



Skýrsla starfshóps um sameiningu Keflavíkurflugvallar ohf. og Flugstöða ohf.

Efnisyfirlit

Inngangur

Samandregnar niðurstöður

Vinna hópsins

Forsagan

- Stýrihópur um framtíðarskipan flugmála
- Sérstaða Keflavíkurflugvallar
- Atvinnuuppbygging við Keflavíkurflugvöll
- Varnatengd starfsemi

Staðan í dag

- Lög og reglur
- Gjaldtaka á flugvöllum
- Ríkisstyrkir
- Fyrirkomulagið á Norðurlöndum
- Reksturinn á Íslandi
- Flugstoðir ohf.
- Keflavíkurflugvöllur ohf.

Efnahagur og rekstur

- Efnahagsreikningur 1. janúar 2009
- Rekstur 2008
- Rekstraráætlun 2009
- Eignir og rekstur utan efnahags og rekstrar félaganna

Samanburður Keflavíkurflugvallar ohf. og Flugstoða ohf.

Sjónarmið stjórnenda félaganna

Markmið starfshópsins

- Sjálfstæði
- Sjálfbærni
- Hagkvæmni
- Skilvirkni
- Fagþekking við þjónustu og stjórn

Tillögur

Niðurstaða

- Sjálfbærni
- Eignarhald rekstrar
- Móðurfélag – eitt eða fleiri
- Skipting í rekstrareiningar
- Dótturfélög
- Skipurit
- Ný verkefni
- Eignarhald innviða

Næstu skref

Inngangur

Í janúar 2009 skipaði samgönguráðherra, Kristján Möller starfshóp, sem fjalla skyldi um mögulega sameiningu Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. Í starfshópnum áttu sæti Jón Karl Ólafsson, sem var skipaður formaður hópsins, Margrét S. Björnsdóttir og Ólafur Nilsson. Starfshópnum til aðstoðar og ráðgjafar var starfsmaður samgönguráðuneytisins, Friðfinnur Skaftason.

Markmið starfshópsins var að skoða mögulega sameiningu umræddra félaga, meta kosti og galla slíkrar sameiningar og taka þar tillit til hagkvæmni, skilvirkni og fagþekkingar við þjónustu og stjórn flugvalla og rekstur flugleiðsögu á Íslandi. Þegar leið á vinnuna var ákveðið að hópurinn skyldi einnig skoða hvort einhver önnur skipting á rekstrinum milli félaga væri hagkvæmari og greina önnur þau atriði sem hópurinn teldi að skipti máli fyrir framangreind atriði.

Samandregnar niðurstöður

Á árinu 2009 er gert ráð fyrir að framlag ríkissjóðs til rekstrar Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. nemi 2,5 ma.kr. Þá hefur ríkissjóður lagt um 1,4 til 1,5 ma.kr. til viðhalds og framkvæmda á flugvöllum og flugstöðvum að meðaltali á árunum 1995 til 2004. Auk þess er talið að varnarliðið hafi lagt fram um 1,2 ma.kr. að meðaltali á ári í framkvæmdir á Keflavíkurflugvelli á sama tímabili. Nema þessi framlög því um 5,2 ma.kr. á ári, en á móti hafa um 1,4 ma.kr. runnið í ríkissjóð í formi skatta og arðs af flugrekstrinum. Beint framlag til málaflokksins hefur því verið nálægt 4 ma.kr. á ári.

Starfshópurinn telur að sameinað félag með vel skilgreindum rekstrarþáttum og markmiðum sé betur í stakk búið til að hafa heildarsýn á málaflökkinn. Félagið verður jafnframt hæfara til að móta stefnu um samþættingu verkefna, ná auknu hagræði í rekstri og fjárfestingum, veita betri þjónustu og vera færara um hvers kyns þróun og sókn í málaflökknum. Það er einnig skoðun hópsins, að þær hugmyndir, sem hér eru reifaðar, stuðli að auknu gagnsæi í rekstri málaflokksins.

Með vísun til þess sem fram kemur í þessari skýrslu starfshópsins leggur hann áherslu á eftirfarandi:

1. Það er skoðun hópsins að stefna skuli að sameiningu Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. í eitt félag undir einni stjórn, sem taki yfir rekstur félaganna beggja, þ.e. hafi með höndum rekstur flugvalla og flugleiðsögukerfis hér á landi. Hópurinn telur rétt að stefna að slíkum samruna sem fyrst, t.d. um næstu áramót.
2. Hópurinn leggur til að við ákvörðun á stjórnskipulagi félagsins verði þrjár megin stoðir rekstrarins hafðar að leiðarljósi, þ.e. **flugvallarsvið, flugleiðsögusvið og stjórnunar- og fjármálasvið.**
3. Hópurinn telur að kanna beri hagkvæmni þess að sameina rekstur ratsjárkerfis og fasteignareksturs Varnarmálastofnunar Íslands á Keflavíkurflugvelli í hinu sameinaða

félagi. Lagt er til að félagið hafi umsýslu með og stjórnunarvald á öllum eignum innan flugvallar- og öryggissvæðisins með þeim kvöðum sem á þeim kunna að hvíla vegna varnartengdra verkefna.

4. Lagt er til að félagið eigi aðild að uppbyggingu nærsvæðis Keflavíkurflugvallar.
5. Starfsemi félaganna er nátengd ferðaþjónustu í landinu. Keflavíkurflugvöllur er sem hlið landsins út á við og leiðarkerfi innanlandsflugs og millilandaflugs er lykilþáttur í uppbyggingu ferðaþjónustunnar. Það er mikilvægt að félagið verði virkur þátttakandi í uppbyggingu ferðaþjónustu hér á landi, þar sem hagsmunir félagsins eru mjög tengdir áframhaldandi vexti í þeirri grein.
6. Sameinað félag á að verða betur í stakk búið til að leita nýrra verkefna, sem eftt getur starfsemina á næstu árum. Bent er á að skoða þurfi mjög vel hugmyndir sem áður hafa komið fram um að Keflavíkurflugvöllur geti orðið nokkurs konar miðstöð fyrir flug til og frá Grænlandi. Einnig er rétt að skoða vel möguleika í auknu samstarfi og tengingum við flug til og frá Færeyjum.
7. Hinir ýmsu rekstrarþættir eða megin kjarnar rekstrarins verði í vel skilgreindum afkomueiningum innan félagsins eða sérstökum dótturfélögum. Keflavíkurflugvöllur verði sjálfstæð rekstrareining innan flugvallarsviðs. Í skýrslunni eru nokkrar hugmyndir um hugsanlega uppsetningu á stjórnskipuriti, en lagt er til að endanleg útfærsla á stjórnskipun verði í höndum stjórnar og stjórnenda og verði hún ákveðin um leið og stefnumótun félagsins verður unnin.
8. Framlag ríkisins til samgöngumála er háð pólitísku mati hverju sinni og það er ljóst, að í strjálbýlu landi er mjög mikilvægt að móta skýra stefnu um framlag til málaflokksins og ekki síður hvernig eftirliti með slíku framlagi er hátað. Þetta á sérstaklega við um rekstur innanlandsflugs á Íslandi, en framlag til rekstur Keflavíkurflugvallar hefur einnig verið verulegt. Hópurinn leggur til nokkrar breytingar á núverandi fyrirkomulagi:
 - Tekið er undir niðurstöður starfshóps um fjármögnun flugvalla um að afnema eigi skatta af starfseminni og taka upp þjónustugjöld þess í stað.
 - Gjaldtaka á flugvöllum verði í samræmi við kostnað við rekstur þeirra. Sérstakar notendanefndir veiti rekstrinum aðhald.
 - Ríkið greiði fyrir tilgreinda þjónustu, sem ekki telst samkeppnisþjónusta, svo sem slökkviþjónustu, flugvernd og flugumferðarþjónustu, en þjónustugjöld notenda standi undir öðrum rekstrarkostnaði.

Þessi aðferð verði almennt notuð við rekstur flugvalla og flugleiðsögukerfa hér á landi. Þegar tekjur vegna flugvallarskatts, varaflugvallagjalds og sérframlags vegna tilgreindrar þjónustu koma til, má ætla að rekstur Keflavíkurflugvallar nái jafnvægi. Annað gildir um innanlandsflug, þar sem framlag hins opinbera á hvern farþega hefur verið mjög hátt, m.a. vegna smæðar markaðar. Því verður að taka sérstaklega á stöðu innanlandsflugsins.

9. Rekstur innanlandsflugs verður seint alveg sjálfbær hér á landi án ríkisstyrkja. Fram til þessa hefur ríkið greitt stóran hluta rekstrarkostnaðar flugvalla og þannig gert flugrekendum mögulegt að fljúga til helstu áfangastaða innanlands. Þetta hefur verið gert með þjónustusamningi við Flugstoðir ohf. Hópurinn leggur til að núverandi kerfi verði gert gegnsærra en það er í dag og telur auk þess að með breyttu fyrirkomulagi megi ná niður kostnaði hins opinbera. Hér er tveimur leiðum lýst, sú fyrri miðast við óbreytt fyrirkomulag í grundvallaratriðum, en sú síðari er tillaga hópsins:

- Að halda núverandi kerfi þjónustusamninga sem gerðir yrðu við sameinað félag og áfram verði gengið út frá því, að flugfélög kjósi að halda uppi flugi á helstu flugleiðum, þar sem kostnaður við landingar- og flugleiðsögugjöld er óverulegur. Markmið með slíku fyrirkomulagi, er að tryggja að þröskuldur að markaði verði sem minnstur og þannig tryggi menn sem mesta samkeppni á smáum markaði. Það er þó rétt að benda á, að núverandi kerfi hefur ekki leitt til mikillar samkeppni í innanlandsflugi
- Hópurinn telur hins vegar rétt að skoða nánar möguleikann á að gjaldtaka á innanlandsflugvöllum verði í samræmi við rekstrarkostnað. Það er ljóst, að sá kostnaðarauki sem hlýst af því fyrir farþega eða flugrekendur mun hafa veruleg áhrif á eftirspurn í innanlandsflugi. Því er lagt til að framlag ríkisins til málaflokksins fari í að greiða niður flugleiðir. Flugrekendur bjóða í flugleiðir innanlands á grundvelli sérstakra útboða með svipuðum hætti og gert er m.a. í Noregi og að hluta hér á landi
- Auk þess leggur hópurinn til að rekstur flugvalla utan leiðakerfis áætlunarflugs verði boðinn út.

Millilandaflug verður ekki leyst með sama hætti og innanlandsflug, þar sem niðurgreiðslur hins opinbera eru almennt ekki heimilar samkvæmt þeim Evrópureglum sem Ísland hefur undirgengist. Til frekari upplýsinga er vísað til skýrslu starfshóps um fjármögnun flugvalla frá því í maí 2009, þar sem farið er yfir helstu leiðir sem taldar eru færar við gjaldtöku og fjármögnun þessarar starfsemi.

10. Stefnt skal að því í gegnum þetta fyrirkomulag, að stjórn og stjórnendur hafi fulla stjórn bæði á tekju- og kostnaðarhlið rekstrarins. Það er ljóst að ábyrgð á afkomu félagsins verður háð því að stjórnendur geti brugðist við aðstæðum hverju sinni, bæði á tekju- og gjaldahlið rekstrar.

11. Eignarhald innviða kerfisins svo sem flugvalla, flugstöðva og alls búnaðar verði hjá félaginu. Lagt er til að fjárfestingar og endurbætur svo og allt viðhald á eignum kerfisins verði unnið á kostnað félagsins. Þannig verði gert ráð fyrir að fjármögnun verkefna verði á almennum lánamarkaði og að fjármagnskostnaður og eðlilegar afskriftir fjárfestinga verði gjaldfærðar hjá félaginu og tekið mið af þeim í útreikningum á gjaldskrá félagsins.

12. Eignarhald á félaginu sjálfu verði flutt frá samgönguráðuneytinu til þess ráðuneytis sem fer með eignarhald félaga í eigu ríkisins.

