

Sak 6: Lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere lønnsomheten og kostnadseffektiviteten i Avinors virksomhet i perioden 2008–2017 og Samferdselsdepartementets oppfølging av selskapet. Undersøkelsen er basert på en dokumentgjennomgang og analyse av regnskapsdata, skriftlige spørsmål og møter.

Avinor AS ble etablert i 2003 og er et heleid kategori 4-selskap under Samferdselsdepartementet. Selskapet har ansvar for å drive 44 statlig eide lufthavner, og 11 av disse drives i samarbeid med Forsvaret. Stortinget avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive. Statens mål med eierskapet i Avinor er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Målet er sammenfallende med selskapets samfunnsoppdrag. I tillegg til samfunnsoppdraget skal Avinor utføre en rekke samfunnspålagte oppgaver. Selskapet skal blant annet delta i planlegging og gjennomføring av utredninger i forbindelse med Nasjonal transportplan, holde lufthavner åpne for ambulansefly utenfor ordinær åpningstid og bistå redningstjenesten.

Avinors virksomhet er av vesentlig betydning for staten, både gjennom utøvelsen av samfunnsoppdraget og fordi selskapet forvalter store økonomiske verdier og bidrar med avkastning til staten. Selskapet skal innenfor de sektorpolitiske rammene sikre en god forvaltning av statens verdier, og driften skal være effektiv. Videre skal driften i størst mulig grad være selvfinansiert gjennom inntekter fra hovedvirksomheten og annen forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene.

Siden etableringen av Avinor AS i 2003 har kostnadsveksten i selskapet vært høy. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2009 viste at realveksten i kostnadene var høyere i perioden 2005–2008 enn i årene før selskapet ble omdannet til aksjeselskap. Undersøkelsen viste videre at Avinors drift i samme periode var preget av høy lønnsvekst og en vekst i antall årsverk, særlig innenfor administrative funksjoner. Siden 2009 har Avinor iverksatt en rekke tiltak for å bedre selskapets lønnsomhet. Likevel har selskapet hatt en betydelig kostnadsvekst. Avinors inntekter, særlig fra taxfreesalg, har økt i årene etter 2009, men mindre enn veksten i kostnadene, noe som innebærer at selskapets lønnsomhet er svekket. Avinors virksomhet kjennetegnes av et høyt investeringsnivå, og for perioden 2016–2021 er det planlagt investeringer i størrelsesorden 27–28 milliarder kroner. For flere av Avinors investeringsprosjekter i perioden 2008–2017 har sluttkostnaden vært høyere enn den opprinnelige kostnadsrammen.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om aksjeselskaper* (aksjeloven)
- *reglement for økonomistyring i staten*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 430 S (2016–2017), jf. Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemda til Avinor AS*
- Innst. 492 S (2012–2013), jf. Meld. St. 38 (2012–2013) *Verksemda til Avinor AS*
- Innst. 95 S (2009–2010), jf. St.meld. nr. 48 (2008–2009) *Om verksemda i Avinor AS*

Et utkast til rapport ble forelagt Samferdselsdepartementet i brev av 31. mai 2018. Departementet har i brev av 10. august 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Avinor har hatt en sterk inntektsvekst, men kostnadsveksten har vært høyere.
- En vesentlig andel av Avinors investeringsprosjekter overholder ikke de opprinnelige kostnadsrammene.
- Samferdselsdepartementet har ikke hatt god nok informasjon om kostnadseffektiviteten i Avinor.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Avinor har hatt en sterk inntektsvekst, men kostnadsveksten har vært høyere

Avinors samfunnsoppdrag er å drive et helhetlig system av 44 lufthavner og den samlede flysikringstjenesten i Norge. Driften skal i størst mulig grad være selvfinansierende gjennom inntekter fra hovedvirksomheten og annen forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Det innebærer at bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner. I perioden 2008–2017 har de fire største lufthavnene i Avinor-konsernet hatt et positivt driftsresultat på mer enn 2 milliarder kroner årlig, mens de små og mellomstore lufthavnene har hatt et samlet driftsunderskudd på om lag 1 milliard kroner årlig.

Avinors hovedinntektskilder er trafikkinntekter i form av avgifter fra flyselskaper og passasjerer, og kommersielle inntekter fra utleie av areal til butikkdrift, taxfreesalg, servering og andre servicetilbud til passasjerene. Avinor-konsernets driftsinntekter økte fra 7,4 milliarder kroner i 2008 til 11,5 milliarder kroner i 2017. Dette gir en gjennomsnittlig økning på 5,1 prosent årlig.

Til tross for inntektsøkningen har Avinors driftsresultat blitt betydelig svekket i perioden 2008–2017. Selskapet har gått fra et årsresultat på 765 millioner kroner i 2008 til et årsresultat på 499 millioner kroner i 2017. I 2017 hadde Avinor et spesielt svakt årsresultat, noe som i hovedsak kan forklares med økte kostnader til pensjons- og miljøforpliktelser og et økonomisk oppgjør med Forsvaret. En kraftig kostnadsvekst i perioden 2008–2017 har resultert i at selskapets driftsmargin ble redusert fra 19 prosent i 2008 til 11 prosent i 2017. Det innebærer at Avinor sitter igjen med en mindre andel av hver omsatt krone. Avinor har også hatt svakere utvikling i driftsmarginen enn gjennomsnittet av de sju europeiske lufthavnselskapene som Avinor er sammenlignet med i undersøkelsen.

I Avinors vedtekter legges det til grunn at virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte. Etter Riksrevisjonens mening innebærer effektiv drift blant annet at målene som er satt for virksomheten, bør nås til lavest mulig kostnad. I perioden 2008–2017 har Avinors driftskostnader gjennomsnittlig vokst med 6,1 prosent årlig. Dette er 1 prosentpoeng høyere enn den årlige inntektsveksten i Avinor, og vesentlig høyere enn den generelle prisveksten i samfunnet. I 2017 hadde Avinor spesielt høye kostnader og inntekter. Den gjennomsnittlige årlige kostnadsveksten i perioden 2008–2016 var på 5,2 prosent, mens den gjennomsnittlige årlige inntektsveksten var på 4,9 prosent.

Driftskostnadene har økt fra 6 milliarder kroner i 2008 til 10,3 milliarder i 2017. En stor del av kostnadsveksten kan forklares med selskapets store investeringsprosjekter, men det har også vært kostnadsvekst på andre områder. Kostnadene til konsulentbistand og eksterne tjenester har økt med mer enn 1 milliard kroner siden

2008. Det har i tillegg vært vesentlig vekst i kostnadene til drift og vedlikehold, avskrivninger, markedsføring, fellestjenester og miljøtiltak.

Den sterke kostnadsveksten kan videre delvis forklares med en økning i selskapets samfunnspålagte oppgaver, som ifølge Avinor koster drøyt 1 milliard kroner årlig. Avinors samfunnsoppdrag, samfunnspålagte oppgaver og oppgaver som de utfører for å sikre seg kommersielle inntekter, er sammenvevde. Dette innebærer at det i Avinors regnskapssystemer ikke er mulig å skille ut kostnadene for de ulike oppgavene. Avinor klarer derfor ikke å gi en eksakt oversikt over hva selskapets ulike oppgaver har kostet gjennom tiårsperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at det ikke foreligger en mer nøyaktig oversikt over kostnadene ved Avinor-konsernets ulike oppgaver. Manglende oversikt gjør det etter Riksrevisjonens mening krevende for Avinor å ha tilstrekkelig kontroll med kostnadsveksten.

En måte å vurdere kostnadseffektivitet på i luftfartssektoren er å vurdere *utviklingen* i driftskostnader per passasjer. For Avinor-konsernet har driftskostnadene per passasjer økt kraftig i perioden 2010–2017, mens de sju europeiske lufthavnselskapene Avinor er sammenlignet med, i gjennomsnitt har hatt en reduksjon i disse kostnadene. Dette til tross for at utviklingen i passasjerveksten har vært omtrent lik. Avinor drifter et stort antall lufthavner, der flere er små og bedriftsøkonomisk ulønnsomme, mens de andre europeiske lufthavnselskapene i hovedsak drifter større lufthavner. Internt i Avinor-konsernet viser utviklingen at driftskostnadene per passasjer har økt mer for de store lufthavnene enn for de små. Avinor har også hatt høyere vekst i driftskostnader per årsverk sammenlignet med gjennomsnittet for de øvrige lufthavnselskapene. Lønnsnivået i Avinor har utviklet seg på linje med lønnsnivået for andre yrkesgrupper i Norge, men ligger gjennomgående høyere enn for andre grupper. Spesielt flygeledere har et høyt lønnsnivå.

For å redusere kostnadene har Avinor iverksatt flere forbedringsprogrammer og gjennomført interne sammenligninger mellom lufthavnene for å stimulere til effektiv drift. Kostnadsveksten har likevel fortsatt, og innsparingene er oppveid av kostnadsøkninger på andre områder. Ledelsen i Avinor mener selskapet har hatt en akseptabel utvikling i kostnader og lønnsomhet dersom det ses bort fra kostnader til ekstraordinære poster og store investeringsprosjekter. Styreleder understreker at styret bruker mye tid på å forstå kostnadsutviklingen, og mener at Avinor har hatt en akseptabel utvikling i driftskostnader per passasjer dersom det ses bort fra investeringskostnadene. Styreleder understreker at det likevel er behov for å fortsette med tiltak for å redusere selskapets totale driftskostnader.

Riksrevisjonen har merket seg at selskapet har iverksatt tiltak for å begrense kostnadsveksten, men etter Riksrevisjonens vurdering har ledelsen og styret likevel hatt for svak kontroll med kostnadsveksten i selskapet. En vedvarende høy kostnadsvekst kan svekke Avinors evne til å finansiere nødvendige framtidige investeringer i lufthavnstrukturen, noe som kan gjøre det nødvendig for selskapet å heve lufthavn-avgiftene. En kostnadsvekst vil også kunne svekke statens mulighet til å ta utbytte fra selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er kostnadsveksten og den svekkede lønnsomhetsutviklingen kritikkverdig og ikke i tråd med kravet om effektiv drift.

2.2 En vesentlig andel av Avinors investeringsprosjekter overholder ikke de opprinnelige kostnadsrammene

For å oppfylle samfunnsoppdraget om å drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner er Avinors virksomhet preget av en rekke store investeringsprosjekter. For å sikre kostnadseffektiv drift er det derfor vesentlig at Avinor har god kontroll over kostnadene i selskapets store investeringsprosjekter.

Avinor er ikke omfattet av statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter, men har valgt å bygge selskapets kvalitetssikringsordning på kravene som ligger i statens ordning. I statens kvalitetssikringsordning er det et mål at kun 15 prosent av prosjektene i en portefølje har en sluttkostnad som er høyere enn den opprinnelige kostnadsrammen (P85). I en rapport fra NTNUs Concept-program går det fram at blant statens 78 store investeringsprosjekter hadde 23 prosent en sluttkostnad over vedtatte kostnadsrammer. En tilsvarende oversikt over Avinors 29 investeringsprosjekter viser at 41 prosent av prosjektene hadde en sluttkostnad over opprinnelig vedtatt kostnadsramme.

Sluttkostnaden for den samlede porteføljen av statlige prosjekter lå i gjennomsnitt 7 prosent *lavere* enn den vedtatte kostnadsrammen, mens sluttkostnaden for Avinors prosjekter i gjennomsnitt lå 7 prosent *høyere* enn kostnadsrammen. Ses det kun på de 20 prosjektene i Avinors portefølje som har en sluttkostnad på over 100 millioner kroner, har halvparten av prosjektene overskredet kostnadsrammen P85. Dette viser at Avinor i mindre utstrekning enn staten treffer med sine estimater, og at selskapet ikke har klart å overholde opprinnelige kostnadsrammer for en vesentlig andel av de store investeringsprosjektene.

En vanlig forklaring på at kostnadsrammer ikke overholdes, er omfangsendringer. Nesten halvparten av Avinors 29 investeringsprosjekter har økt i omfang i prosjektperioden. Økt omfang kan være uheldig for prosjekters sluttkostnader, men det kan også være godt begrunnet, og en kostnadsøkning som følge av økt omfang behøver ikke å være negativt. Avinor viser til at tildeling av nye rammer etter opprinnelig beslutningstidspunkt har skjedd ved større premissendringer eller etter kommersielle vurderinger der en omfangsendring gir bedre nåverdi for prosjektet. En annen vanlig årsak til at kostnadsrammer ikke overholdes, er utilstrekkelig estimeringsmetodikk. Til tross for flere forsøk har Avinor ikke klart å utarbeide konkrete krav og retningslinjer for kostnadsestimering. Avinor benytter også i liten utstrekning lister med mulige kostnadsreduksjoner under gjennomføringen av sine store investeringsprosjekter. Det kan gjøre det vanskelig å finne mulige steder å kutte kostnader dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser underveis i prosjektgjennomføringen.

Avinor vedgår at selskapets overordnede porteføljestyring ikke er god nok, og at selskapets svekkede soliditet stiller krav til riktig prosjektutvalgelse framover. For å bedre kvaliteten på kostnadsestimeringen og prosjektstyringen og for å forbedre erfaringsutvekslingen og læringen mellom prosjekter, opprettet Avinor i 2017 en sentral utbyggingsenhet. Det er etter Riksrevisjonens mening positivt at Avinor arbeider for å forbedre prosjektstyringen og har et mål om økt kvalitet på kostnadsestimeringen. Det er likevel for tidlig å vurdere effektene den nye utbyggingsenheten vil ha for dette arbeidet.

Styret følger opp både enkeltinvesteringer som er under gjennomføring, og selskapets portefølje av framtidige prosjekter. Styret har imidlertid ikke etterspurt informasjon for å kunne vurdere om selskapets portefølje av prosjekter holder seg innenfor opprinnelig vedtatte kostnadsrammer. Etter Riksrevisjonens vurdering følger både ledelsen og styret for lite opp at sluttkostnadene for Avinors portefølje av fullførte investeringsprosjekter ligger innenfor vedtatte kostnadsrammer. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at en vesentlig andel av investeringsprosjektene ikke overholder de opprinnelige kostnadsrammene. Til tross for flere forbedringstiltak er det etter Riksrevisjonens mening fremdeles fare for overskridelser og for at Avinors investeringsprosjekter ikke gjennomføres tilstrekkelig kostnadseffektivt.

2.3 Samferdselsdepartementet har ikke hatt god nok informasjon om kostnadseffektiviteten i Avinor

I *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 står det at eier skal følge opp at målene som er satt for selskapet, nås. Videre er det i eierskapsmeldingen lagt vekt på at staten bør styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene. Eiers styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Som eier fastsetter Samferdselsdepartementet Avinors samfunnsoppdrag og pålegger selskapet å utføre en rekke samfunnspålagte oppgaver som det ikke gis særskilt økonomisk kompensasjon for.

For å stimulere til god finansiell forvaltning og effektiv drift har staten fastsatt et avkastningsmål (referanseavkastning) for Avinor. Avkastningen på Avinors egenkapital har falt fra 8,3 prosent i 2008 til 3,4 prosent i 2017, som er det laveste nivået i tiårsperioden. Avinors avkastning på egenkapitalen har vært lavere enn avkastningsmålet i nesten hele perioden. Samferdselsdepartementet har ikke lagt vesentlig vekt på avkastning i eieroppfølgingen av selskapet. Departementet forventer heller ikke at Avinor vil nå avkastningsmålet i årene framover, blant annet fordi selskapet ikke kompenseres nok for de ulønnsomme oppgavene som staten har pålagt selskapet.

Avinors finansieringsmodell, der bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner, gir selskapet få incentiver til å drive kostnadseffektivt. Departementet er likevel opptatt av at driften i Avinor skal være effektiv, og at selskapets midler benyttes fornuftig. Eier har ved flere anledninger påpekt at Avinor må finne områder hvor det kan kuttes i kostnadene, men at innsparingene ikke må gå utover sikkerheten, regulariteten eller de samfunnspålagte oppgavene. I oppfølgingen av Avinor har ikke departementet foretatt regelmessige analyser av selskapets økonomiske resultater eller kostnadsutvikling, men bestiller ved enkelte anledninger en ekstern selskapsgjennomgang. Til tross for at Avinor har hatt en betydelig kostnadsvekst, mener departementet at selskapets drift har vært tilfredsstillende. Departementet begrunner det med at kostnadsveksten har vært nært knyttet til samfunnsoppdraget, som har ført til et høyt investeringsnivå på lufthavnene i perioden. Departementet legger likevel til grunn at Avinor må oppnå bedre resultater i årene framover, og forutsetter at selskapet fortsetter arbeidet med å finne kostnadsreducerende tiltak.

Selv om Avinor er et selskap i kategori 4, der gjennomføringen av de sektorpolitiske oppgavene er det vesentligste, skal målene nås så effektivt som mulig og til lavest mulig kostnad. For å kunne følge opp dette er det nødvendig at departementet sikrer seg informasjon som gjør eier i stand til å følge med på om Avinor utfører samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene på en kostnadseffektiv måte. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Samferdselsdepartementet benyttet eierdialogen godt nok til å sikre seg informasjon som gjør det mulig å følge opp om Avinor utfører sine oppgaver på en kostnadseffektiv måte.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- stiller krav om at Avinor reduserer selskapets samlede kostnadsvekst og utvikler indikatorer som gjør det lettere å kontrollere om driften er kostnadseffektiv
- stiller krav om at Avinor forbedrer kostnadsestimeringen for store investeringsprosjekter og sikrer at en større andel av prosjektene overholder de opprinnelige kostnadsrammene
- sikrer seg informasjon og gjennomfører regelmessige analyser for å kunne følge opp om samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene utføres så kostnadseffektivt som mulig

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Avinor i perioden 2015–2018 har gjennomført et moderniseringsprogram for å effektivisere driften og redusere kostnadsveksten. Statsråden er opptatt av å effektivisere driften i Avinor ytterligere og vil utfordre selskapet til å utvikle bedre indikatorer for effektiv drift og kostnadskontroll. Nye mål for å redusere kostnadene har vært diskutert i eierdialogen med Avinor i 2018, og Avinor planlegger å sette et mål om 20 prosent kostnadsreduksjon per passasjer for perioden 2019–2023.

Statsråden understreker at departementet framover vil benytte eierdialogen mer til å følge opp Avinors store investeringsprosjekter. Departementet vil be om mer informasjon fra Avinor om planer, kostnadsrammer og kostnadsutvikling i selskapets store investeringsprosjekter. Departementet vil også i den årlige styreevalueringen følge opp hvordan styret arbeider med selskapets store investeringsprosjekter.

Statsråden er enig i at departementet vil ha nytte av bedre informasjon om kostnader til Avinors samfunnsoppdrag og samfunnspålagte oppgaver. Departementet vil benytte eierdialogen til å be Avinor om å synliggjøre kostnadene for samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene. Dette vil gi departementet bedre grunnlag for analyser av kostnadsutviklingen for disse delene av Avinors virksomhet. Departementet understreker at det er viktig for eier å følge med på kostnadsutviklingen mellom de ulike delene av Avinors virksomhet, blant annet for å kunne vurdere utviklingen i effektiviteten på de mindre lufthavnene, som er viktige for et godt flytilbud i distriktene.

Statsråden påpeker at sammenligningen av Avinors regnskapstall med store europeiske lufthavnselskaper ikke alene er et godt nok grunnlag for å vurdere kostnads- og lønnsomhetsutviklingen i Avinor. Departementet mener at analysen ikke tar hensyn til at samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene innebærer at Avinor har en plikt til å utføre en rekke kostnadskrevende og ulønnsomme tjenester. Samferdselsdepartementet planlegger en ny sammenlignende studie av effektiviteten i Avinor, og understreker at det i denne vil bli tatt hensyn til selskapets ulønnsomme tjenester.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at statsråden påpeker at sammenligningen av Avinors regnskapstall med store europeiske lufthavnselskaper ikke alene er et godt nok grunnlag for å vurdere kostnads- og lønnsomhetsutviklingen i Avinor. Videre mener statsråden at Riksrevisjonens sammenligning med europeiske lufthavnselskaper ikke tar hensyn til at Avinor er pålagt å utføre en rekke ulønnsomme tjenester.

Riksrevisjonen vil understreke at kostnads- og lønnsomhetsutviklingen i Avinor ikke utelukkende er vurdert gjennom sammenligning med andre europeiske lufthavnselskaper. I undersøkelsen er også kostnads- og lønnsomhetsutviklingen vurdert gjennom en mer inngående analyse basert på data fra Avinors interne regnskapssystemer.

For å kunne sammenligne lufthavnselskapene har Riksrevisjonen valgt å sammenligne utviklingen i selskapenes lønnsomhet, inntekter og kostnader i perioden 2010–2017. At selskapene har noen ulike oppgaver og ulik organisering vil påvirke kostnadsnivået, men disse forskjellene vil ha liten betydning når det er kostnadsutviklingen for en periode som vurderes. Avinor har utført ulønnsomme tjenester i hele perioden 2010–2017, men har ikke klart å spesifisere selskapets kostnader til disse tjenestene. Kostnadene for de ulønnsomme tjenestene vil uansett kun forklare en liten del av Avinors kostnadsvekst, og driftskostnadene per passasjer har fortsatt vokst betydelig selv om kostnadene til de ulønnsomme tjenestene holdes utenfor.

Vedlegg 6:
Brev og rapport til sak 6
om lønnsomhet og
kostnadseffektivitet i Avinor AS

6.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i
Samferdselsdepartementet

6.2 Statsrådens svar

6.3 Rapport fra forvaltningsrevisjon av
lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS



Vår saksbehandler	22241263
Turid Mette Nilsen	
Vår dato	Vår referanse
26.09.2018	2018/01251-43
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf rrevl § 18 (2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Jon Georg Dale

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2018–2019).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 31. mai 2018, og på departementets svar 10. august 2018.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 10. oktober 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Dykkar ref

Vår ref
17/1739-

Dato
5. oktober 2018

Undersøking om lønsemd og kostnadseffektivitet i Avinor AS

Eg viser til brev 26. september 2018 med sak om Riksrevisjonens undersøking av lønsemd og kostnadseffektivitet i Avinor AS. Riksrevisjonen ber meg greie ut om korleis departementet vil følgje opp Riksrevisjonens merknader og tilrådingar, og eventuelt om departementet ikkje er samd med Riksrevisjonen.

Kostnad- og lønsemdutvikling i Avinor

Første hovudfunn i undersøkinga er at Avinor har hatt sterkare inntektsvekst enn andre europeiske lufthamnselskap, men at kostnadsveksten har vore enda sterkare enn dette. Riksrevisjonen har merka seg at Avinor har gjort tiltak for å avgrense kostnadsveksten, men etter Riksrevisjonens vurdering har leiinga og styret hatt for svak kontroll med kostnadsveksten i selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er kostnadsveksten og den svekka lønsemdutviklinga kritikkverdig og ikkje i tråd med krav om effektiv drift.

