yfirfært þessa þjónustu í ný rekstrarform sem gefa meiri möguleika á sveigjanleika og hagræðingu. Samþykkt Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO policies 9082/6) og reglugerðir Evrópusambandsins um Single European Sky gera einnig ráð fyrir starfslegum aðskilnaði eftirlits og þjónustu.

Þróun undanfarinna ára, tækniframfarir, breytt rekstrarumhverfi, lagabreytingar, þróun í stjórnsýslu og auknar öryggiskröfur hafa leitt til þess að ríki víða um heim hafa endurskoðað skipulag flugmála sem er á höndum ríkisins. Það þykir ljóst að losa þarf um beint inngrip stjórnvalda í rekstur og þjónustu í flugi en um leið að viðhalda, herða og samræma öryggiskröfur. Skipulag flugmála á vegum ríkisins þarf að taka mið af þessu. Flugrekstur þarf að búa við gott rekstrarlegt svigrúm og hafa tækifæri til þess að vaxa og leita á nýjar slóðir. Þjónusta við flugrekstur þarf einnig að vera hagkvæm, skilvirk og góð. Þetta gildir

jafnt um flugvelli, flugumferðarþjónustu sem og aðra starfsemi á vegum ríkisins. Þá þarf flugumferðarþjónusta við alþjóðafluglið að hafa svigrúm til þess að breytast og styrkjast í takt við þróunina. Það var hlutverk nefndarinnar að skoða hvort haga megi þessu skipulagi betur þannig að það styðji betur við framþróun flugstarfsemi á Íslandi. Þá gegnir stjórnvíslan mikilvægu hlutverki í alþjóðlegu samstarfi, að þróa og innleiða reglur alþjóðasamtaka og framfylgja þeim, og mikilvægt er að hún vinni hratt og öruggt í þágu flugsins.

Lagarammi íslenskra flugmála

Lauslegt yfirlit yfir stjórnskipulag/reglur flugmála					
Stjórnskipulag flugmála	Fjárfesting	Fjármögnun - gjöld skattar	Leiðsaga / flugumferðarstjórn	Eftirlit / skráning forvarnir	Atvinnuréttindi
Lög um: loftferðir 60/1998 ranns. flugsýsla 59/1996 stjórn mála á varnarsvæðunum 106/1954 Reglugerðir um: flugmálastj. 441/1997 skipul. flugm. á Kef. flugvelli 235/1976 starfsreglur f/ flugsefritsnefnd 237/1990 starfsreglur f/ flugráð 235/1976	Lög um: flugmálaáætlun 31/1988.	Lög um: loftferðir 60/1998 aukatekiur ríkis 88/1991 flugmálaáætl. og fjárföflun til framkv. 31/1988 Reglugerðir: gjaldskrá - flugleiðsaga 536/2000 gjaldskrá - vopnaleit 8/2000 rg - flugvallargjald 477/1991 gjaldskrá - þjónusta flugöryggi FMS 535/2000	Lög um: loftferðir 60/1998 Reglugerðir um einelti loftfara í almenningsflugi 450/1999 Augl. um setningu flugreglna 55/1992	Lög um: loftferðir 60/1998 Reglugerðir 51/1976, 53/1976, 443/1976, 442/1979, 282/1980, 348/1983, 637/1983, 20/1985, 263/1986, 555/1987, 322/1990, 641/1991, 55/1992, 477/1994, 220/1995, 185/1997, 441/1997, 488/1997, 50/1997, 171/1998, 551/1998, 680/1999, 692/1999	Reglug. um skírteini 419/1999 Rg um gagnkvæma viðurkenningu flugstarfa-skirt. sem gefin eru út á EES 336/1995
Stjórnvísala					
Lög um: stjórnvíslu 37/1993 upplýsingagjöf 50/1996 eignarnám 11/1973 samninga 7/1936 náttúruvernd 44/1999 skipulags- og byggingarmál 73/1997					

Hér að ofan er tafla sem gefur mynd af lagaramma flugmála. Taflan er ekki tæmandi en helstu lög og reglugerðir er vörðudu starf stýrihópsins voru tekin saman fyrir hann. Stærstur lagabálka um flugmál eru lög um loftferðir nr. 60/1998. Nokkrir tugir reglugerða eru settar með stoð í lögum um loftferðir sbr. viðauka. Önnur helstu lög eru lög um flugmálaáætlun og lög um rannsókn flugsýsla. Um starfsemi á Keflavíkurlugvelli gilda lög um stjórn mála á varnarsvæðum, varnarsamningurinn sem hefur lagagildi og lög um stofnun hlutafélags um flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þá gildir fjöldi annarra lagabálka um starfsemi opinberra aðila þ.m.t. stofnanir flugsins sem og um ýmsa þætti flugmála. Dæmi um hið fyrrnefnda eru stjórnvísulög, upplýsingalög og fjárlög og dæmi um hið síðarnefnda eru skipulags- og byggingalög, fjarskiptalög og vegalög.

Hagsmunaaðilar flugs og sjónarmið þeirra

Nefndin leitaði eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila auk þess sem fulltrúar nokkurra þeirra sátu í nefndinni. Eftirfarandi eru helstu sjónarmið hagsmunaaðila.

- Það er í þágu hagsmunaaðila að stjórnvöld taki þátt í alþjóðlegri samvinnu í flugöryggismálum, innleiði alþjóðlegar reglur á þessu sviði og framfylgi með virku eftirliti. Gott orðspor í öryggismálum greiðir fyrir samgöngum til og frá landinu og ferðapjónustu auk þess sem auðveldara er að afla verkefna erlendis hjá virtum viðskiptavinum. Sama gildir um innanlandsflugið.
- Opinberir aðilar sem sinna stjórnýsly, eftirliti og þjónustu verða að vera í stakk búnir til þess að þjóna, hafa eftirlit með og styðja ört vaxandi atvinnugrein.
- Allur aðbúnaður flugstarfsemi og þjónusta sem stjórnvöld veita þarf að vera skilvirk og hagkvæm.
- Það er í þágu ferðapjónustunnar og neytenda að greiða hvarvetna fyrir samkeppni og nýta kosti hennar til að tryggja hag þessara aðila.

Hér verður gerð nánari grein fyrir þessum sjónarmiðum.

Flugrekendur innlendir og erlendir

Ríkisflugfélögum í heiminum fer fækkandi. Um leið hefur samkeppni verið innleidd í flugi beggja vegna Atlantshafsins og víðar. Samkeppnin hefur farið vaxandi ekki síst með tilkomu svokallaðra lágfargjaldaflugfélaga. Í dag er svo komið að á Vesturlöndum er flug ekki lengur munaður heldur almenningssamgöngur á allra færi. Með samkeppninni aukast kröfur um hagkvæmni enn frekar á öllum sviðum flugs. Flugfélög hafa brugðist við með hagræðingu í því skyni að lágmarka kostnað. Þá leita þau eftir hagkvæmari samningum við aðra aðila sem þjóna flugi, þ.m.t. þá sem reka flugvelli, flugumferðarþjónustu og flugstöðvar. Þessi þróun hefur leitt til mikillar lækkunar á flugfargjöldum og vaxandi flugumferðar.

Flugrekendur telja það í sína þágu að reglur sem stjórnvöld setja séu í takt við alþjóðlegar kröfur, séu skýrar, gæti jafnræðis, veiti frelsi til athafna og stuðli að hagkvæmri og góðri opinberri þjónustu sem og þjónustu einkaaðila. Við núverandi aðstæður þurfa flugrekendur að sækja mikla þjónustu til opinberra aðila. Þetta eru almenn stjórnýsly, áfnot af flugvöllum, flugumferðarþjónusta, flugleiðsöguþjónusta, veðurupplýsingar og ýmislegt fleira.

Flugrekendur þurfa að uppfylla kröfur fyrir ýmis leyfi, uppfylla öryggiskröfur og sæta eftirliti. Krafa er gerð um að stjórnýslyan sé í það minnsta jafn skilvirk og hagkvæm og sambærileg stjórnýsly í öðrum löndum. Uppbyggingarstarf og vöxtur íslenskra flugfélaga og flugumferðarþjónustu getur einungis farið fram þar sem nauðsynleg skilyrði eru fyrir hendi. Þetta á t.d. vel við um stjórnýsly er snýr að skráningu og rekstri flugvéla. Það er atvinnugreininni í hag að Ísland haldi áfram að geta sér gott orðspor í öryggismálum er varðar stjórnýsly sem snýr að skráningu flugvéla og eftirlit með flugrekstri. Stjórnvöld þurfa að geta brugðist hratt við þegar vélar eru teknar á íslenska flugvélaskrá. Þetta getur falist í

Því að geta framkvæmt nauðsynlega skoðun á flugvélum hvar sem er í heiminum. Tafir við að nýta dýrmætar fjárfestingar kosta mikla fjármuni. Íslensk stjórnvöld hafa sinnt þessu eftir bestu getu og náð árangri en mikilvægt er að skipulag stjórnsýslu og eftirlits sé skilvirkt og kostnaður ekki þyngjandi og umfram það sem gerist í öðrum löndum.

Flugrekstur er alþjóðlegur í eðli sínu og auðvelt er að færa hann á milli landa. Segja má að stjórnsýsla er varðar útgerð og skráningu skipa sé nokkuð hliðstæð flugrekstri og skráningu flugvéla. Þessar atvinnugreinar búa við hliðstæða alþjóðlega samkeppni. Evrópskar útgerðir hafa flutt skip sín á alþjóðlegar skipaskrár í Panama, Líberíu, Kýpur og víðar m.a. vegna þess að það leiðir til lægri kostnaðar. Í dag er svo komið hér á Íslandi að nær öll kaupskip í eigu íslenskra aðila eru á erlendum skipaskráum vegna þess að kostnaður við skráningu sem og rekstrarskilyrði eru hagstæðari. Rekstrarumhverfi flugvéla er öllu flóknara og minni hætta á slíkri þróun vegna samræmdari reglna um eftirlit og miklar takmarkanir á flugréttindum en engu að síður er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að halda vöku sinni.

Af og til hafa flugfélög, sem eru að hasla sér völl, gagnrýnt kostnað á flugvöllum, s.s. lendingargjöld, innritunarþjónustu og ýmsa skatta. Árið 2003 gerði Ryanair íslenskum stjórnvöldum tilboð um 40% aukningu ferðamanna hingað til lands gegn afnámi ýmissa flugvallargjalda og gjalda af farþegum. Þetta tilboð varð til þess að Hagfræðistofnun Háskólans var fengin til þess að fara yfir alla þætti málsins og meta kosti og galla þess að verða við óskum Ryanair. Hagfræðistofnun skilaði skýrslu um þetta mál, flug og ferðþjónustu á Íslandi, og er hún aðgengileg á vef samgönguráðuneytisins. Íslensk stjórnvöld töldu það ekki falla að hagsmunum þjóðarinnar að taka tilboðinu í það skiptið enda hefði þurft að lækka gjöld annarra flugrekenda á sama hátt. Engu að síður sýnir þetta dæmi hvernig hagræðingarkröfur eru gerðar á hendur stjórnvöldum og hvernig samkeppnin virkar.

Viðbúið er að flugrekendur sækji að stjórnvöldum eða öðrum aðilum um frekari kostnaðarlækkanir. Nærtækt er að þeir beini spjótum sínum að flugumferðarþjónustu. Tækniframfarir leyfa ýmsar aðrar lausnir sem gætu sparað fjármuni. Mikilvægt er að búið sé þannig um hnútana varðandi flugumferðarþjónustu á hendi íslenskra stjórnvalda að ábyrgð og hlutverk stjórnenda á rekstri sé skýr. Einnig að gott svigrúm sé fyrir frumkvæði stjórnenda til þess að koma til móts við þessa þróun þannig að hagsmunum landsins og þeirra sem starfa við flugumferðarþjónustu sé sem best borgið.

Ferðþjónusta

Segja má að í flestum tilfellum fari hagsmunir almennings og ferðþjónustunnar saman, þ.e. að flugið búi við strangt öryggiseftirlit, samkeppni sem leiði af sér hagkvæm flugfargjöld sem og gott aðgengi að ferðþjónustustöðum, t.d. með flugvöllum. Erfitt getur verið að

samræma þessi sjónarmið en ljóst er að hagkvæmni er krafist. Ferðapjónusta stendur í dag fyrir 13% af gjaldeyristekjum þjóðarinnar og því er mikið í húfi að ferðapjónustunni séu búin þau skilyrði m.a. af hálfu stjórnvalda að hún geti haldið áfram að dafna.

Starfsfólk í flugtengdri starfsemi

Hagsmunir starfsfólks fara að mestu leyti saman við hagsmuni flugrekenda, ferðapjónustunnar og fleiri hvað varðar gróskumikla atvinnustarfsemi sem m.a. leiðir af öruggu og hagkvæmu flugi. Þá er það í þeirra þágu að alþjóðareglum um skírteini sé framfylgt þannig að ekki leiki vafi á að íslenskir flugmenn og aðrir í þjónustu íslenskra flugrekenda uppfylli hvarvetna kröfur hins alþjóðlega umhverfis.

Sjónarmið er varða stjórnsýslu, eftirlit og aðkomu stjórnvalda

Á fundum nefndarinnar var fjallað um ýmis sjónarmið er varða aðkomu ríkisins að flugmálum. Meginefni umræðunnar voru nokkur og eru þau helstu eftirfarandi:

- Skilgreina þarf hlutverk ríkisins vandlega.
- Fjárreiðureglur A-hluta fjárlaga eru íþyngjandi fyrir bæði eftirlitsstarfsemi stjórnvalda en þó sérstaklega fyrir þjónustu á vegum þeirra, þ.e. rekstur flugvalla og flugumferðarþjónustu.
- Álagning og fjárhæð gjalda fyrir hvers kyns vottorð, skráningar sem og þjónustu flugvalla eru ákveðin í lögum og reglugerðum og lúta reglum um gjaldtöku opinberra stofnana og fyrirtækja. Tekjurnar teljast til markaðra tekna og ríkistekna. Fastmótaðar reglur eru um gjaldtöku fyrir þjónustu á vegum ríkisins. Lítið svigrúm er til þess að breyta eða hagræða gjaldtökunni því oftast þarf að breyta lögum eða reglugerðum. Einnig er óþjálmt og í sumum tilfellum óleyfilegt að taka upp nýja gjaldtökuhætti, t.d. að miða við næturtaxta eða gefa afslætti.

Fjárreiðulögum er ætlað að vinna gegn aukningu í ríkisútgjöldum og afla þarf sérstakra heimilda á fjárukalögum til þess að ráðstafa auknum ríkistekjum. Slíkt er íþyngjandi ef viðkomandi tekjur hafa samsvarandi aukningu kostnaðar í för með sér eins og tilfellið er hjá flugöryggisviði. Þetta skiptir litlu máli ef breytingar eru litlar en er kostur ef samdráttur er í tekjum sviðsins. Vegna aukinna umsvifa flugrekenda hefur á undanförunum árum verið stöðug fjölgun flugvéla til skráninga og fara þarf til fjarlægra landa til þess að skoða vélarnar áður en þær eru teknar á skrá. Eigandi vélarinnar greiðir þennan kostnað í formi skráningargjalda og eftirlitsgjalda síðar. Sviðið hefur ekki heimild til þess að veita þjónustuna, þrátt fyrir auknar tekjur, ef ekki fæst hækkun á gjaldaheimild á fjárukalögum til að standa straum af kostnaði við þjónustu umfram forsendur fjárlaga.

- Fjárreiðureglur A-hluta fjárlaga halda aftur af frumkvæði í rekstri og enginn innbyggður hvati er í kerfinu til þess að auka tekjur með aukinni þjónustu. Því hentar þetta fyrirkomulag illa í samkeppnisumhverfi og þegar ríkið veitir stoðþjónustu við ört vaxandi umsvif einkafyrirtækja.
- Kröfur góðra stjórnsýsluhátta um jafnræði gagnvart stjórnvaldsaðgerðum, upplýsingaskilyldu og gagnsæi.
- Evrópskar kröfur (Single European Sky) og góðir stjórnsýsluhættir snúa að því að skilja þjónustu við flug sem nú er á hendi ríkisins, t.d. rekstur flugvalla og flugumferðarþjónustu, frá stjórnsýslu og eftirlitsrekstri ríkisins og reka hana í sjálfstæðu rekstrarformi. Kröfurnar fara vaxandi og í nýjum reglum Evrópusambandsins um flugumferðarþjónustu (Single European Sky) er gerð krafa um að rekstur þjónustu og eftirlits sé aðskilinn (functional separation).
- Nauðsynlegt skilyrði fyrir aðskilnaði eftirlits og þjónustu í umsjón stjórnvalda er að þau hafi sett fram og birt reglur um þjónustuna. Á síðasta ári (2004) var birt reglugerð um flugvelli þar sem öryggisreglur um starfsemi flugvalla eru settar. Í undirbúningi er að setja reglur um flugumferðarþjónustu.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir þessum sjónarmiðum.

Stjórnsýsluverkefni

Lög um loftferðir nr. 60/1998 eru á forræði samgönguráðuneytisins og þau alþjóðlegu samskipti sem fylgja málaflöknum þ.m.t. vegna ICAO, EES o.fl. Skv. lögum um loftferðir fer Flugmálastjórn með framkvæmd flugmála og í reglugerð nr. 441/1997 er henni falin samskipti við Alþjóðflugmálastofnunina og ýmsar aðrar tengdar alþjóðastofnanir.

Það sjónarmið er ríkjandi að ábyrgð alþjóðasamninga er varðar samstarf ríkja í flugi skuli vistuð í stjórnarráðinu. Á þetta við um samninginn um EES, Chicago-samninginn og annað samstarf ríkja um flugsamgöngur. Þó er miðað við að viðkomandi stofnun komi að framkvæmd samninganna og leggi til sérþekkingu þar sem nauðsynlegt er. Oft eru sérfræðingar stofnana tilnefndir til setu í stjórnnum og ráðum slíks samstarfs. Í sumum tilfellum gæti verið leitað eftir aðkomu annarra að slíku samstarfi.

Flugöryggismál, eftirlit með flugstarfsemi og gjaldtaka

Uppgangur íslenskrar flugstarfsemi hefur áhrif á starfsemi flugöryggissviðs Flugmálastjórnar Íslands. Nú er svo komið að um 80 þotur eru á íslenskri flugvélaskrá og í rekstri íslenskra aðila. Þetta er stærri flugfloti en hjá mörgum milljónaþjóðum. Minni hluti þessara véla þjóna flugi til og frá Íslandi en þær eru flestar í leiguflugi víða um heim. Töluvert er um að vélar séu skráðar eða afskráðar á ári hverju en áður en vélar eru teknar á skrá eru gögn þeirra o.fl. skoðað og eftir skráningu er það hlutverk flugöryggissviðs Flugmálastjórnar að hafa

eftirlit með þeim. Þessum vaxandi umsvifum fylgir aukin þjónusta á öðrum sviðum auk þess sem verkefnum flugöryggisviðs hefur fjölgað. Má þar nefna umsjón og eftirlit með öryggiskröfum flugvalla og nýjar og hertar flugverndarkröfur.

Mikilvægt er að opinberir aðilar geti stutt við og þjónað vaxandi atvinnugrein með góðu móti. Í raun hafa þjóðir mikla hagsmuni af því að hafa flugvélar á skrá því þeim fylgir mikill efnahagslegur ábati. Því má segja að flugöryggisvið Flugmálastjórnar Íslands taki á vissan hátt þátt í mikilli samkeppni á þessu sviði þó svo að það megi aldrei koma niður á öryggismálum. Áður var vikið að þeim stífa ramma sem reglur A-hluta stofnana setja flugöryggisviði varðandi gjaldaheimildir fyrir kostnaði vegna aukinnar þjónustu og tekna. Með hliðsjón af þeirri samkeppni sem ríkir á milli þjóða á þessu sviði er mun heppilegra að flugöryggisstofnun lúti B-hluta reglum.

Þá getur verið erfitt fyrir flugöryggisvið að keppa við einkamarkaðinn um hæfa starfsmenn.

Flugvellir

Nokkur atriði standa upp úr er varða rekstur flugvalla. Í samgönguáætlun er miðað við að ferðatími til og frá höfuðborgarsvæðinu verði innan við 3,5 klst. Þetta viðmið tekur m.a. tillit til þess að ekki er talinn að grundvöllur fyrir áætlunarflugi á milli staða sem eru í innan við 3,5 – 4 tíma akstursfjarlægð. Með bættu vegakerfi hefur flugvöllum fyrir áætlunarflug fækkað úr rúmlega 30 í rúmlega 10. Fáir flugvellir hafa beinlínis verið lagðir niður en hins vegar hefur þjónusta margra þeirra verið skert við minni notkun. Í einhverjum tilfellum hefur verið leitað hagræðingar með því að semja við sveitarfélög eða Vegagerðina um að taka að sér rekstur flugvallar staðarins. Þeir eru flestir enn sem komið er til reiðu fyrir önnur not ef svo ber undir, s.s. sjúkraflyg og í einhverjum tilfellum fyrir leiguflyg með ferðamenn. Dæmi eru um velbúna flugvelli sem áður þjónuðu áætlunarflugi en kostar mikla fjármuni að viðhalda eins og t.d. Norðfjarðarflugvöllur, Húsavíkflugvöllur, Siglufjarðarflugvöllur og Rífsflugvöllur. Fljótlega þarf að taka ákvörðun um hvort reka eigi slíka flugvelli áfram í óbreyttu formi.

Þegar frjálrsæði var komið á í innanlandsflugi 1997 fjölgaði farþegum verulega og náði hámarki árið 2000. Uppúr því fækkaði flugfarþegum við minni samkeppni í innanlandsflugi. Nú er flugfarþegum innanlands farið að fjölga aftur og munar þar mestu um framkvæmdir á Norðausturlandi og aukinn ferðamannastráum. Þrátt fyrir það og ýmsar hagræðingaraðgerðir vegna færri áætlunarflugvalla sem áður var vikið að, eru gjöld um 860 m.kr. hærri en tekjur við rekstur flugvallakerfis innanlands sem er fjármagnað með framlagi á fjárlögum. Bent hefur verið á að framlag á fjárlögum til þjónustuverkefna s.s. rekstrar flugvalla og flugumferðarþjónustu, mætti vera sýnilegra fyrir almenning og stjórnámálamenn. Hugsanlega mætti ná því fram með gerð þjónustusamnings sem yrði fjármagnaður með tekjum af þjónustunni og svo með framlagi af fjárlögum.

Hér á Íslandi er flugvallarþjónusta innanlands niðurgreidd. Ekki er sama fyrirkomulag alls staðar við lýði og er flugvallarkerfið í Noregi t.d. rekið þannig að það standi undir sér í heildina tekið þó svo að einstakir flugvellir, sérstaklega þeir minni, séu reknir með halla. Á hinn bóginn eru flugfargjöld niðurgreidd. Með öðrum orðum þá innifelur farmiðinn í Noregi allan kostnað flugfarþegans, þ.m.t. flugið, flugumferðarþjónustuna og flugvöllinn. Styrkjum til flugvallarkerfisins er skilað með greiðsluþátttöku ríkisins í farmiða flugfarþegans.

Flugmálastjórn rekur flugvelli innanlands en um þann rekstur gilda reglur A-hlutastofnana er varða rekstur og fjárfestingu. Þannig er öll fjárfesting gjaldfærð á kaupári en kostnaði ekki dreift í formi afskrifta eftir endingartíma. Mælt er fyrir um gjöld fyrir þjónustu flugvalla í lögum og reglugerðum. Tekjur þeirra teljast að mestu leyti til ríkistekna og er ráðstöfun þeirra bundin gjaldaheimildum fjárlaga. Lítil hvati er til þess að finna nýjar leiðir til að auka tekurnar.

Enn strangari reglur gilda um fjárfestingar en rekstur á vegum ríkisins. Framkvæmdir eru ákveðnar í samgönguáætlun með allt að tveggja ára fyrirvara og háðar samþykki Alþingis. Samþykki Alþingis þarf einnig ef bregðast þarf við breyttum forsendum á framkvæmdatíma eða færa til fjármagn í önnur verk innan samgönguáætlunar. Þetta fyrirkomulag dregur úr möguleikum til þess að bregðast hratt við breyttum forsendum eða forgangi framkvæmda.