Vinna hópsins

Miklar breytingar hafa verið í þessum málaflokki á undanförunum árum. Fyrsta verk hópsins var því að kynna sér forsögu og stöðu mála og þær skýrslur og samantektir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum. Í þeim tilgangi og til að kynnast sjónarmiðum stjórnenda félaganna var ákveðið að eiga óformlega fundi með stjórnarformönnum og forstjórum hvors félags fyrir sig. Síðan var ákveðið að halda kynningarfund, þar sem helstu stjórnendur félaganna kynntu starfsemi félaganna.

Í framhaldinu voru haldnir fundir með fjármálastjórum félaganna tveggja, framkvæmdastjórum flugumferðarsviðanna, framkvæmdastjórum flugvallarsviðanna og skrifstofustjóra samgönguskrifstofu samgönguráðuneytisins. Eftirtaldir aðilar kynntu rekstur félaganna og tóku þátt í umræðum og veittu ómetanlega innsýn í núverandi starfsemi:

Ólafur Sveinsson stjórnarformaður Flugstoða ohf.,
Þorgeir Pálsson forstjóri Flugstoða ohf.,
Ásgeir Pálsson framkvæmdastjóri flugumferðarsviðs Flugstoða,
Sigrún Traustadóttir framkvæmdastjóri fjármála- og stjórnunarsviðs Flugstoða,
Haukur Hauksson framkvæmdastjóri flugvalla- og flugleiðsögusviðs Flugstoða,
Brandur Guðmundsson framkvæmdastjóri Flugfjarskipta,
Jón Gunnarsson stjórnarformaður Keflavíkurflugvallar ohf.,
Björn Óli Hauksson forstjóri Keflavíkurflugvallar ohf.,
Elín Árnadóttir framkvæmdastjóri fjármálasviðs Keflavíkurflugvallar,
Haraldur Ólafsson framkvæmdastjóri flugleiðsögusviðs Keflavíkurflugvallar og
Eiríkur Ómar Sveinsson framkvæmdastjóri flugvallarsviðs Keflavíkurflugvallar.

Auk þess kynnti Þorgeir Pálsson hópnum sérstaklega skipan þessara mála á hinum Norðurlöndunum.

Karl Alvarsson, skrifstofustjóri samgönguskrifstofu samgönguráðuneytisins, kom einnig til fundar við hópinn og kynnti honum viðhorf Michael Niels Thorsen, sérfræðings frá Integra, til skipanar þessara mála hér á Íslandi, en Integra er vel þekkt ráðgjafarfyrtæki á sviði flugmála.

Öllum þeim, sem komu til fundar við hópinn, er þakkað sérstaklega fyrir sitt framlag og hugmyndir sem nýtast til að halda áfram skilvirkri uppbyggingu þessa málaflokks hér á landi.

Eins og fram hefur komið, hefur mikil vinna farið fram í þessum málaflokki á undanförunum árum. Starfshópurinn kynnti sér þessa vinnu og þá sérstaklega eftirfarandi gögn:

- Skýrsla stýrihóps samgönguráðuneytisins um framtíðarskipan flugmála, mars 2005.
- Samlegðaráhrif sameinaðs flugsamgöngukerfis, greinargerð flugmálastjóra til samgönguráðuneytisins, apríl 2006.

- Lög nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsöguþjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands.
- Lög nr. 176/2006 um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli.
 - Tillögur nefndar samkvæmt lögum nr. 176/2006 um færslu á stjórnun og rekstri Keflavíkurflugvallar yfir til samgönguyfirvalda, utanríkisráðuneytið, febrúar 2007.
 - Keflavik International Airport – Airport Area Development Strategy, PricewaterhouseCoopers fyrir Invest in Iceland Agency, júní 2007.
 - Skýrsla starfshóps ríkisstjórnarinnar um málefni Keflavíkurflugvallar, desember 2007.
- Lög nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl.
- Varnarmálalög, nr. 34/2008.
- Verkefnagreining, Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, maí 2008.
- Verkefnagreining, Flugstöð Leifs Eiríkssonar ohf., júní 2008.
- Verkefnagreining Flugmálastjórn Íslands, Umbreytinganefnd, janúar 2006.
- Ársreikningur Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvallar 2008.
- Ársreikningur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar ohf. 2008.
- Ársreikningur Flugstoða ohf. 2008.
- Rekstraráætlun Keflavíkurflugvallar ohf. 2009-2018.
- Rekstraráætlun Flugstoða ohf. 2009.
- Skýrsla starfshóps samgönguráðuneytisins um fjármögnun flugvalla, maí 2009.
- Rit fjármálaráðuneytisins nr.2008-5, Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar.

Í framhaldi af kynningarfundum og kynningu á þeim gögnum, sem að ofan greinir, reyndi hópurinn að meta þau atriði sem helst þarf að taka tillit til og vann síðan niðurstöður út frá því.

Hér á eftir verður í grófum dráttum gerð grein fyrir forsögu og núverandi stöðu mála, þar á meðal verkefnum og skipulagi félaganna, fjárhagsupplýsingum og ábendingum og hugmyndum stjórnenda. Þá verður gerð grein fyrir þeim forsendum sem hópurinn gengur út frá og hvað hugsanlega af þeim leiðir. Fjallað er sérstaklega um helstu sameiningarhugmyndir sem ræddar voru, úrvinnslu þeirra og annarra atriða sem starfshópurinn taldi ástæðu til að taka á og niðurstöður.

Forsagan

Stýrihópur um framtíðarskipan flugmála

Þann 30. desember 2003, skipaði þáverandi samgönguráðherra stýrihópur sem fjallaði um framtíðarskipan flugmála. Hópurinn skilaði af sér umfangsmikilli skýrslu í marsmánuði 2005. Meginniðurstaða hópsins var að aðskilnaður eftirlits og þjónustu væri nauðsynlegur og að best væri að hlutafélagavæða flugþjónustuna. Það myndi auka skilvirkni hennar og veita henni þann sveigjanleika, sem nauðsynlegur er til að takast á við verkefni sín og ekki síður að takast á við aukna samkeppni bæði innanlands og á alþjóðlegum mörkuðum.

Hlutafélagavæðing átti að vera liður í að færa rekstur félaganna í átt að almennum félagarekstri. Markmiðið var að gera reksturinn samkeppnishæfari og betur til þess fallinn að fela öðrum að annast hann, ef hagkvæmt væri talið. Hópurinn taldi að breytt viðskiptaumhverfi og sú sérhæfing sem hlutafélagavæðing þjónustunnar fylgi, gæfi tækifæri til að auka hagkvæmni í rekstri og að stefna að auknum tekjugrunni. Auðveldara átti að vera að hagræða í starfsemi í hlutafélagiformi en undir öðrum rekstrarformum.

Íslenska ríkið fór að tillögu stýrihópsins og flutti rekstur þjónustustarfseminnar úr opinberri stofnun, Flugmálastjórn Íslands, yfir í opinbert hlutafélag, Flugstöðir ohf. með lögum nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands og lögum nr. 102/2006 um stofnun hlutafélags um flugleiðsögupjónustu og flugvallarekstur Flugmálastjórnar Íslands.

Tillögur hópsins náðu ekki til reksturs Keflavíkurflugvallar.

Sérstaða Keflavíkurflugvallar

Fram að brotthvarfi Bandaríkjahers af landinu 30. september 2006 rak herinn Keflavíkurflugvöll að mestu. Flugstöð Leifs Eiríkssonar ohf. rak flugstöðina. Við brotthvarf hersins setti Alþingi [lög nr. 176/2006](#) um ráðstafanir í kjölfar samnings við Bandaríkin um skil á varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli.

Samkvæmt 2. gr. laganna skipaði utanríkisráðherra fimm manna nefnd sérfræðinga sem hafði það hlutverk að undirbúa snurðulausa færslu á stjórnun og rekstri Keflavíkurflugvallar yfir til samgönguyfirvalda. Meðal tillagna nefndarinnar var að Keflavíkurflugvöllur yrði rekinn sem sjálfstætt hlutafélag sem yrði dótturfélag Flugstöða ohf. Helstu rök nefndarinnar fyrir þessari útfærslu voru þau að með þessu móti yrði íslenska flugsamgöngukerfið rekið sem ein heild, sem til framtíðar gæti stuðlað að sjálfbærni þess. Nefndin lagði ríka áherslu á það að Keflavíkurflugvöllur yrði rekinn með sem sjálfbærustum hætti, þ.e. að tekjur nýttust í uppbyggingu og rekstur flugvallarins.

Þá fékk ríkið ráðgjafarfyrirtækið Pricewaterhouse Coopers (PWC) til að greina og gera tillögur að því hvernig best væri staðið að atvinnuuppbyggingu við Keflavíkurflugvöll. Í greiningarvinnu sinni leggur PWC til¹ og gerir ráð fyrir að Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar og Flugstöð Leifs Eiríkssonar ohf. verði sameinuð í sjálfstætt flugvallarfélag. Bornir eru saman² valkostirnir að félagið verði í eigu samgönguráðuneytisins annars vegar og að það verði dótturfélag Flugstöða ohf. hinsvegar. Niðurstaðan er, að lagt er

¹ Sjá bls. 67 og 68 í skýrslu PWC.

² Sjá bls. 66 í skýrslu PWC.

til að félagið verði í eigu samgönguráðuneytisins. Ekki er annað að skilja af skýrslunni en að höfundar hennar gangi út frá sjálfbærum rekstri í alþjóðlegri samkeppni.

Í framhaldinu stofnaði ríkisstjórnin starfshóp um málefni Keflavíkurflugvallar³ sem undirbjó frumvarp til laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. með hliðsjón af framangreindum tillögum. Í frumvarpinu sem samgönguráðherra lagði fram á Alþingi og varð síðan að lögum nr. 76/2008 var farið að tillögum PWC um að félagið væri sérstakt félag í eigu samgönguráðuneytisins.

Atvinnuuppbygging við Keflavíkurflugvöll

PWC lagði til að stofnað yrði þróunarfélag um nærsvæði Keflavíkurflugvallar með þátttöku sveitarfélaganna og Keflavíkurflugvallar ohf. f.h. ríkisins. Tilgangurinn er að nýta sér nálægðina við flugvöllinn til atvinnuuppbyggingar. Með því að gera Keflavíkurflugvöll ohf. að hluthafa í félaginu er stefnt að því að tengja saman hagsmuni félaganna.

Í samræmi við tillöguna undirrituðu forsætisráðherra, fjármálaráðherra, samgönguráðherra, Grindavíkurbær, Reykjanesbær, Sandgerðisbær, Sveitarfélagið Garður og Sveitarfélagið Vogar viljayfirlýsingu um samstarf ríkis og sveitarfélaga um atvinnuþróun á nærsvæði Keflavíkurflugvallar þann 30. september 2008.

Ekki hefur náðst samstaða um að fara að tillögu PWC, en hluti sveitarfélaganna hefur myndað samstarfsvettvang og leitað samstarfs við aðila á svæðinu svo sem Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ohf. og Keflavíkurflugvöll ohf.

Varnatengd starfsemi

Á meðan Bandaríkjaher var hér á landi rak hann Keflavíkurflugvöll að mestu, þar með talið nauðsynlegar byggingar og búnað vegna flugvallarins, svo sem flugturn og aðflugstæki. Þá rak hann einnig umfangsmikil kerfi eins og olíuhöfn og –birgðastöð í Helguvík og með samningi við Ratsjárstofnun Íslands, ratsjárkerfi með miðstöð á Keflavíkurflugvelli, fjórum ratsjárstöðvum, hverri á sínu landshorni, og ljósleiðaratengingu milli þeirra. Flugstöðir hafa nýtt sér merki úr þessu kerfi og hefur það styrkt þjónustu og samkeppnisstöðu Flugstöða í alþjóða flugleiðsöguþjónustunni mikið.

Við brottför hersins afsalaði Bandaríkjaher íslenska ríkinu fasteignum sínum á svæðinu og gerði leigusamning um lausan búnað sem nauðsynlegur var til að halda rekstrinum gangandi. Mörgum eignanna fylgdu kvaðir frá NATO um nýtingarrétt við tiltekna aðstæður.

Við yfirtöku utanríkisráðuneytisins á rekstri ratsjárkerfisins bentu ýmsir á hagkvæmni þess að Flugstöðir tækju yfir rekstur kerfisins. Það er fyrst nú í skoðun í utanríkisráðuneytinu.