Eg vil påpeike at Riksrevisjonens vurderingar knytt til dette bygger på ei samanlikning mellom regnskapstal for Avinor-konsernet og regnskapstal for store europeiske lufthamnselskap/konsern. Regnskapstala har vore skjønsmessig justert for å kunne samanlikne dei, uten at det har vore mogeleg for departementet å vurdere desse justeringane. Riksrevisjonen tek vidare ikkje omsyn til at samfunnsoppdraget og dei samfunnspålagde oppgåvene gir Avinor ei plikt til å levere ei rekkje kostnadskrevjande og bedriftsøkonomisk ulønnsame tenester. Eg meiner såleis at samanlikninga av Avinors regnskapstal med store europeiske lufthamnselskap/konsern ikkje åleine er eit godt nok grunnlag for å vurdere kostnad- og lønsemdutvikling i Avinor.

Eg viser til at Samferdselsdepartementet har vore opptatt av kostnadseffektivisering i Avinor. Stortinget blei i Meld. St. 38 (2012-2013) *Verksemda til Avinor AS* orientert om ei undersøking i 2012 (GAP-rapporten) som samanlikna kostnadseffektiviteten ved lufthamner i Avinor med kvarandre og med lufthamner i andre land. Denne undersøkinga var basert på detaljerte opplysningar om drift av ulike lufthamner. Undersøkinga konkluderte med at dei store lufthamnene til Avinor var relativt kostnadseffektive, men det blei tilrådd å auke effektiviteten på dei mindre lufthamnene.

På grunnlag av undersøkinga i 2012 la departementet til grunn ei forventning om å effektivisere Avinor. Dette blei følgt opp i eigardialogen med Avinor, som i 2014 avgjorde å setje ned eit moderniseringsprogram for å effektivisere drifta og redusere kostnadsveksten. Målet i moderniseringsprogrammet har vore å gradvis redusere dei årlege driftskostnadane til et kostnadskutt på 600 mill. kr årleg fram til 2018. Avinor reknar med å nå målet for moderniseringsprogrammet i 2018.

Eg viser til at Stortinget i Meld. St. 30 (2016-2017) *Verksemda til Avinor AS* blei orientert om at Samferdselsdepartementet vil setje i gang ein ny samanliknande studie av effektiviteten i Avinor. Studien vil ta omsyn til at samfunnsoppdraget til Avinor og dei samfunnspålagde oppgåvene gir selskapet ei plikt til å levere ei rekkje kostnadskrevjande og bedriftsøkonomisk ulønnsame tenester.

Riksrevisjonens tilråding er at departementet sett krav om at Avinor reduserer selskapet sin samla kostnadsvekst og utviklar indikatorar som gjer det lettare å kontrollere om drifta er kostnadseffektiv. Eg er opptatt av å effektivisere Avinor vidare og vil følgje opp dette ved å utfordre selskapet på å utvikle betre indikatorar for effektiv drift og kostnadskontroll. Nye mål for å redusere kostnadane når moderniseringsprogrammet blir avslutta har vore diskutert i eigardialogen med Avinor i 2018. Avinor planlegg i ny finansiell plan for verksemda å sette eit mål om 20 % kostnadsreduksjon per passasjer i femårsperioden (2019-2023).

Kostnadsestimering for investeringsprosjekt

Andre hovudfunn i undersøkinga er at ein vesentleg del av Avinors investeringsprosjekt ikkje overheld den opphavlege kostnadsramma. Riksrevisjonens vurdering er at leiinga og styret ikkje har følgt opp at sluttkostnadane for Avinors portefølje av investeringsprosjekt overheld kostnadsramma. Avinor har vedgått at den overordna porteføljestyringa ikkje har vore god nok, og etablerte i 2017 ei sentral eining for utbygging.

Riksrevisjonens tilråding er å setje krav om at Avinor betrar kostnadsestimeringa for store investeringsprosjekt og sikrar at ein større del av prosjekta held dei opphavlege kostnadsrammene. Samferdselsdepartementet vil følgje opp dette i eigardialogen framover, blant anna ved i større grad å be om informasjon om planar, kostnadsrammer og kostnadsutvikling i dei større prosjekta. Eigars utbyttepolitikk samt krav til eigenkapital og mål på avkastning i selskapet er viktige styringssignalar for å sikre ein god kapitaldisiplin og kostnadskontroll internt i selskapet. Eigar vil også i den årlige styreevalueringa følgje opp korleis styret arbeider med desse spørsmåla.

Samferdselsdepartementets informasjon om kostnadseffektivitet i Avinor

Tredje hovudfunn i undersøkinga er at Samferdselsdepartementet ikkje har hatt god nok informasjon om kostnadseffektiviteten i Avinor. Riksrevisjonens vurdering er at departementet ikkje har nytta eigardialogen godt nok til å sikre seg informasjon som gjer det mogeleg å følgje opp om Avinor utfører oppgåvene på ein kostnadseffektiv måte. Riksrevisjonen tilråding er at Samferdselsdepartementet sikrar seg informasjon og gjennomfører regelmessige analyser for å kunne følgje opp om samfunnsoppdraget og dei samfunnspålagte oppgåvene blir utført så kostnadseffektivt som mogleg.

Eg er samd i at Samferdselsdepartementet har nytte av betre informasjon om kostnader knytt til Avinors samfunnsoppdrag og samfunnspålagte oppgåver. I eigardialogen framover vil departementet utfordre Avinor på å gjere kostnadene for samfunnsoppdraget og samfunnspålagde oppgåver synlege, noko som vil danne grunnlag for analyser av kostnadsutviklinga ved desse delane av verksemda til Avinor. Det er viktig for eigar å følge med på kostnadsutviklinga mellom dei ulike delane av Avinor si verksemd, blant anna korleis effektiviteten på dei mindre lufthamnene som er viktig for eit godt flytilbod i distrikta kan bli betre.

Med helsing



Jon Georg Dale

Ordliste og forkortelser

Kostnadseffektivitet	Målene for en virksomhet nås til en lavest mulig kostnad.
Avkastning på total kapital	Driftsresultatet (EBIT) og finansinntekter deles på gjennomsnittlig total kapital i løpet av året. Omtales også som total kapitalrentabilitet.
Avkastning på egen kapital	Resultatet etter skattekostnad deles på gjennomsnittlig egen kapital i løpet av året. Omtales også som egen kapitalrentabilitet.
Driftsresultat	Driftsinntekter minus driftskostnader. Driftsresultatet viser virksomhetens lønnsomhet før finanskostnader og skattekostnader. Det varierer litt hvilke kostnader som tas med i dette resultatbegrepet. EBIT er et mål på virksomhetens lønnsomhet når også av- og nedskrivninger regnes med, <i>Earnings before interests and taxes</i> , det vil si inntjening før renter og skatt. Begrepet EBITDA er vanlig i investeringstunge virksomheter og står for <i>Earnings before interests, taxes, depreciations and amortizations</i> , det vil si inntjening før renter, skatt samt av- og nedskrivninger.
Driftsmargin	Driftsresultatet (EBIT) i prosent av driftsinntekter ($\text{driftsresultat} \times 100 \% / \text{driftsinntekter}$). Driftsmarginen forteller hvor stor andel et selskap sitter igjen med for hver omsatte krone før finanskostnader og skatt.
EBITDA-margin	Driftsresultatet før av- og nedskrivninger (EBITDA) dividert med driftsinntekter. Nøkkeltallet viser hvor stor andel av hver omsatte krone et selskap sitter igjen med før finanskostnader, skatt og av- og nedskrivninger.
Kostnad per passasjer	Sum driftskostnader dividert med antall passasjerer, driftskostnaden per passasjer (enhetskostnaden). Nøkkeltallet kan brukes for å se om en økning i kostnadene skyldes passasjervekst, eller om enhetskostnaden har økt.
Inntekt per passasjer	Sum driftsinntekter dividert med antall passasjerer, driftsinntekter per passasjer (enhetsinntekten). Nøkkeltallet kan brukes for å se om en økning i inntektene skyldes økt passasjervekst, eller om enhetsinntekten per passasjer har økt.

Statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter

For å sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser skal statlige investeringsprosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner gjennomgå ekstern kvalitetssikring før prosjektet eventuelt legges fram for Stortinget. Målet med ordningen, som ble innført i år 2000 (KS2) og senere utvidet i 2005 (KS1), er å sørge for at prosjektene er tilstrekkelig utredet, og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer. Ordningen omtales også som KS-ordningen.

KS1 og KS2:

Statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess:

- KS1 – kvalitetssikring av konseptvalg før det fattes beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt
- KS2 – kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før en eventuell investeringsbeslutning fattes i Stortinget

Styringsramme P50

Styringsrammen i et prosjekt settes normalt til P50, det vil si det nivået hvor det er like stor sannsynlighet for at kostnaden overskrides, som det er for at kostnaden blir lavere enn budsjettet. Det antas at halvparten av prosjektene går *over* styringsrammen og halvparten *under*. Det er med andre ord 50 prosent sannsynlighet for at kostnadene går den ene eller den andre veien, og derfor kalles styringsrammen også P50 – «Probability 50 percent».

Kostnadsramme P85

Når Stortinget vedtar et stort statlig prosjekt, setter de en kostnadsramme. Rammen er satt ut fra et punkt hvor det er beregnet 85 prosent sannsynlighet for at kostnadene ikke overstiger rammen. Av den grunn beregnes kostnadsrammen med utgangspunkt i P85, som betyr «Probability 85 percent», altså 85 prosent sannsynlighet. I en del tilfeller fastsettes kostnadsrammen til P85 fratrullet kutt som ikke er vesentlige for funksjonen til prosjektet.

§ 10-plan

I § 10 i Avinors vedtekter står det at styret skal forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning, herunder saker om hel-/delprivatisering av basisvirksomhet. Styret skal hvert år legge frem for samferdselsministeren en plan for virksomheten med datterselskaper, som omfatter følgende forhold:

1. Statusbeskrivelse av markedet og konsernet, herunder utviklingen i konsernet siden den forrige planen ble lagt frem.
2. Hovedtrekk ved konsernets virksomhet de kommende år, herunder større omorganiseringer, videreutvikling og avvikling av eksisterende virksomheter og utvikling av nye.
3. Konsernets investeringsnivå, vesentlige investeringer og finansieringsplaner.
4. Vurderinger av den økonomiske utvikling i planperioden.
5. Rapport om tiltak og resultater vedrørende selskapets samfunnsoppdrag, samfunnspålagte oppgaver og samfunnsansvar.

Styret skal forelegge for samferdselsministeren vesentlige endringer i slike planer som tidligere er lagt frem.

Vedlegg 6.3: Rapport fra forvaltningsrevisjon av lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Avinor AS ble etablert i 2003 og er et heleid kategori 4-selskap under Samferdselsdepartementet.¹ Selskapet har ansvar for å drive 44 statlig eide lufthavner og 11 av disse drives i samarbeid med Forsvaret.² Det er Stortinget som avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive. I tillegg til lufthavnene driver Avinor kontrolltårn, kontrollsentraler og annen teknisk infrastruktur for sikker flynavigasjon. Flysikringstjenester for sivil og militær luftfart er organisert i datterselskapet Avinor Flysikring AS. I tillegg består konsernet av datterselskapene Svalbard Lufthavn AS og Avinor Utvikling AS.³

Statens mål med eierskapet i Avinor er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Målet er sammenfallende med selskapets samfunnsoppdrag. I tillegg til samfunnsoppdraget skal Avinor utføre en rekke samfunnspålagte oppgaver.⁴ Selskapet skal blant annet delta i planleggingen av og gjennomføre utredninger i forbindelse med Nasjonal transportplan, holde lufthavner åpne for ambulansefly og ambulanshelikopter utenfor ordinær åpningstid og bistå redningstjenesten. Avinor skal også være pådriver og legge til rette for at transporten til og fra lufthavner skal skje med kollektive transportmidler, medvirke i det nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet og kunngjøre informasjon om luftfarten i Norge.⁵

Avinors virksomhet er av vesentlig betydning for staten, både gjennom utøvelsen av samfunnsoppdraget og fordi selskapet forvalter store økonomiske verdier og bidrar med avkastning til staten. Selskapet skal innenfor de sektorpolitiske rammene sikre god forvaltning av statens verdier, og driften skal være effektiv. Videre skal driften i størst mulig grad være selvfinansiert gjennom inntekter fra hovedvirksomheten og annen forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner.

Avinors virksomhet kjennetegnes av et høyt investeringsnivå, og for perioden 2016–2021 har Avinor planlagt med et samlet prosjektinvesteringsbehov i størrelsesordenen 27–28 milliarder kroner.⁶ Dette dreier seg om en rekke større investeringer i form av nybygg, utvidelser av eksisterende terminalbygg og rullebaneforlengelser. Investeringene skal dekkes innenfor selskapets økonomiske ramme. Utover kontantstrøm fra den løpende driften har konsernet et forventet finansieringsbehov på nærmere 17,5 milliarder kroner i perioden. Samtidig er selskapets rentebærende gjeld forventet å øke til nærmere 26 milliarder kroner ved utgangen av 2020.

1) For å tydeliggjøre statens mål med eierskapet i det enkelte selskap har den statlige selskapsporteføljen siden 2006 vært inndelt i fire kategorier. Kategori 4 omfatter selskaper der staten har sektorpolitiske mål med eierskapet. For disse selskapene er det et overordnet mål at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt.

2) Vedlegg 1 gir en nærmere oversikt over lufthavnstrukturen.

3) Avinor Utvikling AS består av seks eiendomsselskaper som er organisert som aksjeselskaper.

4) Med samfunnspålagte oppgaver menes oppgaver som ikke er nødvendig for å utføre samfunnsoppdraget, og som heller ikke følger av lov eller forskrift. De samfunnspålagte oppgavene kan i prinsippet finansieres av mottakeren av tjenestene, av andre brukere gjennom lufthavnavgiftene eller gjennom de kommersielle inntektene til Avinor.

5) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS og Avinors års- og samfunnsansvarsrapport 2016*.

6) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS* (s. 66).

Avinor har hatt en høy kostnadsvekst siden selskapet ble opprettet i 2003. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2009 viste at realveksten i kostnadene var høyere i perioden 2005–2008 enn i årene før selskapet ble omdannet til aksjeselskap. Undersøkelsen viste videre at driften i selskapet i perioden 2005–2008 var preget av høy lønnsvekst og en økning i antall årsverk, særlig innenfor administrative funksjoner.⁷

Avinor har siden 2009 iverksatt en rekke tiltak for å bedre selskapets lønnsomhet. Likevel viser selskapets årsrapporter at det har vært en betydelig økning i selskapets kostnader. Avinors inntekter, og da særlig fra taxfreesalg, har også økt i perioden, men mindre enn kostnadene. Avinor har også gjennomført en rekke store investeringsprosjekter. For flere av Avinors investeringsprosjekter i perioden 2008–2017 har sluttkostnaden vært høyere enn den opprinnelige kostnadsrammen.

For å stimulere til god finansiell forvaltning og effektiv drift har staten satt et avkastningsmål (referanseavkastning) for Avinor. Avinors avkastning har ligget under avkastningsmålet i undersøkelsesperioden 2008–2017, med unntak av 2014 og 2015 da avkastningsmålet ble nådd på grunn av ekstraordinære forhold.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere lønnsomheten og kostnadseffektiviteten i Avinors virksomhet i perioden fra 2008 til 2017 og Samferdselsdepartementets oppfølging av selskapet.

Problemstillinger:

1. Har Avinor hatt tilfredsstillende lønnsomhetsutvikling?
2. Har Avinor kostnadseffektiv drift?
3. Har Samferdselsdepartementet tilstrekkelig oppfølging av om Avinor har tilfredsstillende lønnsomhetsutvikling og kostnadseffektiv drift?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsens problemstillinger er besvart gjennom analyse av dokumenter og regnskapsdata og svar på skriftlige spørsmål. I tillegg er det gjennomført møter med Avinors administrasjon og styreleder samt Samferdselsdepartementet. For å få bedre kjennskap til luftfartssektoren er det også gjennomført møter med NHO Luftfart og de tre flyselskapene med hovedbase i Norge. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2008–2017.

2.1 Dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og møter

For å vurdere Avinors arbeid med lønnsomhet og kostnadseffektivitet og departementets oppfølging av selskapets arbeid med disse forholdene er dokumenter for perioden 2008–2017 gjennomgått. Dokumentanalysen omfatter blant annet årsrapporter, Samferdselsdepartementets melding til Stortinget om virksomheten i Avinor (eiermeldingen), Statsrådets beretning om eierstyringen av Avinor og styreprotokoller med underlagsdokumentasjon. Videre omfatter dokumentanalysen Samferdselsdepartementets referater og forberedende notater i forbindelse med kvartalsmøter og kontaktmøter samt Avinors presentasjoner av selskapets resultater fra kvartalsmøter og kontaktmøter. I tillegg er selskapets vedtekter og Samferdsels-

⁷⁾ Dokument 3:2 (2009–2010) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008*, jf. Innst. 132 S (2009–2010) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

departementets retningslinjer for eierskapet, gjennomføring av kvartalsmøter og styrevalg gjennomgått.

Det er gjennomført tre møter med administrasjonen i Avinor og ett møte med konsernets styreleder. I tillegg har selskapet og styreleder svart på skriftlige spørsmål. Dialogen har dreid seg om Avinors arbeid for å sikre god lønnsomhet og effektiv drift av selskapet. Spørsmål om lønnsomhet, kostnader, inntekter og investeringsprosjekter har blitt tatt opp. I tillegg har det vært løpende dialog med Avinor for å sikre at det oversendte materialet har blitt forstått riktig, særlig når det gjelder de økonomiske dataene.

Det er gjennomført fire møter med Samferdselsdepartementet. I tillegg har departementet svart på skriftlige spørsmål. Hovedtemaet for både møter og skriftlige spørsmål har vært departementets oppfølging av Avinors lønnsomhet, inntekter, kostnader og investeringsprosjekter.

For å få en bredest mulig innsikt i luftfartssektoren er det gjennomført møter med flyselskapene SAS, Norwegian og Widerøe samt med NHO Luftfart. I tillegg til spørsmål om sektoren har flyselskapene og NHO Luftfart svart på spørsmål om Avinors virksomhet og Samferdselsdepartementets styring og regulering av Avinor.

2.2 Analyse av Avinors regnskapsdata

For å vurdere Avinors lønnsomhet, inntekter og kostnader er det benyttet data fra Avinors interne regnskapssystem for perioden 2008–2017. Det er innhentet data spesifisert på ulike inntekts- og kostnadsgrupper for både Avinor-konsernet og Avinors 46 lufthavner.⁸ Dataene er sammenstilt og analysert i Excel. I analysene er det ikke justert for prisstigningen i perioden, men benyttet nominelle tall.

Data fra Avinors interne regnskapssystem er benyttet i analysene av Avinors virksomhet og i analysene av hvor stor andel de ulike divisjonene utgjør av konsernet. Avinors flysikringsvirksomhet og øvrig administrasjon inngår i alle analyser på konsernnivå, men er utelatt i analysene av lufthavnkonseptene. Inntektene består av lufthavnavgifter, kommersielle inntekter, øvrige inntekter og interne salg. Kostnadene består av refunderbare kostnader, lønn og personalkostnader, andre driftskostnader, interne kjøp og av- og nedskrivninger.

Avinors lønnsomhet er undersøkt ved å analysere utviklingen for nøkkeltall som EBIT, EBITDA, driftsmargin og avkastning på egenkapitalen og totalkapitalen. Det er gjort analyser av utviklingen både i kroner og i prosent. Avinors lønnsomhet er vurdert opp mot avkastningsmålet (referanseavkastningen) som er fastsatt av Samferdselsdepartementet. I analysene av Avinors avkastning på totalkapital opp mot avkastningsmålet for totalkapitalen er avkastningen på *investert kapital* benyttet istedenfor totalkapital. Nøkkeltallene som brukes, er nærmere forklart foran i rapporten, under Ordliste og forkortelser.

Kostnadseffektiviteten er i hovedsak belyst gjennom å analysere utviklingen i Avinor-konsernets totale driftskostnader samt driftskostnader per passasjer og årsverk. Inntektsutviklingen er analysert gjennom å analysere inntektsutviklingen for hele Avinor-konsernet og per passasjer. I tillegg er Avinors ulike inntektskilder analysert. For å måle utviklingen i inntekts- og kostnadsstørrelser over tid er det sett på både total prosentvis endring fra 2008 til 2017 og gjennomsnittlig årlig vekst i perioden. Det er benyttet geometrisk gjennomsnitt. Lønnsomheten for Avinor-konsernet har vært det

8) Narvik lufthavn ble lagt ned i 2017. For 2017 omfatter undersøkelsen derfor bare 45 lufthavner. Videre opphørte Avinors drift av Fagernes lufthavn 1. juli 2018.

sentrale i analysene, men også utviklingen for Avinors ulike lufthavnkonsepter har blitt analysert.⁹

Analyse av Avinors lønnskostnader sammenlignet med andre grupper

I forbindelse med analysene av kostnadsutviklingen i Avinor er det gjennomført en analyse av lønnsnivået i Avinor sammenlignet med andre grupper i samfunnet. Lønnsdataene er hentet fra Avinors interne regnskapssystem fordelt på flysikring, lufthavnvirksomhet og øvrig virksomhet. Avinors lønnsdata inkluderer lønninger, pensjoner og andre ytelser. For å benytte lønnsdata som bare inkluderer lønninger, er lønnsdataene justert etter samme andel som lønninger utgjør av selskapets totale lønnskostnader i årsrapportenes noteopplysninger.

Lønnsdata fra privat og statlig sektor er hentet fra hjemmesiden til Statistisk sentralbyrå (SSB).¹⁰ Disse dataene har blitt sammenlignet med lønnsdata fra Avinor. SSB har gjort endringer i utvalget som ligger til grunn for lønnsdataene. Derfor er det tatt utgangspunkt i lønnsstatistikk for periodene 2008–2015 og 2015–2017. Med utgangspunkt i lønnsstatistikken fra de to periodene er det utarbeidet en tidsserie for hele perioden 2008–2017. For å fjerne ulikheter i lønnsstatistikldataene som skyldes nivåforskjeller mellom de to tidsseriedataene, er det benyttet nominelle tall (nivå) fra den nyeste tidsserien. Tallene fra den avsluttede tidsserien er brukt for å finne årlig prosentvis lønnsvekst for perioden 2008–2015. Formålet med analysen har vært å undersøke om det er forskjeller i nivå og utvikling mellom Avinor og øvrige sektorer. Tallene er ikke justert for generell prisstigning ettersom det ikke vil endre det relative nivået og differansen i den årlige veksten mellom sektorene.

2.3 Sammenligning med andre lufthavnselskaper

Utviklingen i Avinors lønnsomhet, inntekter og kostnader er sammenlignet med utviklingen i sju lignende selskaper som driver lufthavnvirksomhet i Europa. Disse selskapene er Københavns Lufthavne A/S, Flughafen Zürich AG, Fraport AG, Flughafen Wien AG, Groupe ADP (tidligere Aéroports de Paris), Swedavia AB og Finavia Oyj. De fem lufthavnselskapene København, Wien, Fraport, Zürich og Paris ble også benyttet i tidligere undersøkelser. I tillegg er lufthavnselskapene Swedavia og Finavia tatt med. Disse selskapene har tilnærmet like rammebetingelser som Avinor. Alle de sju lufthavnselskapene opererer i samme luftrom og innenfor det samme regelverket som Avinor, men har ulik eierstruktur og omfatter et ulikt antall lufthavner.¹¹ Swedavia og Finavia er i likhet med Avinor statlig eid og driver en portefølje av lufthavner, mens de øvrige i hovedsak drifter et fåtall store lufthavner. Selv om både Swedavia og Finavia drifter noen små lufthavner er det betydelig færre enn Avinor.