Það hefur verið gagnrýnt að núverandi kerfi við rekstur flugvalla bjóði ekki upp á mikla möguleika fyrir stjórnendur að bæta þjónustu, ná meiri viðskiptum eða bæta rekstrarafkomu, til þess er starfsemin of niðurnjörvuð. Nokkur skilyrði eru fyrir hendi í dag, t.d. fyrir tilstuðlan nýrrar reglugerðar um flugvelli, til þess að losa um þann ramma sem ríkisformið setur flugvöllum og færa í átt að almennum fyrirtækjarekstri.

Flugumferðarþjónusta

Flugumferðarþjónusta yfir Norður-Atlantshafið býr við sívaxandi samkeppni sem meðal annars er tilkomin vegna aukinnar viðskiptavæðingar og þróunar í tækni. Evrópumegin er unnið að samruna flugumferðarsvæða og samræmingu flugreglna innan álfunnar. Víða í Evrópu hefur rekstrarformi og/eða skipulagningu flugumferðarþjónustu verið breytt. Til dæmis var stofnað hlutafélag, NATS, um flugumferðarþjónustu í Bretlandi með aðkomu hagsmunaaðila sem hefur haft í för með sér áherslubreytingar á þessu sviði. Vestanhafs, í Kanada, var stofnað hlutafélag um flugumferðarþjónustuna sem m.a. sinnir flugumferð yfir Atlantshafi. Því er ætlað að svara kröfum um hagkvæma og góða þjónustu. Vitað er að þessi fyrirtæki, annað í austri og hitt í vestri, hafa skoðað ýmiss konar samvinnuleti, m.a. það að taka við flugumferð á íslenska flugumferðarsvæðinu, sem þau telja sig geta þjónað án þess að stofna þurfi til mikilla viðbótarútgjalda. Um leið eru kröfur flugfélaga um hagræðingu að aukast vegna vaxandi samkeppni. Í dag leyfir tæknin að öllu flugi yfir Atlantshafið sé

þjónað frá einum stað. Það er full ástæða fyrir flugumferðarþjónustuna á Íslandi að vera vakandi fyrir þeim tækifærum og ógnunum sem steðja að starfsemi. Vafi leikur á hvort núverandi skipulag flugumferðarþjónustunnar sé það heppilegasta með framtíðarhagsmuni í huga. Það er full þörf á að skoða önnur form fyrir þennan rekstur og/eða fyrirkomulag sem væri betur til þess fallið að auka svigrúm og greiða fyrir frumkvæði til þess að bregðast við breyttu umhverfi. Um leið þarf að skilgreina betur þau verkefni sem tilheyra flugumferðarþjónustunni annars vegar og stjórnsýslunni hins vegar og finna þeim farveg.

Stærri hluti flugumferðarþjónustunnar snýst um að uppfylla skyldur alþjóðlegs samnings 24 ríkja Alþjóðaflugmálastofnunarinnar ICAO og sérstakan samning við Danmörku. Um er að ræða tvo samninga annars vegar svonefndan Joint Financing samning við Ísland um íslenska flugstjórnarsvæðið og hins vegar tvíhliða samning við Danmörku um flugumferðarþjónustu yfir Grænlandi sem Ísland sér um í umboði Dana. Samningarnir eru á milli 23 ríkja að Íslandi meðtöldu og sjá Íslensk stjórnvöld um framkvæmdina en Alþjóðaflugmálastofnunin (ICAO) hefur á hendi stjórn samningsins fyrir hönd aðildarríkjanna. Samkvæmt samningnum eru lögð gjöld á flugumferð sem fer um flugstjórnarsvæði Norður-Atlantshafsins og renna tekjur vegna hans til að standa straum af kostnaði við flugumferðarþjónustu, flugfjarskiptarþjónustu og öflun veðurupplýsinga. Upphæð yfirflugsjaldna er endurskoðuð árlega og ákveðin með hliðsjón af þeim kostnaði sem þarf til að reka þjónustuna. Gjöldin eru jöfnuð á alla flugumferð yfir Atlantshafið norðan 45. breiddargráðu og eru hluti tekna vegna samningsins af flugumferð sunnan við flugstjórnarsvæði Íslands, eða frá 45. að 61. breiddargráðu. Fram hafa komið hugmyndir um endurskoðun hans en ekkert hefur orðið úr áformum í þá veru. Það er undir ríkjunum 23 komið sem sum hver reka flugumferðarþjónustu í samkeppni við alþjóðaflugþjónustuna. Brýnt er að rekstrarfyrirkomulag og önnur skilyrði miði að því að styðja þjónustuna, hún sé samkeppnishæf og að horft sé til framtíðar við rekstur hennar.

Íslenska ríkið er með beinum hætti ábyrgt fyrir flugumferðarþjónustu sem rekin er á vegum þess. Ábyrgðin er gagnvart óhöppum sem rekja má til mistaka í þjónustunni. Þessi ábyrgð hverfur ekki þó svo að fyrirtæki sé falið að inna þjónustuna af hendi. Mögulegt er að tryggja sig gagnvart óhöppum en þar sem tryggingunni sleppir taka stjórnvöld við. Um nokkurra ára skeið hefur verið keypt sérstök trygging fyrir starfsemi og nemur tryggingarupphæðin einum milljarði dollara.

Ólíkt flugvöllum þá nægja tekjur flugumferðarþjónustunnar fyrir 95% af gjöldum vegna þjónustunnar við alþjóðaflugið. Það sem upp á vantar, 5%, er greitt af ríkinu skv. samningnum vegna óbeins ávinnings. Flugumferðarþjónusta á Íslandi og fyrir alþjóðaflugið hefur verið rekin í A-hluta stofnun þótt fjárreiður alþjóðaflugþjónustunnar hafi verið í B-hluta fjárlaga fram til ársins 2005. Rekstur flugumferðarþjónustu sem A-hluta stofnun er

óheppilegur vegna þess ósveigjanleika og þeirra áherslna sem fylgja þessu rekstrarformi og vikið var að í umfjöllun um flugvellina.

Flugmálastjórn Íslands hefur unnið að því að koma upp sérstöku eftirliti með flugumferðarþjónustu. Brýnt er að skrifuð verði reglugerð sem setji fram kröfur um þjónustuna á sama hátt og sett var reglugerð um rekstur flugvalla. Þetta er mikilvægt sem grundvöllur fyrir eftirliti flugöryggisviðs/stofnunar með þessari þjónustu. Í raun er þetta nauðsynlegur undanfari þess að þjónustan verði færð úr beinum rekstri ríkisins og sett í annað rekstrarform.

Starfsmenn Flugmálastjórnar Íslands

Formaður Félags flugmálastarfsmanna kom á fund nefndarinnar. Hann taldi að góður árangur hefði náðst í starfsemi Flugmálastjórnar og ekki væri knýjandi þörf fyrir breytingar eins og málum væri háttað í dag. Honum fannst viðskiptavæðing nærtækari kostur en einkavæðing. Hvað sem yrði fyrir valinu bæri honum að gæta að kjörum félaga sinna. Formaður Félags flugumferðarstjóra tók í svipaðan streng. Hún taldi aðskilnað eftirlits og þjónustu óhjákvæmilega. Einkavæðing, þ.e. sala rekstursins til einkaaðila, kæmi ekki til greina og sagði hún reynslu af slíkum breytingum erlendis slæma. Ef stofnun hlutafélags um reksturinn yrði fyrir valinu þar sem ríkið ætti öll hlutabréf myndi félagið standa vörð um ákveðin réttindi starfsmanna s.s. lífeyrisréttindi. E.t.v. skipti rekstrarformið þá minna máli. Varast þyrfti að stefna að miklum sparnaði við formbreytingu því slíkt gæti leitt til þess að þekking færðist á fáa aðila. Tryggja yrði nægilega mikla þekkingu bæði í stjórnsýslu- og eftirlitshlutanum og einnig þjónustunni. Hún gerði heldur ekki athugasemdir við að reka flugvelli og flugumferðarþjónustu saman ef þessu yrði haldið fjárhagslega aðskildu í fyrirtækinu.

HORFUR OG AÐKALLANDI BREYTINGAR

Þróun stjórnsýslu og breytt verkefni ríkisins - stjórnsýsla, eftirlit og rekstur

Samhliða nýjum viðhorfum og alþjóðlegri þróun hefur Evrópusambandið unnið að því að setja ramma utan um margs konar atvinnustarfsemi sem ríkið hefur með höndum og opna fyrir samkeppni og einkarekstur. Mörg dæmi eru um þetta á sviði samgangna og má benda á fjarskiptabjónustu, pósthjónustu og flugrekstur. Þegar reksturinn var á hendi ríkisins var ekki talin ástæða til að hafa sérstakt eftirlit með honum. Ríkið sá þó oft um eftirlit með einkaaðilum s.s. með innflutningi tækja og tegundaprófanir. Samhliða þessum breytingum hefur Evrópusambandið þróað og sett fram reglur um hvernig skuli skilja að starfsemi og eftirlit stjórnvalda með henni. Þá eru til reglur og staðlar fyrir framsal á eftirliti stjórnvalda til einkaaðila. Í sumum tilfellum geta viðkomandi fyrirtæki losnað að mestu við eftirlit stjórnvalda að undanteknum úrtakskönnunum að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

Þessi þróun hefur greitt fyrir einkavæðingu og leitt til mikillar umræðu um hlutverk og verkefni stjórnvalda. Aðskilnaður rekstrar og reglusetningar og eftirlits fækkar hagsmunaárekstrum og hefur þótt gefa góða raun og aukið öryggi. Þetta fyrirkomulag er að ryðja sér til rúms í auknum mæli og er notað hvort sem rekstur er í höndum ríkisins eða ekki. Dæmi um þetta er nýsett flugvallarreglugerð hér á Íslandi sem mælir fyrir um kröfur til flugvalla. Flugöryggisvið Flugmálastjórnar hefur eftirlit með framkvæmd hennar en flugvallasvið fer eftir henni.

Þegar stjórnvöld hafa skilið með þessum hætti á milli rekstrar sem þau hafa með höndum og eftirliti með honum verður auðveldara að fela öðrum að annast hann. Hins vegar verður að taka tillit til fleiri sjónarmiða, s.s. hvaða rekstrarform sé heppilegast, hvort samkeppni ríki og hvernig önnur lagaumgjörð verkefnanna sé.

Á lokaðri ráðstefnu stýrihóps, sbr. inngang þessarar skýrslu, var stjórnsýsla skilgreind sem starfsemi sem hvorki félli undir löggjafarvaldið né dómsvaldið. Stjórnsýslan hefur lögbundið skipulag, verkefni, heimildir til afskipta af málefnum borgaranna og verður að fylgja lögbundnum reglum við úrlausn mála. Fyrirtæki í opinberri eigu sem stundar almennan atvinnurekstur starfar ekki við stjórnsýslu og fellur ekki undir ákvæði stjórnsýslulaga. Hins vegar taka stjórnsýslulög til starfsemi einkaaðila að því leyti sem þeim hefur verið falið opinbert vald til þess að taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna. Þá ráðast umfang og verkefni ríkisins af lögum á hverjum tíma sem í sjálfu sér er breytilegt. Nauðsynlegt er að skýr lagaheimild sé til staðar fyrir íþyngjandi inngrip í málefni borgaranna.

Af allri þessari umfjöllun má ráða að það er að mestu undir löggjafarvaldinu komið hvaða verkefni framkvæmdavald stjórnssýslunnar hefur með höndum. Núgildandi lög kveða á um að framkvæmdavaldið fari með flugmál að flestu leyti nema sjálfan flugreksturinn. Ef opna á fyrir annað fyrirkomulag en nú er í gildi eða færa tiltekin verkefni til einkaaðila kallar það væntanlega á lagabreytingar nema afmörkuðum verkefnum sé úthýst. Meta þarf sérstaklega hvaða verkefni er rökrétt og hagkvæmt að fela öðrum eða hvaða rekstrarform hentar best. Þó er ljóst að verði niðurstaðan sú að færa rekstur Flugmálastjórnar að öllu leyti eða að hluta í annað rekstrarform þarf að breyta lögunum til þess að hægt sé að hrinda því í framkvæmd svo að vel fari. Í fyrsta lagi þarf að aðlaga löggin því að Flugmálastjórn hafi heimild til að fela öðrum viðkomandi verkefni eða að öðrum kosti að heimila að þau séu rekin í öðru rekstrarformi. Í öðru lagi þarf að breyta ákvæðum um tilheyrandi markaðar tekjur og heimila að þær séu ákveðnar í gjaldskrá. Þá þarf að huga að öðrum atriðum s.s. starfsmannamálum og hvernig þeim verður fyrir komið.

VERKEFNI FLUGMÁLASTJÓRNAR

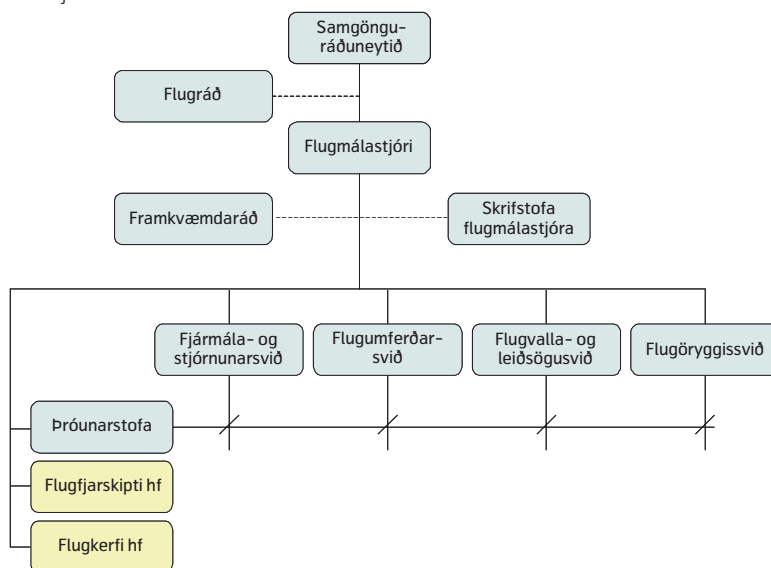
Starfsemi Flugmálastjórnar

Kveðið er á um starfsemi Flugmálastjórnar í lögum um loftferðir nr. 60/1998 og í reglugerð nr. 441 frá 1. júlí 1997. Skipta má verkefnum Flugmálastjórnar í þrjá meginflokka, eftirlits-, þjónustu- og stjórnsýsluverkefni.

- Í fyrsta lagi gegnir stofnunin eftirlitshlutverki sem einkum hefur að markmiði að tryggja öryggi í flugi. Þetta felst einkum í því að hafa eftirlit með lofthæfi loftfara, að rétt sé staðið að flugrekstri og að skírteinishafar, sem fást við flugstarfsemi, hafi tilskilin réttindi.
- Í annan stað veitir stofnunin flugstarfseminni margvíslega þjónustu sem einkum felst í rekstri flugvalla og flugumferðarþjónustu, auk miðlunar hvers kyns upplýsinga til flugmanna og flugrekenda.
- Í þriðja lagi hefur stofnunin með höndum margvísleg stjórnsýslustörf og tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi fyrir hönd Íslands. Sérstaklega eru samskipti við Alþjóðflugmálastofnunina mikilvæg, enda gefur sú stofnun út alþjóðlega staðla og reglur sem eru grundvöllur flugstarfseminnar um allan heim.

Skipurit stofnunarinnar

Samkvæmt skipuriti Flugmálastjórnar er stofnuninni skipt í fjögur svið: flugumferðarsvið, flugvalla- og leiðsögusvið, flugöryggissvið og fjármála- og stjórnunarsvið. Til hliðar við sviðin starfar þróunarstofa samkvæmt fylkisfyrirkomulagi en fyrir ofan sviðin er skrifstofa flugmálastjóra.



Skrifstofa flugmálastjóra

Skrifstofa flugmálastjóra vinnur að verkefnum sem varða stefnumótun Flugmálastjórnar og samhæfingu einstakra rekstrarsviða hennar. Meðal verkefna er að samræma gerð flugmálaáætlunar og framkvæmdaáætlunar alþjóðaðflugsins. Á skrifstofu flugmálastjóra vinna auk hans ritari, aðstoðarmaður, lögmaður, sérverkefnastjóri, bókasafnsfræðingur og upplýsingafulltrúi. Þá heyrir yfirmaður þróunarstofu ásamt framkvæmdastjórum beint undir flugmálastjóra, ásamt rekstri flugvélar stofnunarinnar, TF-FMS.

Skrifstofa flugmálastjóra annast jafnframt aðalsamskipti við alþjóðastofnanir eins og Alþjóðaðflugmálastofnunina, ICAO, Flugöryggissamtök Evrópu (Joint Aviation Authorities), Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA), Samtök evrópskra flugmálastjórna (ECAC) og Eurocontrol og samræmir starfsemi einstakra sviða á alþjóðlegum vettvangi. Þar er einnig fjallað um málefni Evrópska efnahagssvæðisins í samvinnu við samgönguráðuneytið. Skrifstofa flugmálastjóra fjallar um ýmis stjórnsýslumál sem ekki heyra undir einstök svið. Sérstaklega er um að ræða erindi einstaklinga, stofnana, fyrirtækja og sveitarstjórna. Þá annast skrifstofan samskipti við ráðuneyti og Alþingi og upplýsingamiðlun fyrir hönd Flugmálastjórnar. Skrifstofu flugmálastjóra er skipt í stofur eftir því sem sérhæfing starfseminnar gefur tilefni til.

Framkvæmdaráð skipa framkvæmdastjórar einstakra sviða undir stjórn flugmálastjóra og fer það með yfirstjórn allra framkvæmda, fjárfestinga og reksturs.

Flugumferðarsvið

Meginstarf flugumferðarsviðs er að veita öllu flugi innan íslenska flugstjórnarsvæðisins örugga og hagkvæma flugumferðar- og flugupplýsingaþjónustu, stjórna og skipuleggja leitar- og björgunarþjónustu og vinna að þróun flugstjórnarkerfisins. Það innifelur almennt flug, herflug og þau loftför sem annast leitar- og björgunarþjónustu á þeim svæðum sem flugumferðarsvið þjónar. Sviðið þjónar innanlandsflugi og veitir aðflugsþjónustu á þremur innanlandsflugvöllum. Að auki hefur það með höndum faglega stjórnun flugumferðarþjónustunnar á Keflavíkurflugvelli. Sviðið skiptist í skrifstofu flugumferðarsviðs, flugstjórnardeild, verklagsstofu, ATS-skóla flugumferðarsviðs, kerfisdeild og flugumferðarþjónustudeild á Keflavíkurflugvelli. ATS-skólinn sinnir þjálfun nýliða og endurmenntun flugumferðarstjóra. Á flugumferðarsviði starfa m.a. flugumferðarstjórar, fluggagnafræðingar og tölvunarfræðingar.

Meginhluti starfsemi flugumferðarsviðs Flugmálastjórnar er flugumferðarþjónusta samkvæmt áður nefndum „Joint Financing“ samningi.

Árið 2003 var kostnaður við flugumferðarsvið Flugmálastjórnar um 1.030 m.kr. Kostnaði vegna alþjóðaflugþjónustunnar er mætt með tekjum af yfirflugsgjaldi. Kostnaður vegna flugumferðarþjónustu á flugvöllum innanlands kemur fram sem gjöld á flugvallasviði og 116 m.kr. kostnaði vegna flugumferðarþjónustu milli flugvalla innanlands er mætt með framlagi frá ríkinu.

Flugvalla- og leiðsögusvið

Flugvalla- og leiðsögusvið hefur með höndum rekstur, framkvæmdir og viðhald á flugvöllum landsins og búnaði þeirra. Þar með eru taldar flugbrautir og byggingar, ásamt vélbúnaði, flugleiðsögu-, ljósa- og fjarskiptabúnaði. Ennfremur er rekstur flugupplýsingaþjónustu á vegum sviðsins, svo og rekstur og nýframkvæmdir vegna fjarskipta- og ratsjármálefna fyrir flugstjórnarmiðstöð flugumferðarsviðs. Auk þess er sviðið ábyrgt fyrir hönnun aðflugsferla, útgáfu AIP-flugmálahandbókarinnar og ýmsum þróunarverkefnum, m.a. tengdum GPS-tækni. Sérstök eftirlitsdeild innan sviðsins annast flugprófanir og annað eftirlit.

Árið 2003 var kostnaður við rekstur flugvalla- og flugleiðsögusviðs u.þ.b. 960 m.kr. Tekjur sviðsins, aðallega lendingargjöld, voru hins vegar tæplega 220 m.kr. og gjöld umfram tekjur af rekstri því yfir 740 m.kr. Fram að þessu hefur stofnkostnaður verið fjármagnaður með flugvallarskatti. Unnið hefur verið að hagræðingu um leið og kröfur til flugvalla hafa aukist, s.s. vegna flugverndar, sem hefur leitt til þess að framlög til þeirra hafa ekki aukist að ráði.

Núverandi framsetning fjárlaga er með þeim hætti að skilið er á milli rekstrar annars vegar og viðhalds og fjárfestinga hins vegar. Reksturinn er fjármagnaður af mörkuðum tekjum, s.s. lendingargjöldum og framlagi, en stofnkostnaðurinn var fram til ársins 2005 aðallega fjármagnaður af tekjum flugmálaáætlunar eða flugvallarskatti. Frá og með 1. október 2004 breyttist flugvallagjaldið í flugvallaskatt annars vegar og varaflugvallagjald hins vegar. Varaflugvallagjaldið er ætlað að standa undir þeim viðbótarkostnaði sem af því hlýst að flugvellirnir í Reykjavík, á Akureyri og Egilstöðum þjóna sem varaflugvellir fyrir millilandaflug. Þetta takmarkar ráðstöfun tekna af Flugmálaáætlun.

Flugöryggissvið

Starfsemi flugöryggissviðs er skipt í lofthæfi- og skráningardeild, flugrekstrardeild, skírteinadeild, flugvalla-, flugumferðar- og flugverndardeild og eina stoðdeild, verkefnastofu, eins og fram kemur á skipuriti. Hjá flugöryggissviði starfa bæði fastráðnir starfsmenn sem og ýmsir sem vinna að sérverkefnum í nafni flugöryggissviðs, eins og prófdómarar og læknar.

Starfsemin felst annars vegar í því að fylgjast með og gera úttektir á starfsemi flugrekenda, viðhaldsstöðva, flugskóla, fluglæknasetra og loftfara, og hins vegar í útgáfu ýmiss konar skírteina eða leyfa. Auk þess heldur flugöryggissvið utan um lög og reglur sem snerta

flugöryggi og flugvernd, aðstoðar við rannsóknir flugslysa og flugatvika, tekur þátt í ýmsu samstarfi um öryggismál og leitast við að koma á framfæri upplýsingum um flugöryggi og stuðla að umræðu á því sviði.

Til þess að geta sinnt viðskiptavinum sínum, þar með töldum flugrekendum, flugskólum og flugliðum sem best, þarf flugöryggissvið að leggja sitt af mörkum á alþjóðavettvangi til að tryggja hagsmunum skjólstæðinga sinna, ekki síst með því að stuðla að því að flugöryggi sé í hávegum haft í alþjóðlegu samhengi. Flugöryggissvið tekur því fullan þátt í starfsemi Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA, Joint Aviation Authorities) og Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA) á þessum þremur sviðum, viðhaldsmálum, flugrekstrarmálum svo og skírteina- og þjálfunarmálum enda er Ísland eitt 22 ríkja sem eru fullgildir meðlimir í JAA. Flugöryggissvið hefur alltaf lagt á það áherslu að vera í fararbroddi þeirra JAA-ríkja sem taka upp hinar nýju samræmdu reglur JAA og voru því með þeim fyrstu sem tóku upp JAR-FCL í skírteinamálum og JAR-OPS-1 fyrir stærri og minni flugrekendur. Hvað varðar flugverndarmál tekur flugrekstrardeildin þátt í starfi ECAC á því sviði.