Í maí 2008 tóku gildi varnarmálalög nr. 34/2008. Samkvæmt þeim var Varnarmálastofnun Ísland stofnuð og henni falin ýmis varnatengd verkefni svo sem rekstur ratsjárkerfisins, rekstur svo kallaðs öryggissvæðis á Keflavíkurflugvelli og allra þeirra mannvirkja íslenska

³ Sjá skýrslu starfshópsins á slóðinni http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/skyrsla_starfshops.pdf

ríkisins sem utanríkisráðuneytið birti lista yfir, sbr. 15. gr. laganna og auglýsingu nr. 610/2008.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að Varnarmálastofnun verði endurskoðuð, sem og loftrýmisgæsla, í samræmi við áherslur í áhættumatsskýrslu fyrir Ísland og samkvæmt utanríkisráðherra er ætlan hans að leggja Varnarmálastofnun niður í núverandi mynd og færa a.m.k. hluta verkefna hennar til annarra ráðuneyta og stofnana.

Staðan í dag

Lög og reglur

Um starfsemi félaganna gilda lög um loftferðir nr. 60/1998, með síðari breytingum. Helstu reglugerðir sem um starfsemina gilda og starfshópurinn þarf að hafa í huga eru:

1. Reglugerð um flugvelli nr. 464/2007.
2. Reglugerð um starfsleyfi flugleiðsöguþjónustu nr. 631/2008.

Framangreindar reglugerðir setja ýmsar kvaðir á flugvalla- og flugleiðsöguþjónustuna. Þar á meðal eru kvaðir um ábyrgðarmenn sem þurfa að hafa yfirgripsmikla þekkingu á viðkomandi sviði og bera ábyrgð á starfseminni, gagnvart Flugmálastjórn Íslands, hvor á sínu sviði. Ekki verður séð, að þessar kvaðir hafi bein áhrif á hugmyndir um sameiningu félaganna.

Þá hefur Ísland tekið upp og undirgengist ríkisstyrkjareglur Evrópusambandsins á sviði flugmála⁴ og mun taka á næstunni upp reglur sambandsins um gjaldtöku á flugvöllum⁵.

Bæði hér á landi og í nágrennalöndum okkar hefur allt rekstrarumhverfið, þar með talið lög og reglur, verið að þróast í átt til aukinnar samkeppni þar sem gagnsæi í ákvarðanatöku og jafnræði á milli samkeppnisaðila á að ríkja. Samkeppni er þó fyrst og fremst takmörkuð við flugreksturinn sjálfan, þ.e. rekstur flugfélaga og síðan alþjóðaflugleiðsöguþjónustuna. Keflavíkurflugvöllur flokkast þó samkvæmt reglunum í samkeppnisrekstri en annar flugvallarrekstur og rekstur flugleiðsögu innanlands er ekki talinn samkeppnisrekstur í dag.

Gjaldtaka á flugvöllum

Sem liður í innleiðingu nýrra reglna um gjaldtöku á flugvöllum hafa verið gerðar breytingar á 71. gr. loftferðalaga um gjaldtöku, 71. gr. a. um notendanefnd og 71. gr. b. um gagnsæi gjalda, sbr. lög nr. 15/2009. Samkvæmt reglunum á stærsti flugvöllur hvers lands og flugvellir og flugvallakerfi með yfir miljón farþega á ári að stofna notendanefndir. Sá sem rekur flugvöll skal leggja fram sundurliðun kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku. Notendur koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en teknar eru mikilvægar ákvarðanir um rekstur, þjónustu, gjaldtöku eða önnur atriði sem snerta mikilvæga hagsmuni þeirra. Að lokum þarf samgönguráðherra að staðfesta þjónustugjaldskrána.

⁴ Sbr. 61. gr. EES sammingsins og EFTA Surveillance Authority's State Aid Guidelines, PART IV: SECTOR SPECIFIC RULES, Financing of airports and start up aid to airlines departing from regional airports.

⁵ Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges, sbr. Official Journal of the European Union L 70, 14.3.2009, p. 11.

Ríkisstyrkir

Í skýrslu starfshóps samgönguráðuneytisins um fjármögnun flugvalla frá því í maí 2009 er fjallað um ríkisstyrkjareglur Evrópusambandsins og EFTA. Eins og þar kemur fram er heimilt að styrkja rekstur flugvalla beint og eru heimildirnar rýmri því minni sem flugvellirnir eru. Þetta fyrirkomulag hefur tíðkast lengi hér á landi og víða um heim.

Samkvæmt reglunum fellur flugvallarrekstur Keflavíkurflugvallar undir atvinnustarfsemi í samkeppni sem meðal annars þýðir að flugvöllurinn á að byggja upp innviði sína með eigin fé. Hinsvegar er ýmis konar þjónusta veitt á flugvelli sem ekki telst af viðskiptalegum toga heldur á ábyrgð ríkisins, svo sem flugvernd, flugumferðarstjórn, löggæsla og tollgæsla.

Þá kemur einnig fram í skýrslunni að ríkinu er heimilt að styrkja flugfélög til flugs á einstökum flugleiðum enda teljist flugið til nauðsynlegrar almannþjónustu (e: Public Service Obligations). Hér á landi hafa allar nema fjórar áætlunarleiðir innanlands verið boðnar út og styrktar á síðustu árum.

Hér er því um tvær aðferðir að ræða. Önnur leiðin er að styrkja flugvelli beint og halda þannig kostnaði niðri. Þá er gert ráð fyrir að flugrekendur treysti sér til að halda uppi farþegaflugi á viðskiptalegum forsendum án styrkja. Hin leiðin er að krefjast þess að flugvellirnir reki sig á viðskiptalegum forsendum, án styrkja, en styrkja flugfélögin beint til þess að fljúga ákveðnar flugleiðir. Munurinn á þessum aðferðum felst í því að ef halda á uppi flugi á tiltekinn stað er yfirleitt aðeins um einn flugvöll að ræða en margir flugrekendur sem koma til greina. Með því að styrkja flugleiðina frekar en flugvöllinn verður flugvöllurinn sjálfbær og það fæst samkeppni um styrkinn sem leiðir væntanlega til hagkvæmari rekstrar og lægri styrks en ella. Forsenda fyrir því að þetta leiði til hagkvæmari reksturs flugvallarins er að flugrekandinn geti veitt flugvallarrekandanum rekstraraðhald.

Innan ESB er sú leið farin að stofna notendanefndir eða stjórnir, sem hafa aðgang að upplýsingum um rekstrarkostnað flugvalla. Þessar nefndir eru með í ráðum varðandi verðlagningu þjónustu á þessum flugvöllum og eiga að veita stjórnendum þeirra aðhald í rekstri. Innan ESB er ekki gerð krafa um slíkar notendanefndir fyrr en flugvöllur nær ákveðinni stærð. Það er ljóst að flugvellir innanlands hér á landi uppfylla ekki slíkar stærðarkröfur. Ein leiðin væri að skilgreina alla flugvelli innanlands sem eitt flugvallarkerfi og reka þá sem slíka. Þrátt fyrir uppsetningu á slíku kerfi nær það ekki þeim stærðarmörkum sem skylda aðila til að setja upp slíkar nefndir. Þessi leið gæti hins vegar tryggt aðkomu notenda, þrátt fyrir smæð markaðarins.

Fyrirkomulagið á Norðurlöndum

Stýrihópurinn kynnti sér fyrirkomulag þessara mála á Norðurlöndunum og þar eru mál í nokkuð öðrum farvegi. Segja má að helsti munurinn liggir í því að samkeppni er þar komin lengra á veg. Það er þó ljóst að við getum lært af reynslu þessara nágrannaþjóða okkar. Hópurinn gat ekki fundið nein dæmi þess að rekstri væri skipt upp með þeim hætti sem við Íslendingar höfum valið að fara, þ.e. að tvö opinber hlutafélög í eigu ríkisins fari með rekstur í slíku kerfi.

Í Danmörku eru einkaaðilar komnir meira inn í rekstur stærri flugvalla. Þannig er Kastrup flugvöllur í meirihlutaeigu ástralskra aðila. Aðrir stærri flugvellir eru gjarnan reknir í sjálfstæðum félögum, sem oftast en ekki eru í eigu viðkomandi sveitarfélags. Danska flugmálastjórnin rekur sjálf aðeins tvo flugvelli. Flugumferðþjónustan er rekin af sérstöku opinberu hlutafélagi Naviair.

Í Noregi er eitt hlutafélag, Avinor í eigu ríkisins, sem rekur fjölda flugvalla í Noregi. Þetta sama félag sér einnig um rekstur á flugleiðsöguþjónustunni. Gardemoenflugvöllur við Ósló er rekinn í sérstöku dótturfélagi, en það félag er í eigu Avinor. Ekki er um beina ríkisstyrki til Avinor að ræða. Rekstur óarðbærrar þjónustu, sem félagið hefur með höndum, er haldið uppi af arðbærari hluta rekstrarins. Hins vegar eru flestar innanlandsflugleiðir í Noregi boðnar út og styrktar af opinberu fé. Slík útboð eru gerð á 3 ára fresti og eru opin öllum flugfélögum á hinu Evrópska efnahagssvæði.

Í Svíþjóð og Finnlandi eru flugvalla- og flugleiðsögufélögin Luftfartsverket og Finavia ríkisfélög og eru flugvellir þeirra reknir sem sérstakar rekstrareiningar innan félaganna en ekki sem sérstök félög. Auk þess reka einkaaðilar og sveitarfélög ýmsa smærri flugvelli í báðum þessum löndum.

Reksturinn á Íslandi

Eins og fram hefur komið sjá tvö opinber hlutafélög um rekstur á vegum ríkisins, Flugstoðir ohf. og Keflavíkurlflugvöllur ohf. Samgönguráðuneytið fer með eignarhald beggja félaganna, mótar stefnu þeirra, skipar í stjórnir o.s.frv. Samkvæmt samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar á öll eignaumsýsla ríkisins nú að færast til fjármálaráðuneytisins. Ekki liggur enn fyrir, hvort þetta eigi einnig við um eignarhald opinberra hlutafélaga.

Flugstoðir ohf.

Í 5. gr. laga nr. 102/2006, sem heimila stofnun Flugstoða ohf. segir um tilgang félagsins;

„Tilgangur félagsins skal vera að annast rekstur og uppbyggingu flugleiðsöguþjónustu, þ.m.t. flugumferðarþjónustu, fjarskipta- og leiðsögukerfa, að annast rekstur og uppbyggingu flugvalla, svo og aðra skylda starfsemi”.

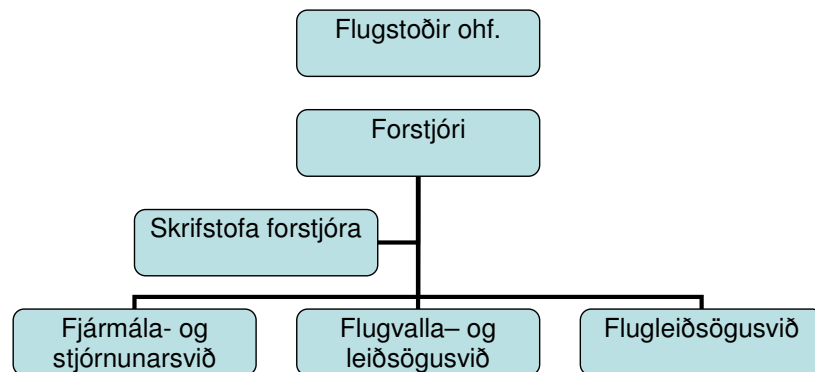
Á grundvelli samnings við samgönguráðuneytið annast Flugstoðir eftirfarandi meginverkefni:

- Rekstur flugleiðsöguþjónustu á alþjóðlegu flugsvæði, innan íslenska flugupplýsingasvæðisins og hluta flugupplýsingasvæðis Grænlands og Færeyja, í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt svonefndum „Joint Financing” samningi, sem 24 aðildarríki Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) eru aðilar að.
- Rekstur flugleiðsöguþjónustu á innanlandssvæði að undanskildu aðflugssvæði Reykjavíkur- og Keflavíkurlflugvallar.
- Rekstur, viðhald og uppbyggingu flugvalla og landingarstaða íslenska ríkisins að Keflavíkurlflugvelli undanskildum.