Sammenligningen mellom Avinor og de andre selskapene tar utgangspunkt i selskapenes årsrapporter for perioden 2010–2017. Det er benyttet resultattall, balansetall, regnskapsnoter og annen relevant informasjon. Det foreligger ikke sammenlignbare data for alle lufthavnselskapene før 2010. 2010 er derfor benyttet som startår i analysen.

For å kunne sammenligne lufthavnselskapene er det *utviklingen* i selskapenes lønnsomhet, inntekter og kostnader for perioden 2010–2017 som er analysert. Det felles startnivået i 2010 er satt til 100, og utviklingen er målt fra dette nivået, også kalt indeksering. Det er ikke foretatt sammenligninger av *nivået* på inntekter og kostnader, fordi ulikheter mellom selskapene gjør det krevende å sammenligne nivået. Det er

9) Punkt 4.1 og vedlegg 1 og 2 i rapporten inneholder mer informasjon om Avinors lufthavnkonsepter.

10) Det er benyttet lønnsdata fra 11423: *Lønn for ansatte, etter kjønn, desil og sektor 2015–2017* og 08059: *Gjennomsnittlig månedslønn for ansatte, heltidsekvivalenter, etter arbeidstid, sektor, kjønn og yrkesgruppe (avslutta serie) 2008–2015*.

11) For nærmere informasjon om antall lufthavner de ulike selskapene drifter se vedlegg 4.

ulikheter mellom selskapene med hensyn til lufthavnstruktur og hvilke oppgaver som er en del av driften i selskapene, for eksempel flysikringstjeneste og bakketjenester.

For å unngå svingninger i inntekts- og kostnadsutviklingen som skyldes valutaeffekter, er alle inntekter og kostnader målt i lokal valuta. Selskapenes resultater er derfor ikke omregnet til kroner. Videre gir årsrapportene i ulik grad informasjon om enkelthendelser og ekstraordinære forhold som kan påvirke tallene for det enkelte år. For at selskapene skal kunne behandles likt, er det derfor ikke justert for disse forholdene. Dette innebærer at det heller ikke er justert for Avinors eiendomssalg i 2015, selv om det er gjort i analysene som kun omfatter Avinor.

Justering av enkelte resultat-, balanse- og trafikktall

Enkelte av lufthavnselskapene drifter og/eller eier lufthavner i flere ulike land. Hvordan resultatene fra disse selskapene er tatt inn i morselskapets regnskaper, varierer. For noen selskaper er disse resultatene i sin helhet tatt inn i regnskapet, mens for andre selskaper er de bare delvis tatt inn, eller de er behandlet som en finansiell investering (egenkapitalmetoden). Det er gjort noen justeringer slik at trafikktallene gjenspeiler selskapets faktiske resultat- og balansetall. Trafikktall fra lufthavner hvor selskapet er regnskapsført etter egenkapitalmetoden, er ikke inkludert. Informasjon om antall passasjerer er i hovedsak hentet fra selskapenes årsrapporter og nettsider. Databasen Knoema er benyttet som et supplement i de tilfellene der informasjonen i selskapenes årsrapporter eller på selskapenes nettsider har vært utilstrekkelig.¹²

I de tilfellene der datterselskaper er fullt ut konsolidert i morselskapets resultat og balanse, er det gjort en skjønnsmessig vurdering av om resultat- og balansetall og/eller passasjertall bør justeres. For Wien-gruppen er det gjort korreksjoner i 2016 og 2017, etter at Malta-gruppen i 2016 gikk over fra å være en finansiell investering til å bli et datterselskap av Wien-gruppen. Det er gjort justeringer i resultat-, balanse-, ansatte- og trafikktall, slik at tallene i tidsserien 2010–2017 har blitt sammenlignbare. Det er altså valgt å holde Malta utenfor i hele perioden.

For Frankfurt-gruppen er det gjort korreksjoner i tallet på ansatte i hele perioden. I analysen er det kun ansatte i Fraport AG som er tatt med i analysen, og ikke totalt antall ansatte for Frankfurt-gruppen. Flyplasser/flyplassgrupper som er resultatført etter egenkapitalmetoden, er heller ikke tatt med i analysen. I perioden 2010–2017 er det gjort enkelte korreksjoner når det gjelder hvilke flyplasser som er med i passasjertallene, fordi det har vært endringer i hvilke lufthavner som er regnskapsført etter egenkapitalmetoden. Før 2014 inngikk lufthavnvirksomheten Antalya i konserntallene til Frankfurt-gruppen. Dette ble imidlertid endret, slik at Antalya etter 2014 er regnskapsført etter egenkapitalmetoden. Det er valgt å inkludere vektete passasjertall for Antalya for perioden 2010–2014 uten å justere resultat- og balansetall for hele perioden. Fra og med 2014 er passasjerer fra Ljubljana inkludert i trafikktallene, ettersom lufthavnen ble fullt ut konsolidert i konsernregnskapstallene fra og med 2014. I 2017 er det gjort korreksjoner slik at lufthavnvirksomheten for Hellas er ekskludert fra resultat-, balanse- og passasjertallene til Fraport-gruppen.

I 2012 ble strukturen i Paris-gruppen endret, slik at antall flyplasser/flyplassgrupper økte fra to (Orly og Charles-de-Gaulle) til å inneholde Group ADP og TAV Airports Group. I analysene er det kun brukt passasjertall for de to flyplassene i Paris i hele perioden. TAV Airports Group-flyplassene er holdt utenfor analysen på grunn av den regnskapsmessige føringen av selskapet. I 2017 kom det en ny stor endring, da flyplassene i TAV Airports Group ble inkorporert i konsernet på samme måte som Group ADP. I 2017 er det derfor gjort korreksjoner i resultatet og balansen, slik at

12) Knoema.com er en søkemotor for data der data fra offentlige og private kilder kobles på en sømløs måte.

tidsserien 2010–2017 er sammenlignbar og TAV Airports Group er holdt utenfor i hele perioden.

2.4 Analyse av investeringsprosjekter i Avinor

For å undersøke kostnadene ved Avinors investeringer er det innhentet informasjon fra Avinor om de 29 største investeringsprosjektene som er ferdigstilt de siste ti årene. Det er vurdert i hvilken grad Avinors investeringsprosjekter har overholdt opprinnelig vedtatte styringsrammer (P50) og kostnadsrammer (P85). Styringsrammen P50 er den rammen som det med 50 prosent sannsynlighet forventes at prosjektets sluttkostnad vil ende innenfor ved ferdigstillelse, mens kostnadsrammen P85 er den rammen som det med 85 prosent sannsynlighet forventes at prosjektets sluttkostnad vil ende innenfor ved ferdigstillelse.

Sluttkostnadene for Avinors prosjekter er sammenlignet med opprinnelig vedtatte rammer og 78 statlige investeringsprosjekter hvor det har vært gjennomført en ekstern kvalitetssikring gjennom statens kvalitetssikringsordning. Som grunnlag for de 78 statlige prosjektene er det benyttet informasjon fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU.¹³ Når Avinors investeringsprosjekter er sammenlignet med statens prosjekter, er det rammene som er vedtatt på beslutningstidspunktet for igangsetting av prosjektene, som har blitt benyttet. Concept-programmets analyser er basert på rammene som er vedtatt av Stortinget i forbindelse med den formelle investeringsbeslutningen og igangsettingen av prosjektene, ikke senere vedtatte rammer – noe som også er vanlig praksis i tilsvarende akademiske studier av investeringsprosjekter.¹⁴ I Faktaboks 1 er det redegjort for enkelte utfordringer ved sammenligning av resultater for ulike investeringsprosjekter.

Avinors prosjekter er færre og mindre i størrelse enn statens prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring gjennom statens kvalitetssikringsordning. Mens statens prosjekter som har vært underlagt ekstern kvalitetssikring, dreier seg om prosjekter i størrelsesordenen mer enn 250 millioner kroner og har vært forventet å koste i gjennomsnitt 1 milliard kroner, er de fleste av Avinors prosjekter forventet å koste under 1 milliard kroner. Ifølge Concept-programmet er forskningslitteraturen delt i spørsmålet om hvorvidt store prosjekter er mer utsatt for overskridelser enn små.¹⁵

De viktigste parameterne i analysen av investeringsprosjekter er styrings- og kostnadsramme og sluttkostnad. For å beregne andel prosjekter som har overholdt opprinnelig vedtatte styrings- og kostnadsrammer, er antall prosjekter med sluttkostnader over opprinnelige rammer summert og delt på antall prosjekter i porteføljen. Gjennomsnittlige prosentvise avvik mellom sluttkostnader og opprinnelige rammer for hvert prosjekt er sluttkostnaden fratrasket opprinnelig ramme delt på opprinnelig ramme multiplisert med 100. De ulike prosjektene teller like mye, uavhengig av størrelse.

Avinors investeringsprosjekter er også sammenlignet med Statsbyggs prosjekter. Informasjon om Statsbyggs prosjekter er hentet fra forvaltningsbedriftens årsrapport for 2017. Fra Statsbygg er det i tillegg innhentet en oversikt over kostnader per kvadratmeter for selskapets byggeprosjekter.

13) Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap og kompetanse om prosjekter i tidligfasen, fra en idé oppstår, til endelig finansiering er vedtatt. Programmet skal utvikle kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttning og effekt av store statlige investeringer. En av hovedaktivitetene i programmet er å drive forskning relatert til store, statlige investeringsprosjekter. Programmet er finansiert av Finansdepartementet.

14) Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, s. 18; Morten Welde, Arbeidsrapport (2015) *Oppdaterte sluttkostnader – prosjekter som har vært underlagt KS2 per september 2015*, s. 4.

15) Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, s. 61.

For Avinors investeringsprosjekter er det også gjennomgått en rekke dokumenter som har blitt utarbeidet av Avinor i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene. I tillegg er styreprotokoller med underlagsdokumentasjon gjennomgått for å kunne vurdere styrets oppfølging av investeringsprosjektene. Oppfølging av investeringsprosjektene har også vært tema i spørrebrev og møter med Avinor, styreleder og Samferdselsdepartementet.

Faktaboks 1 utfordringer ved sammenligning av resultater*

I Concept-programmets rapport nr. 51 *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring* påpekes tre utfordringer ved sammenligning av resultater. Disse er også gyldige for sammenligningen av Avinors investeringsprosjekter med statens investeringsprosjekter. De tre utfordringene gjengis kort i det følgende:

1. Formelt beslutningstidspunkt

Størrelsen på kostnadsoverskridelser påvirkes av hvilket kostnadsestimat sluttkostnaden sammenlignes med. Usikkerheten blir redusert gjennom prosjektutviklingen, slik at avvikene blir mindre dersom det sammenlignes med et estimat utarbeidet på et senere tidspunkt. Det er gode grunner for å sammenligne sluttkostnaden med estimatet ved det formelle beslutningstidspunktet. Dette er vanlig praksis i de fleste akademiske studier. Siden Stortinget vedtar kostnadsrammer for store investeringsprosjekter, er dette et naturlig formelt beslutningspunkt å sammenligne med. Concept-programmet bruker det første stortingsvedtaket som var den formelle investeringsbeslutningen og avgjørende for igangsetting av prosjektet.

2. Forskjeller i estimeringsmetodikk

Et kostnadsestimat er et anslag for sannsynlig sluttkostnad i et prosjekt. Et realistisk kostnadsestimat er viktig for å unngå kostnadsoverskridelser. Det er ulike måter å estimere på, og det som i litteraturen framheves som beste praksis, er å lage et såkalt basisestimat, med en tilhørende usikkerhetsanalyse. Overskridelser kan skyldes både underestimering, som følge av for eksempel utilstrekkelig estimeringsmetodikk, og sviktende prosjektgjennomføring.

3. Ulike indekser og ulik metodikk for prisjustering

Rammer reguleres basert på prisutviklingen innen den relevante sektoren. Det benyttes ulike indekser for ulike deler av statlig sektor, som konsumprisindeksen og bygge-kostnadsindekser i bygge- og anleggsnæringen.

* Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, s. 18–23.

3 Revisjonskriterier

3.1 Forventninger og krav til Avinors virksomhet

Avinor skal eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Avinor er kategorisert som et selskap med sektorpolitiske mål, og skal ha effektiv drift. Virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte, og sikre god tilgjengelighet for alle grupper reisende. Det er Stortinget som avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive.¹⁶

16) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, s. 9.

I tillegg til samfunnsoppdraget har Avinor en rekke samfunnspålagte oppgaver.¹⁷ Ifølge Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, jf. Innst. 430 S (2016–2017), bør hvilke oppgaver selskapet pålegges, vurderes i lys av de overordnede effektiviseringskravene og utvikling av konkurranse på enkelte tjenesteområder. I meldingen står det videre at det ut fra hensynet til konkurranse, benchmarking og forutsigbarhet bør synliggjøres hvilke av Avinors oppgaver som er samfunnspålagt.¹⁸

Ifølge Meld. St. 30 (2016–2017) skal virksomheten i Avinor i størst mulig grad være selvfinansiert gjennom inntekter fra avgifter som flyselskapene betaler for de tjenestene Avinor yter, og inntekter fra forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Internt i selskapet skal det skje en samfinansiering mellom bedriftsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme lufthavner. Som øverste nasjonale luftfartsmyndighet regulerer Samferdselsdepartementet inntektene Avinor får fra lufthavnavgiftene. Departementet legger til grunn at Avinor effektiviserer driften slik at lufthavnavgiftene kan holdes på et konkurransedyktig nivå.¹⁹

Innenfor de sektorpolitiske rammene som er satt for virksomheten, skal Avinor sikre en god forvaltning av statens verdier. For å stimulere til god finansiell forvaltning og effektiv drift har eier satt et avkastningsmål (referanseavkastning) for den kapitalen staten har investert i selskapet. Eiers nåværende avkastningsmål på totalkapitalen er satt til 5,1 prosent for Avinor-konsernet som helhet, mens avkastningsmålet på egenkapitalen er satt til 9 prosent. For ytterligere å stimulere til effektiv drift har eier valgt å benytte utbytte som et virkemiddel. For perioden 2014–2017 har utbyttet vært satt til 50 prosent av overskuddet i konsernet opptil 1 milliard kroner. Det skal ikke tas utbytte for resultater over 1 milliard kroner. Eier legger også til grunn at dersom utviklingen i selskapet blir svakere enn forventet, må selskapet tilpasse sine investeringsplaner etter dette.²⁰

Krav til styret

Styret har det øverste ansvaret for selskapets resultater og skal realisere målene som er satt av eier. Styret skal videre sørge for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer mv.²¹ I *lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) § 6-12 står det at styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

3.2 Krav til eiers oppfølging

I *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 står det at eier skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. Det innebærer blant annet å følge opp at målene som er satt for selskapet, nås, og at selskapets styre har en sammensetning som støtter opp om selskapets formål. Eierskapet skal støtte opp under en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styret og sikre likebehandling av alle aksjonærer. Styring, oppfølging, kontroll og tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

17) Ifølge Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, s. 64–65, er de viktigste samfunnspålagte oppgavene: beredskap og utvidede åpningstider for ambulansetjenesten og opplæring innen brann- og redningstjenester; opplæring av flygeledere og betjenter til flygeinformasjonstjeneste (AFIS), militær flysikringstjeneste (underveis), flyværtjeneste (allmennflyging), kunngjøringstjenester og myndighetsrelatert internasjonal flysikringsdeltagelse; oppgaver knyttet til allmennflyging (GA) og luftsport, planlegging og utredning (NTP i hovedsak), forskning og utvikling (inkl. nasjonale reisevaneundersøkelser), statistikk (for alle lufthavner i Norge) og samfunnssikkerhet og beredskap; samt assistansetjenester.

18) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, s. 64.

19) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, s. 7 og 9.

20) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, s. 42 og 43. Det ble tatt et utbytte på 550 millioner kroner i 2017 i budsjettavtalen mellom Regjeringen og samarbeidspartiene, Innst. 13 S (2016–2017) Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen, s. 45.

21) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 68–69 og 75–78 og *lov om aksjeselskaper* § 6-12.

Eier kan kun utøve sin myndighet gjennom generalforsamling, foretaksmøte eller tilsvarende. Dette gjelder for alle selskaper uavhengig av statens eierandel.²² Rammene for eierstyringen er likevel ikke til hinder for at staten kan ta opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling, i dialog med selskapene. De synspunktene staten gir uttrykk for i eierdialogen med selskapene, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon og styre. Eventuelle saker som etter lov eller vedtekter krever tilslutning fra eier, må tas opp på generalforsamling eller tilsvarende.²³

I eierskapsmeldingen, Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, understrekes det at staten innenfor de etablerte rammene for god eierstyring og selskapsledelse bør legge vekt på å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene. Det vil skje gjennom analytisk oppfølging, gjennom å videreutvikle strategiske oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. For det enkelte selskap kan det også være en styrke å ha en strategisk dialog med en utfordrende eier innenfor rammene av den statlige eierstyringen.²⁴ I Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemda til Avinor AS* har Samferdselsdepartementet gjort nærmere rede for de sektorpolitiske målene og resultatforventninger eier har til Avinors virksomhet og som skal følges opp i eierdialogen.

I eierskapsmeldingen står det at en av statens viktigste oppgaver er å sørge for godt sammensatte og kompetente styrer, som samlet har den ønskede kompetansen ut fra selskapets formål, virksomhetsområde, utfordringer og statens mål med eierskapet.²⁵ Staten er ikke selv representert i styrene i selskapene, der eierinteressene forvaltes av departementene. Eierdialogen med selskapene er derfor et viktig virkemiddel for å ivareta statens interesser.

4 Fakta

4.1 Lønnsomhetsutvikling i perioden fra 2008 til 2017

Staten som eier legger føringer for en rekke forhold som har betydning for Avinors lønnsomhet, blant annet lufthavnstrukturen, beredskapsnivået, nivået på luftfartsavgiftene og hvilke samfunnspålagte oppgaver selskapet til enhver tid skal utføre. I tillegg er selskapets operative drift i stor grad regulert av både nasjonale og internasjonale lover og forskrifter.²⁶ Blant annet derfor har Avinor en høy andel faste kostnader som i liten grad varierer med endringer i trafikkvolumet og kapasitetsutnyttelsen ved lufthavnene. Konsernets inntjening og finansielle verdi er i langt større grad påvirket av endringer i trafikkvolumet. Flybevegelser er en av de viktigste driverne for Avinors kostnader til flysikring og terminaldrift, mens antall flypassasjerer har stor betydning for selskapets inntekter.

Avinor er en kapitalintensiv virksomhet. Lønnsomheten påvirkes derfor av hvor i investeringssyklusen selskapets prosjekter befinner seg. Investeringer som fører til kapasitetsøkninger ved lufthavnene, vil gi trinnvise hopp i kostnadene og samtidig påvirke lønnsomheten negativt inntil kapasiteten utnyttes optimalt.

22) Statens prinsipper for god eierstyring, punkt 3. Det rettslige grunnlaget for statsrådets eiermyndighet i et aksjeselskap er aksjeloven § 5-1.

23) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 68.

24) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, s. 60.

25) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 70 og statens prinsipper for god eierstyring, punkt 6.

26) Store deler av regelverket på luftfartsområdet er felles for hele Europa og er tatt inn i norsk lov gjennom EØS-avtalen. Regelverket i EU bygger igjen på internasjonale standarder som blant annet er gitt gjennom FNs internasjonale luftfartsorganisasjon, ICAO (International Civil Aviation Organization), Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemda til Avinor AS*.

Sammenlignet med de øvrige virksomhetene i Avinor-konsernet er det lufthavn-virksomheten som gir det største bidraget til konsernets samlede driftsresultat. I hele perioden fra 2008 til 2017 har om lag 95 prosent av konsernets resultat kommet fra lufthavnvirksomheten. Driftsmarginen, det vil si hvor store driftsinntekter selskapet sitter igjen med, har for lufthavnvirksomheten ligget på om lag 20 prosent i hele perioden.²⁷ Det indikerer at kostnadene har utviklet seg tilnærmet likt med inntektene for lufthavnvirksomheten. Avinor Flysikring har gjennomgående hatt lavere driftsmargin enn lufthavnvirksomheten.

Tabell 1 Oversikt over lufthavnkonsepter med tilhørende lufthavner

Konsept A <i>Internasjonal HUB</i>	Konsept B <i>Internasjonale lufthavner</i>	Konsept C <i>Nasjonale lufthavner</i>	Konsept D <i>Regionale lufthavner</i>	Konsept E	
				Konsept E1 <i>Lokale lufthavner</i>	Konsept E2 <i>Lokale lufthavner</i>
Oslo	Bergen	Bodø	Kristiansund	Lakselv	Røros
	Stavanger	Tromsø	Svalbard	Vadsø	Rørvik
	Trondheim	Kristiansand	Alta	Stokmarknes	Sandane
		Ålesund	Kirkenes	Mosjøen	Namsos
		Evenes	Bardufoss	Sandnessjøen	Berlevåg
		Haugesund	Hammerfest	Sogndal	Båtsfjord
			Brønnøysund	Andøya	Honningsvåg
			Florø	Ørsta-Volda	Sørkjosen
			Molde	Leknes	Vardø
				Svolvær	Mehamn
				Førde	Røst
				Mo i Rana	Hasvik
					Værøy
					(Narvik)
					(Fagernes)

Kilde: Avinor AS

Narvik lufthavn ble lagt ned 1. april 2017 og Avinors drift av Fagernes lufthavn opphørte 1. juli 2018.

Avinors 44 lufthavner er delt inn i fem ulike konsepter, jf. tabell 1. Hovedinndelingen er gjort på bakgrunn av parameterne produksjon (antall flybevegelser, antall passasjerer, kategori og type) og infrastruktur (rullebanestørrelse og terminalstørrelse). I tillegg vektlegges hvilke produkter og tjenester som tilbys, og servicenivået på de tjenestene som tilbys. Vedlegg 2 inneholder en nærmere beskrivelse av de ulike konseptene.