Árið 2003 nam rekstrarkostnaður flugöryggissviðs um 169 m.kr. Þar af var kostnaður vegna flugrekstrardeildar um 37 m.kr., lofthæfis- og skrásetningardeildar 57 m.kr. og þjálfunar og skírteinisdeildar 44 m.kr. Þá nam stjórnunarkostnaður um 18 m.kr. Umfang starfsemi flugöryggissviðs er háð umsvifum íslenskra flugrekenda. Á síðustu árum hefur verið umtalsverður vöxtur á starfsemi sviðsins, bæði vegna aukinna krafna til eftirlitsþátta og vegna aukinna umsvifa íslenskra flugrekenda. Kostnaður vegna yfirstjórnar og sameiginlegrar þjónustu er ekki innifalinn í þessum tölum utan húsnæðiskostnaður.

Fjármála- og stjórnunarsvið

Fjármála- og stjórnunarsvið sér um stjórnun á fjárreiðum Flugmálastjórnar, starfsmannahald, bókhald og tölulegar upplýsingar sem Íslandi ber að veita alþjóðastofnunum og almenna tölvukerfisþjónustu. Sviðið hefur umsjón með gerð fjárhagsáætlana fyrir stofnunina í samvinnu við einstök starfssvið, framsetningu fjárlagatillagna og rekstraráætlun fyrir Alþjóðaflugþjónustuna. Sviðið hefur umsjón með öllum innkaupum og annast ýmsa sameiginlega þjónustu fyrir stofnunina.

Þróunarstofa

Þróunarstofa hefur umsjón með stefnumótun, áætlanagerð og verkefnisstjórnun í þróun flugstjórnar- og upplýsingakerfa, vinnur að gerð langtímaáætlana fyrir flugmálastjóra og hefur yfirumsjón með rannsóknarverkefnum stofnunarinnar. Þróunarstofa vinnur með sviðum að þeim verkefnum sem henni eru fengin til úrlausnar. Hún kemur til hliðar við rekstrarsviðin og veitir þeim þjónustu. Þróunarstofa er aðaltengiliður Flugmálastjórnar við Flugkerfi hf., en það er félag stofnað af Flugmálastjórn og Háskóla Íslands sem starfar við

rannsóknir, þróun og þjónustu á flugumferðarstjórnarkerfum. Öll verkefni sem Flugkerfi hf. vinna fyrir Flugmálastjórn eru undir stjórn þróunarstofu.

Fjármál Flugmálastjórnar

Í skýrslu IMG Deloitte viðskiptaráðgjöf, er að finna yfirlit yfir fjármál Flugmálastjórnar ásamt listun helstu verkefna Flugmálastjórnar og kostnaði við þau. Í skýrslunni eru verkefni Flugmálastjórnar flokkuð eftir eðli þeirra.

Sundurliðun verkefna byggir á útgefnum gögnum, kynningarefni og viðtölum við starfsmenn flugmálastjórnar, en flokkun verkefnanna byggir fyrst og fremst á upplýsingum og mati stjórnenda Flugmálastjórnar.

Verkefnin voru flokkuð í eftirfarandi flokka;

- stjórnýsly sem felur í sér stjórnvaldsákvörðun eða stjórnvaldsaðgerð,
- þjónustu sem felur í sér verkefni sem utanaðkomandi aðilar gætu sinnt samkvæmt þjónustusamningi,
- eftirlit sem felur í sér eftirlit með að lögum, reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsákvörðunum sé framfylgt,
- innri þjónustu sem felur í sér verkefni sem fyrst og fremst þjónar innri tilgangi Flugmálastjórnar s.s. samstarfi milli deilda, fjármálaumsýsly, starfsmannamálum o.þ.h.

Í mörgum tilvikum reyndist erfitt að staðsetja tiltekin verkefni í einum ofangreindra flokka, þ.e. hvort um væri að ræða stjórnýslyverkefni, þjónustuverkefni, eftirlitsverkefni eða innri þjónustu. Í sumum tilvikum er ógerlegt að skilja þarna á milli og byggði þá endanleg ákvörðun um flokkun verkefna á eðli máls, þ.e. hvers eðlis meginniðurstaða viðkomandi verkefnis var. Í þessum tilgangi var verkefnum einnig skipt upp eftir því sem eðlilegt mátti telja eða verkefni flokkað í tvo flokka.

Í greiningunni kemur fram að heildarvelta stofnunarinnar að meðtalinni veltu samningsins um alþjóðflugþjónustuna var árið 2003 kr. 2.917 m.kr. Þá er einungis tekið tillit til veltu vegna veittrar flugumferðarþjónustu við alþjóðlegt flug en hvorki fjarskipta- eða veðurþjónustu né afskrifta og leigu af búnaði og húsnæði vegna Alþjóðflugþjónustu. Samanlögð heildarvelta Flugmálastjórnar og Alþjóðflugþjónustunnar nemur því um 3.600 m.kr. Tekjur stofnunarinnar eru 1.882 m.kr og eru tekjur vegna alþjóðflugþjónustunnar helmingur eða um 951 m.kr. Þá er stofnkostnaður og viðhaldskostnaður ótalinn en hann nam á árinu 2003 um 400 m.kr. Stofnkostnaður er fjármagnaður af mörkuðum tekjum eða farþegasköttum sem eru lagðir á farþega í millilanda- og innanlandsflugi.

Mikið vantar á að rekstur Flugmálastjórnar standi undir sér og var framlag til rekstrarins á fjárlögum og fjáráukalögum 2003 tæplega 1.000 m.kr.. Gjöld umfram tekjur eru mest vegna reksturs flugvalla í umsjón Flugmálastjórnar eða 742 m.kr. og vegna reksturs flugumferðarþjónustu innanlands 116 m.kr. eða samtals 858 m.kr. Er þá ekki tekið tillit til sameiginlegs kostnaðar við yfirstjórn. Af þessum tölum má ljóst vera að mikið vantar upp á að innanlandsflug standi undir öllum þeim kostnaði sem því fylgir.

Tekjur af flugöryggisviði standa hins vegar undir yfir 80% af útgjöldum eða 138 m.kr. af 170 m.kr. Þá er ekki tekið tillit til sameiginlegs kostnaðar við yfirstjórn en húsnæðiskostnaður er innifalinn.

Á hinn bóginn liggur nokkuð ljóst fyrir að tekjur vegna alþjóðaflugþjónustunnar að 5% framlagi ríkisins meðtöldu eru í samræmi við samninginn og standa undir kostnaði við hana. Í fyrrnefndri skýrslu IMG Deloitte er að finna nánari sundurliðun á kostnaði eftir verkefnum.

Ágætt sundurliðun er á kostnaði við einstaka þætti flugmála í bókhaldi og áætlunum Flugmálastjórnar þegar litið er til þess mats sem þarf að viðhafa við dreifingu á sameiginlegum kostnaði. Á hinn bóginn er ljóst að verja þarf miklum fjármunum úr almannasjóðum til þess að reka flugvelli og flugleiðsögu innanlands. Endurskoða þarf rekstur flugvallasamgöngukerfisins t.d. með gerð þjónustusamninga um reksturinn.

Flokkun verkefna

Í samantekt IMG voru öll helstu verkefni sem unnin eru af Flugmálastjórn tilgreind og flokkuð eftir eðli þeirra sem stjórnarsýsluverkefni, eftirlitsverkefni, þjónustuverkefni og innri þjónusta. Í töflunni hér að neðan má sjá hvernig rekstrarkostnaður einstakra sviða Flugmálastjórnar skiptist niður á þessa flokka. Eins og sjá má eru nokkur verkefni sem ekki er hægt að flokka í einn flokk og er þá sýnt hvaða tvo meginflokka þau fela í sér.

Flokkun	Yfirstjórn og fjármál	Flugumferðar-svið	Flugvalla- og flugleiðsögusvið	Flugöryggisvið	Alþjóða flugþjónustan	Samtals
Stjórnarsýsla	63,4	46,2	24,3	38,9		172,8
Eftirlit			1,4	46,3		47,7
Þjónusta	45,4	411,4	850,3	38,3	1.026,5	2.371,9
Innri þjónusta	157,6	15,4	42,4	15,2		230,6
Stjórnarsýsla/eftirlit				23,3		23,3
Stjórnarsýsla/þjónusta				7,5		7,5
Önnur mál	23,1		40,0			63,1
Samtals	289,4	473,1	958,4	169,5	1.026,5	2.916,7

Eins og sjá má þá eru þjónustuverkefni langumfangsmest í starfsemi Flugmálastjórnar, en kostnaður vegna þeirra nemur um 86% af heildarrekstrarkostnaði Flugmálastjórnar. Kostnaður vegna stjórnarsýslu nemur um 6% af heildarkostnaði og vegna eftirlits 2%. Innri þjónusta, þ.e. kostnaður við yfirstjórn og stoðþjónustu, nemur um 8% af heildarrekstrarkostnaði.

Stjórnsýsluverkefni og verkaskipting vegna þeirra

Eftirfarandi er listi yfir þau verkefni sem hægt er að flokka sem stjórnsýsluverkefni innan Flugmálastjórnar.

1. Samhæfing á þjónustu, rekstri og uppbyggingu á sviði flugumferðarþjónustu, flugvallarþjónustu og eftirliti með flugöryggi.
2. Eftirlit með að farið sé að lögum og reglugerðum um loftferðir.
 - a. Flugöryggismál (Safety Regulation).
 - b. Flugverndarmál.
 - c. Hagræn málefni (Economic Regulation).
3. Þátttaka í laga- og reglugerðasmíð með samgönguráðuneytinu.
4. Aðstoð við gerð loftferðasamninga og umsýsla við framkvæmd þessara samninga.
5. Samskipti við alþjóðlegar stofnanir/nefndir í samráði við samgönguráðuneytið.
 - a. Alþjóðaflugmálastofnunin, ICAO.
 - b. ECAC.
 - c. EASA/JAA.
 - d. Eurocontrol.
 - e. NAT/SPG.
 - f. Erlendar flugmálastjórnir.
 - g. Evrópusambandið undir yfirstjórn samgönguráðuneytisins.
6. Söfnun, útgáfa og miðlun upplýsinga um íslenska flugstarfsemi sem og gagna frá alþjóðlegum stofnunum.
 - a. Tölfræðilegar upplýsingar.
 - b. Rekstur bókasafns.
 - c. Skýrslugerð til alþjóðastofnana.
7. Skipan loftrýmisins.
 - a. Skilgreining á þjónustu.
 - b. Flugleiðir.
 - c. Búnaður.
 - d. Veðurþjónusta.
 - e. Leitar- og björgunarþjónusta.
 - f. Flugprófanir leiðsögukerfa.
 - g. Samskipti við varnarliðið.
 - h. Samskipti við Flugmálastjórn á Keflavíkurlflugvelli.
8. Útgáfa flugupplýsinga.
 - a. Aeronautical Information Publication (AIP).
 - b. NOTAMs.
 - c. Veðurupplýsingar.

9. Stjórnun samningsins um alþjóðafflugþjónustuna (Joint Financing Agreement).
 - a. Fjárhagsáætlun og gjöld.
 - b. Framkvæmdaverkefni.
 - c. Samskipti við Alþjóðafflugmálastofnunina vegna Joint Financing samnings.
10. Samgönguáætlun og seta í samgönguráði.
11. Ráðgjöf til opinberra aðila varðandi flugmál.
12. Erindi einstaklinga, fyrirtækja, stofnana o.s.frv.

Möguleg úthýsing á verkefnum Flugmálastjórnar

Talsverðir möguleikar eru á að afmarka og skilgreina tiltekin verkefni hjá Flugmálastjórn og bjóða út til hýsingar hjá fyrirtækum á markaði eða hjá öðrum stofnunum ríkisins. Dæmi um þetta eru afmarkaðir eftirlitsþættir, bókhaldsþjónusta, tölvuþjónusta og fleira þess háttar.

Þekkt er hérlendis að fela skoðunarstofum eða eftirlitsaðilum tiltekin verkefni að uppfylltum settum skilyrðum. Nýjasta dæmið um þetta er skoðun skipa sem var færð til skoðunarstofa. Eldri dæmi eru hreinlætiseftirlit Fiskistofu, skoðun bifreiða og rafmagnseftirlit ríkisins. Nefndin hefur ekki skoðað slíka möguleika en þeir gætu verið fyrir hendi.

Í viðauka er einnig fjallað um ýmsar leiðir til þess að fela einkaaðilum stærri verkefni af ýmsum toga. Dæmi eru um það erlendis að einkaaðilar byggji og reki flugvöll í heilu lagi eða afmarkaða þætti flugvalla, s.s. flugstöðvar. Nærtækasta dæmið hér á landi er bygging og rekstur Hvalfjarðarganga. Farin var svipuð leið við byggingu hafnarinnar við álverid í Straumsvík. Þá er þekkt að bjóða út rekstur samgöngumannvirkja, s.s. flugvalla, og fela þeim sem geta rekið þau fyrir minnst endurgjald. Ekki er óhugsandi við réttar aðstæður að fela viðurkenndum aðilum rekstur á einum eða fleiri flugvöllum að undangengnu útboði.

Þá er það þekkt, t.d. á Írlandi, að fela fyrirtæki í eigu ríkisins að veita tiltekna þjónustu. Við slíkar aðstæður gerir samgönguráðuneytið samning þar sem kveðið er á um verkefni og skyldur samningsaðila. Í slíkum samningi er kveðið á um þjónustustig, t.d. flugumferðarþjónustu, gjaldtöku, arð af rekstrarfjármunum og þátttöku í alþjóðasamskiptum. Miðað er við að fyrirtækið sé rekið með eigin tekjum samkvæmt gjaldskrá sem það gefur út.

Þjónustusamningar

Í tengslum við útvistun verkefna, hlutafélagavæðingu tiltekinna rekstrareininga eða þegar þjónustuaðila er falið tiltekið verkefni er mikilvægt að skilgreina ítarlega þá þjónustu sem framkvæmd er og greiðslur. Með því að skilgreina þessa þætti skapast aðhald fyrir báða aðila sem sjálfkrafa leiðir til aukins aðhalds í kostnaði. Ef þjónustukaupi veitir meiri þjónustu en tilgreind er í þjónustusamningi þarf hann að semja við þjónustuveitanda

um auknar greiðslur sem gerir þann kostnaðarauka mun gegnsærri en ella. Einnig gerir þjónustusamningurinn auknar kröfur til þjónustuveitanda með því að tilgreina þjónustustig sem veitt skal. Þjónustusamningurinn veitir þannig báðum aðilum aukið aðhald. Ekki er nauðsynlegt að fela einkaaðila þjónustuverkefni til að ná þessum árangri, þar sem árangur sstjórnunarsamningar við ríkisstofnanir þjóna í raun sama hlutverki og þjónustusamningar. Samkvæmt úttekt Ríkisendurskoðunar hafa árangursstjórnunarsamningar við ríkisstofnanir ekki skilað þeim árangri sem til var ætlast, og eru fyrir því ýmsar ástæður þótt dæmi séu um góðan árangur.

Sem dæmi um verkefni sem hagkvæmt getur verið að gera þjónustusamninga um er rekstur flugvalla og aðflugspjónustu innanlands, en heildarframlög úr ríkissjóði til reksturs flugvalla og flugumferðarþjónustu innanlands er um 844 m.kr. Þessu til viðbótar eru þjónustutekjur um 570 m.kr. Áætluð ríkisframlög árið 2004 eru:

Varaflugvellir (Reykjavík, Akureyri, Egilsstaðir)	420 m.kr.
Aðrir flugvellir í grunnneti (6 flugvellir)	138 m.kr.
Aðrir flugvellir (25 flugvellir)	63 m.kr.
Flugumferðarþjónusta innanlands	122 m.kr.
Yfirstjórn	101 m.kr.
Samtals fjárförf.....	844 m.kr.

Til að mæta kröfum um aukna skilvirkni í rekstri geta vel skilgreindir þjónustusamningar skilað árangri til lækkunar á kostnaði og gert hann gagnsærri.

ÍSLENSK FLUGMÁL Í ALÞJÓÐLEGU SAMHENGI

Þróun flugmála á alþjóðavísu

Miklar breytingar og þróun hafa átt sér stað í íslenskum flugmálum undanfarin ár sem ekki sér fyrir endann á. Samfara því að flugflotinn hefur stækkað jafnt og þétt hefur verið unnið að því að innleiða nýjar og auknar kröfur um flugöryggi bæði er varðar vernd gegn ógn sem stafar af ólögætum aðgerðum sem og á sviði flugöryggis sem varðar hvers kyns mistök og bilanir. Þessar auknu kröfur eru ákveðnar í alþjóðlegu samstarfi sem hefur aukist mikið bæði á vegum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar en sérstaklega fyrir tilstuðlan Flugöryggissamtaka Evrópu (JAA), sem Ísland varð aðili að árið 1990. Á síðasta ári stofnaði Evrópusambandið Flugöryggisstofnun Evrópu, EASA, sem mun setja fram flugöryggiskröfur, sem verða skuldbindandi fyrir aðildarríkin, og annast allt eftirlit með þeim.

Rekstrarumhverfi flugrekenda hefur breyst mikið á undanförunum árum. Evrópusambandið opnaði í lok níunda áratugar síðustu aldar fyrir samkeppni í flugi innan sinna vébanda sem hefur m.a. leitt af sér svokölluð lággjaldaflugfélög. Íslendingar urðu aðilar að hinu sameiginlega flugsvæði í Evrópu (European Common Aviation Area) með tilkomu EES-samningsins árið 1993. Það sama hafði gerst um fimmtán árum fyrr í Bandaríkjunum þó svo að það hefði ekki eins mikil áhrif á flugstarfsemi utan þeirra. Breytingarnar hafa einnig náð til innanlandsflugs á Íslandi sem var gefið frjálst árið 1999. Þessar breytingar ásamt því að vegakerfið og þjónusta við það hefur tekið stórstígum framförum hefur leitt til þess að í dag er áætlunarflugi haldið úti til um 10 staða innanlands í stað rúmlega 30 fyrir rúmum áratug síðan. Þessar breytingar í rekstrarumhverfi flugrekenda hafa leitt til lækkunar millilandaflugfargjalda og um leið mikillar aukningar í flugi og tengdum starfsgreinum jafnt innanlands sem á milli landa. Jafnframt hafa kröfur um hagkvæmni í rekstri aukist til allra þeirra sem koma að flugrekstri.

Jafnhliða þessari þróun í flugrekstri hefur Evrópusambandið séð nauðsyn þess að ráðast í ýmsar skipulagsbreytingar á öðrum þáttum flugstarfseinnar og tekið upp samstarf við aðrar þjóðir Evrópu í því sambandi. Þannig hefur Evrópusambandið beitt sér fyrir viðskipta- og einkavæðingu flugvalla í Evrópu. Á síðustu árum hefur athyglinni verið beint að rekstri flugleiðsögu og flugumferðarþjónustu, einkum til þess að auka afköst og öryggi þessarar þjónustu á meginlandi álfunnar.

Sívaðandi hraði breytinga skapar bæði ógnir og tækifæri fyrir flugstarfsemi bæði hvað varðar stjórnvöld og íslenskt atvinnulíf. Tækifæri fyrir íslenska flugrekendur hafa aukist til

mikilla muna eins og sjá má af því að um þessar mundir eru um 80 stórar þotur á íslenski flugvélaskrá á vegum íslenskra flugfélaga. Hér á eftir verður fjallað um stjórnýslu flugmála og farið nánar í einstaka málaflokka þeirra.

Breytingar á hlutverki stjórnvalda í Evrópu hvað varðar flugmál

Miklar breytingar hafa orðið í málefnum er varða flug víða um heim á undanförunum árum en breytingarnar sem orðið hafa í Evrópu hafa haft mest áhrif á flugstarfsemi íslenskra aðila. Evrópusambandið innleiddi í byrjun níunda áratugarins löggjöf, sem nefnd hefur verið fyrsti, annar og þriðji pakki í flugi, sem jók stórlega frjálsræði í flugsamgöngum í þremur áföngum. Jafnframt voru settar reglur sem juku samkeppni í rekstri flugvalla og þeirri þjónustu sem þar var veitt. Árið 1990 voru Flugöryggissamtök Evrópu, JAA, sett á laggirnar. Á undanförunum árum hefur svo verið unnið að því að koma á fót Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA) sem tæki við verkefnum Flugöryggissamtaka Evrópu. Einnig er unnið að nýrri skipan í stjórnun flugumferðar og skipulagi loftrýmisins jafnframt því sem ESB hefur beitt sér fyrir aukinni markaðsvæðingu á öllum sviðum flugsamgangna. Markmið löggjafarinnar er í stuttu máli að samræma stjórnvaldsreglur, opna fyrir samkeppni og greiða þannig fyrir aðkomu einkaaðila að flugstarfsemi og nú síðast að stuðla að samruna flugstjórnarsvæða. Með tilkomu þriðja pakkans í flugsamgöngum gátu flugrekstraraðilar rekið áætlunarflug hvar sem var innan evrópska flugsamgöngusvæðisins án sérleyfis. Þessar breytingar hafa gjörbreytt aðkomu stjórnvalda að flugstarfsemi. Sérstaklega hafa verið settar strangar reglur um hvernig stjórnvöld geta veitt ríkisstyrki til slíkrar starfsemi. Fyrir breytingarnar höfðu stjórnvöld mikil afskipti af flugrekstri sem var í mörgum tilfellum í eigu þeirra. Stjórnvöld voru því með beinum hætti ábyrg fyrir hvorutveggja rekstri og öryggismálum hans. Ofangreindar breytingar á löggjöf í Evrópu leiddu til þess að stjórnvöld hafa dregið sig út úr flugrekstri og opnað enn frekar fyrir þátttöku einkaaðila í rekstri. Við þetta hefur flugrekstraraðilum fjölgað stórlega. Jafnhliða þessari þróun hefur verið lögð aukin áhersla á eftirlit með starfsemiinni á grundvelli samevrópskra reglna.

Mikil þróun hefur orðið á sviði flugöryggismála á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, sem hefur tekið upp sérstakar úttektir á framkvæmd þessa málaflokks í aðildarríkjunum. Þá setti stofnunin fyrir tveimur árum fram kröfur um að allir alþjóðlegir flugvellar skyldu hljóta vottun. Hafa fjórir flugvellar hér á landi nýlega fengið sérstakt starfsleyfi frá Flugmálastjórn af því tilefni. Þessi starfsleyfi eru veitt á grundvelli íslenskrar reglugerðar um flugvelli sem byggir á forskrift Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og var sett á síðastliðnu ári (2004). Þetta greiðir fyrir því að öðrum sé falinn rekstur þeirra og er það mjög algengt erlendis að flugvellar séu reknir af fyrirtæki í eigu opinbers aðila eða einkaaðila. Hlutverk stjórnvalda verður þá fyrst og fremst að setja reglur og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra.

Nýlega tóku gildi hjá Evrópusambandinu reglugerðir um stjórnun loftrýmisins yfir Evrópu, sem ganga undir nafninu „Single European Sky“, eða það sem á íslensku hefur verið nefnt samevrópska loftrýmið. Reglur þessar fjalla til að byrja með m.a. um sjálfvildjuga samræmingu aðildarríkjanna á svæðaskiptingu loftrýmisins, leiðargjöld, tæknilega staðla og stjórnsýsluramma utan um þessa þjónustu. Í þessari löggjöf koma fram skýrar kröfur um aðskilnað stjórnsýslu og rekstrar, sem verður a.m.k. að vera starfslegur („functional“). Þessi sjónarmið koma fram í skipulagi flugmála erlendis samanber næsta kafla.