Þá annast Flugstoðir einnig útgáfu 1. deildar flugmálahandbókarinnar, viðbúnaðarþjónustu vegna leitar- og björgunarþjónustu og ýmsa stoðþjónustu sem nauðsynleg er vegna meginverkefnanna.

Flugstoðir taka einnig að sér verkefni fyrir aðra. Þekktasta dæmið er umsjón með uppbyggingu rekstrar og mannvirkja Pristinaflugvallar í Kosovo fyrir Sameinuðu þjóðirnar.

Flugstoðir eiga tvö dótturfélög, þ.e. Flugfjarkipti ehf. og TERN Systems hf. (Flugkerfi hf.) Meðfylgjandi mynd lýsir skipuriti Flugstoða ohf. á einföldu formi.



Um síðustu áramót voru rúmlega 300 starfsmenn á launaskrá hjá samstæðunni (Flugstoðum ohf., Flugfjarskiptum ehf. og TERN Systems hf.) og farþegafjöldi, sem fer um flugvelli félagsins voru um 1 milljón árið 2008. Eigið fé nam rúmum 2,3 ma.kr. og tekjur 2008 námu rúmum 4,5 ma.kr. þar af 2,3 ma.kr. vegna alþjóða flugþjónustunnar og rúmlega 1,3 ma.kr. frá samgönguráðuneytinu vegna reksturs innanlandssamgöngukerfisins. Hagnaður ársins nam 421 mkr. Ríkið á flestar fasteignir (flugbrautirnar og flugstöðvar) kerfisins og hefur fjármagnað viðhald og uppbyggingu þeirra til þessa eins og vikið verður að síðar.

Keflavíkurflugvöllur ohf.

Í 4. gr. laga nr. 76/2008, sem heimila stofnun Keflavíkurflugvallar ohf., segir um tilgang félagsins:

„Tilgangur félagsins er að annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Keflavíkurflugvallar sem borgaralegs alþjóðaflugvallar auk hagnýtingar flugvallarsvæðisins í þágu öryggis- og varnartengdrar starfsemi og þjóðlegra skuldbindinga ríkisins. Enn fremur skal félagið annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vörur á flugvallarsvæðinu, starfsemi sem er í beinum tengslum við flugrekstur, rekstur flugvalla og flugstöðva og aðra starfsemi sem nauðsynlegt er að sé innan haftasvæðis flugverndar”.

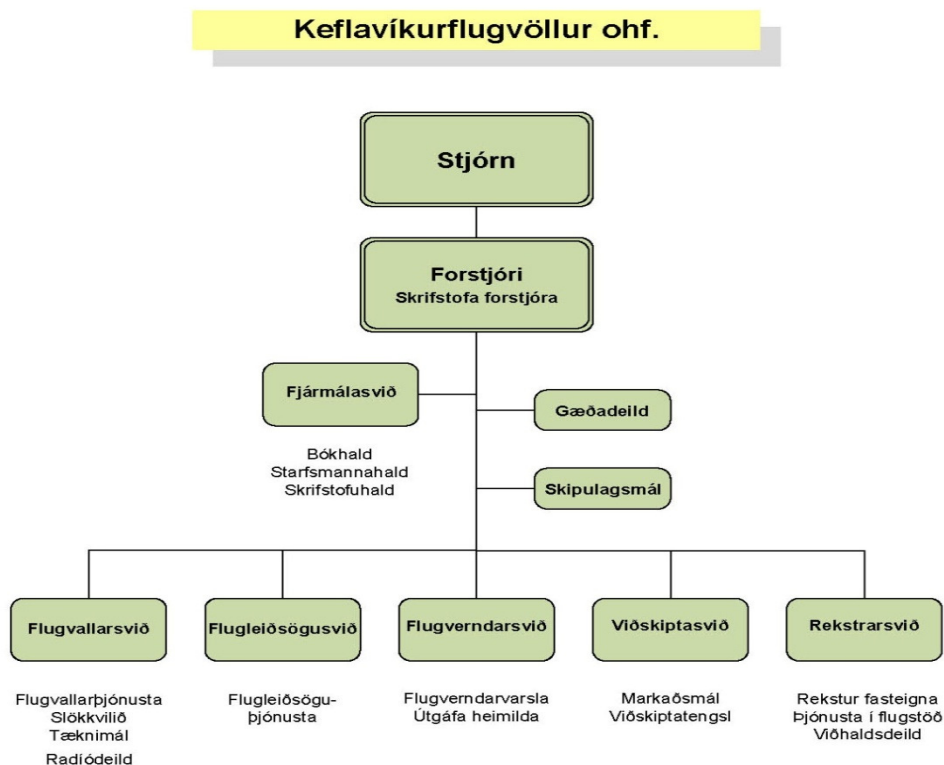
Á grundvelli samnings við samgönguráðuneytið annast Keflavíkurflugvöllur ohf. eftirfarandi meginverkefni:

- Rekstur, viðhald og uppbygging á mannvirkjum, húseignum og þeim búnaði sem nauðsynlegur er fyrir starfsemi Keflavíkurflugvallar.

- Rekstur flugvallarsvæðis Keflavíkurflugvallar, þ.e.a.s. fara með stjórnun og skipulag flugvallarsvæðisins sem meðal annars felur í sér að annast gerð deili- og aðalskipulagstillagna fyrir flugvallarsvæðið, skipuleggja og samræma starfsemi allra aðila á flugvellingnum, annast útgáfu aðgangsheimilda og aðstöðuleyfa og innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu.
- Markaðssetning á húseignum, flugvellingnum og þeim búnaði sem félaginu er ekki nauðsynlegur fyrir starfsemi þess.
- Rekstur, viðhald og uppbygging Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. rekstur verslana með tollfrjálsar vörur á flugvallarsvæðinu.
- Aðflugsstjórnarþjónustu fyrir Keflavíkur- og Reykjavíkurflugvöll, turnþjónustu í flugstjórnarsviði Keflavíkurflugvallar og rekstur nauðsynlegs flugleiðsögubúnaðar.

Þá annast Keflavíkurflugvöllur ohf. ýmsa stoðþjónustu sem nauðsynleg er vegna meginverkefnanna, þjónustu við flugrekendur og farþega og hagnýtingu flugvallarins í þágu öryggis- og varnarmála.

Keflavíkurflugvöllur ohf. hefur ýmist boðið út eða látið dótturfélag sitt Fríhöfnina ehf. um rekstur verslana með tollfrjálsar vörur.



Um síðustu áramót voru um 400 starfsmenn á launaskrá hjá Keflavíkurflugvelli ohf. og farþegafjöldi var um 2 miljónir árið 2008. Eigið fé nam tæplega 6,4 ma.kr. og tekjur fyrirrennaranna Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvallar og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar ohf. 2008 námu rúmum 2,7 og tæpum 6,7 ma.kr. Þar af voru rúmum 5,9 ma.kr. vegna sölu í verslun og tæpir 1,3 ma.kr. frá samgönguráðuneytinu vegna reksturs flugvallarins. Skatttekjur ríkisins af farþegum og flugvélum sem um völlinn fóru, sem ekki runnu til félagsins, voru á sama tíma um 1,2 ma.kr. Tap ársins nam tæpum 7,0 ma.kr. en þar af var gengistap vegna hruns íslensku krónunnar tæpir 9,2 ma.kr. Framlag ríkisins til viðhalds innviða flugvallarins hefur verið óverulegt undanfarin ár, en áætlað hefur verið að um 1,1 ma.kr. þurfi á ári í viðhald flugbrauta og annarra mannvirkja á flugvellingnum.

Efnahagur og rekstur

Áður hefur verið gerð grein fyrir helstu fjárhagsstærðum úr rekstri hvors félags, en starfshópurinn hefur útbúið samandregin efnahagsreikning beggja félaganna, þ.e. Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. miðað við 1. janúar 2009. Er þar byggt á ársreikningi FST fyrir árið 2008 og stofnefnahagsreikningi KEF 1. janúar 2009. Jafnframt hefur hópurinn tekið saman í einn rekstrarreikning rekstur Flugstoða ohf. (FST), Flugmálastjórnar Keflavíkurflugvelli (FMK) og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar ohf. (FLE) fyrir árið 2008 og rekstraráætlun FST og KEF fyrir árið 2009.

Efnahagsreikningur 1. janúar 2009

Samkvæmt hinum samandregna efnahagsreikningi nema heildareignir beggja félaganna 33.825 millj.kr., þar af nema bókfærðar eignir Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar 20.683 millj.kr. eða rúmum 60% af heildareignum. Í efnahagsreikningi er eignfærður afnotaréttur af Keflavíkurflugvelli og ýmsum fasteignum á flugvallarsvæðinu, sem taldar eru á eignaskrá NATO, en gerður hefur verið sérstakur afnotasamningur um eignirnar til 30 ára við Varnarmálastofnun fyrir hönd Utanríkisráðuneytisins og er afnotarétturinn samkvæmt samningnum hluti af hlutfjárframlagi ríkissjóðs í hið nýja félag, Keflavíkurflugvöll ohf. Afnotaréttur flugvallar er eignfærður á 5.706 millj. kr. og afnotaréttur fasteigna á 472 millj. kr. eða samtals 6.178 millj. kr.

Heildarskuldir nema 25.073 millj.kr. og eigið fé nemur 8.753 millj.kr. Niðurstöður efnahagsreikningsins eru sem hér segir í milljónum króna:

	FST	KEF	Samtals
Eignir:			
Fastafjármunir	3.250	27.013	30.263
Veltufjármunir	1.667	1.895	3.562
Eignir samtals	<u>4.917</u>	<u>28.908</u>	<u>33.825</u>
Skuldir:			
Langtímaskuldir	765	20.283	21.048
Skammtímaskuldir	1.782	2.243	4.025
Skuldir samtals	<u>2.547</u>	<u>22.526</u>	<u>25.073</u>
Eigið fé	<u>2.370</u>	<u>6.382</u>	<u>8.752</u>

Rekstur 2008

Samkvæmt rekstrarreikningum ársins 2008 nam hagnaður FST 420 millj. kr. en tap varð á FMK og FLE sem nam samtals 6.940 millj. kr. þar af nam tap FLE 6.939 millj. kr.

Rekstrarhagnaður FLE fyrir fjármagnsliði nam 1.922 millj. kr., en fjármagnsgjöld umfram fjármunatekjur námu 10.254 millj. kr. Helstu fjárhæðir rekstrarreikningsins eru sem hér segir:

	FST	FMK	FLE	Samtals
Rekstrartekjur				
Lendingargjöld	119	752		871
Vopnaleitargjald	0	518		518
Tekjur vegna alþjóðaðflugþjónustu	2.297	0		2.297
Verslunarrekstur, vörusala - vörukaup			3.384	3.384
Aðrar rekstrartekjur	738	87	837	1.662
	3.154	1.357	4.221	8.732
Framlag ríkissjóðs til rekstrar	1.360	1.301	0	2.661
	4.514	2.658	4.221	11.393
Rekstrargjöld				
Laun og launatengd gjöld	(2.460)	(1.677)	(748)	(4.885)
Annar rekstrarkostnaður	(1.720)	(988)	(760)	(3.468)
Afskriftir	(352)	(74)	(790)	(1.216)
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld	485	56	(10.255)	(9.714)
Tekjuskattur	(50)	0	1.393	1.343
Hlutdeild minnihluta	4	0		4
Hagnaður ársins	421	(25)	(6.939)	(6.543)

Meginhluti skulda FLE er í erlendum gjaldmiðlum og varð félagið fyrir miklu höggi á árinu 2008 vegna gengisfalls krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum, en fjármagnsgjöld umfram fjármunatekjur námu 10.255 millj. kr. hjá félaginu. Fjármagnskostnaður FLE væri aðeins um 10 - 12% kostnaðarins 2008 ef jafnvægi hefði verið á gjaldeyrismarkaði.