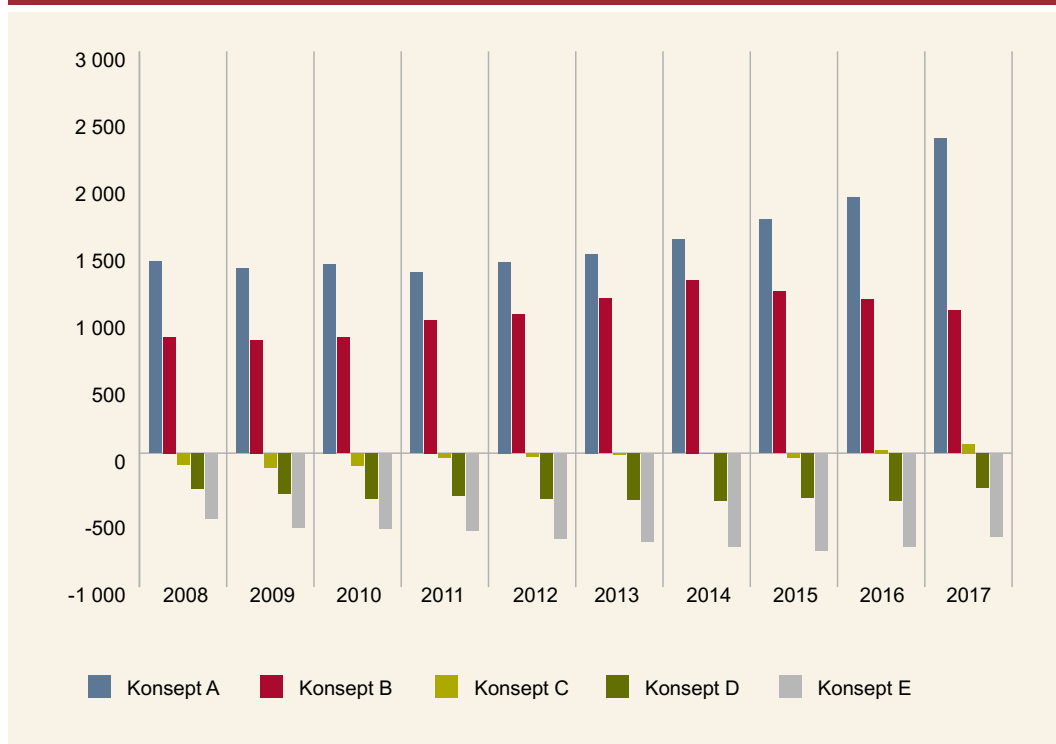
En stor del av Avinors lufthavner er bedriftsøkonomisk ulønnsomme og har få passasjerer. I Norge er det et mål at luftfart skal være tilgjengelig for alle. For landet totalt har to tredeler av innbyggerne en lufthavn innenfor en times reisevei, mens to tredeler av innbyggerne i Nord-Norge og på Vestlandet har en lufthavn innenfor en halvtimes reisevei. Lufthavnene innenfor konseptene C, D og E har i perioden 2008–2017 hatt et samlet driftsunderskudd på om lag 1 milliard kroner årlig. De fire største lufthavnene har på sin side bidratt med et positivt driftsresultat på mer enn 2 milliarder kroner årlig i perioden.²⁸

27) Driftsmarginen viser driftsresultat i prosent av driftsinntekter (driftsresultat*100% / driftsinntekter).

28) Dette dreier seg i hovedsak om lufthavner i konsept A og B: Oslo lufthavn Gardermoen, Bergen lufthavn Flesland, Stavanger lufthavn Sola og Trondheim lufthavn Værnes.

Sammen med statlige kjøp av innenlandske flyruter innebærer krysssubsidieringen mellom de bedriftsøkonomisk lønnsomme og de bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnene, en subsidiering av de regionale og lokale lufthavnene og flytilbudet ved disse lufthavnene. I 2017 ble de regionale og lokale lufthavnene subsidiert med 1 milliard kroner gjennom en intern krysssubsidiert i Avinor. I tillegg ble det bevilget 700 millioner kroner over statsbudsjettet til kjøp av innenlandske flyruter.²⁹

Figur 1 Utviklingen i driftsresultatet for Avinors lufthavnvirksomhet og lufthavnkonsepter i perioden 2008–2017, i millioner kroner*



* Øvrige driftsinntekter, interne kjøp- og salg og refunderbare kostnader er tatt med i beregningen av driftsresultatet (EBIT) for lufthavnvirksomheten og lufthavnkonseptene. Divisjon flysikring og øvrig administrasjon er ikke medregnet.

Figur 1 viser at lufthavnkonseptene A og B har hatt et positivt driftsresultat i hele perioden fra 2008 til 2017. Også konsept C har hatt en positiv utvikling, og konseptet hadde et positivt driftsresultat i årene 2014, 2016 og 2017. Konsept E (E1 og E2) har hatt negative driftsresultater i hele perioden og har samlet sett hatt en nedgang i driftsresultatet fram til 2015. De to siste årene har det vært en forbedring i driftsresultatet for alle lufthavnkonseptene samlet.

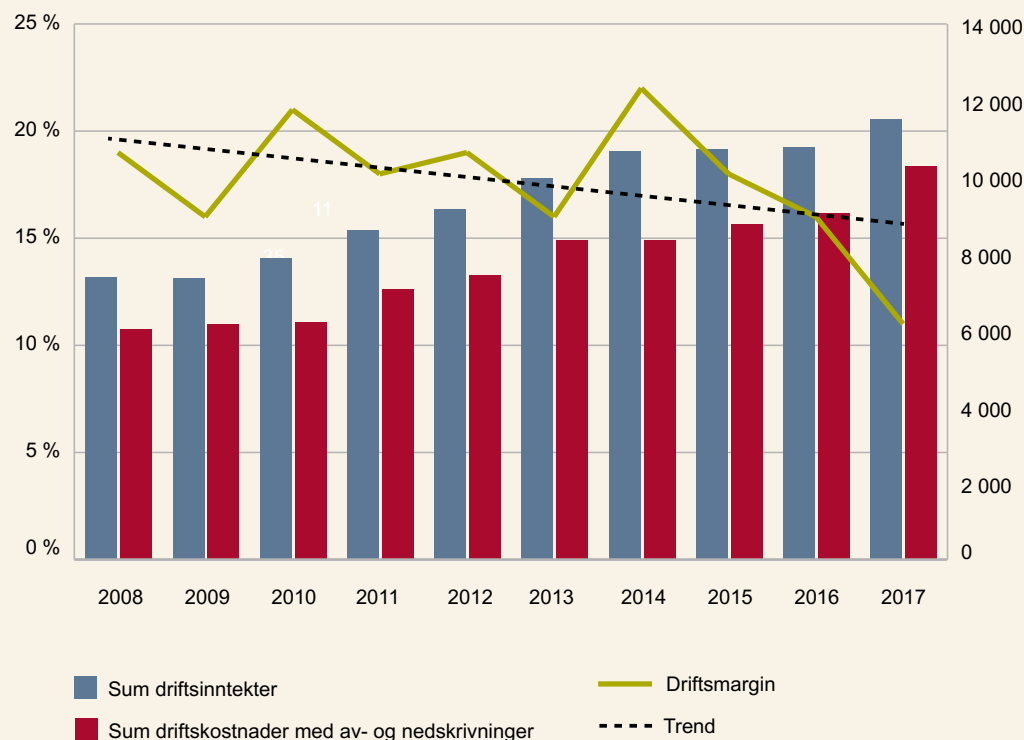
Avinor-konsernet består av lufthavndrift, flysikring og øvrig administrasjon³⁰. For Avinor-konsernet som helhet har driftsresultatet gått ned i perioden 2008–2017. I 2008 hadde konsernet et årsresultat på 765,1 millioner kroner, mens årsresultatet i 2017 var på 499,3 millioner kroner. Avinor-konsernet hadde sitt beste driftsresultat i 2015, på drøyt 2,4 milliarder kroner. Det positive resultatet i 2015 skyldes i hovedsak en regnskapsmessig gevinst på 1,3 milliarder kroner fra salg av Radisson Blu-hotellet ved Oslo lufthavn Gardermoen. I 2017 hadde konsernet sitt svakeste årsresultat i perioden. Årsresultatet på 499,3 millioner kroner var en halvering av årsresultatet for 2016. Det svake resultatet i 2017 kan i stor grad forklares med økte kostnader til pensjons- og miljøforpliktelser og et økonomisk oppgjør med Forsvaret. I tillegg har Avinor hatt økte

29) Meld. St. 3 (2017–2018) *Statsrekneskapen 2017*, kapittel 1310 *Flytransport*, post 70 *Kjøp av innenlandske flyruter*.

30) Øvrig administrasjon er i hovedsak eiendomsvirksomhet, konsernstab og fellestjenester.

kostnader som følge av ferdigstillingen av utbyggingsprosjektene på Oslo lufthavn Gardermoen og Bergen lufthavn Flesland.³¹

Figur 2 Utviklingen i Avinor-konsernets driftsinntekter og driftskostnader med av- og nedskrivninger i perioden 2008–2017, i millioner kroner*



Kilde: Årsrapporter Avinor, 2009–2017

* For 2015 er engangsgevinsten fra salget av Radisson Blu-hotellet ved Oslo lufthavn Gardermoen tatt ut

Figur 2 viser at Avinor-konsernets driftsinntekter har økt med 4,1 milliarder kroner i perioden 2008–2017, fra 7,4 milliarder kroner i 2008 til 11,5 milliarder kroner i 2017. Det gir en gjennomsnittlig årlig vekst i inntektene på 5,1 prosent. Kostnadene har i samme periode økt med 4,3 milliarder kroner, fra 6,0 milliarder kroner i 2008 til 10,3 milliarder kroner i 2017. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig vekst på 6,1 prosent. Kostnadsveksten ligger derfor over inntektsveksten i Avinor-konsernet, og betydelig over den generelle prisveksten i samfunnet, som er på 2 prosent årlig.³² På grunn av en rekke spesielle forhold var Avinors kostnadsvekst i 2017 spesielt høy. Dersom 2016 benyttes som sluttår vil den årlig gjennomsnittlige kostnadsveksten være på 5,2 prosent, mens den gjennomsnittlige inntektsveksten vil være på 4,9 prosent i perioden 2008–2016.

Kostnadsveksten har ført til at Avinors lønnsomhet har blitt svekket gjennom perioden. Driftsmarginen har gått ned fra 19 prosent i 2008 til 11 prosent i 2017. For perioden som helhet er den gjennomsnittlige årlige driftsmarginen 18,4 prosent. Dersom 2016 benyttes som sluttår har den gjennomsnittlige årlige driftsmarginen vært 17,6 prosent.

Ledelsen i Avinor mener selskapet har hatt en akseptabel lønnsomhetsutvikling i undersøkelsesperioden dersom det korrigeres for kostnadene til pensjon, økonomisk

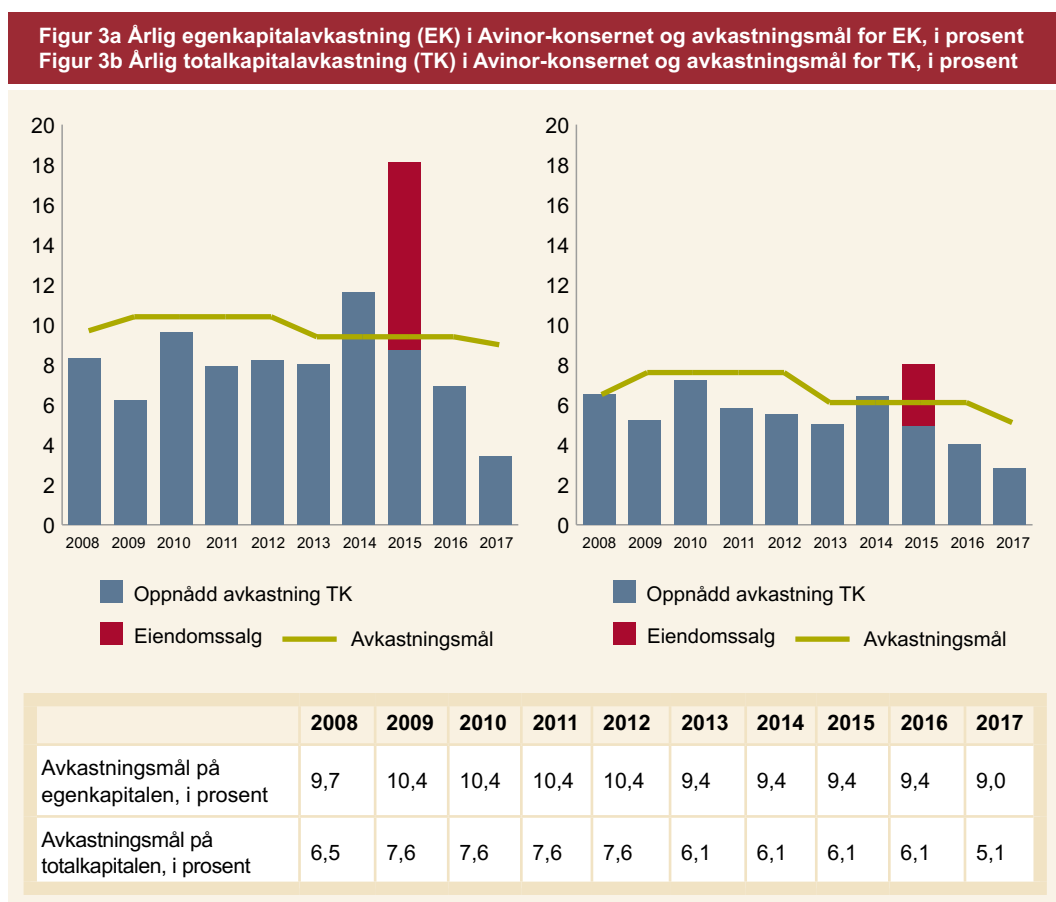
31) Balanseførte/aktiverte kostnader har blitt kostnadsført i resultatregnskapet ved ferdigstilling av terminalene.

32) Prisveksten er beregnet ut fra Statistisk sentralbyrås årlige konsumprisindeks for årene 2008–2017.

oppgjør med Forsvaret og avsetninger til miljøopprydding. Både ledelsen og styreleder legger vekt på at Avinor har gjennomført en rekke større investeringsprosjekter, og at en stor del av selskapets kostnader kan relateres til disse, blant annet veksten i av- og nedskrivninger.

Eiers avkastningsmål og utbytteforventning

Som eier har staten valgt å fastsette et avkastningsmål (referanseavkastning) for den kapitalen staten har investert i Avinor.³³ Eier har satt et avkastningsmål på totalkapitalen, et mål på selskapets økonomiske resultater. Eier har også satt et avkastningsmål på konsernets egenkapital, som viser eiers avkastning på den kapitalen som er investert i selskapet. Figur 3 viser en oversikt over avkastningsmålene og oppnådd avkastning.³⁴



Figur 3 viser at Avinor, bortsett fra i 2014 og 2015, har hatt lavere faktisk avkastning enn avkastningsmålet for konsernets egenkapital. Oppnådd avkastning ble høyere enn avkastningsmålet i 2014 og 2015 på grunn av henholdsvis en endring i beregningen av selskapets pensjonskostnader og eiendomssalg.³⁵ I 2008 oppnådde Avinor en avkastning på egenkapitalen på 8,3 prosent, mens avkastningen var redusert til 3,4 prosent i 2017.

33) Avkastningsmålet skal reflektere den forventede avkastningen eier kunne oppnådd ved tilsvarende investeringer i det åpne markedet. Dersom selskapets avkastning ligger under avkastningsmålet, er det en indikasjon på at driften i selskapet ikke er effektiv nok. For selskaper som Avinor, som er pålagt å utføre en rekke bedriftsøkonomisk ulønnsomme oppgaver, kan lav avkastning også være en konsekvens av at selskapet ikke blir tilstrekkelig kompensert for disse oppgavene.

34) Avkastning på egenkapitalen, egenkapitalrentabiliteten, er resultat etter skattekostnad delt på gjennomsnittlig egenkapital i løpet av året. Avkastning på totalkapitalen er i disse analysene avkastningen på investert kapital, fordi det er det Avinor benytter når avkastningen på totalkapitalen skal vurderes opp mot avkastningsmålet på totalkapitalen.

35) Avinors pensjonskostnader varierer mye i tiårsperioden. Enkelte år gir det negative effekter på resultatet, mens det andre år bedrer resultatene.

Figur 3 viser videre at utviklingen i Avinors avkastning på totalkapitalen (investert kapital) har hatt samme utvikling som selskapets avkastning på egenkapitalen, men at den ligger noe lavere. Bortsett fra i 2008, 2014 og 2015 har Avinor heller ikke nådd eiers avkastningsmål på totalkapitalen (investert kapital). Avkastningen på totalkapitalen var på 6,5 prosent i 2008, mens den i 2017 var redusert til 2,8 prosent. Gjennomsnittlig avkastning for en femårsperiode (uten eiendomssalg) på både egenkapitalen og totalkapitalen har ligget under avkastningsmålet for perioden 2008–2017, men var tett opp mot målet i 2014. I perioden 2008–2017 har Avinor oppnådd en årlig gjennomsnittlig avkastning på egenkapitalen og totalkapitalen på henholdsvis 7,9 og 5,7 prosent.

Ifølge både daglig ledelse og styreleder legges det liten vekt på avkastningsmålene i den daglige styringen av Avinor. Avinors ledelse begrunner dette med at avkastningsmålet i liten grad oppleves å reflektere de faktiske forholdene selskapet opererer under, og eier gjennomgående oppfatter å være mest opptatt av hvordan selskapet utfører samfunnsoppdraget. Avinors ledelse understreker likevel at det er positivt at det er satt et avkastningsmål for selskapets drift.

Ledelsen mener økende kapitalbinding kombinert med redusert driftsmargin er en vesentlig forklaring på hvorfor konsernet ikke har nådd eiers avkastningsmål de seneste årene. Ledelsen viser til at konsernet ikke har hatt sterk nok driftsmargin til å innfri eiers forventede avkastning, med unntak av år med eiendomssalg. Det vises videre til at oppnådd avkastning også henger nøye sammen med ekstraordinære kostnader, hvor i investeringssyklusen konsernet er og metodikken for regulering av luftfartsavgiftene.

I tillegg til avkastningsmålene har eier satt en utbytteforventning til selskapet.³⁶ For perioden 2014–2017 har utbyttet vært satt til 50 prosent av overskuddet i konsernet opptil 1 milliard kroner. Det skal ikke tas utbytte for resultater over 1 milliard kroner. Utbyttetaket ble satt for å gi Avinor et handlingsrom til å gjennomføre større investeringer og samtidig gi selskapet bedre insentiver til å drive kostnadseffektivt. Stortinget vedtok likevel å ta et utbytte på 550 millioner kroner i 2017. Økningen på 50 millioner kroner var en del av budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og samarbeidspartiene på Stortinget.³⁷ Utbyttetaket er fjernet fra og med 2018.

Eier har tatt utbytte fra Avinor-konsernets virksomhet hvert år, bortsett fra i 2009 og 2010. I 2009 og 2010 valgte eier å ikke ta utbytte på grunn av investerings- og finansieringsutfordringene som selskapet sto overfor i forbindelse med finanskrisen. Istedenfor bevilget Stortinget i disse årene investeringstilskudd til regionale lufthavner på til sammen 200 millioner kroner.³⁸

I Avinors vedtekter står det at Avinor ikke kan ta opp mer langsiktige lån enn at konsernets egenkapital holder seg over 40 prosent av summen av konsernets netto rentebærende gjeld og egenkapital. Avinor legger vekt på dette i sin finansielle virksomhetsplanlegging, og har i hele perioden klart å overholde vedtektene på dette punktet. Konsernets egenkapitalandel har imidlertid blitt redusert i perioden. I 2017 var selskapets egenkapital på 41,8 prosent. Det innebærer en reduksjon fra 2010, da egenkapitalen var på sitt høyeste nivå, 60,9 prosent.

36) For årene 2008 og 2009 var utbytteforventningen satt til statens innlånsrente multiplisert med verdijustert egenkapital begrenset oppad til 75 prosent av overskuddet etter skatt. For perioden 2010–2013 var det en forventning om et utbytte på 50 prosent av årsresultatet etter skatt, men det konkrete utbyttet skulle likevel fastsettes hvert år, med hensyn til de spesielle utfordringene selskapet sto overfor, jf. Samferdselsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008) og (2009–2010).

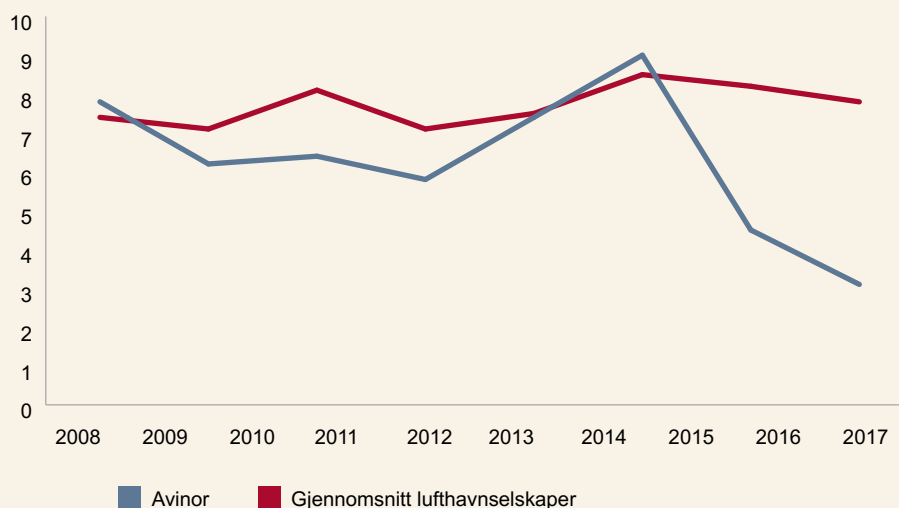
37) Innst. 13 S (2016–2017) Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen, s. 45.

38) Samferdselsdepartementets St.prp. nr. 1 (2009–2010).