Skipulag flugmála erlendis

Stýrihópur um framtíð flugmála og Flugmálastjórn fengu danska fyrirtækið Integra A/S til þess að taka saman yfirlit um skipulag flugmála í öðrum löndum og er skýrsla fyrirtækisins meðal fylgigagna. Kannað var skipulag í 24 ríkjum víðs vegar um heiminn, þ.e. í Ástralíu, Austurríki, Belgíu, Kanada, Tékklandi, Danmörku, Eistlandi, Finnlandi, Frakklandi, Þýskalandi, Ungverjalandi, Írlandi, Ítalíu, Litháen, Hollandi, Nýja-Sjálandi, Noregi, Portúgal, Slóveníu, Spáni, Svíþjóð, Sviss, Bretlandi og Bandaríkjunum. Í stuttu máli hefur þróunin verið sú að aðskilja rekstur flugumferðarþjónustu og flugvalla frá stjórnsýslu og öryggiseftirlitsþáttum. Í mörgum tilvikum hefur þetta verið gert með því að stofna sérstök fyrirtæki um þjónustureksturinn, t.d. hlutafélög í eigu ríkisins. Flugumferðarþjónusta hefur verið færð til ríkisfyrirtækja í 22 af 24 ríkjum í könnuninni og flugvöllirnir hafa annað hvort verið færðir í hlutafélag eða færst á hendur sveitarfélaga. Með ríkisfyrirtæki er átt við sjálfbært fyrirtæki í eigu ríkisins sem hefur leyfi til lántöku og ráðstöfunarrétt yfir hagnaði af starfseminni. Í flestum tilfellum hafa fyrirtækin annaðhvort ráðgefandi stjórnir, sem er algengt hjá þeim sem reka flugumferðarþjónustu, eða stjórnir með framkvæmdavald sem á við um flest fyrirtæki sem reka flugvelli. Þau ríki sem hafa gengið lengst, Bretland og Kanada, hafa einkavætt flugumferðarþjónustuna að hluta. Í Bretlandi á ríkið 49% hlut í fyrirtækinu en í Kanada er um að ræða svonefnt „not-for-profit“ hlutafélag, sem er eins konar sjálfseignarstofnun. Í flestum ríkjanna eru flugvöllir, allir eða sumir, og/eða ýmis þjónusta á þeim rekin af einkaaðilum þó svo að ríki og/eða sveitarfélög reki einstaka flugvelli. Undantekning frá þessu fyrirkomulagi eru Bandaríkin og Frakkland en þar sjá flugmálastjórnir landanna um bæði öryggismál og rekstur flugumferðarþjónustu. Rekstur flugvalla er ýmist á hendi fylkja, borgar, bæjar- eða sveitarfélaga.

Í skýrslunni kemur fram að í Danmörku er búið að færa rekstur flugumferðarþjónustu til sérstakrar ríkisstofnunar (NAVIAIR). Í Danmörku eru flugvöllir á Kaupmannahafnarsvæðinu í eigu og rekstri hlutafélags í einkaeigu, utan 33,8% hlutafjár sem eru í eigu ríkisins. Í Noregi rekur sama fyrirtækið (AVINOR), sem er hlutafélag í eigu ríkisins, bæði flugvelli og flugumferðarþjónustu. Tveir flugvöllir eru í eigu og rekstri ríkisins en aðrir í eigu sveitarfélaga. Finnsla flugmálastjórnin rekur flugumferðarþjónustu og alla flugvelli í Finnlandi. Unnið er að endurskoðun flugmála í Finnlandi og gert er ráð fyrir að rekstur flugumferðarþjónustu og

flugvalla verði aðskilinn frá stjórnýslu og öryggismálum með svipuðum hætti og gert hefur verið í Noregi og Svíþjóð frá og með árinu 2006. Sænsku flugmálastjórninni var í byrjun árs 2005 skipt í tvær einingar. Til varð sérstök stjórnýslu- og eftirlitsstofnun. Luftfartsverket mun halda áfram rekstri flugumferðarþjónustu og flugvalla auk þess að halda utan um nokkur dótturfélög sem hafa verið stofnuð til þess að annast tiltekna þjónustu og/eða verkefni.

Þróunin erlendis er varðar gjaldtöku og fjármögnun flugmála

Evrópusambandið hefur gefið út hvítbók um gjaldtöku í samgöngum. Í henni er sett fram það grundvallarsjónarmið að gjaldtaka skuli vera gagnsæ og opin og að þeir sem njóti þjónustunnar greiði fyrir hana. Einnig að hún skuli ná til ytri sem innri kostnaðar. Þetta er í samræmi við 15. gr. stofnskrár Alþjóðflugmálastofnunarinnar, ICAO, um gagnsæi og bann gegn mismunun. Þetta gildir jafnt um flugumferðarþjónustu, þjónustu flugvalla sem og flugöryggiseftirlit stjórnvalda. Miðað er við að tekjur af rekstri stjórnvalda vegna flugöryggismála standi undir sér.

Ákveði stjórnvöld að halda skuli uppi flugsamgöngum til byggðarlaga sem ekki eru sjálfbærar, skal það gert á opinn og gagnsæjan hátt með aðstoð markaðsaflanna. Dæmi um þetta eru svokölluð þjónustuútboð (Public Service Obligation) eða útboð á þjónustu til þess að uppfylla skyldur stjórnvalda um framboð á opinberri þjónustu fyrir almenning.

Á Írlandi og í Noregi er flugvallakerfið rekið með eigin tekjum ólíkt því sem gerist á Íslandi. Hins vegar er innanlandsflugi til tiltekinna staða í þessum löndum haldið uppi með niðurgreiðslum á flugfarmiðum og er þá kostnaður við viðkomandi flugvöll innifalinn í verði til neytenda án niðurgreiðslunnar.

Alþjóðlegar stofnanir og skuldbindingar Íslands

Flug snýst gjarnan um samgöngur á milli fjarlæggra staða og sjálfstæðra ríkja. Flugmál eru því mjög alþjóðleg í edli sínu. Þetta var staðfest með gerð Chicago-samningsins í desember árið 1944, sem lagði grundvöllinn að Alþjóðflugmálastofnuninni (ICAO) og því gróskumikla starfi, sem fram hefur farið á vettvangi hennar. Undanfarin ár hefur samstarf Evrópuríkja aukist mikið, sérstaklega það sem fer fram á vegum EES-samstarfsins en einnig á vegum ECAC, sem er stofnun náteygð ICAO. Gildir þetta um alla helstu málaflokka þ.m.t. flugöryggismál, flugumferðar- og flugleiðsöguþjónustu, rekstur flugvalla, umhverfismál og flugverndarmál. Hér á eftir er gerð stutt grein fyrir þessu alþjóðlega samstarfi.

- Stjórnýsla – þjónusta
- ICAO – Alþjóðflugmálastofnunin

Alþjóðflugmálastofnunin er sjálfstæð stofnun og jafnframt hluti af stofnanakerfi Sameinuðu þjóðanna. Hlutverk Alþjóðflugmálastofnunarinnar er að setja staðla til að efla flugöryggi í alþjóðflugi sem aðildarríki skuldbinda sig til að framfylgja, auk þess að setja fram hvers konar tilmæli og ályktanir vegna alþjóðlegs flugs. Stofnunin hefur það hlutverk að styðja við framgang alþjóðflugs á öllum sviðum. Alþjóðflugmálastofnunin ákveður hvernig staðið skuli að flugupplýsinga- og flugumferðarþjónustu yfir úthöfunum.

- JAA – Flugöryggissamtök Evrópu

Flugöryggissamtök Evrópu (Joint Aviation Authorities) eru staðsett í Hollandi og hafa gengt mikilvægu hlutverki við að þróa flugöryggisreglur fyrir aðildarríki ECAC og koma á gagnkvæmri viðurkenningu flugöryggiskerfa þessara ríkja. Samtökin byggja á samstarfi allflestora ríkja Evrópu um öryggismál flugsins. Samtökin hafa þróað og gefið út svokallaðar JAR-reglur sem eru samræmdar reglur og staðlar fyrir öll ECAC-ríkin. Hér á landi hafa JAR-reglurnar verið innleiddar með því að gefa þær út sem íslenskar reglugerðir. Þær varða útgáfu skírteina, viðhald flugvéla og flugrekstur.

- EES-samningurinn og EASA – Flugöryggisstofnun Evrópu

Evrópusambandið hefur unnið að mjög mikilvægum breytingum á allri umgjörð flugsins í Evrópu, fyrst með því að innleiða frelsi og samkeppni í flugrekstri og rekstri flugvalla og á síðari árum með því að samræma flugumferðarþjónustu aðildarríkjanna og gera loftferðasamninga við önnur ríki. Nú nýlega var Flugöryggisstofnun Evrópu, EASA, stofnuð og á hún að vinna að flugöryggismálum aðildarríkjanna með því að þróa hvers konar flugöryggisreglur, votta flugvélar og íhluti og hafa eftirlit með framkvæmd flugöryggismála aðildarþjóðanna. Þess er að vænta að hún muni með tímanum taka við ýmsum verkefnum, sem fram til þessa hafa verið í höndum flugmálastjórna innan aðildarríkjanna. Um þessar mundir vinnur EASA að því að innleiða nýjar EASA-reglugerðir, sem eru byggðar á JAR-reglugerðunum en eru bindandi fyrir aðildarríkin. EASA hefur það hlutverk að framfylgja þessum reglum innan bandalagsins. Þannig er stefnt að því að EASA taki yfir hlutverk JAA er varðar þróun flugöryggisreglna fyrir aðildarríkin og að þær komi í stað JAR-reglnanna.

- ECAC – Samtök flugmálastjórna í Evrópu

Samtök flugmálastjórna í Evrópu, ECAC, voru stofnuð í Strassborg 1955 fyrir tilstilli Evrópuráðsins og Alþjóðflugmálastofnunarinnar. Alls eiga 41 evrópsk flugmálastjórn aðild að samtökunum en þau starfa m.a. á vettvangi ráðherraráðs evrópskra samgönguráðherra. Samtökin vinna að framgangi flugmála í Evrópu á breiðum grundvelli og hafa nána samvinnu við Alþjóðflugmálastofnunina og Evrópusambandið. Ísland á aðild að ECAC og tekur Flugmálastjórn Íslands þátt í störfum þessarar stofnunar.

- Eurocontrol – Flugumferðarstofnun Evrópu

Flugumferðarstofnun Evrópu, Eurocontrol, var stofnuð 1960. Stofnunin vinnur að margs konar verkefnum er varða samræmingu flugumferðarþjónustu í Evrópu, reglasmíði fyrir flugumferðarþjónustu og gerð áætlana um nýtingu loftrýmisins. Einnig stendur stofnunin fyrir ýmiss konar rannsóknum og þróun á tækniþúnaði til að þjóna flugumferð auk þess að reka eina stærstu flugstjórnarmiðstöð Evrópu í Maastricht í Hollandi. Þá sér stofnunin um innheimtu á yfirflugsgjöldum fyrir aðildarríkin samkvæmt alþjóðlegum samningi á vegum hennar. Íslenska ríkið er ekki aðili að stofnuninni en vel er fylgst með störfum hennar og af og til skoðað hvort ástæða sé til að taka þátt í störfum hennar.

- NATO – Atlantshafsbandalagið og varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna

Til skamms tíma þjónaði Keflavíkurlugvöllur að stórum hluta herflugi vegna varnarsamningsins við Bandaríkin og aðildar Íslenska ríkisins að Norður-Atlantshafsbandalaginu. Flugvöllurinn er á varnarsvæði og gilda um hann öryggis- og varúðarreglur er fylgja aðsetri og umráðasvæði varnarliðs. Um Keflavíkurlugvöll gilda ýmsir samningar á milli íslenska ríkisins og bandarískra stjórnvalda um skiptingu kostnaðar við rekstur og fjárfestingu o.fl. Dregið hefur úr flugi á vegum hersins en því fylgir annað verklag og forgangur en gildir um borgaralegt flug sem taka þarf tillit til. Sambúð varnarliðs og borgaralegs flugs fylgja samskipti og samræmingarvinna, einkum á þeim sviðum þar sem rekið er tvöfalt kerfi, s.s. við stjórn flugumferðar.

- Samningur um þjónustu við alþjóðlegt flug á íslenska flugstjórnarsvæðinu var upprunalega gerður árið 1948. Nú er svo komið að tæknilega er ekkert því til fyrirstöðu að þjóna flugumferð yfir Atlantshafið frá hvort sem er Evrópu eða Norður-Ameríku. Auknar kröfur um hagræðingu og aukin samkeppni um að veita flugumferðarþjónustu kalla á sveigjanlegri umgjörð um reksturinn, sem getur brugðist hraðar við breyttum aðstæðum og náð hagræðingu, t.d. með samvinnu við aðra þjónustuveitendur.

FRAMTÍÐ FLUGMÁLA

Ekkert bendir til annars en að flugstarfsemi á Íslandi muni halda áfram að vaxa í samræmi við spár Alþjóðflugmálastofnunarinnar um flugsamgöngur fram til ársins 2015. Stofnunin spáir um 4,4 % árlegum vexti í farþegaflugi og 5,5% árlegum vexti í vöruflutningum miðað við heildarflutninga í heiminum. Sambærilegar tölur fyrir Evrópu eru 4,1% og 4,9% en í Asíu þar sem flutningar eru mestir er spáð 6,1% og 6,4% vexti.

Víða eru stjórnvöld að minnka ríkisafskipti af rekstri flugsamgöngukerfisins, aðskilja þjónustu og reglusetningu og greiða fyrir samkeppni í flugrekstri og þjónustu við flugið. Staðsetning flugrekstrar og landamæri koma til með að skipta enn minna máli í framtíðinni en hingað til.

Gera má ráð fyrir að þessi þróun skapi áfram tækifæri fyrir aðila í flugrekstri og þ.m.t. íslenska aðila. Ef áframhaldandi vöxtur verður á umsvifum íslenskra flugrekenda má gera ráð fyrir að þessi floti stækki enn. Flugmálayfirvöld verða að auka starfsemi sína í takt við þessa þróun til þess að tryggja að íslenskur flugrekstur njóti áfram þess góða orðstírs, sem hann hefur þegar áunnið sér.

Flugstarfsemi og þjónusta við hana á víða í harðri samkeppni við aðrar tegundir samgangna s.s. umferð um vegi og háhraðalestir á landi. Uppbygging háhraðalesta og vegabætur hafa leitt til fækkunar farþega á styttri flugleiðum og hefur flug oft lagst af í framhaldi af því. Bættar landsamgöngur hér á landi hafa leitt til verulegrar fækkunar áætlunarflugvalla en um leið og aukið álag á þá velli sem eftir eru.

Aukið frjálsræði og aukin samkeppni í flugi mun leiða til þess að fyrirtækin muni leita leiða til þess að ná aukinni hagkvæmni með því að stækka og nýta sér tækni framfarir eða eftir öðrum þeim leiðum sem þau hafa aðgang að eða með hliðsjón af þeirri þekkingu sem þau búa yfir. Gildir það sama um flugrekstur og þjónustu við hann sem og flugvallarþjónustu og flugumferðarþjónustu.

Aukið álag í loftrýminu og á flugvelli gerir enn meiri kröfur til flugöryggis og til þeirra sem að því starfa. Á næstu árum má búast við endurskipulagningu loftrýmisins og flugumferðarþjónustu í Evrópu og eru „Single European Sky“ reglugerðirnar stórt skref í þá átt. Um er að ræða að auka verulega afköst og draga úr seinkunum jafnframt því sem lögð er áhersla á flugöryggismál. Þá hefur mikil sókn Evrópu hvað varðar þróun flugvéla og allan flugrekstur áhrif á störf stjórnvalda í Evrópu á sviði flugöryggis. Nýverið tók Flugöryggisstofnun Evrópu, EASA, til starfa en reksturinn er enn á byrjunarstigi. Miðað er

við að hún taki við miklum verkefnum bæði frá núverandi flugmálastjórnnum ríkja EES og samstarfsvettvangi þeirra JAA. Væntingar standa til að stofnunin verði mjög öflug og taki forystuhlutverk í að þróa flugöryggisreglur, hafa eftirlit með framkvæmd þeirra og halda utan um flugöryggismál í Evrópu.

NÝ SKIPAN FLUGMÁLAVERKEFNA

Stýrihópurinn komst að þeirri niðurstöðu að nauðsynlegt væri að breyta skipan flugmála á Íslandi. Tilgangurinn væri annars vegar að uppfylla nýjar kröfur alþjóðasamfélagsins er varð flugöryggi og stjórnýslu, um aðskilnað reglusetningar, eftirlits og þjónustu. Hins vegar væri tilgangurinn að skapa betra starfsumhverfi fyrir flugstarfsemi á Íslandi. Útbúið var viðmið til þess að bera saman fjóra valkosti um hvernig mætti uppfylla sett skilyrði og fjallar kafli 7.2 hér á eftir um það. Kafli 7.1 segir frá umræddum fjórum valkostum en þeir eru eftirfarandi:

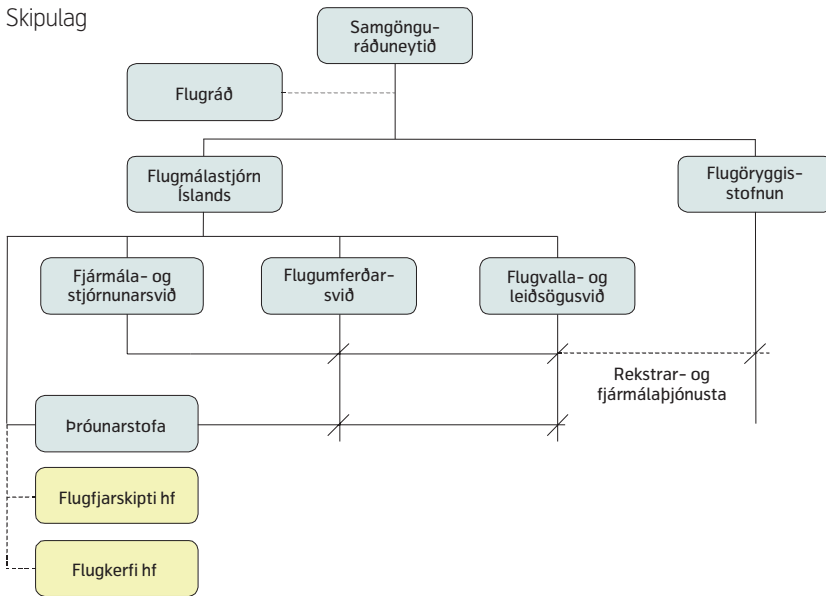
- Valkostur 1 – Aðskilnaður eftirlits frá stjórnýslu og þjónustu með óbreyttu rekstrarformi (A-hluta stofnanir)
- Valkostur 2 – Aðskilnaður eftirlits frá stjórnýslu og þjónustu með breyttu rekstrarformi (B-hluta stofnanir)
- Valkostur 3 – Aðskilnaður þjónustustarfsemi frá stjórnýslu og eftirliti með breyttu rekstrarformi (B-hluta stofnanir)
- Valkostur 4 – Aðskilnaður þjónustustarfsemi frá stjórnýslu og eftirliti með breyttu rekstrarformi (hlutafélagavæðing þjónustustarfseminnar) Stofnunin B-hluta stofnun.

Í kafla 7.3 er lagt mat á valkostina fjóra og í kafla 7.4 eru þeir kostnaðargreindir. Kafli 7.5 fjallar um breyttar áherslur og möguleika er varða gjaldskrár og tekjur fyrir hvern valkostanna fjögurra. Loks eru í kafla 7.6 settar fram ályktanir byggðar á matinu og í kafla 7.7 sett fram tillaga um þá skipan flugmála sem stýrihópurinn telur heppilegasta.

Valkostir

Valkostur 1 – Faglegur aðskilnaður sviða (functional separation)

Skipulag



Þjónustusvið verða aðskilin frá eftirliti og fá jafnframt aukið sjálfstæði. Hlutverk flugmálastjóra verður fyrst og fremst að marka stefnu, samræma starfsemi þjónustusviðanna og að hafa eftirlit með starfseminni. Hlutverk framkvæmdastjóra sviðanna verður að halda starfsemi innan starfsemis- og rekstraráætlana.

Flugöryggissvið verður aðskilið faglega frá öðrum sviðum Flugmálastjórnar. Flugöryggissvið mun þannig heyra faglega beint undir samgönguráðuneyti, en nýtur rekstrar- og fjármálaþjónustu frá Flugmálastjórn. Verkefni sviða og verkaskipting verða í meginatriðum óbreytt.

Við aðskilnað flugöryggissviðs frá Flugmálastjórn færast samhæfing á verkefnum stofnananna til samgönguráðuneytisins. Til að mæta þeim nýju verkefnum sem ráðuneytið þarf að sinna er gert ráð fyrir að bæta þurfi við einu stöðugildi sérfræðings.

Miðað er við að Flugfjarskipti og Flugkerfi verði áfram rekin sem hlutafélög í óbreyttri mynd. Gert er ráð fyrir að flugmálastjóri fari með eignarhald Flugmálastjórnar í félögunum.

Rekstrarform: Flugmálastjórn heldur áfram stöðu sinni sem A-hluta stofnun sem stjórnarsýslulega heyrir undir samgönguráðuneytið. Samkvæmt lögum er Alþjóðflugþjónustan áfram sérstök rekstrareining sem heyrir undir Flugmálastjórn. Þjónustupáttur Alþjóðflugþjónustunnar verður rekinn sem hluti af flugumferðarsviði. Flugöryggisstofnun verður A-hluta stofnun með sérstaka fjárveitingu á fjárlögum.

Alþjóðasamskipti: Óbreytt fyrirkomulag verkaskiptingar hvað varðar alþjóðasamskipti. Flugöryggisstofnun annast þó samskipti við EASA og JAA.

Stjórnsýsla: Flugöryggisstofnun færir faglega beint undir samgönguráðuneytið. Önnur stjórnsýsla verður áfram á hendi Flugmálastjórnar.

Stoðþjónusta: Fjármála- og stjórnunarsvið, þróunarstofa og önnur stoðþjónusta heyrir áfram undir flugmálastjóra. Kannadur verði möguleikar á að úthýsa stoðþjónustu, aðra þjónustubætti og úttektir Flugöryggissviðs.

Rekstur: Í kostnaðarmati Flugmálastjórnar er gert ráð fyrir að bæta þurfi við stöðugildum vegna stjórnunar og fjármála við aðskilnað flugöryggissviðs frá Flugmálastjórn og stofnun Flugöryggisstofnunar. Er þá miðað við að ný verkefni bætist við yfirstjórn Flugöryggisstofnunar, t.d. stefnumótun, samskipti við Alþingi og fjárlagagerð og fjármálastjórnun. Kostnaðarmatið gerir ekki ráð fyrir fækkun verkefna að ráði hjá yfirstjórn Flugmálastjórnar. Til að tryggja þann faglega aðskilnað sem stefnt er að er nauðsynlegt að fjölga stöðum sérfræðinga sem ekki geta unnið fyrir báðar stofnanir á sama tíma. Að lokum gerir matið ráð fyrir að hluta verkefna verði að vinna í báðum stofnunum, s.s. skjalastjórnun, umsjón með heimasíðu og kynningarefni, auk samhæfingar verkefna við Flugmálastjórn. Því er í matinu gert ráð fyrir að hjá Flugöryggisstofnun bætist við 1 stöðugildi stjórnanda og nokkur stöðugildi sérfræðinga án þess að kostnaður lækki hjá Flugmálastjórn.

Í kostnaðarmatinu er gert ráð fyrir að í upphafi muni stoðþjónusta, s.s. bókhald, innheimta, launaafgreiðsla og kerfisþjónusta, verða samnýtt fyrir báðar stofnanirnar. Þó er ljóst að samanlagður kostnaður eykst því stærðarhagkvæmni minnkar og að með fleiri starfsmönnum aukast umsvif stoðþjónustunnar.

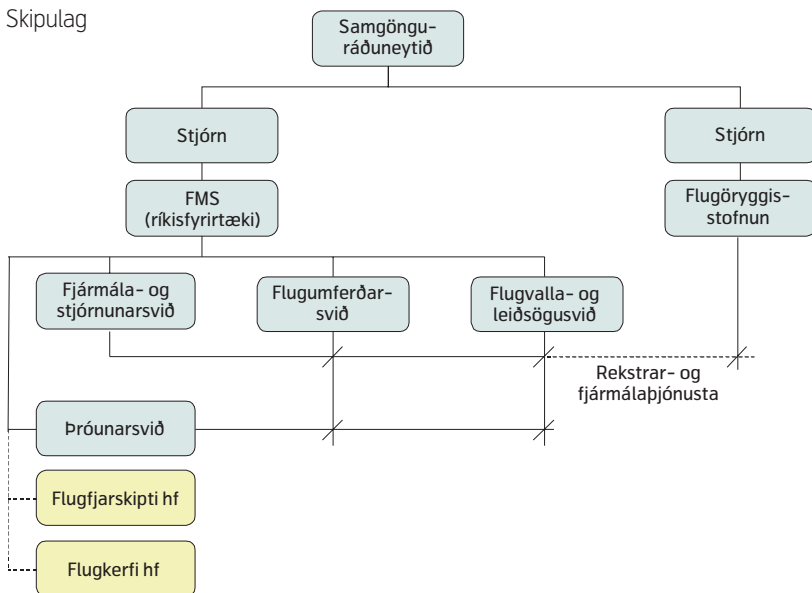
Báðar stofnanirnar verða áfram A-hluta stofnanir og því breytist rekstrarform þeirra ekki frá því sem nú er.