Eins og fram kemur í hinum samandregna rekstrarreikningi nam framlag ríkissjóðs til félaganna á grundvelli þjónustusamninga samtals 2.661 millj. kr., 1.360 millj. kr. til FST og 1.301 millj. kr. til FMK (KEF). Nemur framlag ríkissjóðs um 30% af heildartekjum FST og um 50% af heildartekjum FMK eða um 37% af heildartekjum félaganna beggja (án FLE).

Rekstraráætlun 2009

Samkvæmt rekstraráætlunum FST og KEF fyrir árið 2009 er gert ráð fyrir um 170 millj. kr. tapi á FST og um 43 millj. kr. hagnaði á KEF á árinu. Fjármagnskostnaður beggja félaganna nemur 1.295 millj. kr. samkvæmt áætluninni. Helstu fjárhæðir rekstraráætlanna eru sem hér segir:

	FST	KEF	Samtals	%	Raun	%
			2009		2008	
Rekstrartekjur						
Lendingargjöld	106	1.003	1.109	10	871	8
Vopnaleitargjald	11	428	439	4	518	5
Tekjur vegna alþjóðaflugþjónustu	2.575	0	2.575	24	2.297	20
Verslunarrekstur, vörusala - vörukaup ...	0	2.384	2.384	22	3.384	30
Aðrar rekstrartekjur	510	1.392	1.902	17	1.662	15
	3.202	5.207	8.409	77	8.732	77
Framlag ríkissjóðs til rekstrar	1.088	1.456	2.544	23	2.661	23
	4.290	6.663	10.953	100	11.393	100
Rekstrargjöld						
Laun og launatengd gjöld	(2.505)	(3.120)	(5.625)	(51)	(4.885)	(43)
Annar rekstrarkostnaður	(1.765)	(1.330)	(3.095)	(28)	(3.468)	(30)
Afskriftir	(311)	(866)	(1.177)	(11)	(1.216)	(11)
Fjármunatekjur og fjármagnsgjöld	130	(1.295)	(1.165)	(11)	(9.714)	(85)
Tekjuskattur	0	(9)	(9)	(0)	1.343	12
Annar	0	0	0	0	4	0
Hagnaður ársins	(161)	43	(118)	(1)	(6.543)	(57)

Eignir og rekstur utan efnahags og rekstrar félaganna

Hér að framan hefur verið gerð nokkur grein fyrir rekstri þeirra félaga sem er rætt um að sameina og efnahag þeirra eins og rekstur og efnahagur þeirra birtist í ársreikningum þeirra og fjárhagsáætlunum. Í ársreikningunum birtist þó ekki sú heildarmynd sem nauðsynlegt er að gera sér grein fyrir þegar fjallað er um rekstur og fjárfestingar þess opinbera í flugsamgöngum á Íslandi (flugvellir, flugstöðvar, flugleiðsögutæki o.fl.)

Flugstöðir ohf. hafa með höndum rekstur flugstjórnarmiðstöðvar og flugturns á Reykjavíkflugvelli og eru þessar eignir færðar til eignar hjá félaginu. Aðrar fasteignir ríkisins, sem félagið nýtir í rekstri, svo sem lönd, flugbrautir, flugstöðvar og aðrar fasteignir, eru ekki eignfærðar hjá félaginu og er því kostnaður vegna þessara fjárfestinga ekki gjaldfærður hjá félaginu (afskriftir, vextir).

Hjá Keflavíkflugvelli ohf. er Flugstöð Leifs Eiríkssonar eignfærð ásamt ýmsum fasteignum, flughlöðum og bílastæðum. Auk þess er afnotaréttur flugvallarins og búnaður hans ásamt ýmsum fasteignum, eignfærður, en ríkissjóður lagði fram afnotarétt þessara eigna sem hlutfé í félaginu við stofnun þess eins og fram er komið. Félaginu er því ætlað að standa undir rekstri þessara eigna og afskriftum þeirra. Einnig hefur félagið veitt Varnarmálastofnun Íslands þjónustu í tengslum við varnartengd verkefni, án þess að fá endurgjald fyrir. Þjónustu þessa má meta á tugi miljóna árlega.

Hér verður ekki gerð tilraun til að taka saman og meta allar aðrar eignir, sem falla undir rekstur flugsamgöngukerfisins svo sem flugvelli, lönd, flugstöðvar og ýmsan búnað, sem ekki hefur verið eignfærður hjá félögunum, en ríkissjóður hefur greitt fyrir með framlögum á fjárlögum á liðnum árum. Hins vegar telur hópurinn eðlilegt, komi til samruna félaganna, að þau mannvirki og búnaður sem félaginu er ætlað að sjá um rekstur á, verði eignfærð í

efnahagsreikningi slíks félags. Með því fengist skýrari mynd af rekstrarkostnaði hinna ýmsu þátta kerfisins og rekstur þess yrði gagnsærri en áður.

Í nýlegri skýrslu starfshóps um fjármögnun flugvalla, sem áður hefur verið vísað til, er gerð grein fyrir heildarframlögum ríkissjóðs til flugmála á ári og er þá stuðst við nokkur liðin ár. Þar er einnig reynt að gera grein fyrir árlegum framlögum varnarliðsins til framkvæmda á Keflavíkurflugvelli á liðnum árum, en eins og fram kemur í skýrslunni stóð varnarliðið undir stórum hluta af kostnaði við Keflavíkurflugvöll. Hópurinn hefur reynt að draga upp grófa mynd af heildartekjum Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. ásamt framlögum ríkissjóðs til flugmála. Er þá stuðst við tilvitnaða skýrslu, rekstur félaganna á árinu 2008 og er rekstraráætlun 2009 höfð til hliðsjónar.

Rekstrartekjur félaganna, sbr. áætlun að framan.....	8.400
Framlag ríkissjóðs til rekstrar.....	<u>2.500</u>
Samtals	<u>10.900</u>
Framlag ríkissjóðs til viðhalds og framkvæmda að meðaltali á ári:	
Flugvellir.....	650
Flugstöðin á Keflavíkurflugvelli.....	800
Keflavíkurflugvöllur (varnarliðið).....	<u>1.200</u>
	2.650
Flugvallaskattur o.fl. sem runnið hefur í ríkissjóð.....	<u>- 1.450</u>
Samtals	<u>1.200</u>

Samkvæmt framansögðu hafa árleg nettó framlög ríkissjóðs, að meðtöldu áætluðu árlegu framlagi varnarliðsins á liðnum árum til Keflavíkurflugvallar, numið tæpum 4 milljörðum króna, þar af um 2,5 milljörðum króna til rekstrar félaganna beggja. Hefur þá verið tekið tillit til flugvallarskatts, varaflugvallargjalds og arðgreiðslna sem runnið hefur í ríkissjóð úr flugrekstrinum.

Samanburður Keflavíkurflugvallar ohf. og Flugstoða ohf.

Ýmislegt er hliðstætt í rekstri Keflavíkurflugvallar ohf. og Flugstoða ohf.:

- Bæði félögin eru með stjórnunarlag sem er öllum félögum nauðsynlegt. Auk skrifstofu forstjóra með ritara og upplýsingafulltrúa er fjármálasvið með fjárhagslega umsýslu, bókhald og starfsmannahald.
- Bæði félögin eru með flugvallarekstur, flugumferðarstjórnun og rekstur flugleiðsögubúnaðar. Bæði félögin þurfa viðeigandi rekstrarleyfi og gæðadeildir.
- Bæði félögin reka einnig ýmis konar stoðþjónustu þar sem þau telja það fjárhagslega hagkvæmt fyrir sig, svo sem viðhaldsdeildir, tölvuþjónustu og kennslu. Þar sem félögin telja að ekki borgi sig að standa sjálf í rekstrinum kaupa þau viðkomandi þjónustu að, í sumum tilfellum af hinu félaginu. Sem dæmi um það má nefna, flugprófanir, þjónustu tæknimanna og ýmis konar kennslu.

Þrátt fyrir framangreint er einnig ýmislegt ólíkt í rekstri félaganna:

- Umsvif flugleiðsögubjónustu Flugstoða ohf. eru margföld umsvif flugleiðsögubjónustu Keflavíkurflugvallar ohf.

- Flugstoðir ohf. reka marga smáa flugvelli samanborið við Keflavíkurflugvöll ohf. með einn stóran flugvöll.
- Innanlandsflug á Íslandi er undanþegið stórum hluta flugverndarkrafna.
- Flugstöðvarekstur Flugstoða ohf. er sáralítill miðað við Keflavíkurflugvöll ohf.
- Flugstoðir ohf. reka ýmis konar stoðþjónustu sem Keflavíkurflugvöllur gerir ekki, bæði í dótturfélagunum Flugfjarskiptum og Flugkerfum og beint svo sem flugprófanir.
- Á flugvallarsvæði Keflavíkurflugvallar annast Keflavíkurflugvöllur ohf. ýmis verkefni sem yfirleitt eru á sveitarstjórnastigi, svo sem veitur, gatnagerð, innheimtu gjalda fyrir þá þjónustu, skipulagningu og markaðssetningu svæðisins o.fl. Sambærilegt á ekki við um Flugstoðir.

Sjónarmið stjórnenda félaganna

Á fundum starfshópsins með stjórnendum félaganna voru þeir beðnir að tjá sig almennt um rekstur félaganna og það umhverfi sem þau byggju við. Fram komu ýmis atriði sem ekki hafa með sameiningu félaganna að gera, enda var umboð hópsins útvíkkað í framhaldi af því eins og fram kom í inngangi. Fyrst er þó að telja atriði sem stjórnendur félaganna lögðu áherslu á um sameiningu félaganna í eitt félag:

- Almennt voru stjórnendurnir jákvæðir eða hlutlausir gagnvart hugmyndum um að sameina félögin.
 - Fram kom þó hjá einstaka viðmælanda sú skoðun að nóg væri komið af breytingum í bili og að stjórnendur þyrftu að fara að fá frið til þess að einbeita sér að rekstri félaganna.
- Hagkvæmni stærðarinnar fælist í eftirfarandi:
 - Sameinað yrði félagið faglega sterkara, rekstrarkostnaður yrði lægri og samkeppnisstaða gagnvart erlendum samkeppnisaðilum sterkari.
 - Einni yfirstjórn og stoðdeildum, sem ekki eru háðar staðsetningu, svo sem tækniþjónusta, handbókargerð og þjálfun. Færa má verkefni milli starfsmanna og ná meiri sérhæfingu þeirra eins og fram kemur í greinargerð þáverandi flugmálastjóra til samgönguráðuneytisins frá því í apríl 2006.
 - Flugleiðsöguþjónustan á einni hendi.
- Ekki yrði alls staðar um samlegð að ræða.
 - Mikið af flugvallarrekstrinum þarf að vinna á viðkomandi flugvelli svo sem flugvernd, slökkviþjónustu, snjóruðning, turnþjónustu og rekstur flugstöðvar.
- Víða erlendis þekkist það að flugleiðsagan sé rekin í sér félagi. Skiptar skoðanir eru um hagkvæmni þess.
- Flugstoðir og Keflavíkurflugvöllur eiga nú í náinni samvinnu á ýmsum sviðum og ná fram samlegðaráhrifum með því. Dæmi um samvinnu eru innkaup, aðflugsstjórnun Keflavíkur- og Reykjavíkurflugvallar, þjálfunarmál flugumferðarstjóra og flugverndarfólks, gerð verklagsreglna, handbóka, NOTAM tilkynninga og úrvinnsla tilkynningaskyldra atvika

Af öðrum atriðum var þyngsta áherslan á:

- Stjórnendur hafa takmarkað vald á tekju- og kostnaðarliðum félaganna.
 - Eigandi félagsins er einn stærsti greiðandi þjónustunnar.