Avinor-konsernets lønnsomhetsutvikling i perioden 2010–2017 sammenlignet med andre lufthavnselskaper

Når utviklingen i Avinor-konsernets lønnsomhet sammenlignes med andre lufthavnselskaper, er det mest relevant å se på rentabiliteten på totalkapitalen, da dette måltallet er uavhengig av måten selskapene finansieres på.³⁹

Figur 4 Utviklingen i totalkapitalrentabiliteten for Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper i perioden 2010–2017, i prosent



År	København	Wien	Frankfurt	Zürich	Paris	Swedavia	Finavia	Gjennomsnitt sju lufthavnselskaper	Avinor AS
2010	16,6	5,5	5,3	7,1	7,9	4,8	4,6	7,4	7,8
2011	14,0	3,5	5,9	7,8	8,1	6,7	3,5	7,1	6,2
2012	22,3	5,4	6,1	5,3	8,0	6,3	3,2	8,1	6,4
2013	14,1	5,8	5,2	8,2	7,8	6,2	2,7	7,1	5,8
2014	15,1	6,3	5,8	7,4	8,0	9,0	0,8	7,5	7,4
2015	15,4	7,6	6,2	6,9	8,3	12,5	2,3	8,5	9,0
2016	16,5	7,2	8,2	8,4	6,6	7,2	3,3	8,2	4,5
2017	16,0	8,0	6,0	8,3	7,7	4,3	4,6	7,8	3,1
Gjennomsnitt	16,2	6,2	6,1	7,4	7,8	7,1	3,1	7,7	6,3

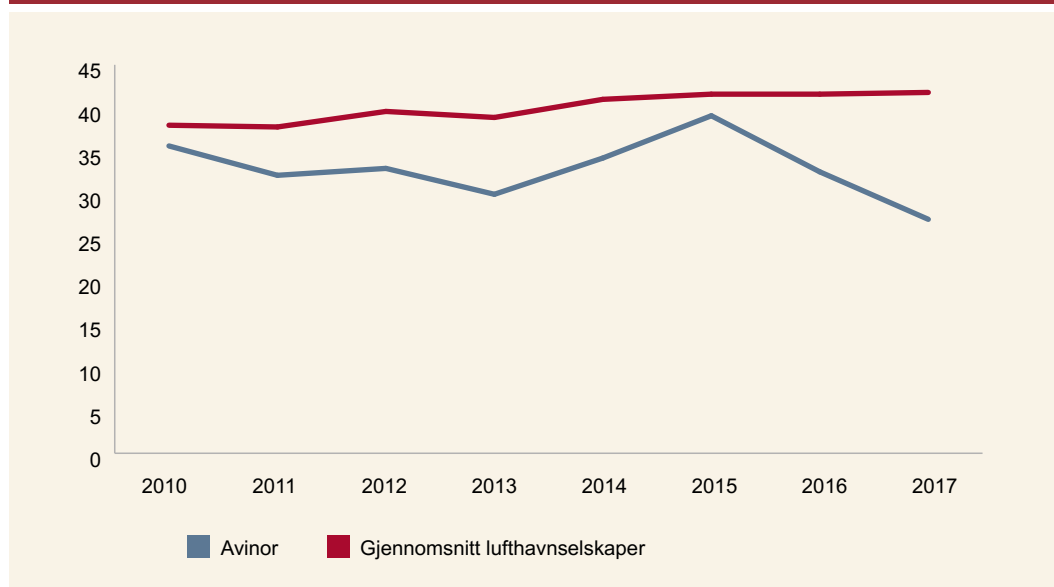
Figur 4 viser at Avinor-konsernets rentabilitet på totalkapitalen har ligget under den gjennomsnittlige totalkapitalrentabiliteten for de sju andre europeiske lufthavnselskapene i størstedelen av perioden.⁴⁰ Avinor-konsernets totalkapitalrentabilitet var høyere enn gjennomsnittet for de andre lufthavnselskapene i 2015 grunnet eiendomssalg. Avinor-konsernet har hatt en årlig gjennomsnittlig totalkapitalrentabilitet på 6,3 prosent, mens rentabiliteten for gjennomsnittet av de andre lufthavnselskapene har vært på 7,7 prosent. Den gjennomsnittlige totalkapitalrentabiliteten for lufthavnselskapene Wien og Frankfurt har ligget på om lag samme nivå som Avinor, mens

39) Totalkapitalrentabilitet er avkastning uavhengig av om finansieringen består av gjeld eller egenkapital. Avkastning på totalkapital beregnes ved at driftsresultatet (EBIT) og finansinntekter deles på gjennomsnittlig totalkapital i løpet av året.
40) Det er ikke korrigert for ekstraordinære forhold for noen av selskapene, som Avinors høye engangsinntekt i 2015 fra salg av Radisson Blu-hotellet ved Oslo lufthavn Gardemoen.

Finavia har gjennomgående hatt en lav rentabilitet, med et årlig gjennomsnitt på 3,1 prosent.

København lufthavn skiller seg vesentlig ut fra de øvrige lufthavnselskapene, med en årlig gjennomsnittlig total kapitalrentabilitet på 16,2 prosent. Den gode lønnsomheten for København lufthavn kan delvis forklares med effektiv drift, men det kan også forklares med at kun deler av selskapets kommersielle overskudd går til subsidiering av lufthavnavgiftene. De kommersielle inntektene i Avinor tas i sin helhet inn i grunnlaget for beregningen av Avinors lufthavnavgifter. Lave lufthavnavgifter kan være med på å forklare at Avinors rentabilitet er lavere enn gjennomsnittet for de sju øvrige lufthavnselskapene.

Figur 5 Utviklingen i EBITDA-marginen for Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper, i prosent



Figur 5 viser at Avinors EBITDA-margin var lavere i 2017 enn i 2010. Avinors eiendomssalg i 2015 gir en topp dette året. Avinor har hatt en lavere EBITDA-margin i perioden 2010–2017 enn gjennomsnittet for de sju andre selskapene.⁴¹ Det innebærer at Avinor sitter igjen med en mindre andel av hver omsatte krone ved utgangen av 2017 enn hva selskapet gjorde i 2010. Til sammenligning har den gjennomsnittlige lønnsomhetsutviklingen bedret seg noe for de sju lufthavnselskapene i perioden.

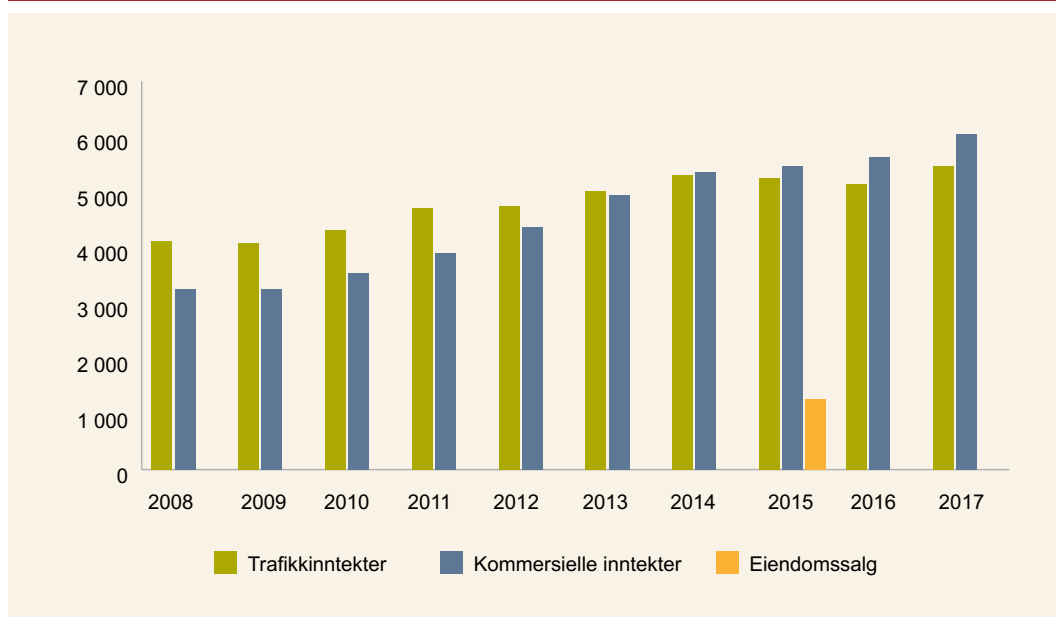
4.2 Inntektsutvikling i perioden fra 2008 til 2017

Avinors virksomhet skal være selvfinansierende. Det innebærer at lufthavnvirksomheten drives som en samlet enhet hvor lufthavner med overskudd finansierer lufthavner med underskudd. Selskapets hovedinntektskilder er trafikkinntekter fra flyselskapene og passasjerene og inntekter fra utleie av areal til butikkdrift, taxfreesalg, servering og andre servicetilbud til passasjerene. I tillegg har Avinor inntekter fra utleie av arealer til lufthavnhoteller og parkeringsanlegg.

41) Driftsresultatet før av- og nedskrivninger (EBITDA) dividert med driftsinntekter. Nøkkeltallet viser hvor stor andel av hver omsatte krone et selskap sitter igjen med før finanskostnader, skatt og av- og nedskrivninger.

Trafikkinntekter består av inntekter fra lufthavnavgifter og flysikringsavgifter.⁴² Lufthavnavgifter er teknisk sett ett gebyr som skal tilsvare kostnadene lufthavnen har ved ulike tjenester. En sammenligning av lufthavnavgiftene blant de fire største skandinaviske lufthavnene viser at avgiftene ved Oslo lufthavn Gardermoen er lave.⁴³ Inntekter som ikke er trafikkinntekter, omtales gjerne som kommersielle inntekter. Inntektene fra Avinors kommersielle aktiviteter er et viktig bidrag for å holde nivået på avgiftene nede. Det innebærer at Avinors avgifter ikke er direkte kostnadsbaserte.

Figur 6 Utviklingen i Avinor-konsernets driftsinntekter i perioden 2008–2017, i millioner kroner



Figur 6 viser at Avinor-konsernets trafikkinntekter har økt fra 4,1 milliarder kroner i 2008 til drøyt 5,5 milliarder kroner i 2017. Det gir en vekst på 33 prosent, eller en gjennomsnittlig vekst på 3,2 prosent årlig. I samme periode har de kommersielle inntektene økt med 86 prosent, fra knapt 3,3 milliarder kroner i 2008 til vel 6 milliarder kroner i 2017. Det gir en gjennomsnittlig vekst på 7,1 prosent årlig.

I løpet av perioden fra 2008 til 2017 har trafikkinntektenes andel av Avinor-konsernets totale inntekter blitt mindre. Samtidig har de kommersielle inntektene blitt stadig viktigere for å finansiere både de bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnene og den øvrige virksomheten i Avinor. I 2008 utgjorde de kommersielle inntektene 44 prosent av de totale driftsinntektene, mens andelen hadde økt til 52 prosent i 2017.

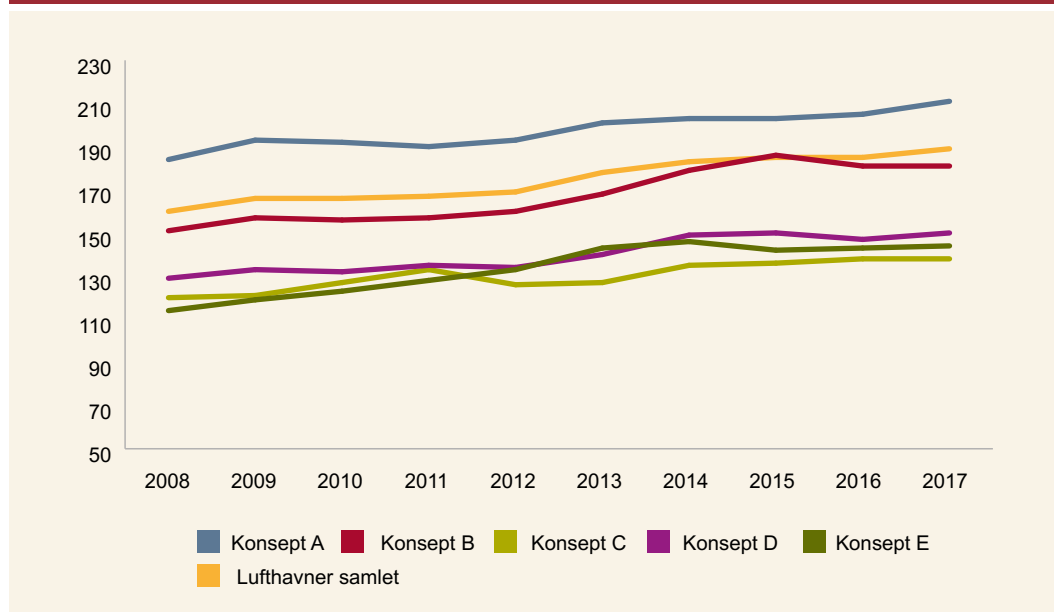
Avinor-konsernets kommersielle inntekter henger sammen med utviklingen i antall passasjerer. For perioden fra 2008 til 2017 har Avinor hatt en passasjervekst på 33,8 prosent, noe som gir en årlig gjennomsnittlig vekst på 3,3 prosent. Veksten har særlig vært stor ved Oslo lufthavn Gardermoen, hvor veksten har vært på 42,2 prosent, eller

42) Trafikkinntekter består av inntekter fra lufthavnavgifter (startavgift, passasjeravgift, sikkerhetsavgift og avisingsavgift) og flysikringsavgifter (underveisavgift og terminalavgift). Avgiftene er betaling for tjenester flyselskapene og passasjerene benytter på Avinors nett av lufthavner. *Start- og passasjeravgiften* skal dekke generelle kostnader til drift, vedlikehold og investeringer ved lufthavnene. *Sikkerhetsavgiften* skal dekke kostnadene for sikkerhetskontroll og andre relaterte tiltak. *Avisingsavgiften* skal dekke Avinors driftskostnader ved å håndtere glykolen som samles opp på avisingsplattformene. *Terminalavgiften* (Terminal Navigation Charge – TNC) skal dekke kostnadene til tårntjenesten ved lufthavnene. *Underveisavgift* handler om flysikringstjenester for lufttrafikken i, inn i, ut av eller gjennom norsk luftrom. Grunnlaget for beregningen av underveisavgiften er såkalte tjenesteenheter basert på felles europeisk regelverk. Lufthavnavgifter fastsettes av Samferdselsdepartementet gjennom *forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS*, med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven), og innkreves av Avinor. Flysikringsavgifter fastsettes gjennom *forskrift om avgift på flysikringstjenester* med hjemmel i luftfartsloven.

43) Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*.

mer enn 8 millioner passasjerer. Vedlegg 3 inneholder mer informasjon om de enkelte lufthavnene.

Figur 7 Utviklingen i driftsinntektene per passasjer for Avinors lufthavnvirksomhet totalt og lufthavnkonseptene i perioden 2008–2017, i kroner*



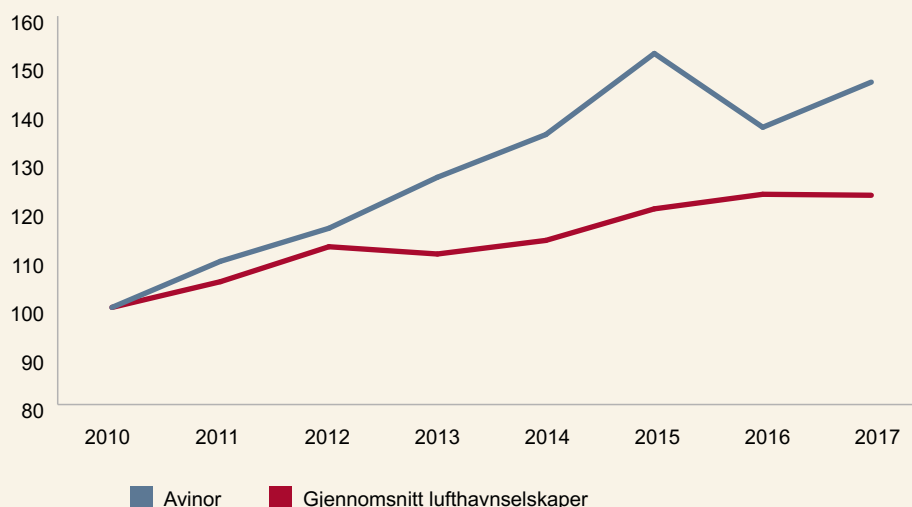
* Driftsinntekter består av avgiftsinntekter, kommersielle inntekter, øvrige driftsinntekter og interne salg for de ulike lufthavnkonseptene. Flysikringsvirksomheten og øvrig administrasjon er ikke medregnet.

Figur 7 viser at inntektene per passasjer er størst ved de fire største lufthavnene (konsept A og B). I perioden fra 2008 til 2017 har Avinors lufthavner samlet sett hatt en økning i driftsinntektene per passasjer (Lufthavner samlet). Driftsinntektene per passasjer har økt fra 160 kroner i 2008 til 189 kroner i 2017, noe som utgjør en økning på 1,9 prosent årlig. Ledelsen i Avinor påpeker at kapasitetsutvidelsen på Oslo lufthavn Gardermoen ga lavere inntektsvekst i 2017 enn forventet. Det kan blant annet forklares med en økning i andelen utenlandske passasjerer. Disse passasjerene har ifølge Avinor andre handlevaner enn nordmenn, noe som særlig gir utslag på alkoholsalget. Videre er det ifølge Avinor lavere prisdifferanse på alkoholholdige varer mellom lufthavnene og Vinmonopolet enn tidligere, og økt netthandel har påvirket kosmetikksalget negativt.

4.2.1 Avinor-konsernets inntektsutvikling i perioden 2010–2017 sammenlignet med andre lufthavnselskaper

I likhet med Avinor-konsernet har også de andre europeiske lufthavnselskapene betydelige inntekter fra salg av varer og tjenester til flyselskaper og passasjerer. Kommersielle inntekter fra passasjerene og lufthavnavgifter er viktige elementer i selskapenes driftsinntekter.

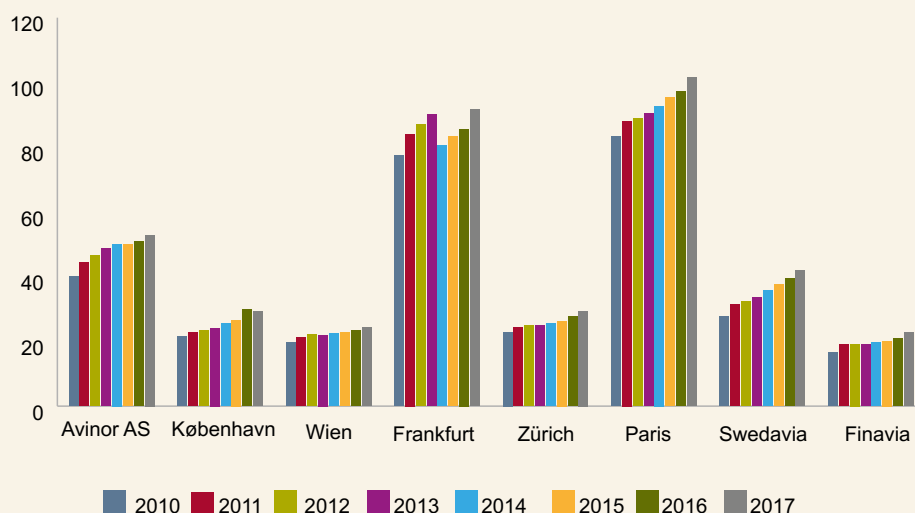
Figur 8 Utviklingen i de totale driftsinntektene for Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper i perioden 2010–2017, i prosent, indeksert lokal valuta*



* I begrepet *driftsinntekter* inngår trafikkinntekter, salgs- og leieinntekter, andre driftsinntekter og andre inntekter. Verdiendringer andre gevinster samt finansinntekter inngår ikke. Ekstraordinære poster er inkludert.

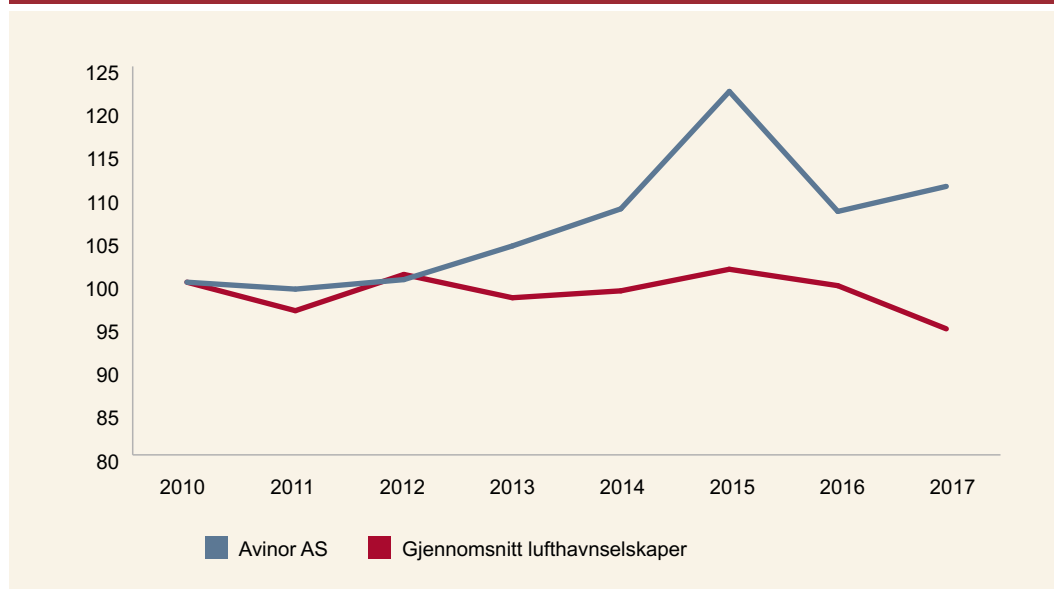
Som figur 8 viser, har både Avinor-konsernet og de europeiske lufthavnselskapene i gjennomsnitt hatt en inntektsvekst i perioden fra 2010 til 2017. Ingen av selskapene har hatt en nedgang i driftsinntektene. Forskjeller i fastsettelsen av lufthavnavgiftene blant de europeiske lufthavnselskapene og ulike muligheter for kommersielle inntekter vil ha betydning for inntektsutviklingen hos de ulike lufthavnselskapene. Avinor-konsernet har gjennomgående hatt en sterkere inntektsvekst enn de andre selskapene, men den store økningen i 2014 og 2015 skyldes i hovedsak ekstraordinære forhold på grunn av en endring i beregningen av pensjonsforpliktelsene og eiendomssalg. Paris-gruppen har hatt en inntektsvekst som er nesten like høy som Avinors, mens Finavia har hatt den svakeste inntektsveksten.

Figur 9 Utviklingen i antall passasjerer for Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper i perioden 2010–2017, i millioner



Inntektsveksten kan i stor grad forklares med at alle lufthavnselskapene har hatt en passasjervekst i perioden fra 2010 til 2017. Figur 9 viser at det kun er lufthavnselskapene i Frankfurt og Paris som har hatt flere passasjerer enn Avinor-konsernet. Alle lufthavnselskapene har hatt en passasjervekst i perioden, men veksten har vært størst for Swedavia. Avinor-konsernets vekst er omtrent på linje med gjennomsnittet for de sju selskapene.