Það er mat Flugmálastjórnar að ofangreindar breytingar muni leiða til þess að rekstrarkostnaður muni aukast um 30 m.kr. á ári miðað við núverandi fyrirkomulag.

Starfsfólk: Engin áhrif á kjör og réttindi starfsmanna.

Valkostur 2 – Faglegur aðskilnaður sviða með viðskiptavæðingu

Skipulag



Þjónustustarfsemi verður aðskilin frá eftirliti, en jafnframt er starfsemi Flugmálastjórnar viðskiptavædd með því að gera hana að ríkisfyrirtæki (B-hluta stofnun). Aðkoma flugmálastjóra að starfsemi sviðanna verður fyrst og fremst að marka stefnu, samræma starfsemi þjónustusviðanna og að hafa eftirlit með starfseminni. Hlutverk framkvæmdastjóra sviðanna verður að halda starfsemi innan starfsemis- og rekstraráætlana.

Flugöryggismál verða aðskilin faglega frá öðrum sviðum Flugmálastjórnar. Flugöryggisstofnun mun verða að sjálfstæðri stofnun sem heyrir faglega og rekstrarlega beint undir samgönguráðuneyti. Gert er ráð fyrir að Flugöryggisstofnun muni a.m.k. í upphafi kaupa þjónustu á sviði fjármála og rekstrar af Flugmálastjórn. Verkefni sviða og verkaskipting verða að mestu leyti óbreytt.

Við aðskilnað Flugöryggisstofnunar frá Flugmálastjórn færast samhæfing á verkefnum stofnananna til samgönguráðuneytisins. Til að geta tekist á hendur þau nýju verkefni sem ráðuneytið þarf að sinna er gert ráð fyrir að bæta þurfi við einu stöðugildi sérfræðings.

Miðað er við að Flugfjarskipti og Flugkerfi verði áfram rekin sem hlutafélög í óbreyttri mynd. Gert er ráð fyrir að flugmálastjóri fari með eignarhald Flugmálastjórnar í félögunum.

Rekstrarform: Flugmálastjórn verður gert að ríkisfyrirtæki (B-hluta stofnun). Samkvæmt lögum er Alþjóðaflugþjónustan áfram sérstök rekstrareining sem heyrir undir Flugmálastjórn.

Þjónustupáttur Alþjóðaflugþjónustunnar verður rekinn sem hluti af flugumferðarsviði. Flugöryggisstofnun verður B-hluta stofnun með sérstaka fjárveitingu á fjárlögum.

Alþjóðasamskipti: Óbreytt fyrirkomulag á verkaskiptingu hvað varðar alþjóðasamskipti. Flugöryggisstofnun annast þó samskipti við EASA og JAA.

Stjórnsýsla: Flugöryggisstofnun færir faglega beint undir samgönguráðuneytið. Skipuð verður stjórnarnefnd sem markar stefnu og hefur eftirlit með starfsemi Flugöryggisstofnunar. Stjórnarnefndin heyrir beint undir samgönguráðuneytið. Samgönguráðuneytið framselur stjórnsýsluhlutverk til Flugmálastjórnar.

Stoðþjónusta: Fjármála- og stjórnunarsvið, þróunarsvið og önnur stoðþjónusta er hluti af Flugmálastjórn. Kannaðir verði möguleikar á að úthýsa stoðþjónustu og aðra þjónustubætti.

Rekstur: Fjármögnun Flugmálastjórnar verður samkvæmt þjónustusamningi.

Flugöryggisstofnun verður fjármögnuð með eigin tekjum og af fjárlögum. Í kostnaðarmati Flugmálastjórnar er gert ráð fyrir að bæta þurfi við stöðugildum vegna stjórnunar og fjármála við aðskilnað flugöryggismála frá Flugmálastjórn og stofnun Flugöryggisstofnunar. Gert er ráð fyrir að ný verkefni bætist við yfirstjórn Flugöryggisstofnunar, t.d. stefnumótun, samskipti við Alþingi og fjárlagagerð og fjármálastjórnun. Ekki er gert ráð fyrir að verkefnum fækki að ráði hjá yfirstjórn Flugmálastjórnar. Til að tryggja þann faglega aðskilnað sem stefnt er að til gerir kostnaðarmatið ráð fyrir að reynast muni nauðsynlegt að fjölga stöðum sérfræðinga sem ekki geta unnið fyrir báðar stofnanir á sama tíma. Að lokum er gert ráð fyrir að hluti verkefna verði að vinna í báðum stofnunum, s.s. skjalastjórnun, umsjón með heimasíðu og kynningarefni, auk samhæfingar verkefna við Flugmálastjórn. Kostnaðarmatið gerir ráð fyrir að hjá Flugöryggisstofnun bætist við 1 stöðugildi stjórnanda og nokkur stöðugildi sérfræðinga án þess að kostnaður lækki hjá Flugmálastjórn.

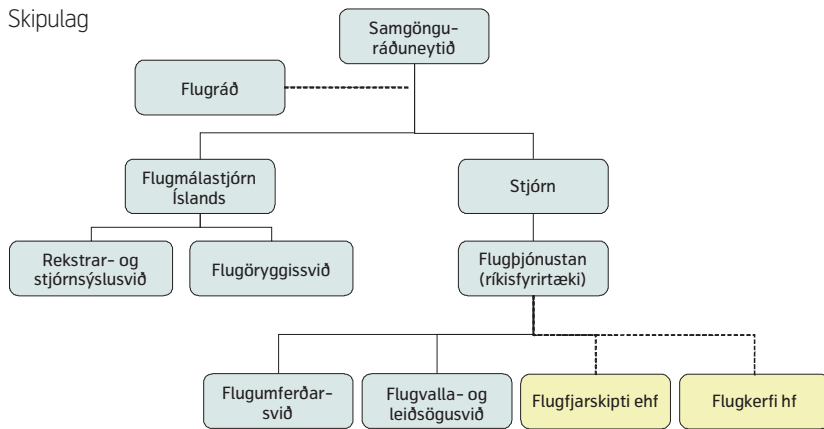
Í upphafi gerir matið ráð fyrir að stoðþjónusta, s.s. bókhald, innheimta, launaafgreiðsla og kerfisþjónusta, verði samnýtt fyrir báðar stofnanirnar. Þó er ljóst að samanlagður kostnaður eykst því stærðarhagkvæmni minnkar og að með fleiri starfsmönnum aukast umsvif stoðþjónustunnar.

Kostnaðarmat Flugmálastjórnar gerir ráð fyrir að ofangreindar breytingar muni leiða til þess að rekstrarkostnaður muni aukast um 60 m.kr. á ári miðað við núverandi fyrirkomulag.

Starfsfólk: Engin áhrif á starfsfólk að A-hluta stofnanir verði B-hluta stofnanir.

Valkostur 3 – Viðskiptavæðing flugumferðar- og flugvallapjónustu með sérstakri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun

Skipulag



Flugöryggissvið ásamt annarri stjórnsýslustarfsemi Flugmálastjórnar verða aðskilin frá þjónustusviðum. Þjónustustarfseminni, þ.e. flugumferðar-, flugvalla- og flugleiðsöguþjónusta, verður breytt í ríkisfyrirtæki (B-hluta stofnun) í eigu ríkisins.

Við uppskiptingu stjórnsýslu- og eftirlitsþátta frá þjónustubáttum færast yfirstjórn og samhæfing allra þátta til samgönguráðuneytisins. Til að mæta þeim nýju verkefnum sem ráðuneytið þarf að sinna er gert ráð fyrir að bæta þurfi við einu stöðugildi sérfræðings.

Miðað er við að Flugfjarskipti og Flugkerfi verði dótturfélög þjónustufyrirtækisins.

Rekstrarform: Flugmálastjórn, þ.e. flugöryggissvið og skrifstofa flugmálastjóra, verður B-hluta stofnun sem heyrir undir samgönguráðuneytið. Stofnað verður ríkisfyrirtæki (B-hluta stofnun) um rekstur flugumferðar-, flugvalla- og flugleiðsögu sviðs.

Mikilvægt er að flugöryggissvið hafi svigrúm til ráðstöfunar eigin tekna.

Alþjóðasamskipti: Flugmálastjórn mun bera þungann af alþjóðasamskiptum. Í þeim tilvikum þar sem rekstraraðili þarf að koma að faglegum þáttum eða samhæfingu þessarar þjónustu á alþjóðavísu munu fulltrúar hlutafélagsins taka þátt í þeim samskiptum.

Stjórnsýsla: Stjórnsýsluhlutverk sem Flugmálastjórn sinnir í dag heyrir undir skrifstofu flugmálastjóra þar sem þau verða vistuð á einu sviði ásamt alþjóðasamskiptum.

Stoðþjónusta: Í upphafi er gert er ráð fyrir að ríkisfyrirtækið muni kaupa þjónustu af Flugmálastjórn. Í framtíðinni munu viðskiptaleg sjónarmið ráða því hvar þessi þjónusta er keypt.

Rekstur: Reynsla þeirra ríkja sem hafa aðskilið þjónustustarfsemi frá eftirliti og stjórnsýslu er að talsverður kostnaðarauki fylgi uppskiptingunni. Á móti má gera ráð fyrir að með auknum sveigjanleika og vel skilgreindum rekstri muni ríkisfyrirtækið verða betur í stakk búið til að bregðast við breytingum í ytra umhverfi og eiga auðveldara með að draga úr kostnaði og/eða aðlaga þjónustu að breyttum þörfum.

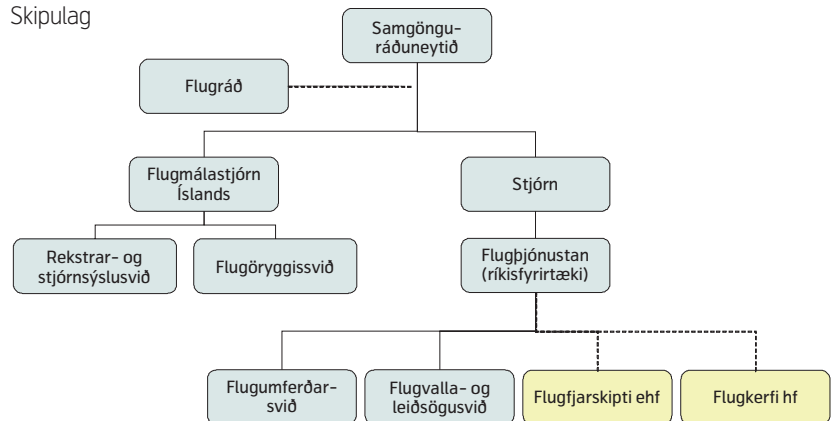
Tryggja verður stjórnsýslueiningunni nægilegar tekjur til að standa undir þeirri starfsemi sem henni er ætlað að sinna, en viss hættu er á að þjónustueiningin fái hlutfallslega meira vægi auk þess sem auðveldara er fyrir hana að fá sértekjur til að bregðast við breyttum rekstrarforsendum.

Í kostnaðargreiningu Flugmálastjórnar í viðauka I er gerð grein fyrir þeim breytingum sem tillagan felur í sér varðandi rekstur og er í greiningunni gert ráð fyrir að rekstrarkostnaður muni aukast um 110 til 180 m.kr. á ári. Í samanburði valkosta er miðað við kostnaðarauka sem svarar 110 m.kr. á ári.

Starfsfólk: Starfsmenn A-hluta stofnana búa við sömu starfskjör og starfsmenn B-hluta fyrirtækja.

Valkostur 4 – Hlutfélagavæðing flugumferðar- og flugvallarþjónustu með sérstakri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun

Skipulag



Flugöryggissvið ásamt annarri stjórnsýslustarfsemi Flugmálastjórnar verða aðskilin frá þjónustusviðum. Þjónustustarfseminni, þ.e. flugumferðar-, flugvalla- og flugleiðsögupjónusta, verður breytt í hlutfélag í eigu ríkisins.

Við uppskiptingu stjórnsýslu- og eftirlitsþátta frá þjónustubáttum færast yfirstjórn og samhæfing allra þátta til samgönguráðuneytisins. Til að mæta þeim nýju verkefnum sem

ráðuneytið þarf að sinna er gert ráð fyrir að bæta þurfi við einu stöðugildi sérfræðings. Miðað er við að Flugfjarskipti og Flugkerfi verði dótturfélög þjónustufyrirtækisins.

Rekstrarform: Flugmálastjórn, þ.e. flugöryggissvið og skrifstofa flugmálastjóra, verður B-hluta stofnun sem heyrir undir samgönguráðuneytið. Stofnað verður hlutafélag í eigu ríkisins um rekstur flugumferðar-, flugvalla- og flugleiðsögusviðs.

Mikilvægt er að flugöryggissvið hafi svigrúm til ráðstöfunar eigin tekna, en mikill ávinningur er af því að eftirlitsstarfsemi tilheyrir B-hluta fjárlaga auk þess sem breyta þarf gjaldskrá þannig að hún verði ekki lengur bundin í lögum.

Alþjóðasamskipti: Flugmálastjórn mun bera þungann af alþjóðasamskiptum. Í þeim tilvikum þar sem rekstraraðili þarf að koma að faglegum þáttum eða samhæfingu þessarar þjónustu á alþjóðavísu munu fulltrúar hlutafélagsins taka þátt í þeim samskiptum.

Stjórnsýsla: Stjórnsýsluhlutverk sem Flugmálastjórn sinnir í dag heyrir undir skrifstofu flugmálastjóra þar sem þau verða vistuð á einu sviði ásamt alþjóðasamskiptum.

Stoðþjónusta: Í upphafir er gert ráð fyrir að hlutafélagið muni kaupa bókhaldsþjónustu o.fl. af Flugmálastjórn komi kaupa „stoðþjónustu“ af Flugmálastjórn.

Rekstur: Reynsla þeirra ríkja sem hafa aðskilið þjónustustarfsemi frá eftirliti og stjórnsýslu er að talsverður kostnaðarauki fylgi uppskiptingunni. Á móti má gera ráð fyrir að með auknum sveigjanleika muni hlutafélagið verða betur í stakk búið til að bregðast við breytingum í ytra umhverfi og eiga auðveldara með að draga úr kostnaði og/eða aðlaga þjónustu að breyttum þörfum.

Tryggja verður stjórnsýslueiningunni nægilegar tekjur til að standa undir þeirri starfsemi sem henni er ætlað að sinna, en viss hættu er á að þjónustueiningin fái hlutfallslega meira vægi auk þess sem auðveldara er fyrir hana að fá sértekjur til að bregðast við breyttum rekstrarforendum.

Í mati Flugmálastjórnar er miðað við að kostnaðarauki við valkost 4 sé sambærilegur við valkost 3, eða sem nemur um 110 til 180 m.kr. á ári. Í samanburði valkosta er miðað við kostnaðarauka sem nemur um 110 m.kr. á ári.

Starfsfólk: Ljóst er að aðstæður starfsfólks breytast við það að færast frá Flugmálastjórn yfir í nýtt hlutafélag. Aðild að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins breytist frá stofnana aðild að einstaklingsaðild fyrir þá sem eru í B-deild og semja um áframhaldandi þátttöku í henni.

Þá hefur þetta áhrif á greiðslur til sjóðsins og skiptingu greiðslna á milli atvinnurekenda og sjóðsfélaga til þess að viðhalda réttindum. Vísað er í viðauka I til lagalegra atriða um nánari útskýringar á breytingu á aðstæðum starfsmanna.

Matsþættir

Við mat á valkostum var stuðst við eftirfarandi viðmið:

1. Uppfylla kröfur sem felast í alþjóðlegum skuldbindingum og innlendum lögum og reglugerðum varðandi flugöryggi. Í þessu sambandi skal jafnframt tekið mið af reglugerðum um „Single European Sky“ þar sem byggt er á flugöryggi, þjónustu og aðskilnaði eftirlits og þjónustu.
2. Þjónustunni sé búið það umhverfi sem nauðsynlegt er til þess að hún geti sinnt hlutverki sínu og hafi svigrúm til þróunar og vaxtar í viðskipta- og samkeppnisumhverfi. Þjónustan og reksturinn séu sveigjanleg og geti brugðist hratt við breytingum í ytra umhverfi.
3. Starfsemin verði markviss og skilvirk. Fjármálalegt markmið er góð nýting fjármuna. Miða skal við að bein framlög ríkisins og álögur á notendur vegna skipulagsbreytinga þurfi ekki að aukast til lengri tíma.
4. Tryggt verði að halda megi uppi því þjónustustigi sem nauðsynlegt er vegna þarfa flugsins. Tryggt verði í nýju skipulagi að nægilegur mannauður og þekking á flugmálum verði áfram fyrir hendi.
5. Umfang innleiðingar. Fjármálaleg atriði, afstaða starfsmanna og annarra hagsmunaaðila, lagatæknileg atriði og stjórnsýsluhefðir.

Mat

Öryggi og alþjóðaskuldbindingar

Valkostur	Kostir	Gallar
Valkostur 1	<ul style="list-style-type: none"> Uppfyllir alþjóðlegar kröfur um (functional) aðskilnað sviða, þ.e. eftirlit frá þjónustu. Uppfyllir alþjóðlegar og innlendrar kröfur um flugöryggi. Alþjóðleg samskipti (önnur en JAA og EASA) á einni hendi, bæði fyrir stjórnslu og þjónustu, skýr verkaskipting. Þekking á starfsemi þjónustusviða helst innan stjórnslunnar. 	<ul style="list-style-type: none"> Hætta á hagsmunaárekstrum þar sem stjórnslu og þjónusta fara saman. Þekking innan stjórnslunnar á eftirliti og samskiptum við JAA og EASA verður minni en í 3 og 4. Flugöryggisstofnun hefur ekki beinan aðgang að umfjöllun um flugöryggi í alþjóðasamskiptum nema hjá JAA og EASA.
Valkostur 2	<ul style="list-style-type: none"> Uppfyllir alþjóðlegar kröfur um (functional) aðskilnað sviða, þ.e. eftirlit frá þjónustu. Uppfyllir alþjóðlegar og innlendrar kröfur um flugöryggi. Alþjóðleg samskipti (önnur en JAA og EASA) á einni hendi, bæði fyrir stjórnslu og þjónustu, skýr verkaskipting. Þekking á starfsemi þjónustusviða helst innan stjórnslunnar. 	<ul style="list-style-type: none"> Hætta á hagsmunaárekstrum þar sem stjórnslu og þjónusta fara saman. Þekking innan stjórnslunnar á eftirliti og samskiptum við JAA og EASA verður minni en í 3 og 4. Flugöryggisstofnun hefur ekki beinan aðgang að umfjöllun um flugöryggi í alþjóðasamskiptum nema hjá JAA og EASA.
Valkostur 3	<ul style="list-style-type: none"> Uppfyllir alþjóðlegar kröfur um (functional) aðskilnað sviða, þ.e. eftirlit frá þjónustu. Uppfyllir alþjóðlegar og innlendrar kröfur um flugöryggi. Mjög skýr skil á milli stjórnslu, eftirlits og þjónustu, gagnsæi. Stjórnslu og eftirlit á sviði flugöryggis er innan sömu stofnunar. Þekking á starfsemi eftirlitsins og samskiptum við JAA og EASA helst innan stjórnslunnar. Öll alþjóðasamskipti um flugöryggismál undir einni stjórn. 	<ul style="list-style-type: none"> Þekking á málefnum þjónustunnar innan stjórnslunnar minnkar og verður minni en í 1 og 2. Alþjóðasamskipti verða flóknari ef aðilar frá bæði stjórnslu og þjónustu þurfa að koma að samningagerð. Mismunandi sjónarmið gætu komið upp við samningagerð á alþjóðavettvangi. Þjónustuveitendur hafa ekki beinan aðgang að umfjöllun um málefni þjónustunnar í alþjóðastofnunum.
Valkostur 4	<ul style="list-style-type: none"> Uppfyllir alþjóðlegar kröfur um (functional) aðskilnað sviða, þ.e. eftirlit frá þjónustu. Uppfyllir alþjóðlegar og innlendrar kröfur um flugöryggi. Mjög skýr skil á milli stjórnslu, eftirlits og þjónustu, gagnsæi. Stjórnslu og eftirlit fara saman. Þekking á starfsemi eftirlitsins og samskiptum við JAA og EASA helst innan stjórnslunnar. Öll alþjóðasamskipti um flugöryggismál undir einni stjórn. 	<ul style="list-style-type: none"> Þekking á málefnum þjónustunnar innan stjórnslunnar minnkar og verður minni en í 1 og 2. Alþjóðasamskipti verða flóknari ef aðilar frá bæði stjórnslu og þjónustu þurfa að koma að fundum og starfsemi á alþjóðlegum vettvangi þ.m.t. samningagerð. Mismunandi sjónarmið gætu komið upp við mótun afstöðu á alþjóðavettvangi. Þjónustuveitendur hafa ekki beinan aðgang að umfjöllun um málefni þjónustunnar í alþjóðastofnunum.

Ályktanir:

- Meiri samleið með stjórnslu og eftirliti en með stjórnslu og þjónustu.
Rekstur skyldur. (+ 3/4)

- Frá sjónarhóli öryggis vegur þyngra að eftirlit fylgi stjórnýsly en að þjónusta fylgi stjórnýsly. Alþjóðlegar skuldbindingar um öryggi verða á sömu hendi (ICAO, JAA, EASA). (+ 3/4)
- Auðveldara að framkvæma og framfylgja alþjóðasamningum um þjónustu ef stjórnýsly og þjónusta fylgjast að. (+1/2)

Niðurstaða:

- Valkostir 3 og 4 uppfylla betur kröfur um öryggi og alþjóðaskuldbindingar.

Sveigjanleiki

Valkostur	Kostir	Gallar
Valkostur 1	<ul style="list-style-type: none"> • Sveigjanleiki til að nýta sérþekkingu í þágu þjónustu og stjórnýsly. • Hagkvæmni stærðarinnar í þjónustu og stjórnýsly gerir auðveldara að takast á við stór og flókin verkefni. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfitt að bregðast við breytingum í umhverfi vegna fastra fjárveitinga. Bæði Flugmálastjórn og Flugöryggisstofnun verða A-hluta stofnanir. • Litlar breytingar í rekstri hafa hlutfallslega meiri áhrif á litla stofnun en stærri rekstrareiningu. Sveigjanleiki í tilfærslu fjármagns minnkar. Flugöryggisstofnun nýtur ekki lengur þess að vera innan stærri einingar. • Hætta á að fjárveitingar dragist saman ef tekjur samkvæmt tekjustofnum mörkuðum af lögum og reglugerðum aukast (ríkistekjur), jafnvel þótt tekjunum fylgi aukinn rekstrarkostnaður. Fá þarf sérstakar heimildir til að ráðstafa auknum ríkistekjum. • Samskipti við starfsmenn lúta lögum um ríkisstarfsmenn. • Erfiðara að keppa við þjónustu samvarandi rekstrareininga í nágrennalöndum sem hafa meiri sveigjanleika.
Valkostur 2	<ul style="list-style-type: none"> • Sveigjanleiki til að nýta sérþekkingu í þágu þjónustu og stjórnýsly. • Hagkvæmni stærðarinnar í þjónustu og stjórnýsly gerir auðveldara að takast á við stór og flókin verkefni. • Aukinn hvati og sveigjanleiki til að sækja auknar tekjur og nýta sér þannig tækifæri í umhverfi. • Aukinn sveigjanleiki í rekstri ef Flugmálastjórn er rekin sem ríkisfyrirtæki þar sem Flugmálastjórn hefur heimild til að ráðstafa sértekjum. • Áhersla á þjónustu eykur hæfni til að fylgjast með og bregðast við samkeppni og breytingum í ytra umhverfi. • Möguleiki á lántöku, eignafærslu og afskriftum eykur sveigjanleika í rekstri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lítil sveigjanleiki í rekstri Flugöryggisstofnunar sem er A-hluta stofnun. • Litlar breytingar í rekstri hafa hlutfallslega meiri áhrif á litla stofnun en stærri rekstrareiningu. Sveigjanleiki í tilfærslu fjármagns minnkar. Flugöryggisstofnun nýtur ekki lengur þess að vera innan stærri einingar. • Hætta á að fjárveitingar dragist saman ef tekjur samkvæmt tekjustofnum mörkuðum af lögum og reglugerðum aukast (ríkistekjur), jafnvel þótt tekjunum fylgi aukinn rekstrarkostnaður. Fá þarf sérstakar heimildir til að ráðstafa auknum ríkistekjum.