- Stjórnendur hafa áhyggjur af fjármögnun kerfisins, ekki síst nýframkvæmdum og dýrara viðhaldi.
 - Rekstrarframlög til Flugstoða hafa farið lækkandi.
 - Gjaldskrárhækkunum hefur verið hafnað.
 - Viðhald og endurnýjun búnaðar á Keflavíkurflugvelli hefur verið í lágmarki.
- Sjálfbær rekstur.
 - Stærsti flugvöllur hvers lands fellur undir ríkisstyrkjareglur Evrópusambandsins.
 - Í Noregi eru flugvellir reknir á sjálfbæran hátt. Flugleiðir eru hinsvegar ríkisstyrktar.
 - Hér eru ekki innheimt ýmis gjöld sem innheimt eru erlendis, svo sem aðflugsgjöld.
 - Eignarhald fasteigna skiptir máli varðandi lánamöguleika og kjör.
- Unnið er að hagræðingu í rekstri óháð sameiningaráformum. Ofmönnum hefði verið í öryggisgæslunni. Slökkviþjónusta væri í endurskoðun bæði á Reykjavíkur- og Keflavíkurflugvelli.
- Fram kom sú skoðun að ekki væri þörf á þremur millilandaflugvöllum auk Keflavíkurflugvallar hér á landi.
- Bent var á að verkaskipting milli flugvallarsviðs og flugleiðsögusviðs hjá Keflavíkurflugvelli ohf. félli að reglugerðum á þeim sviðum en skiptingin hjá Flugstoðum ohf. væri með öðrum hætti.
- Fram kom sú skoðun að þjónusta sveitarfélaga við Keflavíkurflugvöll væri ekki í neinu samræmi við þau gjöld sem þau innheimta.

Auk framangreindra sjónarmiða stjórnenda Flugstoða og Keflavíkurflugvallar kynnti Karl Alvarsson skrifstofustjóri samgönguskrifstofu samgönguráðuneytisins hópnum tillögur Michaels Niels Thorsen hjá Integra, danskri ráðgjafarstofu á sviði flugmála, um hvernig skipta ætti rekstrinum upp. Samkvæmt hans hugmyndum, sem meðal annars byggja á reynslu Dana, ætti að reka kerfið í þremur félögum, flugleiðsögufélagi, flugvallafélagi og félagi sem á og leigir út innviði kerfisins. Telur hann íslenska kerfið veikt og að Íslendingar eigi að reyna að tengja grænlenkar samgöngur við Keflavíkurflugvöll sem og innanlandsflug á Íslandi. Ratsjárefirlit Varnarmálastofnunar ætti heima hjá flugleiðsögufélaginu og ratsjárkerfið hjá félaginu sem ætti innviðina.

Markmið starfshópsins

Eins og fram kemur í inngangi var það skilgreint verkefni starfshópsins að skoða mögulega sameiningu umræddra félaga, meta kosti og galla slíkrar sameiningar og taka þar tillit til hagkvæmni, skilvirkni og fagþekkingar við þjónustu og stjórn flugvalla og rekstur flugleiðsögu á Íslandi. Hópurinn átti einnig að skoða hvort einhver önnur skipting á rekstrinum milli félaga væri hagkvæmari og greina önnur þau atriði sem hópurinn teldi að skipti máli fyrir framangreind atriði.

Það kom fljótlega fram í vinnu hópsins, að skoða þurfti fleiri atriði en einungis mögulega sameiningu félaganna. Þessi atriði snúa fyrst og fremst að sjálfstæði rekstrarins gagnvart eiganda sínum og mögulega sjálfbærni hans.

Sjálfstæði

Ósjálfstæði félaganna gagnvart eiganda sínum hefur verið gagnrýnt nokkuð og kom það fram í samtölum við stjórnendur beggja félaganna. Ósjálfstæði dregur úr samkeppnishæfni félaganna og er í grundvallaratriðum ekki í samræmi við leikreglur á almennum markaði. Meint ósjálfstæði felst fyrst og fremst í því, að eigandinn er í raun stærsti viðskiptavinur félaganna og greiðir stóran hluta þjónustunnar. Slík staða veikir samningsstöðu félaganna gagnvart eiganda sínum. Stjórnendur félaganna hafa í flestum tilfellum lítið um tekjur þeirra að segja og um hluta kostnaðar má segja það sama. Auk þess er eigandinn (Samgönguráðuneytið) einnig fagráðuneyti greinarinnar sem félögin starfa í og veikir það einnig stöðu félaganna í faglegum álita- og ágreiningsmálum.

Ef ríkið vill nýta sér hlutafélagsformið í þessum rekstri þá er mjög mikilvægt að félögin hlíti sömu lögmálum og gilda á almennum markaði. Ef önnur lögmál eiga að gilda um rekstur félaganna eða félagsins þá þarf ríkið að gefa stjórnnum og stjórnendum skýr skilaboð um það, svo stjórnendur séu ekki í neinum vafa um hvert valdsvið þeirra er. Það verður að vera alveg skýrt hvaða reglur eigi að gilda og til hvers er ætlast af þeim sem hjá félögunum starfa. Að öðrum kosti verður að gera ráð fyrir að eigandinn vilji að félögin séu rekin eins og félög á almennum markaði og því er eðlilegt að þeim sé skapað sambærilegt rekstrarumhverfi. Almennt hafa eigendur hlutafélaga ekki afskipti af daglegum rekstri þeirra, nema í gegnum kjör í stjórnir félaganna, en þeir taka þátt í stefnumótun félaganna. Ef eigandi vill hafa meiri afskipti af daglegum rekstri þá má velta upp þeirri spurningu hvort ekki sé réttara að setja þennan rekstur aftur inn í ríkisstofnun, sem fer þá eftir þeim reglum og leiðum sem um þær stofnanir gilda.

Innan Evrópusambandsins eru nú í undirbúningi reglugerðarbreytingar sem munu gera kröfu um aðskilnað eignarhalds annars vegar og úrskurðar- og reglusetningarvalds hins vegar. Eignarhaldið þarf, samkvæmt því, að vera annarsstaðar en undir viðkomandi fagráðuneyti. Þetta eru kröfur sem Ísland verður væntanlega að taka tillit til og uppfylla þegar þar að kemur. Þetta er gert til að tryggja betur faglegt sjálfstæði félaganna.

Verði eignarhaldið fært frá samgönguráðuneytinu, þarf að huga að því hvernig staða félagsins gagnvart ráðuneytinu verður. Ef áfram verða gerðir þjónustusamningar eins og tíðkast hefur, getur komið upp sú staða að félagið hafni samningum nema að greiðsla fyrir samninga verði því þóknanleg. Þar sem líta verður svo á að félagið verði í markaðsráðandi stöðu, styrkist samningsstaða þess og samgönguráðuneytið getur því lent í þeirri stöðu að geta ekki leitað annað.

Það er mjög mikilvægt að markmið með rekstri félagsins verði mjög skýr og að arðsemiskrafa sem eigandi setur félaginu verði mjög vel skilgreind og kynnt stjórn og stjórnendum. Rekstur á samgöngukerfi er að hluta pólitískt mál og ef pólitísk markmið eiga að ráða nokkru um rekstur félagsins verður sú lína að vera mjög skýr. Hlutverk stjórnenda hlutafélags er að sjá um að rekstur sé í samræmi við hlutverk og markmið sem eigandi félagsins setur fram.

Ef markmiðið er að stefna að því að kerfið verði sjálfbært verður þessi vandi eitthvað minni, þar sem samgönguráðuneytið þarf ekki í sama mæli að semja beint við félagið um þjónustusamninga, eins og í núverandi kerfi. Stærstur hluti samninga ríkisins verður við flugrekendur vegna útboða á flugleiðum í innanlandsflugi. Áfram yrðu þó gerðir samningar á

milli ráðuneytis og félagsins vegna þeirra þátta sem styrktir yrðu beint, eins og slökkviþjónustu, öryggisþjónustu og flugvernd.

Hver sem niðurstaðan verður er ljóst að eigandinn þarf að gæta hófs í arðsemiskröfum sínum á félagið og jafnframt að hafa leið til að veita félaginu aðhald í rekstri. Þetta er sama staða og hjá flestum stofnunum ríkisins. Þó ber þess að geta, að opinber hlutafélög eiga að lúta svipuðum starfsreglum og almenn hlutafélög, þar sem félagið telur sér ekki skylt og jafnvel á tíðum óheimilt að gefa eigandanum upp beinar rekstrarupplýsingar úr bókhaldi. Þetta er ólíkt öðrum stofnunum ríkisins.

Verði eignarhaldið fært frá samgönguráðuneytinu kann lítilsháttar samlegð í þekkingu fagráðuneytisins og eigandans hugsanlega glatast.

Sjálfbærni

Með sjálfbærum rekstri er hér einfaldlega átt við að rekstrartekjur standi undir rekstrarkostnaði. Ef ríkisstyrkur er áfram fyrir hendi verður hann að standa undir vel skilgreindri og afmarkaðri þjónustu félagsins. Það er helsta leiðarljós stjórnenda hlutafélaga að framfylgja meginmarkmiðum félagsins og standa undir þeim arðsemiskröfum sem eigandi setur. Þessar kröfur og markmið eiga að þrýsta á stjórnendur um að reksturinn verði sem hagkvæmastur. Aðrir viðskiptavinir, sem greiða sérstaklega fyrir þjónustuna, veita rekstrinum einnig aðhald og þrýsta á um að kostnaður verði sem lægstur, enda njóta þeir þess beint fá þeir verðið lækkað.

Ósjálfbær rekstur þýðir einfaldlega, að tekjur standa ekki undir kostnaði við reksturinn. Styrkja þarf því reksturinn beint ef þjónustan á að vera til staðar. Beinn ríkisstyrkur breytir tvíhliða sambandi kaupanda og seljanda yfir í þríhliða samband og við það flækjast málín. Bæði kaupandi og seljandi hafa í raun hag af ríkisstyrknum. Báðir aðilar ýta á frekari styrki, meðal annars með þeirri röksemd að fleiri nýti sér þjónustuna, ef styrkir eru hærri. Sú hætta er því til staðar, að í stað þess að kaupandinn einbeiti sér að því að fá lægra verð og betri þjónustu hjá seljandanum og seljandinn einbeiti sér að því að auka hagkvæmni í sínum rekstri, færast áherslur þeirra yfir í að sannfæra ríkið um að greiða meira. Hjá ríkinu er hvorki sami hvati né nálægð við viðskiptin til þess að halda uppi sama aðhaldi um hagkvæmni og hjá kaupanda og seljanda.

Starfshópurinn gerir því ráð fyrir að almenna reglan sé sú að í sjálfbærum rekstri sé meira aðhald um hagkvæmni og mun taka mið af því í tillögum sínum.

Hagkvæmni

Til að ná hagkvæmum rekstri þarf m.a. að vera til staðar rekstrarþekking, meðal annars á þeim aðferðum og tækni sem til staðar eru, og hvati eða aðhald til að beita henni í rekstrinum. Fagþekking við þjónustu og stjórnun er augljóst markmið í rekstri og verður því fjallað um það sérstaklega síðar.

Í samkeppnisumhverfi veitir eigandi og stjórn félags rekstrinum aðhald meðal annars með arðsemiskröfu sinni. Samkeppnin takmarkar það svigrúm sem félagið hefur til að hækka

gjaldskrá sína. Í fákeppnis- eða einokunarumhverfi, sem stofnanir eru oft í, þarf að beita öðrum aðferðum. Hjá þeim felst aðhaldið einkum í samanburði kostnaðar við sambærilega starfsemi og skömmtun ríkisins á rekstrarfé.

Reglur Evrópusambandsins og Íslands um gagnsæi gjalda, notendanefndir og staðfestingu ráðherra á gjaldskrám stærri flugvallarekenda er aðferð til að takmarka svigrúm þeirra til þess að hækka gjaldtöku úr hófi, óháð rekstrarformi.

Þegar um ósjálfbærann rekstur opinbers hlutafélags er að ræða, þá verður ríkið að:

1. Beita sambærilegum aðhaldsaðgerðum eins og um stofnun væri að ræða og jafnvel tryggja heimildir til þess í lögum.
2. Skilgreina fyrirfram ákveðna þjónustupætti, svo sem rekstur á slökkviliði, öryggisgæslu og fleiri slíka starfsemi, sem það tæki að sér að greiða og takmarkaði beint rekstraraðhald sitt við þann rekstur.