Figur 10 Utviklingen i de totale driftsinntektene per passasjer for Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper i perioden 2010–2017, indeksert lokal valuta



Figur 10 viser at utviklingen i Avinor-konsernets driftsinntekter per passasjer har vært sterkere enn for de andre europeiske lufthavnselskapene. De europeiske lufthavnselskapene har i gjennomsnitt opplevd en nedgang i driftsinntektene per passasjer, til tross for en vekst i de totale driftsinntektene. Det innebærer at passasjerveksten i snitt har vært høyere enn inntektsveksten for disse selskapene. Det er kun Paris-gruppen som har hatt en nesten like høy vekst som Avinor. Blant de ulike lufthavnkonseptene i Avinor har konseptene B og C hatt den sterkeste inntektsveksten, etterfulgt av konseptene D, A og E.⁴⁴

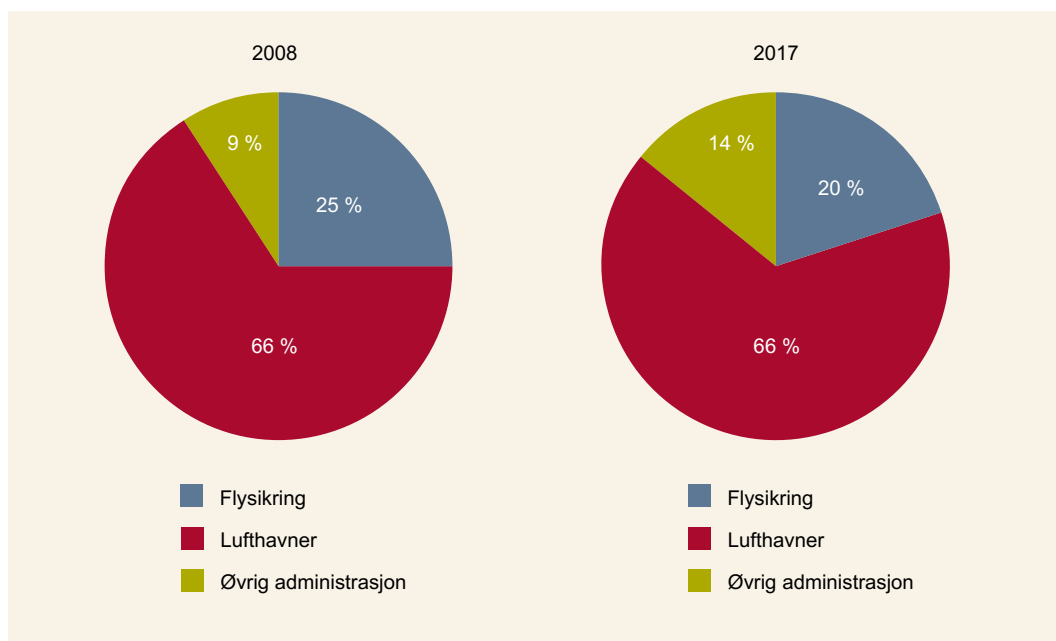
Ses selskaperes driftsinntekter i sammenheng med antall ansatte, har Avinor hatt høyere inntektsvekst per årsverk enn de europeiske lufthavnselskapene.

4.3 Kostnadsutvikling i perioden fra 2008 til 2017

Avinors kostnader er nær knyttet til driften av lufthavnene og flysikringstjenesten for norsk luftrom. Den omfattende infrastrukturen, med tilhørende høy andel faste kostnader, gjør Avinors økonomi og investeringsevne følsom for volumendringer i flybevegelser og passasjerer. Store volumøkninger vil gjøre det nødvendig med kapasitetsutvidelser i form av terminalutvidelser, noe som innebærer at Avinors kostnadsvekst gjerne er trinnvis og irreversibel.

44) Inntektene består av kommersielle inntekter, avgiftsinntekter og øvrige driftsinntekter for hele Avinorkonsernet. Divisjon flysikring og øvrig administrasjon er fordelt på lufthavnkonseptene ut i fra antall passasjerer.

Figur 11 Avinors driftskostnader i 2008 og 2017 fordelt på divisjoner, i prosent *



* Driftskostnader består av refunderbare kostnader, lønn og personalkostnader, andre driftskostnader og avskrivninger.

Figur 11 viser at 66 prosent av Avinors totale driftskostnader gjelder driften av lufthavnene. I 2017 utgjorde driftskostnadene totalt 6,7 milliarder kroner, mens de i 2008 utgjorde 3,9 milliarder kroner. Lufthavnenes andel av Avinors totale driftskostnader har vært ganske stabil i hele tiårsperioden, med en gjennomsnittlig årlig vekst i driftskostnadene til lufthavnvirksomheten på 6,3 prosent.

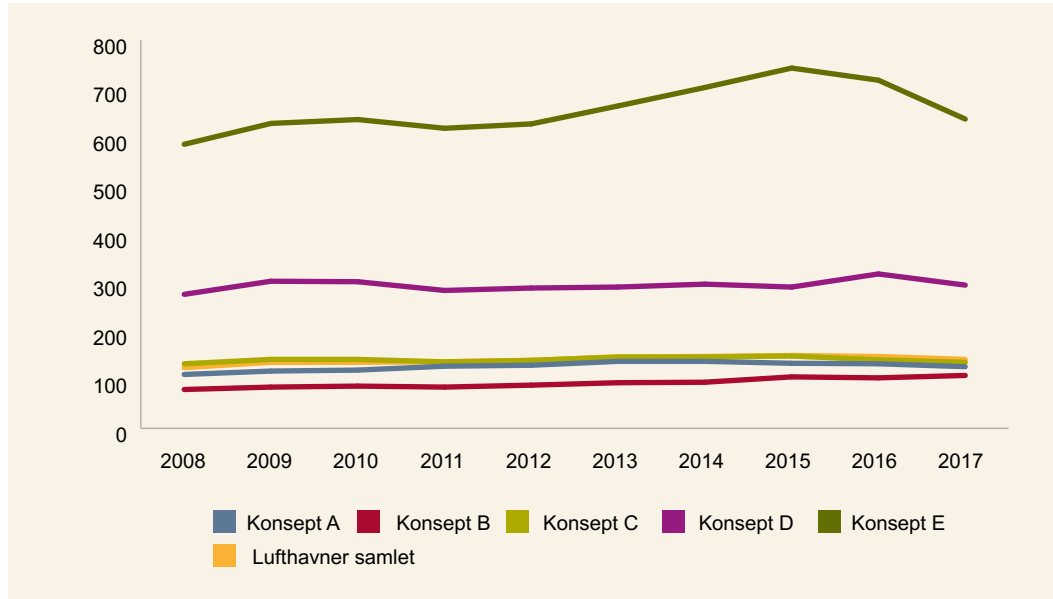
I samme periode har driftskostnadene til øvrig administrasjon hatt en gjennomsnittlig vekst på 11,5 prosent årlig – det har vært en økning i disse kostnadene fra 536 millioner kroner i 2008 til 1427 millioner kroner i 2017. Noe av den kraftige økningen i driftskostnadene til øvrig administrasjon kan forklares med at flere oppgaver som tidligere har ligget direkte under de enkelte lufthavnene, har blitt sentralisert. Hensikten med å sentralisere disse oppgavene har vært å samle kompetanse, utnytte mulige stordriftsfordeler og finne kostnadseffektive løsninger. Noen av oppgavene som har blitt sentralisert, er adgangskontroll, HR, kommersiell utvikling, Security, miljø og deler av it.

For å si noe om kostnadseffektiviteten benytter Avinor-konsernet måltallet kostnad per flypassasjer. I undersøkelsesperioden har kostnaden per passasjer økt fra 152 kroner i 2008 til 194 kroner i 2017. Det gir en gjennomsnittlig vekst på 2,8 prosent årlig.

En økning i antall flypassasjerer vil normalt ikke føre til vesentlig kostnadsvekst gitt at lufthavnene har kapasitet til å ta imot økningen. Dersom passasjerveksten krever nyinvesteringer i form av terminalutvidelser, vil det påføre konsernet store kostnader i perioder. Dette henger sammen med at kapasitetsutvidelser vil medføre uutnyttet kapasitet umiddelbart etter ferdigstillelsen, noe som vil gi økte driftskostnader per passasjer. Ved økt trafikkvolum og høyere kapasitetsutnyttelse, vil driftskostnader per passasjer igjen reduseres. Holdes prosjektkostnader og av- og nedskrivninger utenfor, har driftskostnadene per passasjer økt fra 123 kroner i 2008 til 143,5 kroner i 2017.⁴⁵

45) Dette inkluderer engangseffekter i forbindelse med pensjon (reguleringsansvar) og oppgjør til Forsvaret (forlik) for tidligere år. Justert for disse effektene er tallet 130 kroner per passasjer.

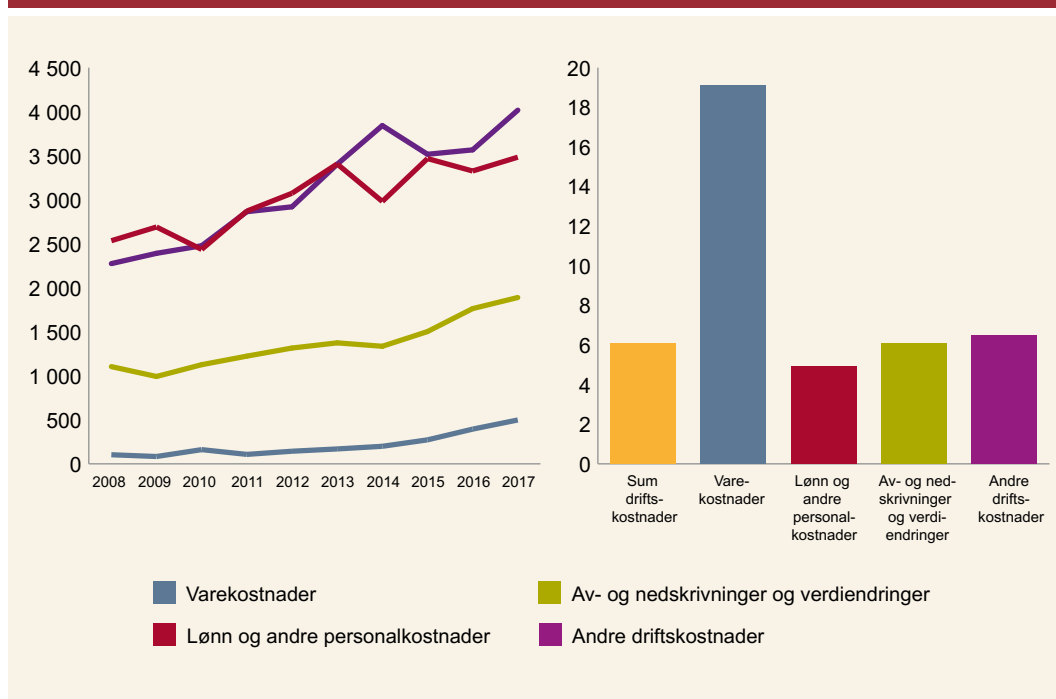
Figur 12 Utviklingen i driftskostnadene per passasjer for Avinors lufthavnvirksomhet og lufthavnkonseptene i perioden 2008–2017, i kroner*



* Driftskostnader består av refunderbare kostnader, lønn og personalkostnader, andre driftskostnader, interne kjøp og avskrivninger. Divisjonene flysikring og øvrig administrasjon er ikke medregnet.

Figur 12 viser at driftskostnadene per passasjer har ligget relativt lavt og stabilt for de største lufthavnene (konsept A, B og C) i hele perioden fra 2008 til 2017. For de mindre lufthavnene har driftskostnadene ligget betydelig høyere, og særlig for konsept E har det vært større svingninger. For både konsept D og konsept E har driftskostnadene per passasjer gått ned mot slutten av perioden, noe som kan forklares med igangsettingen av selskapets moderniseringsprogram og sentralisering av oppgaver. Driftskostnadene per passasjer varierte i 2017 fra 84 kroner ved Trondheim lufthavn Værnes til 4 472 kroner ved Berlevåg lufthavn.

Figur 13 Utviklingen i Avinor-konsernets driftskostnader i millioner kroner og gjennomsnittlig årlig vekst i prosent i perioden 2008–2017



*Andre kostnader i 2017 er inkludert i lønn og personalkostnader, ref. Avinors årsrapport

Figur 13 viser utviklingen for de store kostnadspostene i perioden 2008–2017. Figuren viser at gjennomsnittlig årlig vekst har vært størst for varekostnader, med 19,1 prosent. Varekostnader består hovedsakelig av kjøp av varer og tjenester som Avinor selger videre til leietakere ved lufthavner og får dekket inn senere gjennom inntekter.

Som følge av en rekke større investeringsprosjekter har det vært en relativt stor vekst i av- og nedskrivninger og verdiendringer i perioden 2008–2017. Årlig gjennomsnittlig vekst har ligget på 6,1 prosent. En stor del av veksten henger sammen med nye terminalbygg på Oslo lufthavn Gardermoen og Bergen lufthavn Flesland. Avinor anslår at selskapets prosjektkostnader har økt med om lag 600 millioner kroner i perioden 2011–2017, og at de lå på om lag 800 millioner kroner i 2017.⁴⁶ Utbyggingsprosjektene har også ført til økte kostnader for å opprettholde sikker og stabil drift parallelt med utbyggingene, og høyere faste kapasitetskostnader når anleggene er ferdigstilt og tatt i bruk.

Andre driftskostnader er en annen stor kostnadspost – i 2017 var denne på drøyt 4 milliarder kroner. Kostnadene gjelder drift, vedlikehold og reparasjoner av bygninger og driftsmateriell, innleie av personell til kontroll, Security og vakthold samt konsulentbistand og andre eksterne tjenester. I perioden 2008–2017 har årlig gjennomsnittlig vekst for andre driftskostnader ligget på 6,5 prosent.

Innenfor andre driftskostnader har det vært en vekst i kostnadene til konsulenter og eksterne tjenester på over 1 milliard kroner siden 2008. I tillegg kommer balanseførte konsulenttjenester i forbindelse med store investeringsprosjekter. Disse har det ikke vært mulig for Avinor å spesifisere. Om lag halvparten av økningen på 1 milliard kroner gjelder kostnader til innleid kontrolltjeneste, Security og vakthold. Den andre halvparten av økningen gjelder kostnader til konsulentbistand, meteorologiske tjenester og øvrige

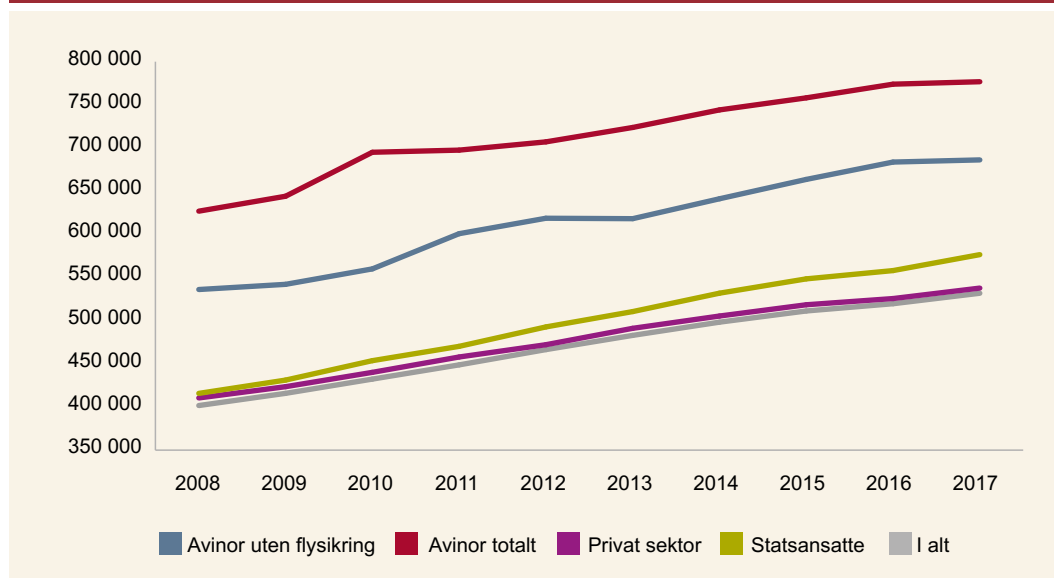
46) Prosjektkostnader er kostnader som påløper i forbindelse med konkrete prosjekter, men som ikke skal balanseføres. I perioden fra 2011 til og med 2017 økte prosjektkostnadene fra ca. 200 millioner kroner til opp mot 800 millioner kroner. Prosjektkostnadene har økt i takt med kapasitetsutbyggingene på Oslo lufthavn og Bergen lufthavn.

eksterne tjenester. Kostnadene til konsulenttjenester på it-området og øvrige konsulenttjenester er mer enn fordoblet i tiårsperioden. I kostnadsposten øvrige eksterne tjenester ligger Avinors kostnader til forsvarsavtalen, brøytetjenester, transporttjenester, assistansetjeneste, bistand til ordinær drift og juridisk bistand. Honorarer til juridisk bistand har økt blant annet som følge av selskapsomdannelser, rettssaker og tvistesaker.

Andre driftskostnader inneholder også kostnader i forbindelse med Avinors satsing på merkevare, visuell profilering og synlighet samt ruteutvikling. Ifølge Avinor har kostnadene til markedsføring og profilering økt med 70 millioner kroner i perioden 2008–2016, til 108 millioner kroner i 2016. Midlene har gått til å lage reklamefilmer, tv-serien «Fly med oss» og andre markedsførings- og ruteutviklingsaktiviteter i samarbeid med flyselskaper og andre reiselivsaktører. For å øke antallet flyruter som benytter Avinors lufthavner som destinasjon, har Avinor hatt en stor satsing på arbeidet med ruteutvikling. Siden 2008 har lønns- og driftskostnadene til ruteutvikling økt med om lag 64 millioner, til 92 millioner i 2016.

Figur 13 viser videre at lønns- og personalkostnader har økt med i underkant av 5 prosent per år i tiårsperioden. Siden 2008 har lønnsveksten i Avinor vært på linje med den generelle lønnsveksten i samfunnet. Figur 14 viser at lønningene for ansatte i Avinor i gjennomsnitt er høyere enn lønningene for både ansatte i staten og ansatte i privat sektor. Lønningene i Avinor er også høyere enn lønningene for alle grupper i samfunnet samlet. Gjennomsnittslønningene for ansatte innenfor flysikring er høyere enn for ansatte innenfor øvrig virksomhet i Avinor, noe som kan forklares med flygeledernes høye lønninger. Selv når flygelederne tas ut, ligger det gjennomsnittlige lønnsnivået i Avinor over gjennomsnittet for andre grupper i samfunnet.

Figur 14 Utviklingen i nivået for lønnskostnadene i Avinor-konsernet sammenlignet med andre sektorer i perioden 2008–2017, i kroner*



* «I alt» inkluderer kommunalt ansatte, statsansatte og ansatte i privat sektor.

Den sterke kostnadsveksten i Avinor henger også sammen med en økning i kostnader knyttet til selskapets samfunnspålagte oppgaver. I Avinors interne regnskapssystemer er det ikke mulig å tallfeste kostnadene som gjelder samfunnsoppdraget og samfunnspålagte oppgaver. Dette henger sammen med både måten inntekter og

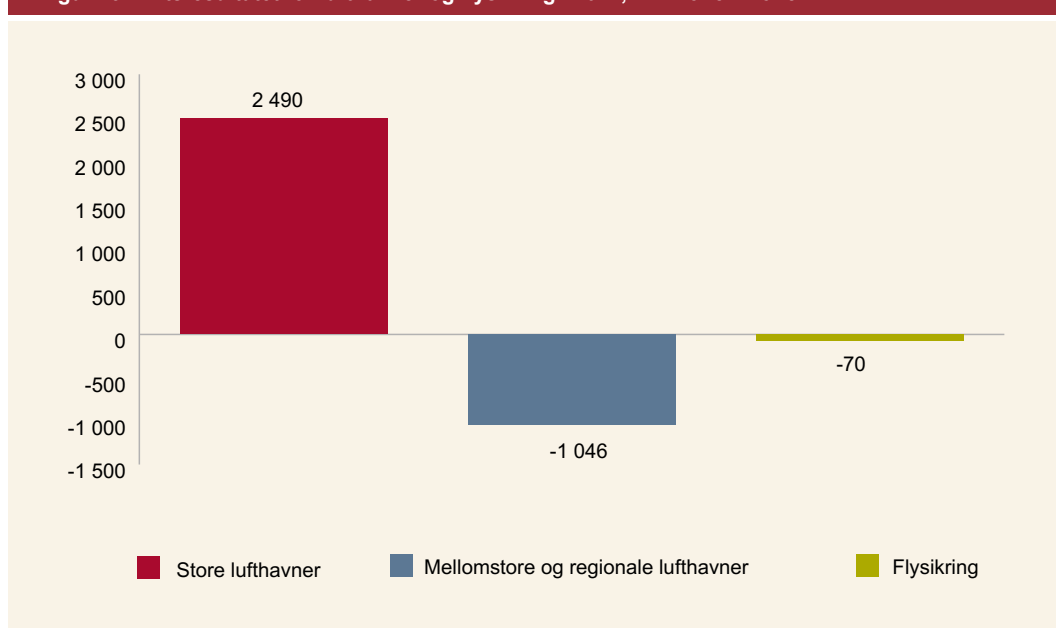
kostnader føres på for ulike oppgaver i det interne regnskapssystemet, og at det ikke er definert et klart skille mellom hvilke aktiviteter som kan knyttes til samfunnsoppdraget, samfunnspålagte oppgaver eller selskapets rent forretningsmessige virksomhet.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjorde Avinor i 2016 en større kartlegging for å forsøke å anslå kostnadene for ulike samfunnspålagte oppgaver. Kartleggingen viste at Avinor i 2016 benyttet mellom 500 og 600 millioner kroner på samfunnspålagte oppgaver. De største kostnadselementene er ambulanseberedskap og oppgaver knyttet til flysikringstjenestene for forsvaret og kunngjøringstjenesten.

Ifølge Avinor er imidlertid den mest presise beregningen av kostnadene til de samfunnspålagte oppgavene den som benyttes i forbindelse med fastsettelsen av de årlige lufthavnavgiftene. Beregningen baserer seg på kalkyler for produkter og tjenester som går med underskudd. Avinor går blant annet med underskudd på tjenester som utføres i forbindelse med ambulanseberedskap og redningstjenester, den militære virksomheten ved lufthavner, og driften av tjenester og anlegg knyttet til tårntjenestene ved lufthavnene. Beregningen viser at kostnadene til samfunnspålagte oppgaver har vært på om lag 1 milliard kroner årlig i perioden 2014–2017. Det har ikke vært mulig for Avinor å anslå kostnadene til samfunnspålagte oppgaver før 2014, fordi det tidligere ikke ble gjort slike beregninger. Dette henger blant annet sammen med at det ikke er et klart skille mellom hvilke aktiviteter som ligger under samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene og det har vært store endringer.

Forenklet transfer ved Oslo lufthavn Gardermoen for passasjerer som kommer fra utlandet og skal fly videre i Norge, er et eksempel på aktiviteter Avinor er pålagt å utføre. Siden 2014 har Avinor investert mer enn 200 millioner kroner, og hatt om lag 70 millioner kroner i økte årlige driftskostnader siden 2015. I underkant av 40 millioner kroner årlig er kostnadsdekning for tollvesenet og politiet.

Figur 15 Driftsresultatet for lufthavner og flysikring i 2017, i millioner kroner*



* Driftsresultatet (EBIT) er beregnet på samme måte som i figur 1, men øvrig administrasjon er fordelt på store lufthavner og mellomstore og regionale lufthavner etter antall passasjerer.

Figur 15 viser at driften av de fem store lufthavnene gikk med overskudd, mens gruppen av de resterende lufthavnene og flysikring gikk med underskudd i 2017. Underskuddet for de små og mellomstore lufthavnene kan i stor grad forklares med at mange av disse har få passasjerer og få flyginger. I tillegg er både lufthavnene og flysikring pålagt å utføre samfunnsoppgaver som det ikke gis kompensasjon for.

Avinors virksomhet skal drives på en miljøvennlig måte, og kostnadene til klima- og miljøtiltak har økt de siste ti årene. Som følge av at miljøgiften PFOS tidligere ble benyttet i brannskum, har Avinor hatt betydelige kostnader til undersøkelser, kartlegging og opprydding på forurenset grunn. Økt bruk av biodrivstoff er også en viktig satsing for Avinor, og for perioden 2013–2022 er det planlagt å benytte inntil 100 millioner kroner på tiltak og prosjekter som kan bidra til å realisere norsk biodrivstoffproduksjon, samt fase inn jet biodrivstoff i norsk luftfart.