Valkostur 3	<ul style="list-style-type: none"> Meiri hvati og sveigjanleiki en í 1 og 2 hjá þjónustufyrirtækinu til að sækja auknar tekjur og nýta sér þannig tækifæri í umhverfi. Áhersla á þjónustu eykur hæfni til að fylgjast með og bregðast við samkeppni og breytingum í ytra umhverfi. Möguleiki á lántöku, eignafærslu og afskriftum eykur sveigjanleika í rekstri. 	<ul style="list-style-type: none"> Samnýting á sérþekkingu milli þjónustustarfsemi og stjórnáætlun takmörkuð. Alþjóðasamningar og samskipti verða á hendi stjórnáætlun, en framkvæmd í höndum ríkisfyrirtækis. Aðskilnaður stjórnáætlun frá þjónustu getur dregið úr sveigjanleika í erlendu samstarfi ef samskipti og samningagerð er í höndum fleiri aðila. Skortur á sérþekkingu innan stjórnáætlun eða ríkisfyrirtækis getur hamlað árangri í samskiptum á vettvangi alþjóðastofnana. Flugmálastjórn gæti orðið einsleit eftirlitsstofnun.
Valkostur 4	<ul style="list-style-type: none"> Meiri hvati og sveigjanleiki en í 1 og 2 hjá þjónustufyrirtækinu til að sækja auknar tekjur og nýta sér þannig tækifæri í umhverfi. Hámarkssveigjanleiki í starfsemi, rekstri og starfsmannahaldi þjónustunnar til að bregðast við samkeppni. Áhersla á þjónustu eykur hæfni til að fylgjast með og bregðast við samkeppni og breytingum í ytra umhverfi. Möguleiki á lántöku, eignafærslu og afskriftum eykur sveigjanleika í rekstri þjónustubátta. Þjónusta er í sama rekstrarformi og í mörgum nágrannalöndum. Þýður upp á aukna möguleika á samstarfi. 	<ul style="list-style-type: none"> Samnýting á sérþekkingu milli þjónustu og stjórnáætlun takmörkuð. Alþjóðasamningar og samskipti verða á hendi stjórnáætlun, en framkvæmd þjónustunnar í höndum hlutafélags. Aðskilnaður stjórnáætlun frá framkvæmd þjónustunnar getur dregið úr sveigjanleika í erlendu samstarfi ef samskipti og samningagerð er í höndum fleiri aðila. Skortur á sérþekkingu innan stjórnáætlun eða þjónustufyrirtækis getur hamlað árangri í samskiptum á vettvangi alþjóðastofnana. Flugmálastjórn gæti orðið einsleit eftirlitsstofnun.

Ályktanir:

- Mestur sveigjanleiki í rekstri þegar þjónusta er hlutafélagavædd (+4).
- Mjög erfitt að bregðast við samkeppni m.v. valkost 1 (-1).
- Sveigjanleiki viðunandi í valkosti 2.
- Auðveldara að eiga samstarf við þjónustuaðila í nágrannalöndum (+4).
- Sveigjanleiki þjónustunnar eykst við að vera laus við stjórnáætlun (+3/4).

Niðurstaða:

- Valkostur 4 gefur mestan sveigjanleika.
- Valkostir 2 og 3 gefa talsverðan sveigjanleika.

Skilvirkni (hagkvæmni og þjónustustig)

Valkostur	Kostir	Gallar
Valkostur 1	<ul style="list-style-type: none"> Rekstrarkostnaður eykst lítið miðað við 3 og 4 við að skilja flugöryggismál frá þjónustu- og stjórnáætlunstarfsemi. Alþjóðleg samskipti (önnur en JAA og EASA) á einni hendi. Samlegðaráhrif í rekstri að mestu leyti áfram til staðar ef stjórnáætlun og þjónusta er haldið innan sömu rekstrareiningar. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrkja þarf starfsemi samgönguráðuneytisins á sviði flugmála þar sem ráðuneytið þarf í auknum mæli að samhæfa starfsemi Flugöryggisstofnunar og Flugmálastjórnar. Hvati til að auka skilvirkni minni en í öðrum valkostum þar sem um hreinan ríkisrekstur er að ræða. Flugöryggisstofnun er lítil stofnun þar sem hætta er á tilheyrandi óhagkvæmni í rekstri.

Valkostur 2	<ul style="list-style-type: none"> • Rekstrarkostnaður eykst lítið miðað við 3 og 4 við að skilja flugöryggismál frá þjónustu- og stjórnsýslustarfsemi. • Alþjóðleg samskipti (önnur en JAA og EASA) á einni hendi. • Samlegðaráhrif í rekstri að mestu leyti áfram til staðar ef stjórnsýslu og þjónustu er haldið innan sömu rekstrareiningar. • Þjónustunni er skapað viðskiptaumhverfi sem hvetur til hagkvæmni í rekstri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Styrkja þarf starfsemi samgönguráðuneytisins á sviði flugmála þar sem ráðuneytið þarf í auknum mæli að samhæfa starfsemi Flugöryggisstofnunar og Flugmálastjórnar. • Flugöryggisstofnun er lítil stofnun þar sem hætta er á tilheyrandi óhagkvæmni í rekstri.
Valkostur 3	<ul style="list-style-type: none"> • Samskipti við alþjóðlegar stofnanir á einni hendi. • Breytt viðskiptaumhverfi og sérhæfing gefur tækifæri til að auka hagkvæmni í rekstri og að auka tekjur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rekstrarkostnaður eykst talsvert meira en í 1 og 2 við að skilja stjórnsýslu og öryggismál frá þjónustustarfsemi og kallar á aukin framlög og/eða tekjur. • Styrkja þarf starfsemi samgönguráðuneytisins á sviði flugmála þar sem ráðuneytið þarf í auknum mæli að samhæfa starfsemi öryggisstofnunar og Flugmálastjórnar.
Valkostur 4	<ul style="list-style-type: none"> • Samskipti við alþjóðlegar stofnanir á einni hendi. • Breytt viðskiptaumhverfi og sérhæfing gefur tækifæri til að auka hagkvæmni í rekstri og að auka tekjur. • Auðveldara að hagræða í starfseminni í hlutafélagiformi en undir öðrum rekstrarformum. • Rekstur flugsamgöngukerfisins er skilgreindur í afmörkuðu verkefni og bundinn þjónustusamningi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rekstrarkostnaður eykst talsvert meira en í 1 og 2 við að skilja stjórnsýslu og öryggismál frá þjónustustarfsemi og kallar á aukin framlög og/eða tekjur. • Styrkja þarf starfsemi samgönguráðuneytisins á sviði flugmála þar sem ráðuneytið þarf í auknum mæli að samhæfa starfsemi Flugmálastjórnar og þjónustufyrirtækis.

Ályktanir:

- Verulega meiri aukning í rekstrarkostnaði í valkostum 3 og 4.
- Hvatning til að auka skilvirkni (tekjur og gjöld) í rekstri mest í valkostum 2, 3 og 4.
- Hvatning til að auka skilvirkni í þjónustu mest í valkostum 3 og 4.
- Þjónustustig betur skilgreint þegar þjónustusamningar eru gerðir um þjónustustarfsemina (2, 3 og 4). Árangursstjórnunarsamningur getur þjónað sama hlutverki (1).

Niðurstaða:

- Til lengri tíma lítið eru valkostir 3 og 4 skilvirkari en valkostir 1 og 2.

Mannauður og þekking

Valkostur	Kostir	Gallar
Valkostur 1	<ul style="list-style-type: none"> Lágmarksbreyting á núverandi fyrirkomulagi stuðlar betur að viðhaldi þekkingar og mannaúts en í 2, 3 og 4. Starfsmenn áfram innan ríkisstofnana og halda núverandi réttindum. Samtenging þjónustu og stjórnýsly stuðlar að viðhaldi þekkingar stjórnýslyunnar á þjónustusviðum. Aðskilnaður þjónustu og eftirlits skerpir sérhæfingu og þekkingu á afmörkuðum sviðum. 	<p>Aðskilnaður eftirlits frá þjónustu og stjórnýsly þýðir að þekking stjórnýslyunnar á málefnum eftirlits minnkar.</p>
Valkostur 2	<ul style="list-style-type: none"> Minniháttar breyting á núverandi fyrirkomulagi stuðlar betur að viðhaldi þekkingar og mannaúts en í 3 og 4. Samtenging þjónustu og stjórnýsly stuðlar að viðhaldi þekkingar stjórnýslyunnar á þjónustusviðum. Starfsmenn áfram innan ríkisstofnana og halda núverandi réttindum. Aðskilnaður þjónustu og eftirlits skerpir sérhæfingu og þekkingu á afmörkuðum sviðum. 	<ul style="list-style-type: none"> Aðskilnaður eftirlits frá þjónustu og stjórnýsly þýðir að þekking stjórnýslyunnar á málefnum eftirlits minnkar.
Valkostur 3	<ul style="list-style-type: none"> Starfsmenn áfram innan ríkisstofnunar/ ríkisfyrirtækis og halda núverandi réttindum. Samtenging stjórnýsly og eftirlits stuðlar að viðhaldi þekkingar innan stjórnýslyunnar á starfsemi eftirlits. Aðskilnaður þjónustu og eftirlits skerpir sérhæfingu og þekkingu á afmörkuðum sviðum. 	<ul style="list-style-type: none"> Þekking stjórnýslyunnar á málefnum þjónustunnar minnkar. Þekking dreifist á milli rekstrareininga og koma þarf upp sérhæfðri þekkingu hjá báðum aðilum. Samgönguráðuneytið þarf að styrkja þekkingu sína á sviði flugmála. Flugmálastjórn gæti orðið einsleit eftirlitsstofnun.
Valkostur 4	<ul style="list-style-type: none"> Viðskiptavæðing auðveldar ráðningu á sérhæfðu starfsfólki á sviði þjónustu. Starfsmenn við eftirlit og stjórnýsly áfram innan ríkisstofnunar og halda núverandi réttindum. Samtenging stjórnýsly og eftirlits stuðlar að viðhaldi þekkingar innan stjórnýslyunnar á starfsemi eftirlits. 	<ul style="list-style-type: none"> Þekking stjórnýslyunnar á málefnum þjónustunnar minnkar. Þekking dreifist á milli rekstrareininga og koma þarf upp sérhæfðri þekkingu hjá báðum aðilum. Fyrirtækjavæðing þjónustunnar gæti haft neikvæð áhrif á núverandi starfsmenn. Samgönguráðuneytið þarf að styrkja þekkingu sína á sviði flugmála. Flugmálastjórn gæti orðið einsleit eftirlitsstofnun.

Ályktanir:

- Minnst breyting fyrir starfsmenn sem stuðlar best að viðhaldi mannaúts og þekkingar í valkostum 1 og 2.
- Meiri galli að skilja stjórnýsly frá eftirliti en að skilja stjórnýsly frá þjónustu (+3/4).
- Viðskiptavæðing auðveldar ráðningu á hæfu starfsfólki í þjónustuhlutann (2, 3 og 4).
- Hlutfélagavæðing losar starfsemina undan launasamningum ríkisins (4).

Niðurstaða:

- Valkostir 1 og 2 stuðla mest að viðhaldi núverandi þekkingar og mannaúts.
- Að öðru leyti er valkostur 4 fýsilegastur.

Matsþáttur 5 – Umfang innleiðingar

Valkostur	Kostir	Gallar
Valkostur 1	<ul style="list-style-type: none">• Minni kostnaður við skipulagsbreytingar en í 2, 3 og 4.• Hægt að innleiða hratt.• Fellur vel að núverandi stjórnsýsluháttum.• Almennir starfsmenn yrðu líklega ekki mótfallnir þessu fyrirkomulagi.• Lagabreytingar minniháttar.	<ul style="list-style-type: none">• Stjórnendur þjónustustarfseminnar telja valkost ekki ganga nægilega langt í átt til viðskiptavæðingar.
Valkostur 2	<ul style="list-style-type: none">• Stofnkostnaður minni en í 3 og 4.• Almennir starfsmenn yrðu líklega ekki mótfallnir þessu fyrirkomulagi.	<ul style="list-style-type: none">• Gæti orðið erfitt að hafa stjórnsýsluinnnan B-hluta stofnunar.
Valkostur 3	<ul style="list-style-type: none">• Fellur vel að núverandi stjórnsýsluháttum.• Almennir starfsmenn yrðu líklega ekki mótfallnir þessu fyrirkomulagi.	<ul style="list-style-type: none">• Stofnkostnaður meiri en í valkosti 1 og 2.
Valkostur 4	<ul style="list-style-type: none">• Fellur vel að viðteknum kenningum um framkvæmd þjónustu í viðskiptaumhverfi.• Þekkt nálgun við yfirfærslu þjónustu ríkisins yfir í hlutafélagaform.	<ul style="list-style-type: none">• Afstaða starfsmanna óráðin.• Stofnkostnaður meiri en í valkosti 1, 2 og 3.• Breytingar taka lengri tíma en í öðrum valkostum.• Taka þarf upp samninga við starfsmenn.• Töluverðar lagabreytingar nauðsynlegar.• Gengur gegn stjórnsýsluhefðum.• Gera þarf upp lífeyrissjóðsskuldbindingar starfsmanna.

Ályktanir:

- Kostnaður og tími við innleiðingu mestur í valkosti 4.
- Áfallin útgjöld við uppgjör lífeyrissjóðsskuldbindinga í valkosti 4 koma til greiðslu strax.
- Lágur stofnkostnaður og litlar skipulagslegar breytingar í valkosti 1 og 2.
- Notendur kalla frekar eftir valkosti 4.

Niðurstaða:

- Auðveldast og ódýrast að innleiða valkosti 1 og 2.

Kostnaðargreining

Við mat valkosta verður að taka tillit til þess kostnaðaruka sem tillögurnar fela í sér. Ljóst er að í öllum tilvikum verður um aukinn rekstrarkostnað að ræða miðað við núverandi

skipulag þar sem krafa er gerð um að skilja að tiltekna hluta starfsemi Flugmálastjórnar með tilheyrandi missi á samlegðaráhrifum.

Að beiðni nefndarinnar gerði Flugmálastjórn úttekt á kostnaðarauka við valkosti 1, 2, 3 og 4. Matið er að finna í viðauka I og byggir umfjöllunin hér á eftir á þeirri vinnu.

Í töflu hér að neðan má sjá samanburð á aukningu í árlegum rekstrarkostnaði samanber umfjöllunina hér að framan.

Valkostur 1	30 m.kr.
Valkostur 2	60 m.kr.
Valkostur 3	110 m.kr.
Valkostur 4	110 m.kr.

Gjaldskrár og tekjur

Af umfjölluninni hér að ofan má vera ljóst að mismikill viðbótarkostnaður fylgir hverri tillögu um sig. Það er einnig ljóst að aðstæður til tekjuöflunar eru misgóðar og er svigrúmið minnst í valkosti 1 en mest í valkosti 4. Gerð er tillaga um að gjaldskrár verði í öllum tilfellum færðar til stofnunarinnar en háð samþykki ráðuneytisins. Engu að síður gilda áfram reglur A-hluta fjárlaga um ráðstöfun gjaldaheimilda fyrir valkostina eftir því sem við á. Lög og reglur um álagningu gjalda opinberra fyrirtækja og stofnana fyrir íþyngjandi opinbera þjónustu gilda fyrir bæði A- og B-hluta fyrirtæki. Fyrir þeim þarf að vera skýr lagaheimild, greitt eftir umfangi þjónustunnar og hún kostnaðargrunðuð. Aðrar reglur gilda fyrir fyrirtæki í almennum viðskiptum. Samkeppnislög gilda um verðlagningu slíkra fyrirtækja. Þau geta verðlagt þjónustu sína á markaðsforsendum en ákveðnar reglur gilda fyrir verðlagningu á þjónustu sem er háð einkaleyfi.

Valkostir eitt, tvö og þrjú gera hver um sig ráð fyrir tveimur stofnunum á fjárlögum. Valkostur eitt gerir ráð fyrir tveimur A-hluta stofnunum og valkostur tvö og þrjú fyrir tveimur B-hluta stofnunum. B-hluta stofnanir hafa mun meira svigrúm til þess að ráðstafa eigin tekjum en A-hluta stofnanir. Hins vegar gilda sömu sjónarmið um lagaskilyrði, form gjalda og gjaldtöku fyrir sömu þjónustu fyrir bæði A- og B-hluta fyrirtæki.

Valkostur 4 gerir ráð fyrir að þjónustan verði sett í hlutafélag. Við það breytist lagaumgjörð gjaldskrár og hún verður mun sveigjanlegri. Önnur skilyrði gilda fyrir verðlagningu almennra fyrirtækja en opinberra fyrirtækja, sem er gert að byggja gjaldskrá á tilgreindum kostnaði. A-hluta ríkisstofnun hefur mun minni hvata til þess að afla sér tekna en B-hluta fyrirtæki þar sem hún hefur skertan ráðstöfunarrétt yfir tekjum sínum. B-hluta fyrirtæki getur ráðstafað

öllum tekjum sínum utan arðgreiðslna ef fjárlög kveða á um þær. Slík fyrirtæki eru mun líklegri til þess að nýta tækifæri sem gefast til sóknar. Hins vegar setur form gjaldtöku þeim nokkrar skorður sbr. lýsingu hér að ofan.

Almenn fyrirtæki hafa mikinn sveigjanleika til þess að nýta tækifærin sem eru fyrir hendi. Þau hafa meira svigrúm til þess að fjármagna rekstur, ráðstafa tekjum og ákveða gjaldskrár. Almenn fyrirtæki geta aðlagð verðlagningu að markaðsaðstæðum og gefið pakkaverð, afslætti, samningsverð og utantímaverð sem opinber fyrirtæki mega oftast ekki notafæra sér.

Ýmis tækifæri eru til þess að auka tekjur fyrirtækja og stofnana er starfa við flugmál, en möguleikarnir eru í stórum dráttum eftirfarandi:

- Hækka gjaldskrá
- Breyta gjaldskrá með hliðsjón af þjónustustigi, t.d. þannig að mismunandi gjöld eru tekin eftir því hvort þjónustan væri veitt innan dagvinnutíma eða ekki.
- Ná í ný viðskipti t.d. með þjónustu við farþega, s.s. bílastæði, leigu á aðstöðu, verslunarrekstri eða annarri þjónustu.
- Auka viðskipti með því að markaðssetja stoðþjónustu, s.s. veita ráðgjöf, færa bókhald.
- Sækja á erlenda markaði t.d. í samstarfi við aðrar flugstjórnarmiðstöðvar eða flugfjarskiptaþjónustur og bjóða flugfjarskiptaþjónustu, flugumferðarþjónustu eða selja hugbúnað. Við bestu skilyrði gætu erlend flugfélög séð hag sinn í því að starfa við skráningu flugvéla á Íslandi.

Af þessari umfjöllun má ráða að hlutafélag er betur til þess fallið að nýta tækifæri en ríkisfyrirtæki. Stýrihópurinn metur möguleika á aukningu tekna raunverulega og að þeir séu mestir ef þjónustan yrði sett í hlutafélagiformið. Í dag eru tvö hlutafélög rekin undir hatti Flugmálastjórnar, þ.e. Flugfjarskipti og Flugkerfi. Hagræðing fylgir því að flugvallarþjónusta og flugumferðarþjónusta sé rekin með sama rekstrarformi.

Það er einnig mat stýrihópsins að heppilegast sé að reka eftirlitsstarfsemina í B-hluta fyrirtæki ef ekki á almennum markaði. Rekstrarform B-hluta fyrirtækis skapar nægjanlegt svigrúm fyrir slíka starfsemi og leyfir að stutt sé betur við flugreksturinn sem er í harðri alþjóðlegri samkeppni. Ef skilyrði eru góð fyrir flugrekstur á Íslandi og betri en í nágrennalöndunum heldur uppbygging og útrás þessarar starfsemin áfram. Jafnvel er hugsanlegt að laða að frekari rekstur og flugvélar utan frá. Því fylgir mikill og góður þjóðhagslegur ávinningur sem er vel þess virði að slægjast eftir.

Auknum verkefnum Flugöryggisstofnunar fylgja auknar tekjur. Framfylgja þarf nýrri reglugerð um flugvelli og er eðlilegt að flugvallarstarfsemin greiði þann kostnað. Sömuleiðis þarf að setja reglugerð um flugumferðarþjónustu sem þarf að framfylgja. Eðlilegt er að tekið sé gjald af flugumferðarstarfseminni sem stendur undir kostnaði Flugöryggisstofnunar við eftirlitið.

Ályktanir

Að mati nefndarinnar hefur valkostur 4 flesta kosti umfram aðrar leiðir. Samkvæmt kostnaðarmati viðauka I er þó kostnaður við innleiðingu og önnur umsýsla tengd henni mest fyrir þennan valkost. Með því að hlutafélagavæða þjónustustarfsemina verður allt samstarf og hugsanlega sameiginlegur rekstur með samsvarandi einingum í nágrannalöndum auðveldari þar sem flest nágrannaríki okkar hafa farið sambærilegar leiðir við endurskipulagningu sinna flugmálaverkefna. Jafnframt eru tekjumöguleikar mestir og ef vel tekst til má leiða að því rök að til langs tíma sé þetta hagkvæmasti kosturinn. Á hinn bóginn ef ekkert verður gert gæti skortur á samhæfingu við rekstrarumhverfi í nágrannalöndunum og samkeppnilegt forskot þeirra leitt til þess að alþjóðaflugþjónustan hverfi úr landi. Árlegar greiðslur til Alþjóðaflugþjónustunnar skv. Joint Financing-samningnum nema ár hvert um 1.700 m.kr. vegna flugumferðar- og fjarskipta- og veðurþjónustu sem og afskrifta og leigu af búnaði og húsnæði vegna þjónustunnar.

Valkostir 1 og 2 uppfylla aðeins að litlu leyti þær kröfur sem gera má til framtíðarskipanar íslenskra flugmála. Til skemmi tíma uppfylla tillögurnar lágmarkskröfur um aðskilnað þjónustu og eftirlits, en sveigjanleiki er takmarkaður auk þess sem kostirnir við að stjórnsýsla og eftirlit fylgist að eru meiri en að stjórnsýsla og þjónusta fylgist að.

Valkostir 3 uppfyllir að mestu þá kosti sem valkostur 4 felur í sér, nema þann sveigjanleika sem hlutafélagaleiðin felur í sér. Umfang innleiðingar er þó minna. Valkostur 3 gæti verið skref í þá átt að innleiða valkost 4 en stýrihópurinn leggur þó til að stíga skrefið í einu lagi.

Tillaga

Nefndin leggur til að valin verði valkostur 4, þ.e. að stjórnsýsla og eftirlit verði rekin sem ein heild, en að þjónustustarfsemin verði færð í hlutafélag í eigu ríkisins. Samkvæmt kostnaðarmati Flugmálastjórnar í viðauka I er gert ráð fyrir að árlegur rekstrarkostnaður muni aukast um sem nemur 110 m.kr. Valkostur 4 veitir þjónustustarfseminni mun meiri sveigjanleika en aðrir valkostir auk þess sem samstarf við samsvarandi þjónustueiningar í nágrannalöndum okkar verður einfaldara þegar starfsemin er í samsvarandi rekstrarformi.