Með því að stefna að því að gera reksturinn sjálfbæran, t.d. með því að bjóða út og styrkja sérstaklega flugleiðir innanlands í stað flugvalla, flytur ríkið rekstraraðhaldið að mestu yfir á notendur þjónustunnar. Þessir notendur greiða fyrir þjónustuna og hafa þannig beinan hag af lægri gjöldum. Þó verður að teljast eðlilegt að ríkið komi að málum og stuðli að auknu aðhaldi þar sem því verður við komið. Þetta mætti meðal annars gera með því að tryggja að aðgangur að markaði verði alltaf eins opin og einfaldur og mögulegt er. Opnið og auðvelt aðgengi að markaði veitir alltaf aðhald, óháð því hvort einhver nýti möguleikann eða ekki. Bent hefur verið á að með því að taka að sér svipuð verkefni og félögin hafa með höndum megi fá frekari samlegð og aukna hagkvæmni.

Það er því skoðun starfshópsins að til þess að hámarka hagkvæmni eigi að stefna að:

1. Sjálfbærum rekstri félagsins. Ekki er gert ráð fyrir að slíkt markmið náist í einu skrefi, en þó er rétt að stefna að eins mikilli sjálfbærni og hægt er, meðal annars með því að skilgreina þá þjónustu sem ríkið greiðir fyrir sérstaklega.
2. Veita rekstrinum allt það aðhald, sem hægt er á hagkvæman hátt, meðal annars með því að fjarlægja allar mögulegar hindranir á samkeppni.
3. Stefna að nýjum verkefnum sem gefa samlegð með núverandi starfsemi.

Skilvirkni

Viðskiptavinirnir og sá sem veitir þjónustu þurfa að koma sér saman um ásættanlegt jafnvægi kostnaðar og skilvirkni. Í samkeppnisumhverfi gerist þetta af sjálfu sér en í fákeppnis- og einokunarumhverfi þarf aðgerðir til að tryggja skilvirkni. Ríkið getur skilgreint sínar lágmarks kröfur, en sérstakar notendanefndir geta einnig verið vettvangur til að ná þeim markmiðum.

Starfshópnum er ekki kunnugt um að skilvirkni í kerfinu sé vandamál en það kann að breytast ef sjálfstæði félaganna gagnvart eigandanum eykst.

Þar sem ekki verður um samkeppnisumhverfi að ræða, er það skoðun starfshópsins að nýta eigi notendanefndirnar þar sem því verður við komið. Ríkið þarf engu að síður að vera viðbúið að setja sínar lágmarks kröfur.

Fagþekking við þjónustu og stjórn

Rekstur flugleiðsögukerfa og flugvalla er sérhæfður rekstur, sem krefst fagþekkingar og reynslu. Kröfur um slíkt eru settar fram í nákvæmum lögum og reglugerðum um þessa starfsemi. Þetta á einkum við í flugleiðsöguþjónustunni, þar sem langt nám þarf til svo sem hjá flugumferðastjórum og tæknimönnum. Flest þessi störf gera einnig kröfu um öfluga símenntun starfsmanna. Nám flugumferðastjóra er mjög sérhæft og það nýtist ekki sérstaklega í öðrum störfum. Flugstoðir og Keflavíkurflugvöllur hafa því fram til þessa verið nær einu vinnuveitendur flugumferðastjóra. Sérhæfni námsins leiddi til þess að það var ekki vistað innan almenna skólakerfisins. Flugstoðir, áður Flugmálastjórn Íslands, tryggðu sér nægt og gott framboð flugumferðastjóra með því að reka sérstakan skóla fyrir flugumferðastjóra. Síðan 2008 fá nemar í flugumferðarstjórn grunnám sitt í almenna skólakerfinu, en stunda síðan réttindanám sitt hjá Flugstoðum og á Keflavíkurflugvelli. Tæknimenn og annað starfsfólk fær sína menntun í almenna skólakerfinu, en sérhæfa sig í búnaði og kerfum hjá vinnuveitandanum.

Óháð því hvort reksturinn er í einu eða fleiri félögum, þurfa eigendur og stjórnendur áfram að gera sér grein fyrir mikilvægi faglegrar stjórnunar og rekstrarþekkingar. Þeir verða að hafa góða innsýn í fagið og tryggja bæði nægilega menntun og framboð starfsfólks, til þess að vel takist til og að reksturinn verði hagkvæmur, skilvirkur og félagið verði ekki undir í vaxandi samkeppni.

Almennt er það viðurkennt að stærri rekstrareiningar hafi meiri burði til að vera faglega sterkari en fagleg samkeppni veiti þeim aðhaldið.

Tillögur

Starfshópurinn ræddi nokkrar tillögur og hugmyndir um rekstrarform starfseminnar, þar á meðal eftirfarandi:

1. Óbreytt fyrirkomulag, þ.e. að halda núverandi fyrirkomulagi með rekstri tveggja aðskilinna félaga.
2. Sameina félögin í eitt félag undir einni stjórn.
 - a. Láta stjórn sameinaðs félags um endanlega deildaskiptingu þess.
 - b. Mæla þó fyrir um tiltekið skipurit.
 - i. Kjarnastarfsemin verði á tveim sviðum; Flugvallasviði og Flugleiðsögusviði. Stefnumótun og fjármál verði sameiginleg á þriðja sviðinu, Stjórnunar- og fjármálasviði.
 - ii. Sama og í i-lið nema flugvallasviðin verði tvö eða því verði skipt í tvær sjálfstæðar deildir:
 - Keflavíkurflugvöllur (KEF) og aðrir flugvellar á Íslandi.
 - Millilandaflugvellar og aðrir flugvellar, þ.e. að varaflugvellar fyrir millilandaflug verði í sömu deild/sviði og KEF. Þessir flugvellar væru þá REK, AEY og EGS.
 - c. Einstök framangreindra sviða eða deilda verði rekin sem dótturfélög sameinaðs félags.

- i. Keflavíkurflugvöllur verði dótturfélag Flugstoða. Flugleiðsaga Keflavíkurflugvallar verði færð til Flugstoða.
 - ii. Flugvallarekstur verði í sérstöku dótturfélagi.
- d. Keflavíkurflugvöll ohf. og Flugstoðir ohf. verði rekin áfram óbreytt en gerð að dótturfélögum nýs félags, sem færi með yfirstjórn málaflokksins.
- 3. Flugvallarekstur verði í sérstöku opinberu hlutafélagi og Flugleiðsagan í öðru.
- 4. Sama og 3 að framan nema eignarhald innviða verði í þriðja félaginu og þannig verði í raun þrjú opinber hlutafélög með þennan rekstur.
- 5. Rekstur annarra flugvalla en millilandaflugvalla verði fluttur til sveitarfélaga, með ákveðnu framlagi úr ríkissjóði.

Framangreindar tillögur er hægt að greina eftir nokkrum meginatriðum.

1. Hvort rekstrareiningarnar verði allar undir einni sameiginlegri stjórn opinbers hlutafélags eða ekki.
2. Hvernig kjarnastarfsemi er skipt upp í rekstrareiningar.
3. Hvaða einingar eru í sérstöku dótturfélögum eða afkomueiningum.
4. Hvaða önnur starfsemi er samrekin eða sameiginleg.

Niðurstaða

Sjálfbærni

Með því að stefna að sjálfbærum rekstri, verður reksturinn gerður eins sambærilegur við rekstur á almennum markaði og mögulegt er. Þau lögmál sem þar gilda eru vel þekkt. Stjórnendur eru ekki í vafa um hlutverk sitt, samband kaupanda og seljanda einfalt og aðhald um hagkvæmari rekstur skilvirkara en ella. Starfshópurinn telur eins og fyrri starfshópar mikilvægt að stefnt verði að sjálfbærum rekstri. Í því felst:

1. Að allri skattlagningu í greininni verði hætt, flugvallaskattur og varaflugvallagjald verði lagt niður.
2. Þjónustugjöld verði tekin upp í samræmi við reglur og kröfur ESB og að þau standi undir kostnaði við rekstur flugvalla.
 - a. Í millilandaflugi verður að gera ráð fyrir að þau endi að mestu í farmiðaverði.
 - b. Í innanlandsflugi verði flugleiðir boðnar út og styrktar sérstaklega.
3. Vegna fákeppnis- eða einokunaraðstöðu verði að takmarka og hafa eftirlit með mögulegri gjaldtöku þjónustuaðila:
 - a. Notendaaðhaldi samkvæmt nýjum gjaldtökureglum verði beitt á alla áætlunarflugvelli.
 - b. Ríkið beiti tiltækum ráðum, svo sem:
 - i. Samgönguráðherra rýni vel og samþykki ekki of háa gjaldtöku.
 - ii. Að lækka samkeppnisþröskulda eftir föngum.

Starfshópurinn telur ekki raunhæft að gera þetta í einu skrefi. Hækkanir á farmiðaverði í millilandaflugi hafa bein áhrif á eftirspurn og geta því haft neikvæð áhrif á ferðaþjónustu, bæði til og frá Íslandi. Það verður að gera ráð fyrir takmörkuðum áhuga á rekstri innanlandsflugvalla, sem ekki eru skilgreindir sem áætlunarflugvelli. Þessir flugvelli skila

Því litlum sem engum tekjum til félagsins. Þessa flugvelli kann engu að síður að vera þjóðhagslega hagkvæmt að reka sem sjúkra- og varaflugvelli. Ríkið verður því að greiða fyrir rekstur þeirra, ef viðhalda á starfsemi á þessum flugvöllum. Starfshópurinn leggur því til að skilgreind verði sérstaklega þjónusta sem ríkið greiði fyrir. Slíkar greiðslur verða að sjálfsögðu að vera í samræmi við ríkisstyrkjareglur ESB. Stefnt verður að því að annar rekstur verði gerður sjálfbær. Þetta ætti að auka gagnsæi þess í hvað ríkisstyrkirnir fara og auðvelda bæði ríkinu og notendum þjónustunnar aðhald með þeim rekstri sem þeir greiða fyrir. Lagt er til að ríkið greiði fyrir slökkviþjónustu, flugvernd og flugumferðarþjónustu.

Eignarhald rekstrar

Starfshópurinn hefur ekki skoðað möguleikann á að ríkið selji reksturinn. Fyrir því eru einkum eftirfarandi ástæður:

1. Reksturinn í dag er ósjálfbær og því erfitt að sjá einkaaðila koma að honum.
2. Að nýafstöðnu hruni á mörkuðum, er ólíklegt að pólitískur vilji sé til slíkra hugleiðinga.

Starfshópurinn telur rétt að flytja eignarhald á rekstrinum til innan stjórnarráðsins. Fyrir því eru eftirfarandi ástæður:

1. Það er talið faglegri stjórnun, að viðkomandi fagraðuneyti fari ekki með eignarhald á félagi í greininni.
2. Reksturinn verður líkari almennum félagsrekstri og félögin sjálfstæðari gagnvart eiganda sínum ef þau þiggja ekki styrki beint frá þeim sem fer með eignarhald hverju sinni.
3. Með aukinni sjálfbærni og markvissu aðhaldi ríkisins verður sterkari staða félaganna gagnvart samgönguráðuneytinu ekki vandamál.

Móðurfélög – eitt eða fleiri

Við umfjöllun um besta fyrirkomulag rekstrarins er nauðsynlegt að hafa í huga að Alþingi þarf að gæta ákveðins jafnvægis milli þjónustu við landsmenn og kostnaðar, auk annarra þátta, svo sem faglegra sjónarmiða.

Ef dæma má af fyrri lögum, treystir Alþingi stjórnnum opinberra hlutafélaga til að reka þau með hagkvæmni að leiðarljósi. Þannig er bæði í lögum um stofnun Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ohf. heimildir til handa félögunum að stofna dótturfélög og gera samninga við aðra aðila til að ná markmiðum sínum á sem hagkvæmastan hátt.

Starfshópurinn gerir ráð fyrir að komi ekki fagleg eða önnur sjónarmið Alþingis í veg fyrir það, þá standi vilji yfirvalda til að standa þannig að rekstri sameinaðs félags að það gefi hámarks samlegð og sparnað í rekstri.