For å bedre inntjeningen på særlig utenlands-flyginger ønsker Avinor å øke mengden flyfrakt. Som et ledd i dette arbeidet har selskapet tatt initiativ til å etablere en ny sjømatterminal ved Oslo lufthavn Gardermoen. Klargjøring av tomt, bygging av ny grensekontrollstasjon og ny sikkerhetskontroll antas å koste mellom 140 og 150 millioner kroner.⁴⁷

Avinors ledelse påpeker at kostnadsutviklingen er påvirket av en rekke faktorer, men trekker særlig fram de store investeringsprosjektene. Det har vært ressurskrevende å opprettholde full drift ved de store lufthavnene samtidig med gjennomføringen av store byggeprosjekter. Som årsak til kostnadsveksten trekker Avinor også fram endringer i beregninger av selskapets pensjonskostnader, det økonomiske oppgjøret med Forsvaret, miljøopprydding, forenklet transfer på Oslo lufthavn Gardermoen og bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift. Tidlig i undersøkelsesperioden førte også strengere sikkerhetskrav til økte kostnader ved en rekke lufthavner.

Styreleder opplyser at styret bruker mye tid på å forstå kostnadsutviklingen i selskapets prosjekter. Styreleder mener økte kostnader i den siste tiårsperioden i hovedsak kan henføres til store prosjekter hvor direkte utgiftsføring av både ekstraordinær drift og ikke-aktiverbare prosjektkostnader er et vesentlig element. Justert for dette er det styreleders erfaring at Avinor har en akseptabel kostnadsutvikling med referanse til driftskostnader per passasjer. Styreleder understreker at det likevel er behov for å fortsette med kostnadsreducerende tiltak for å kutte i selskapets totale driftskostnader.

4.3.1 Tiltak for å redusere kostnadsveksten

Avinor har iverksatt flere tiltak som kan bidra til å redusere selskapets kostnader og bedre selskapets lønnsomhet. I 2008 sto Avinor overfor et betydelig investeringsbehov samtidig som selskapets økonomiske situasjon var svært utfordrende, blant annet på grunn av stor usikkerhet rundt trafikktutviklingen. Det ble derfor besluttet å etablere et resultatforbedringsprogram, både for å identifisere områder hvor det var mulig å kutte kostnader, og for å finne områder med mulighet for å øke selskapets inntekter. Programmet hadde et mål om å oppnå en resultatforbedring på 350 millioner kroner. Da programmet ble avsluttet i 2012, hadde Avinor oppnådd innsparinger på 342 millioner kroner. Om lag 60 prosent av resultatforbedringen skjedde gjennom kostnadsreduksjoner, mens 40 prosent skjedde gjennom inntektsøkninger. Innsparingene skjedde blant annet gjennom endringer i driftskonsepter i tårn, reduserte åpningstider, reduserte kostnader til Security og endrede retningslinjer for bruk av overtid.

47) Avinor har opplyst at kostnader til bygging av ny sikkerhetskontroll, ny grensekontrollstasjon, avslutning av festeforhold med Statsbygg og rivning av eksisterende bygg samt grunnarbeider i forbindelse med infrastruktur og finansieringsrådgivning fra Pareto vil komme på om lag 140–150 millioner kroner.

Målene for moderniseringsprogrammet som ble startet i 2015, har vært å modernisere virksomheten, effektivisere driften, redusere veksten i driftskostnadene og synliggjøre samfunnsnyttene. Programmet ble igangsatt på bakgrunn av at Samferdselsdepartementet og flyselskapene hadde uttrykt bekymring for kostnadsutviklingen i konsernet. Det ble blant annet pekt på at utviklingen i Avinors driftskostnader per passasjer var i utakt med konkurrentenes, og at økningen i driftskostnader var høyere enn økningen i både passasjerer og antall flybevegelser. Moderniseringsprogrammet består av ulike delprogrammer innenfor lufthavnkonseptene, flysikring, stab og faglige støttefunksjoner og standardisering og effektivisering av infrastruktur.

Avinor har satt som mål at moderniseringsprogrammet for perioden 2015–2018 skal gi en akkumulert innsparing på 1,5 milliarder kroner sammenlignet med en forventet kostnadsvekst uten et moderniseringsprogram. Avinor har et mål om oppnå en årlig varig innsparing i driftskostnadene på 600 millioner kroner fra og med 2018. Fram til andre halvår av 2017 har de største innsparingene skjedd ved Oslo lufthavn Gardermoen, de regionale lufthavnene og Avinor Flysikring AS. En vesentlig del av innsparingene har kommet gjennom reduserte lønns- og personalkostnader som følge av en bemanningsreduksjon. Bemanningen har blitt redusert som følge av naturlig avgang, pensjoner og frivillige sluttpakker. Samtidig har Avinor flyttet i overkant av hundre ansatte internt. Innsparingsprognosen var ved årsslutt 2017 bedre enn det som var målet, og Avinor forventer at selskapet vil nå målet med god margin.⁴⁸

I forbindelse med utarbeidelsen av *Nasjonal transportplan 2018–2029* gjennomførte Avinor en utredning om lufthavnstruktur. Konklusjonen var at det ikke skulle legges ned noen lufthavner. Istedenfor skulle driftskostnadene ved lufthavnene reduseres gjennom moderniseringsprogrammet. Utredningen viste at den statlige støtten per passasjer var særlig stor ved Berlevåg, Båtsfjord, Honningsvåg, Mehamn og Hasvik. Også for Sandane lufthavn og Vardø lufthavn var den statlig støtten høy, og for disse lufthavnene kan det i tillegg hevdes at nivået på den statlige støtten ikke står i forhold til ulempene en eventuell nedleggelse får for passasjerene.⁴⁹ Som et ledd i arbeidet med å redusere driftskostnadene har Avinor valgt å gjennomføre en intern sammenligning av lufthavnene, blant annet for å skape intern konkurranse om å redusere driftskostnadene.

Ifølge styreleder er moderniseringsprogrammet det første omfattende grepet Avinor har tatt for å redusere kostnadene i selskapet. Både styreleder og daglig ledelse understreker likevel at det selv etter at moderniseringsprogrammet er avsluttet, må jobbes videre med å redusere kostnadene. Daglig ledelse og styreleder mener at målene som er satt for moderniseringsprogrammet, så langt er nådd. Styreleder mener videre at innsparingene har vært betydelige på de områdene styret har vurdert hittil. Styreleder understreker at selskapets revisjonsutvalg skal gjennomgå programmet i detalj i 2018, et arbeid som forventes å være av stor verdi for styrets kontrollarbeid.

Ledelsen i Avinor understreker at selskapet vil fortsette arbeidet med å effektivisere driften i Avinor i årene som kommer, og at selskapet har et mål om å redusere driftskostnadene per passasjer. Etter hvert som den økte kapasiteten ved Oslo lufthavn Gardermoen og Bergen lufthavn Flesland fylles opp med flere passasjerer, forventer Avinor at driftskostnadene per passasjer vil gå ned.

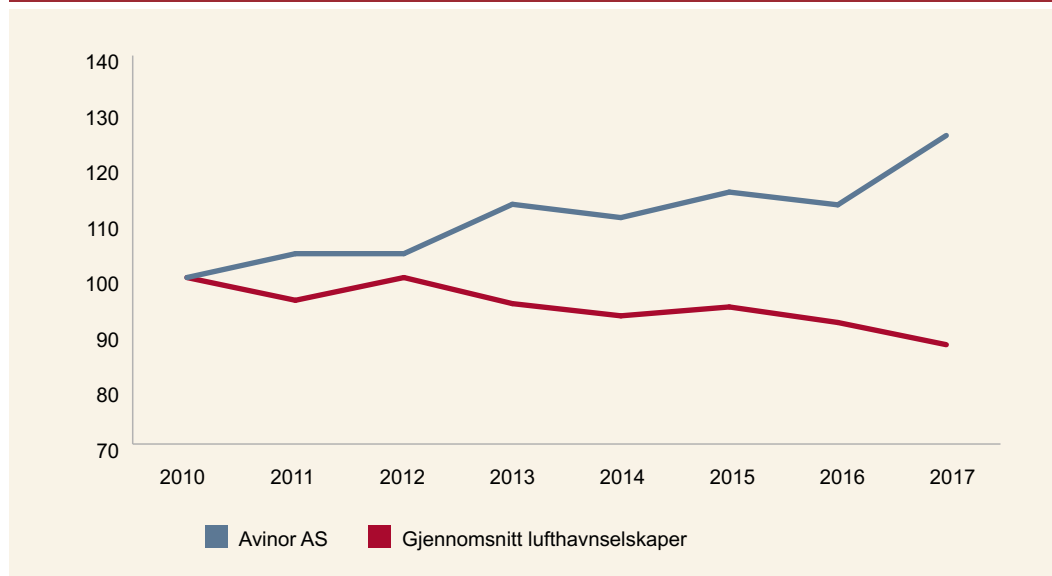
48) Avinors års- og samfunnsrapport 2017.

49) Lufthavnstruktur av 20. mai 2015, rapport av Avinor.

4.3.2 Avinor-konsernets kostnadsutvikling i perioden 2010–2017 sammenlignet med andre lufthavnselskaper

I undersøkelsesperioden har Avinor-konsernet hatt en stor økning i driftskostnadene både totalt og per passasjer. Også sammenlignet med andre lufthavnselskaper har konsernets kostnadsvekst vært betydelig.⁵⁰ Seks av de sju europeiske lufthavnselskapene har hatt en vekst i de totale driftskostnadene i perioden, men Avinor har hatt den høyeste veksten.⁵¹

Figur 16 Utviklingen i driftskostnadene per passasjer i Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper i perioden 2010–2017, i lokal valuta, indeksert



Figur 16 viser at Avinor har hatt en kraftig vekst i driftskostnadene per passasjer i perioden 2010–2017. Utviklingen for de andre europeiske lufthavnselskapene viser at disse i gjennomsnitt har hatt en reduksjon i driftskostnadene per passasjer. Avinor har hatt en vekst på 26 prosent, mens de andre lufthavnselskapene i gjennomsnitt har hatt en reduksjon på 12 prosent i perioden. Seks av de europeiske lufthavnselskapene har hatt en reduksjon i driftskostnadene per passasjer, mens Frankfurt har hatt en svak vekst (1 prosent). Finavia har hatt størst reduksjon i driftskostnadene per passasjer (–28 prosent).

Kostnadsveksten for Avinors største lufthavner (konsept A og B) har vært høyere enn for de mindre lufthavnene i Avinor (konsept C, D og E), forutsatt at konsernets kostnader til flysikringstjenester og fellestjenester fordeles på lufthavnene etter størrelsen på flytrafikken. En sammenligning av kostnadsutviklingen for Avinors største lufthavner og de sju lufthavnselskapene ville derfor med en slik kostnadsfordeling økt kostnadsgapet i figur 16 ytterligere.

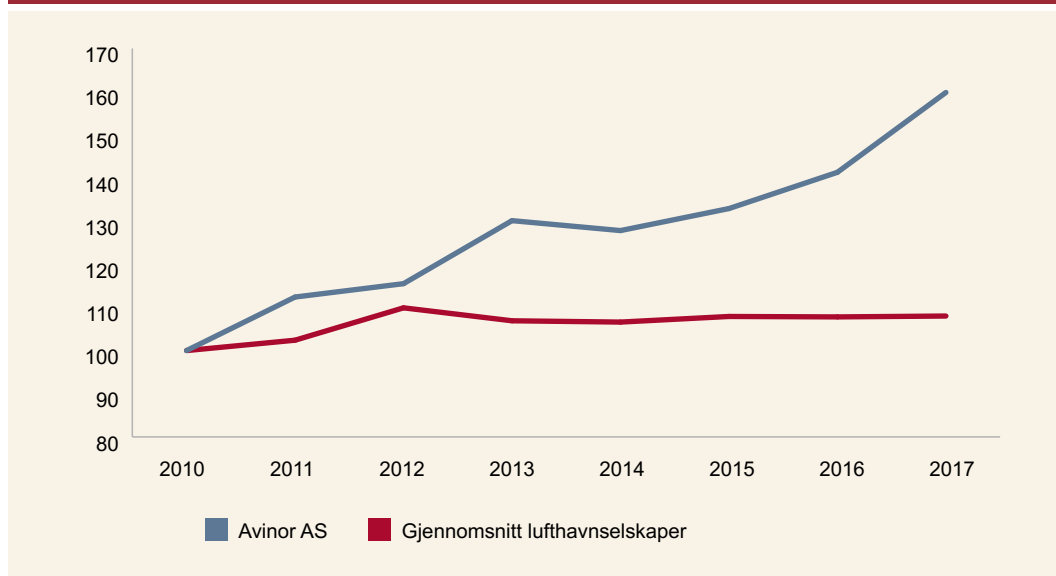
Pris- og lønnsveksten i Norge har vært høyere enn i resten av Europa i perioden 2010–2017, og antas å kunne forklare en liten del av differansen i kostnadsutviklingen for Avinor og de andre europeiske lufthavnselskapene. En annen forklaring kan være lufthavnenes investeringssyklus. En gjennomgang av de ulike lufthavnselskapenes avskrivninger viser imidlertid at andel avskrivninger i prosent av totale driftskostnader

50) Driftskostnadene består av refunderbare kostnader, lønn og personalkostnader og andre driftskostnader. Avskrivninger er ikke med i driftskostnadene i denne analysen.

51) Finavia har hatt en svak nedgang i sum driftskostnader i perioden 2010–2017 (–1 prosent).

har vært høyere for de andre lufthavnselskapene, noe som indikerer at også disse har foretatt store investeringer i perioden.⁵²

Figur 17 Utviklingen i driftskostnadene per årsverk for Avinor-konsernet og sju europeiske lufthavnselskaper i perioden 2010–2017, i lokal valuta, indekstert



Figur 17 viser at Avinor har hatt en langt sterkere vekst i driftskostnadene per årsverk enn gjennomsnittet for andre lufthavnselskaper i perioden 2010–2017. Avinor har hatt en vekst på 60 prosent, mens de andre lufthavnselskapene i gjennomsnitt har hatt en vekst på 8 prosent i perioden. Avinors vekst skyldes sterk kostnadsvekst, fordi antallet årsverk i Avinor-konsernet har vært tilnærmet uendret i perioden. København og Zürich har redusert driftskostnadene per årsverk fra 2010 til 2017, i motsetning til de andre lufthavnselskapene. Frankfurt-gruppen har hatt den største veksten blant de sju lufthavnselskapene, med en vekst på 27 prosent. Antallet årsverk har blitt redusert i perioden for Finavia, Paris-gruppen og Frankfurt, mens antallet årsverk har økt for København, Wien, Zürich og Swedavia. Samtidig har antallet årsverk per passasjer blitt redusert i perioden for alle lufthavnselskapene, inkludert Avinor.

4.4 Kostnadskontroll av investeringsprosjekter

Avinor har gjennomført en rekke store investeringsprosjekter de siste ti årene, og selskapet står også overfor store investeringer i årene framover. Statlige investeringsprosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner skal gjennom ekstern kvalitetssikring før prosjektet eventuelt legges fram for Stortinget.⁵³ Målet med denne ordningen er å sørge for at prosjektene er tilstrekkelig utredet, og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når beslutningen fattes, slik at statlige midler benyttes mest mulig effektivt. Samferdselsdepartementet har overfor Avinor påpekt at styrets overordnede ansvar for selskapets økonomi også inkluderer kvalitetssikring av konseptvalg og kostnadsgrunnlaget for selskapets investeringsprosjekter. Avinor er ikke omfattet av statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter, men har i sin kvalitetssikring valgt å bygge på statens kvalitetssikringsordning.

Avinor stiller krav til ekstern kvalitetssikring av prosjekter med en forventet kostnadsramme på over 300 millioner kroner. Hovedformålet med kvalitetssikringen er

52) Avskrivninger utgjør om lag 18 prosent av Avinors totale driftskostnader når avskrivninger inkluderes, mens gjennomsnittet for de andre europeiske lufthavnselskapene er 21 prosent i perioden 2010–2017.

53) Finansdepartementets informasjonsside om ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen), fra regjeringen.no.

å gi konsernledelsen en uavhengig analyse av kvaliteten på beslutningsunderlaget, før dette legges fram for konsernstyret. Ekstern kvalitetssikring av store prosjekter ble innført i 2013 og har gradvis blitt tatt mer i bruk. Fram til i dag er det hovedsakelig gjennomført eksterne kvalitetssikringer av styringsunderlag og kostnadsoverslag før investeringsbeslutninger, KS2.⁵⁴ Ved utgangen av 2017 var det gjennomført om lag ti kvalitetssikringer av styringsunderlag og kostnadsoverslag, KS2, og to kvalitets-sikringer av konseptvalg, KS1.⁵⁵ Ifølge Avinor er den eksterne kvalitetssikrerens anbefalinger hovedsakelig fulgt, og kvalitetssikrerer har hatt en rådgivende rolle i kvalitetssikringsprosessen for investeringsprosjektene.

I statens prosjektmodell settes styringsrammen normalt til P50. Dette er det beløpet som det er 50 prosent sannsynlighet for at prosjektets sluttkostnad vil ende innenfor når prosjektet er ferdigstilt. P50 tilsvarer altså det nivået hvor det er like stor sannsynlighet for overskridelse som for mindreforbruk. På samme måte kan det for et selskaps totale prosjektportefølje forventes at halvparten av prosjektene har slutt-kostnader over P50, mens halvparten har sluttkostnader *under* P50. På grunn av normale utslag av usikkerhet må det både forventes og aksepteres avvik fra styringsrammen, men idealet er at prosjektene på porteføljenivå skal ha et gjennomsnittlig avvik fra P50 lik null.⁵⁶

I tillegg til styringsrammen gis statlige investeringsprosjekter også en kostnadsramme, P85. Denne kostnadsrammen er satt høyere da den også inneholder en avsetning som skal kunne dekke usikkerhet og uforutsette kostnader. I statlige investeringsprosjekter er dette den rammen Stortinget vedtar i forbindelse med igangsetting av prosjektene. For Avinor er det prosjektets økonomiske størrelse som avgjør om det er styret eller administrasjonen som vedtar prosjektets kostnadsramme. Kostnadsrammen settes lik P85, som er den rammen det med 85 prosent sannsynlighet forventes at prosjektets sluttkostnad vil ende innenfor ved ferdigstilling. For et selskaps totale portefølje kan det på samme måte forventes at 85 prosent av prosjektene vil ende opp med en sluttkostnad som ligger *under* kostnadsrammen, mens 15 prosent av prosjektene vil ende opp med en sluttkostnad som ligger *over* den opprinnelige kostnadsrammen.⁵⁷

Avinor har i sin kvalitetssikringsordning valgt begreper som avviker fra statens kvalitetssikringsordning. Avinors investeringsprosjekter vedtas med styringsmål og kostnadsramme. Kostnadsrammen er som for statens prosjekter satt til P85. Styringsrammen P50 har Avinor valgt å kalle styringsmål. I rapporten er begrepet styringsramme gjennomgående benyttet for P50. Styreprotokoller for perioden 2008–2017 viser at styret i Avinor i første halvdel av perioden fattet beslutninger om både P50 og P85 for store investeringer, mens det senere hovedsakelig er fattet vedtak om investeringsprosjektenes kostnadsramme P85.⁵⁸ Styreleder mener at P50 til P85 først og fremst skal benyttes av konsernsjefen i den administrative styringen.

4.4.1 Avinors investeringsprosjekter sammenlignet med statlige investeringsprosjekter

De største prosjektene i undersøkelsesperioden er ny terminal på Oslo lufthavn Gardermoen, ny terminal på Bergen lufthavn Flesland og fornyelse av sikkerhets-områder og lysanlegg ved en rekke lufthavner. Til sammen hadde disse prosjektene en sluttkostnad på 19,5 milliarder kroner. Tabell 2 viser at Avinor hadde en samlet sluttkostnad på 23,2 milliarder kroner for sine 29 store investeringsprosjekter. 20 av

54) KS2 er ekstern kvalitetssikring av et prosjekts kostnadsramme og styringsunderlag.

55) KS1 er ekstern kvalitetssikring av valg av konsept før beslutning om å starte forprosjekt fattes.

56) Morten Welde, Arbeidsrapport (2015) *Oppdaterte sluttkostnader – prosjekter som har vært underlagt KS2 per september 2015*, s. 10.

57) Morten Welde, Arbeidsrapport (2015) *Oppdaterte sluttkostnader – prosjekter som har vært underlagt KS2 per september 2015*, s. 4 og 8.

58) Dette gjelder blant annet prosjektene for terminalutvikling på Værnes, avisingsplattform på Flesland og fjernstyrte tårn.

prosjektene hadde en sluttkostnad på over 100 millioner kroner. Avinor opplyser at 9 investeringsprosjekter ble ferdigstilt noe forsinket, mens 20 ble ferdigstilt før eller på planlagt sluttdato. Avinor har kun gjennomført ekstern kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget for 2 av de 29 ferdigstilte prosjektene, som er de nye terminalene på Oslo lufthavn Gardermoen og Bergen lufthavn Flesland. For flere av Avinors pågående prosjekter er det gjennomført en ekstern kvalitetssikring.

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU gjennomgikk i 2017 sluttkostnadene for 78 statlige investeringsprosjekter. Prosjektene dreier seg om investeringer i bygg, veier, jernbane, ikt og forsvarsmateriell.⁵⁹ Programmet peker på at andelen prosjekter som overholder opprinnelig vedtatte rammer, er et viktig suksesskriterium.⁶⁰ Av statens 78 prosjekter hadde 52,5 prosent en sluttkostnad som var høyere enn styringsrammen P50, marginalt over målet på 50 prosent for prosjektene i en portefølje. Av Avinors 29 prosjekter hadde 17 prosjekter, eller 58,6 prosent, en sluttkostnad over styringsrammen P50.

Det kan forventes at 85 prosent av prosjektene i en portefølje overholder kostnadsrammen P85, altså bør kun 15 prosent av prosjektene overstige denne rammen. Som vist i tabell 3 hadde 23,0 prosent av statens 78 investeringsprosjekter en sluttkostnad over opprinnelig kostnadsramme, mens hele 41,4 prosent av Avinors investeringsprosjekter hadde en sluttkostnad over opprinnelig kostnadsramme.

Videre bør sluttkostnadene for en portefølje av prosjekter i gjennomsnitt treffe P50. Det innebærer at gjennomsnittlig sluttkostnad for porteføljen bør ligge *under* kostnadsrammen P85. Sluttkostnaden for de 78 prosjektene i statens portefølje ble i gjennomsnitt 6,9 prosent *lovere* enn den opprinnelige kostnadsrammen P85.⁶¹ For Avinor er den gjennomsnittlige sluttkostnaden for prosjektporteføljen 6,6 prosent *høyere* enn P85.