Stýrihópurinn leggur til að kostnaðarauka vegna tillögu um valkost 4 verði mætt með þrennum hætti. Í fyrsta lagi telur stýrihópurinn eðlilegt að ríkissjóður fjármagni hluta viðbótarkostnaðar. Í öðru lagi greiði þjónustufyrirtækið fyrir eftirlit með flugvöllum og flugumferðarþjónustu og verði gert að ná til baka samsvarandi fjárhæð með hagræðingu og auknum tekjum. Í þriðja lagi verði Flugmálastjórn gert að auka tekjur sínar með hækkun gjaldskrár en þó þannig að gjaldskrár og kostnaður flugrekenda verði ekki hærri en hjá þeim löndum sem við berum okkur saman við.

Semja þarf ný lög auk þess sem gera þarf nokkrar breytingar á lögum um loftferðir 60/1998 ásamt nokkrum öðrum lögum til þess að hrinda tillögu stýrihóps í framkvæmd. Gerð er grein fyrir þessum málum í Viðauka II sem er saminn af lögfræðingum samgönguráðuneytisins og Flugmálastjórnar. Þar segir að setja þurfi lög um stofnun hlutafélags um þjónustuna sem taki á þeim atriðum sem falla ekki að ákvæðum hlutafélagalaganna og öðru er varðar starfsmenn og yfirfærslu þjónustuverkefna til hlutafélags. Þá þarf að breyta ákvæðum loftferðalaga um gjaldtöku auk ýmissa annarra breytinga á lögnum. Einnig er minnst á mögulegar breytingar á lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála nr. 31/1987, lög um björgunarsveitir og björgunarmenn nr. 43/2003 og fleiri lög.

Þá þurfi að huga að hvernig tillaga stýrihópsins falli að „Joint Financing“-samningnum og ná samkomulagi við Alþjóðaflugmálastofnunina um tilhögun mála.

VIÐAUKAR

VIÐAUKI I – MAT FLUGMÁLASTJÓRNAR Á KOSTNAÐI VIÐ VALKOSTI STÝRIHÓPSINS

Hér verður gert mat á þeim kostnaðarauka sem yrði við skiptingu á Flugmálastjórn Íslands í tvær rekstrareiningar. Annars vegar er lagt mat á breytingar á verkefnum og þar af leiðandi stöðugildum við þessar tvær leiðir, og hins vegar á deilingu breytilegs kostnaðar, sbr. kostnaðargreiningu gerða á kostnaði við stöðþjónustu stofnunarinnar.

Mögulegar fyrirhugaðar breytingar, t.d. ný verkefni fyrirskipuð af alþjóðlegum samtökum/ stofnunum, eru ekki dregnar inn í þessa kostnaðarútreikninga þar sem að ef af breytingunum verður munu þær gerast, sama hvernig framtíðarskipan flugmála verður.

Leið 1 – Faglegur aðskilnaður sviða:

Flugöryggisvið verður aðskilið faglega frá öðrum sviðum og mun heyra faglega beint undir samgönguráðuneytið. Flugöryggisvið verður með sérstaka fjárveitingu á fjárlögum.

Sérstök fjárveiting á fjárlögum þýðir að fjárlagagerð flugöryggisviðs er aðskilin frá fjárlagagerð Flugmálastjórnar. Við fjárhagslegt sjálfstæði (hér er ekki átt við bókhaldsþjónustu og þess háttar) er þörf á sérfræðingi í starf fjármálastjóra.

Krafan um faglegan aðskilnað felur einnig í sér að sami lögfræðingur getur ekki sinnt erindum frá flugöryggisviði og þjónustusviðum Flugmálastjórnar. Því er þörf á stöðugildi lögfræðings við flugöryggisvið.

Flugöryggisvið hefur hingað til sótt faglega þekkingu til þjónustusviðanna sem ekki er hægt að sækja við faglegan aðskilnað. Þetta felur í sér eitt og hálf stöðugildi reyndari sérfræðinga í flugumferðarþjónustu og flugvallarstarfsemi.

Samtals er áætluð fjölgun um 3,5 stöðugildi sé leið 1 farin. Þetta felur í sér kostnaðarauka upp á 30 milljónir króna á ári. Einnig má búast við einhverjum stofnkostnaði vegna þessara breytinga.

Leið 2 – Faglegur aðskilnaður sviða með viðskiptavæðingu:

Stjórnarnefnd markar stefnu og hefur eftirlit með starfsemi Flugöryggisstofnunar en yfir Flugmálastjórn Íslands verður fyrirtækisstjórn. Samhæfing verkefna á milli þessara tveggja eininga færir til samgönguráðuneytisins. Óbreytt fyrirkomulag verður á verkaskiptingu varðandi alþjóðasamskipti og stjórnsýslu.

Þetta hefur eftirfarandi fjárhagslegar breytingar í för með sér:

- Til samhæfingar verkefna þessara tveggja stofnana er nauðsynlegt að bæta við starfskrafti hjá samgönguráðuneyti. Það má gera ráð fyrir að eitt stöðugildi sérfræðings bætist við.
- Flugráð er lagt niður en í stað þess koma tvær stjórnir fyrir sitt hvora stjórnunareininguna. Gera má ráð fyrir að kostnaður við hvora stjórn sé álíka og fyrir flugráð. Þessi kostnaður er því tvöfaldaður.
- Staða framkvæmdastjóra flugöryggisviðs yrði felld niður en ný staða æðsta stjórnanda Flugöryggisstofnunar yrði til. Þetta gæti haft í för með sér einhverja kostnaðaraukningu vegna hærri launa. Sú hækkun er ekki tekin inn í þetta kostnaðarmat, þar sem ekki er tekin afstaða til hversu mikil hækkunin myndi verða.
- Ný verkefni bætast við yfirstjórn Flugöryggisstofnunar, t.d. stefnumótun, samskipti við Alþingi og fjárlagagerð, fjármálastjórnun, skjalastjórnun, umsjón með heimasíðu og kynningarefni, auk samhæfingar verkefna við Flugmálastjórn. Ekki er gert ráð fyrir neinni fækkun verkefna að ráði hjá yfirstjórn Flugmálastjórnar. Hér má því gera ráð fyrir að við bætist eitt stöðugildi stjórnanda og nokkur stöðugildi sérfræðinga.
- Hægt er að koma auga á tvær leiðir varðandi aðra stoðþjónustu, t.d. bókhald, innheimtu, launaafgreiðslu og kerfisþjónustu. Annars vegar er að ráða starfsfólk í þessar stöður og hins vegar að úthýsa þessari þjónustu, þ.e. kaupa hana utan frá. Þó er ljóst að samanlagður kostnaður eykst, sama hvaða leið er valin, því stærðarhagkvæmni minnkar.
- Ef starfsfólk er ráðið í þessar stöður, er eðlilegt að það sé ekki sami starfsmaðurinn sem sinni bókhaldi og gjaldkerastörfum, svo þar bætast við tveir skrifstofumenn. Mögulegt er að annarhvor þessara aðila sinni launaútreikningum og afgreiðslu, en þá yrði fjármálastjóri að taka til sín ýmis verkefni varðandi starfsmannþjónustu. Út frá verkboðkhaldi kerfisþjónustu fjármála- og stjórnunarviðs Flugmálastjórnar má lesa að einn starfsmaður sé að meðaltali á hverjum tíma í vinnu fyrir Flugöryggisviðið. Því má ætla að þörf sé fyrir einn starfsmann með haldgóða þekkingu á kerfismálum, hæfni til að vinna sjálfstætt og skipuleggja vinnu sína. Þessi starfsmaður yrði að öllum líkindum með laun sérfræðings. Ef þessi leið yrði farin yrði því að lágmarki að ráða tvo skrifstofumenn og einn kerfisstjóra. Fækka myndi um einn starfsmann í kerfisþjónustu og mögulega einn í bókhaldi hjá Flugmálastjórn. Þetta er nettó kostnaðaraukning upp á kr. 4,8 milljónir.

- Til að fá mynd af því hvað úthýsing kostar er hægt að nota kostnaðartölur frá Flugmálastjórn. Kostnaðurinn kemur þá til með að lækka að einhverju leyti hjá Flugmálastjórn við að þjónustan fari fram hjá Flugöryggisstofnun. Þó er um einhverja kostnaðaraukningu að ræða því stærðarhagkvæmni minnkar, auk þess að með fleiri starfsmönnum samanlagt aukast umsvif stoðþjónustunnar í heildina. Búast má við nettó kostnaðaraukningu upp á kr. 3,2 milljónir. Þessi kostur er talinn óraunhæfur þar sem erfitt getur reynst að úthýsa algerlega bókhaldsþjónustu þar sem þekking á stofnuninni er nauðsynleg svo mögulegt sé að sinna þessu rétt.
- Flugöryggissviðið er nú í leiguhúsnæði og leigan er bókfærð beint á sviðið. Þar sem hægt er að bæta nokkrum starfsmönnum við í núverandi húsnæði flugöryggissviðs er ekki búist við kostnaðarauka vegna húsnæðis.
- Gera má ráð fyrir einhverjum stofnkostnaði, til dæmis við tölvukerfi. Stofnkostnaður við að kaupa öflugt og öruggt tölvukerfi er áætlaður kr. 27. m.kr. Sé það afskrifað á fimm árum er árlegur kostnaður 5,4 m.kr.
- Annar stofnkostnaður gæti orðið 3 m.kr.

Vænta má að kostnaðarauki vegna leiðar 2 verði 60 m.kr. á ári. Við þetta bætist stofnkostnaður 3 m.kr.

Leið 3 – Viðskiptavæðing flugumferðar- og flugvallarþjónustu með sérstakri stjórn-sýslu- og eftirlitsstofnun:

Flugöryggissvið ásamt annarri stjórn-sýslustarfsemi Flugmálastjórnar er aðskilið frá þjónustusviðum. Þjónustustarfseminni verður breytt í ríkisfyrirtæki/B-hluta stofnun. Samhæfing verkefna á milli þessara tveggja eininga færir til samgönguráðuneytisins. Alþjóðleg samskipti færast að mestu leyti frá þjónustusviðunum, nema þegar samskiptin tilheyra beint og eingöngu flugumferðarsviði og flugvalla- og leiðsögusviði við veitingu þjónustunnar.

Þar sem nýtt fyrirtæki, Flugþjónustan, er stofnað, bætist við stjórn fyrir fyrirtækið.

Skipurit fyrir hina nýju Flugmálastjórn sýnir tvenns konar verkefni: Stjórn-sýslu og alþjóðleg samskipti og svo flugöryggiseftirlit. Þetta ber þó ekki að skilja sem svo að sérstakt svið verði stofnað fyrir stjórn-sýslu og alþjóðleg samskipti. Nefndin tekur ekki afstöðu til skipurits mögulegrar nýrrar Flugmálastjórnar, en til að meta hugsanlegan kostnaðarauka við stofnunina, er nauðsynlegt að gera sér einhverja mynd af mögulegu skipuriti.

Hér verður því notast við skipurit hinnar nýju Flugmálastjórnar sem í grófum dráttum er þannig að skipulagningu flugöryggisviðs er viðhaldið og bætt við verkefnum; t.d. flugvallareftirliti og flugumferðarþjónustueftirliti. Það þýðir stöður sérfræðinga fyrir hvort verkefni. Með þessari skipan mála myndi staða framkvæmdastjóra flugöryggisviðs vera felld niður. Eðlilegt er að einhver kostnaðarauki sé vegna mismunar á launum vegna nýrrar stöðu æðsta stjórnanda og niðurfelldrar stöðu framkvæmdastjóra flugöryggisviðs. Ekki er tekin afstaða til þess hversu mikil sú hækkun ætti að vera.

Leið 3 felur í sér að eftirfarandi stjórnsýsluverkefni og alþjóðleg samskipti flytjast til hinnar nýju Flugmálastjórnar:

- Eftirlit með að farið sé að lögum og reglugerðum um loftferðir. *Hefur verið í höndum flugöryggisviðs og yfirstjórnar Flugmálastjórnar.*
- Þátttaka í laga- og reglugerðasmíð með samgönguráðuneytinu. *Hefur verið í höndum flugöryggisviðs, flugvalla- og leiðsögusviðs, flugumferðarsviðs og yfirstjórnar Flugmálastjórnar. Vegna þessa bætist að minnsta kosti við staða eins lögfræðings.*
- Aðstoð við gerð loftferðasamninga og umsýsla vega framkvæmdar þessara samninga. *Hefur verið í höndum yfirstjórnar Flugmálastjórnar.*
- Samskipti við alþjóðlegar stofnanir. *Hefur verið í höndum yfirstjórnar Flugmálastjórnar auk viðkomandi sviða. Tvö til þrjú stöðugildi þarf til að sinna þessu verkefni, en það þarf að skýrast hvort um hreina viðbót sé að ræða eða ekki.*
- Skipan loftrýmis. *Eitt nýtt stöðugildi flugumferðarstjóra og annað stöðugildi sérfræðings með yfirgripsmikla reynslu.*
- Söfnun, útgáfa og miðlun upplýsinga um íslenska flugstarfsemi. *Hefur verið í höndum fjármála- og stjórnunarsviðs Flugmálastjórnar. Ýmis skýrslugerð yrði að vinnast hjá báðum aðilum og því bætist við staða sérfræðings/skrifstofumanns.*
- Útgáfa flugupplýsinga. *Hefur verið í höndum flugvalla- og leiðsögusviðs. Gera má ráð fyrir að útgáfan verði áfram þar, en eftirlit með gerð upplýsinganna verði í nýrri Flugmálastjórn. Þetta krefst nýs stöðugildis sérfræðings.*
- Ráðgjöf til opinberra aðila varðandi flugmál. *Hefur verið í höndum yfirstjórnar Flugmálastjórnar.*
- Erindi einstaklinga, fyrirtækja, stofnana o.s.frv. *Hefur verið í höndum yfirstjórnar Flugmálastjórnar.*

Óljóst er hvar eftirfarandi verkefni kæmu til með að liggja:

- Samgönguáætlun og seta í samgönguráði. *Samræming ýmissa sviða hefur verið í höndum yfirstjórnar Flugmálastjórnar, en nauðsynlegt er að þetta verði*

unnið í mikilli samvinnu við Flugþjónustuna. Sem rekstraraðili flugvalla myndi Flugþjónustan vera mikilvægur hagsmunaaðili við gerð samgönguáætlunar. Því væri edlilegt að verkefnið lægi þar.

- Umsjón samnings um alþjóðaflugþjónustuna (Joint Financing Agreement) verður í höndum Flugþjónustunnar. Þar sem alþjóðaflugþjónustan kæmi til með að heyra undir flugumferðarsvið er edlilegast að umsjón samningsins um þjónustuna sé staðsett þar.

Að öðru leyti en að ofangreindu er kostnaðarauki vegnar leiðar 3 ekki ósvipaður kostnaðarauka vegna leiðar 2. Vegna aukinna verkefna hinnar nýju Flugmálastjórnar í leið 3, samanborið við verkefni Flugöryggisstofnunar í leið 2, verður yfirstjórnin þó nokkuð stærri en í leið 2.

Reikna má með að 8 til 18 starfsmenn bætist við núverandi fjölda starfsmanna flugöryggissviðs og að ekki verði hægt að koma þeim öllum fyrir innan veggja núverandi húsnæðis. Aukinn húsnæðiskostnaður er því fenginn með að margfalda núverandi húsnæðiskostnaði pr. starfsmann með fjölda nýrra starfsmanna.

Eins og greint er frá hér að ofan eru fleiri en einn valkostir mögulegir varðandi leið 3. Því er hér farin sú leið að reikna út bæði ódýrustu og dýrustu útfærslurnar á leið 3. Með því fæst það bil sem ætla má að kostnaðaraukningin við leiðina verði á.

Samkvæmt ódýrustu útfærslunni má vænta að kostnaðarauki verði 110 m.kr. á ári. Við það má bæta stofnkostnaði, 3 m.kr.

Samkvæmt dýrustu útfærslunni má vænta að kostnaðarauki verði 180 m.kr. á ári. Við það má bæta stofnkostnaði, kr. 3 m.kr.

Munurinn á milli þessara tveggja útfærslna endurspeglar þá stóru breidd sem er í möguleikum varðandi útfærslu á leið 3. Til að fá nákvæmari kostnaðaráætlanir er nauðsynlegt að skilgreina nánar hvernig leið 3 yrði hugsanlega útfærð.

Leið 4 – Hlutfélagavæðing

Þjónustusviðum Flugmálastjórnar verður breytt í hlutfélag í eigu ríkisins. Að öðru leyti er þessi leið svipuð leið 3.

Fyrirtækisstjórn verður tekin upp hjá hlutfélaginu. Hér er kostnaður við stjórnina áætlaður svipaður kostnaði við Flugráð.

Þrír reyndir sérfræðingar verða ráðnir við hina nýju Flugmálastjórn til að sinna verkefnum (stjórnsýslu og eftirliti) varðandi flugumferðarþjónustu og flugvallareftirlit.

Nauðsynlegt er að ráða lögfræðing við hina nýju flugmálastjórn til að sinna reglugerðarsmið og annarri lögfræðilegri ráðgjöf fyrir stofnunina. Einnig er fjármálastjóri nauðsynlegur til fjármálaeigarar stefnumótunar og fjárlagagerðar.

Sérfræðingur í skjalastjórnun er nauðsynlegur stjórnsýslustofnun og einnig er þörf á sérfræðingi er sinnir upplýsingagjöf til almennings og fjölmiðla. Hér er gert ráð fyrir heildarfjölgun um hálf tugi stöðugildi sérfræðings.

Taka þarf upp sínavörslu og bætist við einn starfsmaður í fullt starf við það.

Ekki er eðlilegt að sami starfsmaðurinn sinni bókhaldi og gjaldkerastörfum, svo þar bætast við tveir skrifstofumenn. Mögulegt er að annarhvor þessara aðila sinni launaútreikningum og launaafgreiðslu, en þá yrði fjármálastjóri að taka til sín ýmis verkefni varðandi starfsmannþjónustu.

Með fjölgun starfsmanna fjölgar notendaleyfum tölvukerfa og þar með kostnaður vegna þeirra.

Stofnkostnaður við að kaupa öflugt og öruggt tölvukerfi er áætlaður 30 m.kr. Sé hann afskrifaður á fimm árum er árlegur kostnaður 5,4 m.kr.

Búast má við öðrum stofnkostnaði, t.d. vegna breytinga á húsnæði vegna nýrra starfsmanna og skrásetningu hlutafélagsins á hlutafélagaskrá. Hér er kostnaðurinn áætlaður 3 milljónir króna.

Áætlaður rekstrarkostnaður við leið 4 er áætlaður 110 milljónir króna. Við þetta bætist stofnkostnaður, 3 milljónir króna. Heildarfjölgun stöðugilda er áætluð 7,5 stöðugildi.

Í töflu hér að neðan má sjá samanburð á aukningu í árlegum rekstrarkostnaði samanber umfjöllun hér að framan.

Leið 1	30 m.kr.
Leið 2.....	60 m.kr.
Leið 3.....	110 m.kr.
Leið 4.....	110 m.kr.

VIÐAUKI II – NOKKUR LAGAATRIÐI VEGNA SKIPTINGAR FLUGMÁLASTJÓRNAR

I. Almennt

Starfshópur á vegum samgönguráðherra um framtíðarskipan flugmála leggur til að þjónustubættir starfs Flugmálastjórnar, þeir sem einkum varða flugumferðarþjónustu og flugvallarekstur, verði færðir til hlutafélags, en sérstök ríkisstofnun annist sem fyrr stjórnýslu og eftirlitsþátt starfseminnar eins og hún hefur verið rekin, þó að teknu tilliti til framtíðarþarfa. Þetta er einn þeirra kosta sem starfshópurinn setur fram og sá sem hann telur vænlegastan eins og nánar er rakið í skýrslunni.

Minnisblað þetta er grundvallað á tillögu nefndarinnar, þ.e. valkosti 4, um aðskilnað þjónustustarfsemi flugmálastjórnar frá stjórnýslu og eftirliti. Þjónustustarfsemin verði hlutafélag í eigu ríkisins en stjórnýslan og eftirlitið verði B-hluta ríkisstofnunar.

Nærtækasta aðferðin til að koma þessum skipulagsbreytingum á virðist vera að skilja frá stofnuninni þjónustubættina, þannig að eftir standi sem áður ríkisstofnunin Flugmálastjórn Íslands, en með takmarkaðra verksvið en hún hefur annast til þessa. Tilvísanir loftferðalaga til verkswiðs, skipulags og valdheimilda geta þá staðið óhaggaðar í höfuðdráttum og aðeins þarf að gera afmarkaðar breytingar á fyrirmælum í loftferðalögum um ákveðna afmarkaða þætti, aðallega varðandi starfrækslu flugumferðarþjónustunnar, þ.m.t. rekstur Alþjóðaflugþjónustunnar.

Í 7. gr. loftferðalaganna er að finna heimildir fyrir Flugmálastjórn, með samþykki samgönguráðherra, til að eiga aðild að fyrirtækjum, þ.m.t. hlutafélögum, og fela þeim að annast framkvæmd og rekstur á einstökum þjónustubáttum á starfssviði stofnunarinnar. Til þess er m.a. að líta í því sambandi að nauðsynlegt er að hreyfa við nokkrum ákvæðum í loftferðalögum og öðrum lögum jafnframt og því hvorki viðarhlutamikið né úr vegi að leggja nokkrar meginlínur um nýtt þjónustufyrirtæki í löggjöf. Upphafsákvæði þeirrar löggjafar gætu þá lotið að heimild til að stofna sérstakt hlutafélag um þjónustubættina, kveðið yrði á um tilfærslu réttinda og skyldna og eigna og skulda til þess og í niðurlagsákvæðum gerðar nefndar breytingar á loftferðalögum og þeim öðrum lögum sem breytingum verða að taka og vikið er að hér að framan.

Vegna breytinga á skipulagi Flugmálastjórnar er ljóst að breytingarnar verður að ramma inn með lögum og tilgreina hvernig að því verður staðið. Grundvallarmunur er á stofnun annars vegar og hlutafélagi hins vegar hvað varðar gjaldaheimildir og ákvörðun verðs fyrir þjónustu. Þessi munur verður þó ekki alveg jafnskýr þegar um flugumferðarþjónustu er að ræða eða aðra þjónustu sem hefur einkarétt til ákveðinnar þjónustu eða þar sem

samkeppni verður ekki viðkomið. Þessi þjónusta er og verður háð samþykki og verðeftirliti hins opinbera. Um verðlagningu flugumferðarþjónustu gilda m.a. reglur Evrópusambandsins og viðmið Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.¹ Þá leiðir af Joint Finance-samningnum að Alþjóðaflugmálastofnunin þarf að samþykkja útgjöld vegna samningsins og nýja þjónustu (ákvörðunarferli).

Taka þarf m.a. á eftirtöldum þáttum

- Hver sér um framkvæmdina, undirbúningsnefnd eða stjórn.
- Afmörkun á starfseminni, verkefni.
- Skipurit, ráðherra, forstjóri, starfsmenn, sjálfstæði.
- Eignarhald og meðferð eignarhaldsins, (útg. hlutabréfa og skipting).
- Hvaða lög gilda um starfsemina eða ekki, ef sérstök ákvæði eiga að gilda um stofnun í upphafi eða almennt.
- Réttindi starfsmanna við breytinguna (ef, hf), ákvæði um gildi kjarasamninga.
- Ráðningakjör.
- Biðlaunaréttindi.
- Ábyrgð vegna skuldbindinga, eldri, nýrra, meðferð eigna, uppgjör, eignarhald.
- Uppgjör vegna samningsins um alþjóðaflugþjónustuna.
- Kostnaður af stofnun félagsins, stofnunarinnar, fjárheimildir.

II. Hlutafélag

Ef starfsemin verður sett í hlutafélag mun um hana gilda almenn hlutafélagalög að því marki sem ekki er kveðið sérstaklega á um annað í lögum um stofnun félagsins. Í slíkum lögum mætti t.d. kveða á um að ekki þyrfti að gefa út hlutabréf sérstaklega nema því yrði skipt, sérákvæði um hámark eignarhluta annarra aðila en ríkisins, sérákvæði um innborgun hlutafjár eða um að einhver ákvæði hlutafélagalaga gildi ekki við stofnun félagsins o.s.frv.