Starfshópurinn telur að þau rök sem PWC færði fyrir því að Keflavíkurflugvöllur væri rekin í sérstöku félagi, eigi ekki lengur við. Samkvæmt hinum nýju gjaldtökureglum flugvallar þarf að reka Keflavíkurflugvöll sem sjálfstæða rekstrar-/bókhaldseiningu. Tekjur af flugvöllinum verði notaðar til rekstrar og uppbyggingar hans. Þá verður áhugi stjórnenda Keflavíkurflugvallar á góðum árangri í atvinnuuppbyggingu við Keflavíkurflugvöll og

hugsanlegri hagnaðarhlutdeild af þeirri starfsemi, óháður því hvort rekstur flugvallarins sé í sjálfstæðu félagi eða í félagi með öðrum rekstri. Það er ljóst að hagsmunir Keflavíkurflugvallar eru þeir sömu og annarra aðila á svæðinu. Aukin atvinnuuppbygging við flugvöllinn skapar aukin tækifæri fyrir starfsemi félagsins þar. Það er einnig ástæða til að áréttta að sú starfsemi sem hið sameinaða félag stundar er mjög tengt ferðaþjónustu hér á landi. Það er því rétt að skilgreina starfsemi félagsins að hluta sem ferðaþjónustu og að hagsmunir hennar verði hafðir þar að leiðarljósi.

Eigandinn þarf að tryggja að ein fagleg og samræmd stjórn sé á málaflokknum. Ef allur reksturinn er á ábyrgð eins félags mun stjórn þess félags sjá um það, enda hefur hún beinan og greiðan aðgang að öllum stjórnendum og rekstrarupplýsingum frá degi til dags. Þá eykur það sveigjanleika og viðbragð kerfisins ef ekki þarf að fá heimild Alþingis til að bregðast við nýjum aðstæðum.

Starfshópurinn leggur til að reksturinn verði sameinaður undir eina stjórn sem hefur heimild til að skipa rekstrinum eins og hún telur hagkvæmast.

Skipting í rekstarareiningar

Eins og áður segir leggur hópurinn til að stjórn hins sameinaða félags vinni í stefnumótun og endanlegu skipulagi félagsins. Það eru þó ákveðnir þættir sem verður að hafa í huga í slíku skipulagi. Umræddur rekstur skiptist mjög ákveðið í tvær megingreinar, flugvallarekstur og flugleiðsögurekstur. Báðar þessar greinar hlíta hvor um sig sínum reglugerðarkröfum, sem gera meðal annars stífar kröfur um ábyrgðarmenn. Erlendis er þessum rekstri í vaxandi mæli skipt upp í tvö félög. Starfshópurinn telur að flugvallarekstur og flugleiðsögurekstur eigi að vera tvær megin rekstrarstoðirnar í félaginu. Þá telur starfshópurinn rétt að nýta þá samlegð sem mögulegt er að ná með því að sameina stjórnun, fjármál, bókhald o.fl. Ekki er lagt til að megin stoðum rekstrarins verði skipt í fleiri en eitt félag, meðal annars vegna smæðar markaðar hér á landi.

Innan flugvallarekstursins sker Keflavíkurflugvöllur sig úr í umfangi og flækjustigi og má t.d. benda á flugstöðina því til áréttingar. Talið er ólíklegt að um teljanlega samlegð verði að ræða af samnýtingu starfsmanna Keflavíkurflugvallar og minni flugvallanna. Þvert á móti má búast við auknu flækjustigi af slíkri uppsetningu. Samkvæmt nýjum gjaldskrárreglum flugvalla, sem Ísland mun fljótlega taka upp, þarf rekstur stærsta flugvallar landsins að vera bókhaldslega aðgreindur frá öðrum rekstri. Starfshópurinn leggur til að aðgreiningin sé gerð með skýrum og afgerandi hætti með sérstakri rekstrareiningu innan flugvallarsviðs félagsins en aðrir flugvellir verði saman líkt og nú er hjá Flugstoðum.

Vegna forsögu, sérstöðu og umfangs rekstrar flugstöðvarinnar í Keflavík leggur starfshópurinn til að flugstöðin verði rekin sem sérstök rekstrareining undir Keflavíkurflugvelli. Á sama hátt verði fríhöfnin rekin sem sérstök eining undir flugstöðinni. Taka verður tillit til krafna samkeppnisyfivalda um sjálfstæði verslunarreksturs félagsins.

Þá verði Flugfjarskipti ehf. og Flugkerfi hf. sem eingöngu þjónusta flugleiðsöguna rekin sem einingar undir flugleiðsögusviði.

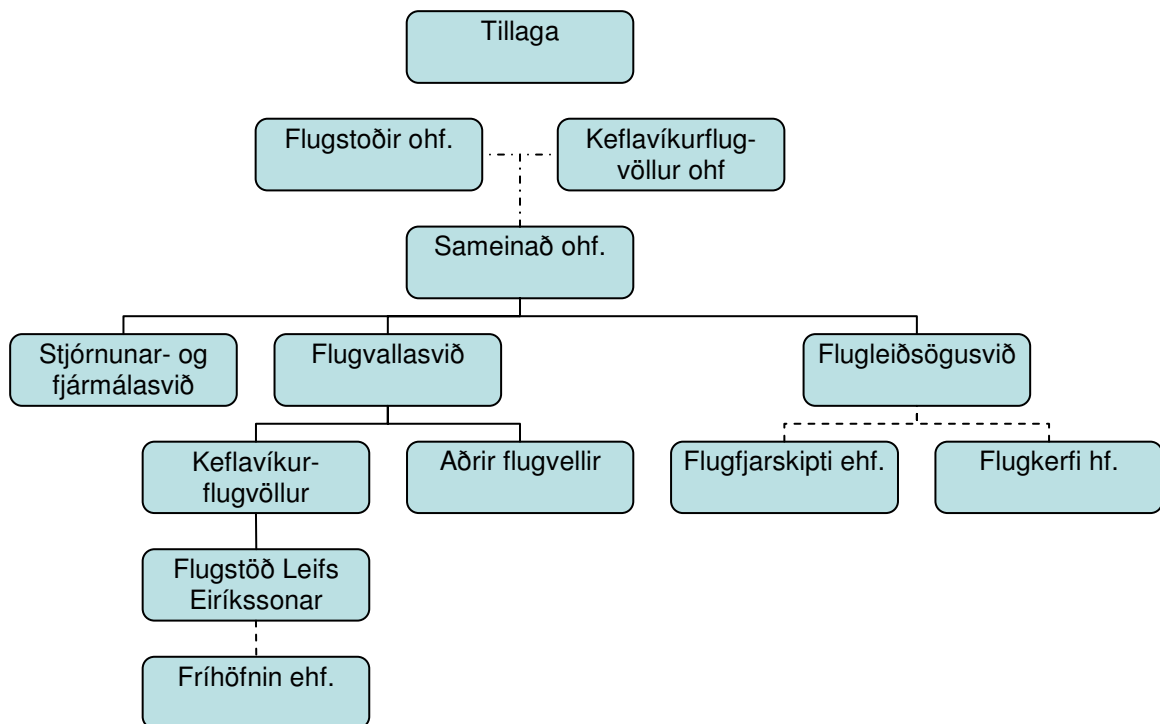
Dótturfélög

Starfshópurinn telur að félagið eigi að hafa heimild til að skipa rekstrinum í dótturfélög eða fela hann öðrum með samningum eftir því sem stjórn félagsins telur hagkvæmast eins og tíðkast á almennum markaði. Starfshópurinn telur að forsendur ákvarðana um núverandi dótturfélög, Fríhöfnina ehf., Flugkerfi hf. og Flugfjarskipti ehf., breytist lítið sem ekki neitt við sameiningu félaganna. Hinsvegar geta forsendur breyst með tímanum og því er nauðsynlegt að endurskoða þær reglulega.

Starfshópurinn leggur ekki til að rekstrarformi núverandi dótturfélaga, Fríhöfninni ehf. og Flugkerfum hf., verði breytt. Sögulegar ástæður eru fyrir því að Flugfjarskipti ehf. var stofnað sem sjálfstætt félag. Forsendur þess hafa breyst og telur starfshópurinn því rétt að stjórn sameinaðs félags taki það til skoðunar hvort Flugfjarskipti ehf. ættu frekar að vera rekstrareining undir flugleiðsögu sviði en sjálfstætt dótturfélag.

Skipurit

Eftirfarandi skipurit leiðir af framangreindum niðurstöðum.



Ný verkefni

Fram hefur komið í opinberri umræðu, að umtalsvert hagræði náist með samrekstri ratsjárkerfis Varnarmálastofnunar og Flugstoða ohf. Í ljósi þess mikla fasteignareksturs, sem Keflavíkurflugvöllur ohf. hefur með höndum, telur hópurinn einnig ljóst að samlegð náist með því að fela félaginu umsýslu með og stjórnunarvald á öllum eignum innan flugvallar- og öryggissvæðisins á Keflavíkurflugvelli með þeim kvöðum sem á eignunum kunna að hvíla vegna varnartengdra verkefna. Þá hefur það valdið vandkvæðum að nú fara tveir aðilar,

Keflavíkurflugvöllur ohf. og Varnarmálastofnun, með stjórnunarvald innan flugverndarsvæðis Keflavíkurflugvallar. Hópurinn leggur því til að þegar í stað verði kannað og teknar upp viðræður utanríkisráðuneytis og samgönguráðuneytis um að:

1. Sameina ratsjárkerfi Varnarmálastofnunar flugstjórnarkerfi Flugstoða, og síðar hins sameinaða félags, og gera tilheyrandi öryggisráðstafanir svo það megi verða.
2. Keflavíkurflugvöllur og síðar hið sameinaða félag taki að sér rekstur öryggissvæðisins á Keflavíkurflugvelli og þeirrar aðstöðu sem þar á að reka.

Eðlilegt er að dóms- og kirkjumálaráðuneytið eigi aðkomu að viðræðunum vegna aðgangs Landhelgisgæslunnar, Vaktstöðvar siglinga og Samhæfingar- og stjórnstöðvar almannavarna.

Eignarhald innviða

Það er álit starfshópsins að til þess að viðhaldi innviða verði sinnt þegar hagkvæmast er, þá verði það í höndum rekstraraðila, þ.e. þess félags sem fer með þessi mál. Til þess að þetta verði mögulegt og að hagkvæm fjármögnun fái til slíkra verkefna þá þarf að stefna að því að eignarhald á innviðum og veðheimildir verði hjá félaginu.

Keflavíkurflugvöllur ohf. leigir mikið af mannvirkjum á flugvallarsvæðinu af ríkissjóði (Varnarmálastofnun). Samningar þessir eru flestir til 30 ára en hluti mannvirkjanna hefur takamarkað notagildi fyrir félagið. Vegna tímalengdar leigusamninga hefur afnotaréttur samkvæmt þeim verið eignfærður. Mikilvægt er að hið sameinaða félag eða flugsamgöngukerfið fái ótvírætt eignarhald á þessum eignum, þannig að unnt verði að skilgreina hvaða aðstöðu eigi að viðhalda vegna varnartengdra verkefna og til að skipuleggja nýtingu svæðisins að öðru leyti, rífa þau mannvirki sem ekki verða not fyrir og markaðssetja önnur.

Næstu skref

Hópurinn leggur til að strax verði farið í undirbúning að stofnun nýs félags og þeim lagabreytingum sem því kunna að fylgja. Í framhaldi af skipan stjórnar í hinu nýja félagi, fær hún það hlutverk, að yfirtaka rekstur núverandi félaga, vinna að stefnumótun á þeim grunni sem hér er gerð tillaga um og ganga frá endanlegu skipuriti fyrir starfsemina.

Vinna þarf nánar að útfærslu um aukið gegnsæi og sjálfbærni félagsins. Hópurinn hefur bent á nokkrar áhugaverðar leiðir, þar sem núverandi kerfi er breytt í nokkrum meginatriðum. Meta verður áfram kosti og galla þessara hugmynda. Sameining félaga getur tekið nokkurn tíma og oft fylgir henni nokkur kostnaður. Það er hins vegar trú okkar, að til lengri tíma litið muni breytt fyrirkomulag auka mjög hagkvæmni þessa rekstrar.