Um breytingar sem þessar, þ.e. færslu á verkefnum frá stofnun til hlutafélags í eigu ríkisins eða eftir atvikum frá hlutafélagi til hins opinbera, gilda lög nr. 72/2002 um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum.

Samkvæmt lögnum er starfsmönnum tryggt ákveðin lágmarks réttarvernd.

- Réttindi og skyldur framseljanda samkvæmt ráðningarsamningi færast yfir til nýs félags.

¹ Reglugerð Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 550/2004/EB ákvæði um flugumferðarþjónustu í sam-evrópska flugstjórnarsvæðinu og tilmæli ICAO Council (Statements by the Council to Contracting States on Charges for Airports and Air Navigation Services Doc. 9082/5, Manual on Air Navigation Services and Economics Doc 9163/3, auk ýmissa ályktana ICAO-þingsins (Assembly Resolutions).

- Virða skal áfram launakjör og starfsskilyrði samkvæmt kjarasamningi og með sömu skilyrðum. Undantekningar vegna réttinda starfsmanna til örorkulífeyris eða eftirlifendabóta þegar um er að ræða lífeyrissjóði fyrir eina eða fleiri starfsstéttir sem starfa samkvæmt sérstökum lögum eða reglugerðum sem staðfestar hafa verið af fjármálaráðuneyti. Það getur þó aldrei leitt til skerðingar á áunnum réttindum úr þeim sjóðum sem um er að ræða en getur skert framtíðarréttindi.
- Vernd gegn uppsögnum. Óheimilt er að segja starfsmanni upp störfum vegna aðilaskipta að fyrirtæki eða hluta þess bæði fyrir og eftir aðilaskiptin nema efnahagslegar, tæknilegar eða skipulagslegar ástæður séu fyrir hendi sem hafa í för með sér breytingar á starfsmannahaldi fyrirtækis.
- Vinnuveitandi ber ábyrgð á riftun á ráðningarsamningi eða ráðningarsambandi hafi aðilaskipti leitt til verulegra breytinga á starfsskilyrðum, starfsmanni í óhag.
- Með lögnum er tryggður réttur starfsmanna til upplýsinga og samráðs um dagsetningu aðilaskiptanna eða fyrirhugaða dagsetningu þeirra, ástæður sem liggja til grundvallar aðilaskiptum, lagaleg, efnahagsleg og félagsleg áhrif aðilaskiptanna fyrir starfsmenn og hvort ráðstafanir séu fyrirhugaðar vegna starfsmanna. Þessar upplýsingar á að veita með góðum fyrirvara áður en aðilaskiptin koma til framkvæmda.

Huga þarf sérstaklega að:

- Gjaldaheimildum og breytingum á þeim.
- Eftirlitspáttum með starfseminni bæði af hálfu Flugmálastjórnar og Alþjóðflugmál astofnunarinnar.

III. Ákvæði laga sem líklega þarf að breyta

Loftferðalögin:

6. gr. þar sem þjónustan er undanskilin og reglugerð um Flugmálastjórn.

7. gr. um framkvæmd og rekstur einstakra þjónustupátta.

8. gr. Flugráð

70. gr. um heimildir annarra rekstraraðila til að takmarka aðgang (reglugerð).

71. gr. um gjaldtökuheimildir vegna reksturs flugvalla, flugleiðsögutækja og flugumferðarþjónustu. Að Flugmálastjórn fari með framkvæmd Alþjóðflugþjónustunnar sem sérstakrar rekstrareiningar.

71. gr. a. landingargjöld.

71. gr. b. flugöryggisgjald.

75. gr. flugumferðarþjónusta – 2. mgr. upptökur Flugmálastjórnar.

77. gr. Flugmálastjórn skipi loftfari að lenda.

132. gr. 2. mgr. um að Flugmálastjórn stjórnir leitarstarfi, 3. mgr. um að Flugmálastjórn megi leggja kostnað af leitarstarfi á skráðan umráðanda.

136. gr. Um að Flugmálastjórn megi aftra för loftfars af flugvelli.

Að starfi Flugmálastjórnar er jafnframt vikið í nokkrum öðrum lagabálkum en loftferðalögum og þarf að taka afstöðu til þess hvernig málum skuli skipað þar verði framangreindum tillögum starfshópsins hrint í framkvæmd.

- Í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 er starfsemi sem sett er undir eftirlit Flugmálastjórnar undanþegin gildissviði laganna og verður ekki séð að ráðgerð skipulagsbreyting kalli á breytingar á þeirri skipan.
- Ákvæði laga um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála nr. 31/1987 virðist óhjákvæmilegt að taka til endurskoðunar, enda varða ákvæði þeirra þá þætti starfs Flugmálastjórnar sem ráðgert er að skilja frá stofnuninni.
- Vísanir í lögum um Flugskóla Íslands hf. nr. 17/1997 virðast mega standa óhaggaðar.
- Hið sama virðist eiga við um ákvæði laga 31/ 2002 um tóbaksvarnir.
- Það mun hins vegar þurfa að huga að breytingum á lögum um samgönguáætlun nr. 71/2002, sbr. það sem segir um flugmálaáætlun hér að ofan.
- Taka þarf afstöðu til þess hvar hlutverki Flugmálastjórnar við leit og björgun verður skipað, sbr. einnig ákvæði laga nr. 43/2003 um björgunarsveitir og björgunarmenn.
- Loks er vikið að Flugmálastjórn í lögum um rannsókn flugslysa nr. 35/2004 og þarf að huga að þeim ákvæðum.

IV. Nokkur önnur atriði til umhugsunar

Chicago-samningurinn

Samkvæmt ákvæðum Chicago²-samningsins hafa ríki óskoraðan rétt í loftrýminu yfir landsvæði sínu og hafsvæðum sem þau ráða. Samkvæmt 28. gr. samningsins bera aðildarríkin ábyrgð á því að veitt sé flugumferðarþjónusta á yfirráðasvæði sínu.

Við túlkun á samningnum hafa 1., 15., 28. og 69. gr. hans verið tengdar saman til að sýna fram á skuldbindingar aðildarríkjanna.³ Af þessu leiðir skylda ríkja til að aðhafast, þ.e. veita þjónustu, ekki bara vegna eigin þarfa heldur einnig vegna alþjóðaflugs. Af þessu leiðir að ríkin bera ábyrgð á þjónustunni, bæði fjárhagslega ábyrgð og ábyrgð á gæðum hennar. Stjórnvöld geta því ekki firrt sig fjárhagslegri ábyrgð eða skaðabótaábyrgð með því að færa

² Chicago-sáttmálinn eða „Samþykkt um alþjóðaflugmál“ frá 7. desember 1944. Staðfestur af Íslands hálfu 4. apríl 1945. Talin að verulegu leyti staðfesting á gildandi þjóðréttarreglum um flug „Codification of air law and general international law.“

³ 1. gr. Yfirráðasvæði (viðurkenning á)

15. gr. Flughafnagjöld og önnur svipuð gjöld (bann við mismunun við álagningu gjalda og þjónustu sbr. og aðrar greinar um gagnkvæmar viðurkenningar á skírteinum og leyfum)

28. gr. Samræmd kerfi og tæki til að auðvelda loftsiglingar (skuldbindingar)

69. gr. Endurbætur á hjálpartækjum til loftsiglinga (að fastaráðið aðhafist til að ráða bót á vegna öryggis flugs, for the safe, regular efficient and economic operation of air services).

starfseminna yfir í annað rekstrarform sem takmarkar hana. Þetta kemur þó ekki í veg fyrir að stjórnvöld geti falið öðrum að veita þjónustuna.⁴

Joint Financing-samningurinn

Samningur um stuðning alþjóðaflugsamfélagsins við flugumferðarþjónustu á Íslandi. Fyrsti samningurinn var gerður árið 1948, þá samningur milli Alþjóðaflugmálastofnuna rinnar og Íslands. Samningnum var breytt 1956 og þá var hann gerður milli Íslands og stuðningsríkjanna en Alþjóðaflugmálastofnuninni falið að sjá um eftirlit með framkvæmd hans. Þá var samningurinn einfaldaður og m.a. opnað fyrir möguleika á notendagjöldum o.fl.

Meginákvæðin: Ríkisstjórn Íslands (The Government of Iceland) skal annast þjónustuna og viðhalda henni úrfallalaust af röggsemi og gætir jafnframt yftrústu hagkvæmni (3. gr.,1) en ber 5% kostnaðarins vegna sérstaks hagræðis sem af henni leiðir (2. gr.). Aðalframkvæmdastjóri Alþjóðaflugmálastofnunarinnar hefur með höndum heildareftirlit með þjónustunni (4. gr.,1). Aðildarríkin skipta kostnaði sem ekki er tilkominn vegna hagsmuna flugsins (non-aeronautical benefit) á milli sín í samræmi við flugumferð viðkomandi ríkis um svæðið.

Að samningnum standa nú 24 ríki. Verulegur fjöldi flugvéla sem fljúga yfir hafið er frá ríkjum sem ekki hafa gerst aðilar að samningnum. Framlag Íslands er enn 5%. Alþjóðaflugmálastofnunin sér um eftirlitið og þarf að samþykkja útgjöld okkar vegna samningsins (ákvörðunarferli). Auk þess innheimtir Alþjóðaflugmálastofnunin sérstakt gjald vegna starfsaðstöðunnar. Breska flugmálastjórnin sér um að innheimta yfirflugsgjöldin. Kostnaður við innheimtu má vera allt að 5% af gjaldinu. Kostnaður við eftirlit og innheimtu leggst á flugfélögin, þ.e. ofan á yfirflugsgjöldin.

Umhugsunaratriði

Samningurinn kveður á um:

- Skyldur og framkvæmd stjórnvalda. Skoða þarf hvort hlutafélagavæðing breyti þessu.
- Fyrirtækið yrði áfram bundið af samþykki Alþjóðaflugmálastofnunarinnar vegna nýrra fjárfestinga og útgjalda.
- Hvaða áhrif hefur þetta gagnvart ríkjum sem eru aðilar að samningnum?
- Getur Alþjóðaflugmálastofnunin framfylgt eftirlitsskyldum sínum gagnvart einkafyrirtækinu? Þarf sérákvæði í lög um stofnun fyrirtækisins?
- Uppgjör eldri skuldbindinga og meðferð eigna sem falla undir samninginn (eign ríkisins og afskriftir).
- Innheimta þjónustugjalda suður fyrir þjónustusvæðið.

⁴ Þetta kemur m.a. fram í grein 2.1.1.- 3. í Viðauka 11 við Chicago-samninginn.

VIÐAUKI III - EINKAVÆÐING/VIÐSKIPTAVÆÐING

Hér á eftir fer frásögn af erindum á ráðstefnu um einkavæðingu í samgöngukerfinu með áherslu á hafnir. Hún var haldin á vegum ráðgjafafyrirtækis sem hefur unnið mikið fyrir Alþjóðabankann og bar ráðstefnan nokkurn keim af því.

Á ráðstefnunni var fjallað um einkavæðingu frá ólíkum sjónarhóli og farið yfir hvernig hægt væri að standa að henni. Fram kom að víða væru uppi áform um einkavæðingu margra þátta samgöngukerfisins. Ástralía og Nýja-Sjáland hafa einkavætt mestallt samgöngukerfi sitt. Bretar hafa unnið að einkavæðingu samgöngukerfisins og t.d. einkavætt hafnir með því að selja þær. Í Bandaríkjunum hafa lestarferði og flug verið einkavætt. Í mörgum löndum væru dæmi um að hlutafélög hefðu verið stofnuð um hafnir eða uppi væru áform um það. Oftast væru hlutabréfin þó enn í höndum stjórnvalda en fyrirætlan um að selja þau að hluta eða öllu leyti. Dæmi um þetta væru í Portugal, Svartfjallalandi, Singapúr, Indlandi og Kanada. Fram kom á ráðstefnunni að stjórnvöld væru oft ekki tilbúin til þess að selja hlutabréfin að öllu leyti. Ástæðurnar fyrir því væru margvíslegar, t.d. áhrif verkalýðsfélaga, skortur á rammalöggjöf, s.s. samkeppnislöggjöf, ónóg samkeppni, sérstakar innanríkisaðstæður og skoðanir stjórnvalda.

Einkavæðing

Farið var yfir möguleg form einkavæðingar. Þau ganga mismunandi langt og hafa hvert sína kosti og galla. Lögð var áhersla á að ekki væri nein ein leið rétt heldur færi það eftir aðstæðum á hverjum stað. Eftirfarandi eru stikkorð úr fyrirlestri um helstu form einkavæðingar:

Framsal á rekstri (Management agreement)

- Eigendur/stjórnvöld halda
 - Reglusetningu
 - Umsjón innviða samgöngukerfisins
 - Eignarhaldi á landi og búnaði
- Stjórnvöld sjá um fjármögnun framkvæmda
- Einkafyrirtæki sjá um rekstur að öllu leyti eða hluta, s.s. tiltekins búnaðar fyrir gjald
- Kostir fyrir eigendur, þ.e. stjórnvöld
 - Halda yfirráðum á mikilvægum eignum
 - Atvinnustjórnendur sjá um reksturinn
 - Öðlast þekkingu

Leiga á aðstöðu eða búnaði (Lease agreement)

- Eigendur/stjórnvöld halda
 - Reglusetningarvaldi
 - Umsjón innviða samgöngukerfisins
 - Eignarhaldi á landi og búnaði
- Stjórnvöld fjármagna fjárfestingar

- Leigjandi:
 - Leigir, rekur, heldur við mannvirkjum/búnaði yfir leigutímann
- Ávinningur stjórnvalda:
 - Halda yfirráðum yfir landi/búnaði
 - Atvinnustjórnendur sjá um reksturinn
 - Viðskiptaáhætta flyst til leigjenda

Tímabundið framsal á aðstöðu og/eða búnaði (Concessions)

- Eigendur/stjórnvöld halda
 - Reglugerðarvaldi
 - Umsjón innviða samgöngukerfisins
- Eigendur/stjórnvöld yfirfæra
 - Eignir yfir framsalstímabilið
 - Fjárfestingar og fjármögnunarþörf
 - Starfsmenn
 - Áhættu af umhverfismálum
- Rekstraraðili
 - Eignast eða leigir búnað yfir samningstímann
 - Rekur og viðheldur búnaði/höfn yfir samningstímann
 - Greiðir leigufé/aðstöðufé
 - Skilar eign að loknum framsalstímanum
- Ávinningur fyrir eigendur/stjórnvöld
 - Fyrirtæki sér um reksturinn
 - Flutningur á tækniþekkingu
 - Rekstraraðili tekur viðskiptaáhættu
 - Fær greiðslur
 - Eignast búnað í lok framsalstímans

Einafrankvæmd með ákveðinn líftíma BOT/BOOT er mjög hliðstæð „Concessions“, nema að við BOT/BOOT er aðstaðan byggð frá grunni, en í hinu dæminu geta einkaaðilar tekið við búnaði og þjónustu sem hafnarstjórnin veitti áður.

Sala á samgönguvirki með öllu sem því fylgir

- Eigendur/stjórnvöld halda
 - Reglusetningu
- Einkaaðilar sjá um allan rekstur á eigin forsendum
- Eigendur/stjórnvöld fá söluandvirði
- Ókostir
 - Hætta á einokunarfyrirtæki
 - Áhrif stjórnvalda minnka
 - Hætta á undirverði við sölu

Þá voru önnur form einkavæðingar nefnd, s.s. sala hlutabréfa, samvinnuverkefni (joint ventures), einkaleyfisrekstur (franchising) og samstarf opinberra aðila og einkaaðila (Public Private Partnership), heildarlausn (Greenfield projects).

Fyrirlesarinn sagði að stór þáttur í samningagerð um BOT-verkefni væri að ákveða hver bæri hvaða ábyrgð. Hvert verkefni væri fjármagnað útaf fyrir sig og búið þannig um hnútana að ekki væri hægt að ganga að samningsaðilum ef dæmið gengi ekki upp. Samningar um verkefni væru á föstu verði og verktaki bæri ábyrgð á því að verkið færi ekki fram úr áætlun. Loks tæki lánveitandi áhættu hvað varðar tekjur af verkefninu, sem kæmi einnig fram í því hversu hratt gengi að greiða lánin til baka.

Hann sagði að verkefnaframsal (concessions) væri yfirleitt til langs tíma, a.m.k. 25 ára með framlengingarákvæði. Verkaupi/leigjandi tæki á sig skuldbindingar um uppbyggingu aðstöðu í þrepum og í samningum væru ákvæði um lágmarkskröfur til búnaðar eða þjónustu. Leigutaka væru tryggð lágmarksviðskipti, en einnig væru ákvæði um kröfur til þjónustu. Loks væru uppsagnarákvæði í samningnum og ákvæði um bætur til leigutaka við þau skilyrði.

Einnig kynntu fyrirtæki verkefni sem þau höfðu tekið að sér, allt frá rekstri gámalosunarbúnaðar til þess að byggja flugvöll og reka hann í umsáminn tíma. Hér á landi er hliðstæðu líklega helst að finna í byggingu og rekstri Hvalfjarðarganganna.

Þá var á ráðstefnunni farið yfir þann lærdóm sem menn hafa dregið af þeirri einkavæðingu sem þegar hefur átt sér stað í höfnum. Þetta bar helst á góma:

- Stuðla að samkeppni við einkavæðingu og forðast að breyta opinberu fyrirtæki í einokunarfyrirtæki í einkaeigu.
- Stuðla að hagræðingu og draga fram kosti stærðarinnar, en að öðrum kosti að setja reglur til að koma í veg fyrir einokun.
- Ekki leita að háþörkun tekna við framsal til einkaaðila, heldur leita frekar eftir tækninýjungum, verndun umhverfisins og bættum skilyrðum fyrir flutninga.
- Hafa samráð við helstu hagsmunaaðila, s.s. opinbera eigendur, einkageirann, verkalýðshreyfinguna og aðra.

Til þess að einkavæðing nái fram að ganga þurfa stjórnvöld að vinna að eftirfarandi:

- Skýra löggjöf
- Stefnu sem vinnur með einkavæðingu
- Réttlátum leikreglum sem mismuna ekki
- Nauðsynlegu eftirliti
- Samkeppni

Nokkuð var fjallað um samkeppni í höfnum sem auðvelt er að yfirfæra á aðra þætti samgangna. Hún var talin tryggja best verð og gæði. Ef hún væri hins vegar ekki fyrir hendi

þyrfti að taka á því í samningum, en gæta þess samt að þeir hvettu til aukinna gæða og hagkvæmni sem kæmu notendum til góða. Samkeppnin gæti verið margvísleg:

- Samkeppni á milli nálægra hafna.
- Samkeppni á milli einstakra þjónustuaðila innan hafnar.
- Samkeppni hafna við aðra samgönguþætti, sérstaklega vegi ef vegakerfið væri vel þróað.
- Samkeppni í lokaverði. Dæmi um verksmiðjuhöfn sem hefur eigin hafnaraðstöðu. Í því tilfalli er hafnaraðstaðan einn þátturinn í kostnaðarverði vörunnar. Ef hafnaraðstaðan er of dýr kemur það fram í lélegri samkeppnisaðstöðu og lægri hagnaði.

Gjaldskrármál

Kynnt var það sjónarmið að nauðsynlegt væri að einfalda verðskrár og jafnvel gefa aðeins eitt verð í afgreiðslu skipa byggt á afgreiddum einingum eða samningsverði. Einföldun gjaldskrár/gjaldtöku yki hagkvæmni þar sem notendur þyrftu ekki að leggja saman marga ólíka liði til þess að fá samanburðarhæft verð á milli þjónustuaðila. Sundurliðun væri gengin út í öfgar og nefnt til samanburðar að þegar bifreið væri keypt væru reikningar lítið sem ekkert sundurliðaðir. Á móti var vísað til þess að stjórnvöld gerðu í auknum mæli kröfur um gagnsæi á milli þjónustuliða þar sem tryggt væri að ein tegund þjónustu greiddi aðra niður til þess að hamla samkeppni. Í Bretlandi væri mikið um að eftirlitsstofnanir hefðu eftirlit með greinum sem áður voru í umsjón ríkisins og þá m.a. þjónusturekstri í samgöngum.

Fjallað var um þjónustugjöld og markaðsverðlagningu. Sú skoðun kom fram að engin hagfræðileg rök væru fyrir kostnaðargrunduðum þjónustugjöldum einkafyrirtækja. Það væri lögfræðilegt atriði og ættu opinber yfirvöld hins vegar að nota þessa aðferð við verðlagningu. Það sjónarmið var ríkjandi að markaðsverðlagning í samkeppnisumhverfi væri besta lausnin í gjaldskrármálum. Sú leið laðaði fram besta verð og bestu þjónustuna. Nauðsynlegt gæti reynst að setja lög sem stæðu vörð um samkeppni.

Að síðustu var farið yfir hver verðlagning einkaaðila þyrfti að vera ef hún væri byggð á kostnaði við að byggja og reka mannvirki í 25 ár og skila því til hafnaryfirvalda að 25 árum liðnum. Þar koma til ýmis sjónarmið s.s. dreifing kostnaðar á árin 25, áhætta, fjármagnskostnaður, lokaverð o.fl.

VIÐAUKI IV – ORÐSKÝRINGAR

A-hluta stofnanir: Til þeirra teljast æðsta stjórn ríkisins, þ.e. embætti forseta Íslands, Alþingi, ríkisstjórn og Hæstiréttur, sem og ráðuneyti og ríkisstofnanir, þar með taldir sjóðir í eigu ríkisins sem sinna starfsemi er að stærstum hluta er fjármögnuð af almennum skatttekjum. Sama á við um verðmiðlunar- og verðjöfnunarsjóði, öryggis- og eftirlitsstofnanir og þjónustustofnanir við ríkisaðila sem starfa samkvæmt sérstökum lögum þótt kostnaður við starfsemi þeirra sé ekki greiddur af almennu skattfé. Í A-hluta skal jafnframt gerð grein fyrir fjárreiðum þeirra sem ekki eru ríkisaðilar ef ríkissjóður kostar að öllu eða að verulegu leyti starfsemi þeirra með framlögum eða ber rekstrarlega ábyrgð á starfseminni samkvæmt lögum eða samningi.

B-hluta stofnanir: Til þeirra teljast ríkisfyrirtæki er starfa á markaði og standa að öllu eða verulegu leyti undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja, hvort sem er í samkeppni eða í skjóli einkaréttar, enda séu þau hvorki sameignar- né hlutafélög.

AIP-flugmálahandbókin: Aeronautical Information Publication. Handbók fyrir flugmenn um flugupplýsingar.

Chicago-samningurinn: Stofnsamningur um Alþjóðaflugmálastofnunina, ICAO.

EASA: European Aviation Safety Authority, Flugöryggisstofnun Evrópu.

EES-samningurinn: Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið á milli Fríverslunarsamtaka Evrópu, EFTA, og Evrópusambandsins.

ECAC: Samtök evrópskra flugmálastjórna.

Eurocontrol: Flugumferðarstofnun Evrópu.

FMS: Flugmálastjórn Íslands.

ICAO: International Civil Aviation Organization, Alþjóðaflugmálastofnunin.

JAA: Joint Aviation Authority, Flugöryggissamtök Evrópu.

JAR-FCL: Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing. Fjallar um kröfur til skírteinishafa.

JAR-OPS-1: Joint Aviation Requirements – Operations: Kröfur til flugrekstrar.

Joint Financing Agreement: Samningur 24 ríkja um flugumferðarþjónustu yfir Norður-Atlantshafið.

NATS: National Air Traffic Services, þjónustufyrirtæki um rekstur bresku flugumferðarþjónustunnar.

NAT/SPG: North Atlantic System Planning Group – Nefnd á vegum ICAO sem fjallar um flugumferðarþjónustu yfir Norður-Atlantshafið.

Public Service Obligation: Skylda stjórnvalda til þess að bjóða tiltekna almenningsþjónustu.

Single European Sky: Samevrópskt loftrými. Samheiti yfir þrjár reglugerðir Evrópusambandsins um samræmingu flugumferðarþjónustu Evrópusambandsríkjanna.