59) Informasjon om de 78 statlige prosjektene er hentet fra Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*. Prosjektene fordeler seg slik: Statens vegvesen 41 prosjekter, Statsbygg 14 prosjekter, Forsvaret 7 prosjekter, Jernbaneverket 7 prosjekter, NAV 3 prosjekter, Forsvarsbygg 3 prosjekter og Andre 3 prosjekter, jf. tabell 6-3, s. 52 i Concept-rapporten. Vedlegg 2 og 3 i Concept-rapporten inneholder informasjon om styringsramme og sluttkostnader for de ulike prosjektene.

60) Knut Samset og Gro Volden, Concept-rapport nr. 35 (2013) *Statens prosjektmodell Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*, s. 32 og kapittel 2.1.

61) Tall for statens 78 prosjekter er hentet fra tabell 6-1 i Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, s. 46.

Tabell 2 Styringsramme, kostnadsramme og sluttkostnad for 29 av Avinors ferdigstilte investeringsprosjekter i perioden 2008–2017, i millioner kroner

	Prosjekt	Opprinnelig ramme på beslutnings-tidspunktet		Endringer i gjennomføringen		Slutt-kostnad	Prosentvis differanse mellom sluttkostnad og opprinnelige rammer	
		Styrings-ramme (P50)	Kostnads-ramme (P85)	Styrings-ramme (P50)	Kostnads-ramme (P85)		P50	P85
1	Ny terminal T2, Oslo lufthavn *	10 445	12 354	13 007	14 050	13 680	31,0 %	10,7 %
2	Ny terminal T3, Bergen lufthavn	3 400	4 200			3 620	6,5 %	-13,8 %
3	Sikkerhetsområder og lysanlegg **	1 700	1 700	2 626	3 117	2 192	28,9 %	28,9 %
4	Utbygging Flyside, Bergen lufthavn	762	831			751	-1,4 %	-9,7 %
5	Terminalutvikling 2013, Trondheim lufthavn	325	351	353	379	375	15,6 %	6,9 %
6	Etablering flyoppstillingsplasser, Trondheim lufthavn	217	229	242	254	233	7,3 %	1,7 %
7	Flyplasshotell Værnes, Trondheim lufthavn***	139	145	214	220	223	60,3 %	54,0 %
8	Oppgradering terminal Fase 7, Stavanger lufthavn****	98	98	178	178	203	107,1 %	107,1 %
9	Flyplasshotell Sola, Stavanger lufthavn	190	190	220	220	200	5,4 %	5,4 %
10	Reasfaltering vestre bane, Oslo lufthavn	159	186			154	-3,1 %	-17,5 %
11	Utvidelse av parkeringshus (P-hus), Stavanger lufthavn	163	172			151	-7,7 %	-12,6 %
12	Utbygging sentralt område (USO), Stavanger lufthavn	129	143			142	9,9 %	-0,3 %
13	Forlengelse av taksebane Tango, OSL	169	189			131	-22,3 %	-30,5 %
14	Infrastruktur Vest Fase 1	141	141			126	-10,3 %	-10,3 %
15	Oppgradering terminalbygg, Stavanger lufthavn	104	117	122	135	126	20,5 %	7,5 %
16	Bravo Nord avvisnings-plattform, OSL	95	95			115	21,0 %	21,0 %
17	Ny avisningsplattform, Bergen lufthavn	117	125			112	-3,7 %	-9,8 %
18	Ny Utenlandsterminal, Kristiansand lufthavn	103	111			112	8,7 %	1,1 %
19	Nytt driftsbygg, Bergen lufthavn	103	116			108	4,4 %	-7,3 %
20	Ombygging (utvidet kapasitet) Non Schengen areal, OSL	97	107	100	110	106	8,8 %	-1,4 %
21	Nytt Driftsbygg, Kristiansund lufthavn	82	95	77	90	81	-1,6 %	-14,7 %
22	S&L-tiltak BP2/AP3 (XS008900)	70	79			77	9,2 %	-3,2 %
23	Betongrehabilitering RWY øst	82	92			61	-25,3 %	-33,5 %
24	S&L-tilknyttet tiltak BP2/AP3 (A0245700)	19	20			48	151,1 %	138,5 %
25	S&L-tiltak BP1/AP1 (XS008300)	28	28			27	-4,4 %	-4,4 %
26	S&L-tilknyttet tiltak BP1/AP1 (A0212800)	22	22			25	15,2 %	15,2 %
27	S&L-tilknyttet tiltak BP2/AP2 (A0228000)	21	21			18	-12,3 %	-12,3 %
28	S&L-tiltak BP2/AP2 (XS008600)	17	17			16	-6,9 %	-6,9 %
29	Ny LOC27 og GP09, del av S&L-prosjektet (XS009200)	4	4			3	-19,1 %	-19,1 %
	SUM og gjennomsnittlig avvik	19 000	21 977			23 215	13,5 %	6,6 %

*Økte rammer som følge av økt kompleksitet og økte kostnader ved parallell drift og utbygging grunnet stor trafikkvekst.

**Opprinnelig ramme omfattet lokale lufthavner. Økt omfang grunnet inkludering av store og regionale lufthavner.

***Økt omfang som følge av utvidelse fra 135 til 180 rom. Økt ramme for å ta høyde for byggelånsrenter.

****Økt omfang som følge av utvidelse av terminalbygg og flyoppstillingsplasser.

Antall prosjekter med sluttkostnader over opprinnelig P50:	17
Andel prosjekter med sluttkostnader over opprinnelig P50:	58,6 %
Antall prosjekter med sluttkostnader over opprinnelig P85:	12
Andel prosjekter med sluttkostnader over opprinnelig P85:	41,4 %

Fordi mange av Avinors prosjekter er byggeprosjekter, kan prosjektene også sammenlignes med Statsbyggs prosjekter. Gjennomsnittlig sluttkostnad for Statsbyggs portefølje av ferdigstilte prosjekter i perioden 2013–2017 lå 4 prosent under styringsrammen P50.⁶² Til sammenligning var gjennomsnittlig sluttkostnad for statens 78 prosjekter 2,3 prosent over styringsrammen, mens sluttkostnaden for Avinors 29 prosjekter i gjennomsnitt lå 13,5 prosent over styringsrammen, jf. tabell 3.

Statens prosjektportefølje består utelukkende av store prosjekter som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring, og det minste prosjektet hadde en sluttkostnad på 257 millioner kroner. Om det kun ses på de 20 investeringsprosjektene i Avinor som hadde en sluttkostnad på mer enn 100 millioner kroner, viser tabell 3 at hele 70 prosent hadde en sluttkostnad over styringsrammen P50, og halvparten hadde en sluttkostnad over kostnadsrammen P85. Det er altså langt flere av Avinors store prosjekter som ikke overholder den opprinnelige styringsrammen og kostnadsrammen enn hva som er tilfelle for de mindre prosjektene. Noe av forklaringen på dette kan være at for flere av Avinors store prosjekter er det tildelt nye rammer etter opprinnelig beslutningstidspunkt på bakgrunn av større premissendringer eller etter kommersielle vurderinger hvor selskapet har vurdert at en omfangsendring gir prosjektet bedre nåverdi.

Tabell 3 Avinors investeringsprosjekter sammenlignet med målet, statens prosjekter og Statsbyggs prosjekter

	Andel prosjekter med sluttkostnad høyere enn P50, i prosent	Andel prosjekter med sluttkostnad høyere enn P85, i prosent	Gjennomsnittlig sluttkostnad for en portefølje, sammenlignet med P50, i prosent	Gjennomsnittlig sluttkostnad for en portefølje, sammenlignet med P85, i prosent
Målet	50,0	15,0	Nær null*	Negativt tall**
Statens 78 investeringsprosjekter	52,5	23,0	2,3	-6,9
Avinors 29 investeringsprosjekter	58,6	41,4	13,5	6,6
Avinors 20 prosjekter over 100 mill. kroner	70,0	50,0	14,3	6,6
Avinors utvalgte 24 prosjekter***	50,0	33,3	10,9	4,4
Statsbyggs byggeprosjekter over 5 år	-	-	-4,0	-

* Sluttkostnaden for en portefølje bør i gjennomsnitt treffe P50. Gjennomsnittet bør derfor være så nær null som mulig.

** Sluttkostnaden for en portefølje bør være vesentlig lavere enn P85. Gjennomsnittet bør derfor være et negativt tall.

*** De tre største prosjektene og flyplasshotellene på Sola og Værnes er tatt ut.

Både administrativ ledelse og styret vurderer løpende Avinors pågående prosjekter. Det gjennomføres blant annet månedlige vurderinger av status for alle pågående prosjekter opp mot vedtatte rammer. Avinor mener det er små avvik i selskapets prosjektportefølje opp mot vedtatte styringsrammer, og at selskapet i snitt har truffet ganske bra i kostnadsestimeringen om det ses bort fra de tre største prosjektene. Avinor mener at økningene i rammene for prosjektene flyplasshoteller ved Værnes og

62) Informasjon om Statsbyggs prosjekter er hentet fra Statsbyggs årsrapport for 2017. Her går det fram at Statsbygg som byggherre bidrar med utvikling, planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter. Dette dreier seg i hovedsak om nybygg, rehabilitering og tilbygg/påbygg. Det er stor spredning i størrelsen på prosjektene. I 2017 hadde fire pågående prosjekter en styringsramme på over 1 milliard kroner, mens 16 hadde en styringsramme på under 50 millioner kroner. Det samlede investeringsnivået var i 2017 på 5,7 milliarder kroner. Statsbygg har et krav om at samlet sluttkostnad for porteføljen av ferdigstilte prosjekter de siste fem årene ikke skal overstige samlet styringsramme. Sluttkostnaden delt på styringsrammen er i gjennomsnitt 0,96. Det betyr at sluttkostnaden for Statsbyggs prosjekter ligger i gjennomsnitt 4,0 prosent under styringsrammen. Av de ferdigstilte prosjektene i 2017 er det ingen som har gått over styringsrammen (s. 17).

Sola som følge av økt antall rom på hotellene ikke sier noe om Avinors treffsikkerhet i estimater. Dersom de tre største prosjektene og flyplasshotellene tas ut, jf. Avinors utvalgte 24 prosjekter i tabell 3, bedres Avinors resultater noe. Andelen prosjekter med sluttkostnader over P50 er i tråd med målet på 50 prosent. Andelen prosjekter med sluttkostnader over P85 er 33,3 prosent, og dermed fortsatt vesentlig høyere enn målet på 15 prosent. Det gjennomsnittlige avviket fra P50 og P85 er noe lavere enn for hele porteføljen på 29 prosjekter.⁶³

Konsernstyret har ikke etterspurt en samlet oversikt over sluttkostnadene for gjennomførte investeringsprosjekter i perioden 2008–2017. Styreleder viser til at enkeltprosjekter vurderes løpende i forbindelse med kvartalsrapporteringen, men at det ikke gjøres en samlet vurdering av sluttkostnadene for alle prosjektene i porteføljen over en periode. Styreleder mener at Avinor i all hovedsak har god kontroll med selskapets pågående prosjekter.

En konsekvens av høyere sluttkostnader på investeringsprosjekter enn opprinnelig vedtatt kan være at nye investeringsprosjekter må utsettes. I forbindelse med konsernstyrets gjennomgang av Avinors finansielle virksomhetsplan gjøres det en helhetsvurdering av hvilke nye prosjekter selskapet kan iverksette ut fra selskapets likviditetssituasjon. Avinors investeringer er ifølge styreleder begrunnet i en strategisk satsing eller en forventning om at investeringen vil gi økt lønnsomhet. Investeringer kan også være begrunnet i kapasitetsutvidelser eller økte krav til sikkerhet i eksisterende drift. Enhver utsettelse av investeringer er derfor etter styreleders vurdering uheldig. Tidlig i tiårsperioden måtte Avinor, på grunn av investeringsprosjekter som var pålagt selskapet i forbindelse med samfunnsoppdraget, utsette prosjekter som ville vært kommersielt mer gunstig for selskapet å gjennomføre. Selskapet ble pålagt å investere i infrastruktur på mindre lufthavner med liten trafikk og lav lønnsomhet for Avinor. Siden 2011 har prosjekter ved de store lufthavnene, som er mer lønnsomme for selskapet, fått høyest prioritet.⁶⁴

Tabell 2 viser at styrings- og kostnadsrammene er justert for 10 av Avinors 29 investeringsprosjekter. Det er særlig i forbindelse med oppgraderingen av sikkerhetsområder og lysanlegg og ny terminal på Oslo lufthavn Gardermoen at det er gjort store justeringer underveis. For sikkerhetsområder og lysanlegg skyldes justeringen et vesentlig utvidet omfang underveis. For ny terminal på Gardermoen, derimot, kan justeringen blant annet forklares med et stramt bygg- og anleggsmarked med få tilbydere og dertil hørende prispress samt stor trafikkøkning som økte kompleksiteten og kostnadene ved å drive utbygging parallelt med ordinær drift.

I den eksterne evalueringen av ny terminal på Oslo lufthavn Gardermoen konkluderes det med at gjennomføringen i hovedsak har vært vellykket, men at det har vært store utfordringer på kostnadssiden, med behov for justeringer underveis. Videre pekes det på at kostnadsestimeringen og kontrollen med kostnadene i forbindelse med prosjektering og bygging bør forbedres i framtiden.⁶⁵

Sammenligning av kostnad per kvadratmeter for byggeprosjekter

En annen måte å vurdere kostnadene ved Avinors investeringer på er å sammenligne kostnader per kvadratmeter for byggeprosjekter i Avinor med kostnader per kvadratmeter for byggeprosjekter i Statsbygg. Gjennomsnittlig kostnad per kvadratmeter for

63) Gjennomsnittlige avvik mellom sluttkostnad og P50 og P85 for en portefølje uten de tre største prosjektene er på henholdsvis 12,6 prosent og 6,3 prosent. Dersom også flyplasshotellene på Sola og Værnes tas ut, er disse avvikene på henholdsvis 10,9 prosent og 4,4 prosent.

64) Avinor har anslått nåverdien for de nye terminalene på Oslo lufthavn Gardermoen og Bergen lufthavn Flesland til henholdsvis 11,2 milliarder kroner og 3,6 milliarder kroner.

65) SINTEF Teknologi og samfunn (2018) *Evaluering av T2-prosjektet ved Oslo Lufthavn*, s. 38 og 40.

Statsbyggs 57 nybygg- og rehabiliteringsprosjekter er om lag 43 800 kroner.⁶⁶ Tabell 4 viser kostnader per kvadratmeter for Avinors tolv byggeprosjekter. Gjennomsnittlig kostnad per kvadratmeter er lavere for disse byggeprosjektene enn for Statsbyggs byggeprosjekter.

Kostnaden per kvadratmeter for den nye terminalen på Oslo lufthavn Gardermoen (75 000 kroner) er betydelig høyere enn for de øvrige byggeprosjektene til Avinor, noe som i stor grad kan forklares med at prosjektet hadde et klart mål om at bygget skulle ha en høy arkitektonisk og visuell kvalitet og være et praktbygg. I den eksterne evalueringen av terminalutvidelsen pekes det på at prosjektet har vært kostbart og vanskelig å sammenligne med andre flyplassprosjekter. Videre pekes det på at integreringen med eksisterende systemer, bygging uten driftsforstyrrelser og høy standard synes å ha hatt stor betydning for kostnadsnivået. Et normalt flyplassprosjekt koster ifølge evalueringen mellom 40 000 og 50 000 kroner per kvadratmeter.⁶⁷ Kvadratmeterprisen for den nye terminalen på Torp lufthavn lå til sammenligning på mellom 18 000 og 19 000 kroner, med en totalpris på 180 millioner kroner for hele terminalutvidelsen.⁶⁸

Tabell 4 Kostnader per kvadratmeter for tolv av Avinors byggeprosjekter

	Omfang i antall kvadratmeter	Kostnader per kvadratmeter
Ny terminal T2, Oslo Lufthavn	120 000	75 000
Ny terminal T3, Bergen Lufthavn	65 000	40 700
Terminalutvikling 2013, Trondheim Lufthavn	8 600	43 643
Utbygging sentralt område, Stavanger Lufthavn *)	4 224	33 000
Ny utenlandsterminal, Kristiansand Lufthavn	4 150	27 040
Oppgradering terminal Fase 7, Stavanger Lufthavn	7 230	26 000
Flyplasshotell Værnes, Trondheim Lufthavn	9 630	23 182
Oppgradering terminalbygg, Stavanger Lufthavn	ikke oppgitt	22 750
Nytt driftsbygg, Kristiansund Lufthavn	3 580	22 600
Flyplasshotell Sola, Stavanger Lufthavn	9 350	21 415
Nytt driftsbygg, Bergen Lufthavn	5 065	21 230
Utvidelse av P-hus, Stavanger Lufthavn	37 500	4 015
Gjennomsnitt	24 939	30 048

*) Prosjektet besto av flere delprosjekter med ulik kvadratmeterpris, det er angitt et gjennomsnitt

4.4.2 Prosjektstyring og læring av gjennomførte prosjekter

Concept-programmet har presentert noen generelle forklaringer på hvorfor kostnadsrammer ikke overholdes, jf. faktaboks 2. Her trekkes blant annet omfangsendringer fram som en vanlig forklaring på at opprinnelig vedtatte rammer ikke overholdes. Det understrekes samtidig at omfangsendringer kan være godt begrunnet og ikke behøver

66) E-post fra Statsbygg 31. mai 2018, *Kostnader per kvadratmeter for ferdigstilte bygg*.

67) SINTEF Teknologi og samfunn (2018) *Evaluering av T2-prosjektet ved Oslo Lufthavn*, s. 39 og 40.

68) Beløpene er verifisert av Torp lufthavn per e-post 15. februar 2018.

å være negativt. Som vist i tabell 2 har 45 prosent av Avinors 29 investeringsprosjekter økt i omfang i løpet av prosjektperioden. For om lag 30 prosent av prosjektene er omfangsendringen dekket av prosjektenes risikoavsetning. Det er flere forklaringer på omfangsendringer i Avinors investeringsprosjekter. For flyplasshotellene ved lufthavnene på Sola og Værnes førte en beslutning om å øke antall hotellrom til en vesentlig økning i kostnadsrammen. Videre ble kostnadsrammen økt betydelig for prosjektet som gjaldt oppgradering av sikkerhetsanlegg og lysanlegg, på grunn av en økning i antall lufthavner som inngikk i prosjektet.

Avinor er bevisst på faren for at prosjekter øker i omfang under gjennomføringen, og har oppmerksomheten rettet mot dette gjennom prosjektperioden. For å bedre selskapets prosjektledelse og prosjektstyring besluttet Avinor i 2017 å etablere en sentral utbyggingsenhet. Selskapet forventer at etableringen av denne utbyggingsenheten vil bidra til å bedre prosjektstyringen og gi færre omfangsøkninger. Det er et mål å ha flere egne, erfarne prosjektledere med kompetanse og myndighet i kommende prosjekter. Selskapet forventer også at etableringen av den sentrale utbyggingsenheten vil åpne for enklere og mer systematisk erfaringsutveksling og læring mellom prosjekter.

En annen vanlig forklaring på at opprinnelige rammer ikke overholdes, er at estimeringsmetodikken er utilstrekkelig. I den eksterne kvalitetssikringen av den nye terminalen på Oslo lufthavn Gardermoen er det pekt på at Avinor mangler konkrete krav og retningslinjer for kostnadsestimering, og at dette bør utvikles for å sikre høy kvalitet på framtidige estimer. Avinor har per i dag ikke utarbeidet konkrete krav og retningslinjer for kostnadsestimering. Selskapet peker på at dette er et komplisert område, og at selskapet tidligere har forsøkt ulike tilnærmingsmåter uten å lykkes godt nok. Selskapet understreker samtidig at arbeidet med å øke kvaliteten i kostnadsestimeringen er en oppgave som skal ligge i den nye utbyggingsenheten.

Faktaboks 2 Forklaringer på at kostnadsrammer ikke overholdes*

Concept-programmet har i rapport nr. 51 *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring* presentert noen mulige forklaringer på kostnadsoverskridelser. Disse gjengis kort her:

Omfangsendringer underveis og mangler i kontraktgrunnlaget: Omfangsendringer er den viktigste kostnadsdrivende årsaken og kan skyldes feil og svakheter i detaljprosjekteringen og kontraktgrunnlaget. Det kan være feil og mangler i kontrakter med entreprenører og underleverandører. Det utføres tilleggsarbeider eller velges løsninger som ikke var en del av det opprinnelig planlagte prosjektomfanget.

Taktisk underestimering og overoptimisme: Dette dreier seg om bevisst å underdrive kostnaden og overdrive nytten for å få aksept for prosjekter som ellers ville ha blitt avvist.

Underestimering av risiko og utilstrekkelig estimeringsmetodikk: Store og komplekse prosjekter er utsatt for usikkerhet, og kostnadsestimater skal ideelt sett ta høyde for denne usikkerheten. En kostnadsoverskridelse kan derfor skyldes underestimering av risiko. Optimistiske kalkyler i planleggingsprosessen og at det i liten grad er tatt høyde for uforutsette kostnader kan være en forklaring her. Underestimering av usikkerhet kan gjerne skje dersom investeringsbeslutningen tas på et umodent grunnlag.

Svak prosjekteierstyring og svak byggeledelse: Overskridelser kan skyldes måten prosjekter blir styrt på. Det kreves aktiv styring av prosjekter underveis for å unngå at mulige besparelser undergraves ved kostnadsøkende «gode formål».

Andre forklaringer: For eksempel kan økt gjennomføringstid øke størrelsen på kostnadsoverskridelsen.

* Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, s. 24–32.

I statens ordning med kvalitetssikring av store investeringsprosjekter stilles det krav om at det skal utarbeides en liste som spesifiserer hvordan kostnadene kan reduseres dersom den fastsatte kostnadsrammen ikke er tilstrekkelig.⁶⁹ En slik liste kalles kuttliste, og hensikten med listen er å bidra til å holde oppmerksomheten rettet mot kostnadene i gjennomføringen av prosjekter. Tiltakene som utarbeides, er isolert sett ikke ønskelige å iverksette, men gir en oversikt over kutt som kan gjennomføres om nødvendig.⁷⁰

Ifølge Avinor er det noe ulik praksis for hvorvidt det utarbeides kuttlistor for prosjektene, men selskapet understreker at behovet for kuttlistor og andre besparende tiltak vurderes kontinuerlig underveis i investeringsprosjektene. Blant de 29 investeringsprosjektene som er gjennomgått, er det kun utarbeidet kuttlistor for 6 av prosjektene. Ifølge Avinor er en av årsakene til at det ikke benyttes kuttlistor, at prosjektenes omfang nedskaleres i en tidlig fase. For 10 av prosjektene er det ifølge Avinor innarbeidet kutt i rammen som er gitt på beslutningstidspunktet, og det er derfor ikke utarbeidet kuttlistor for bruk under gjennomføringen. For 13 av investeringsprosjektene er det ikke utarbeidet kuttlistor i det hele tatt. For 23 av Avinors investeringsprosjekter er det altså ikke utarbeidet kuttlistor til bruk under prosjektgjennomføringen.

69) St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Statsbudsjettet medregnet folketrygden*, s. 79.

70) Nils Olsson, Arbeidsrapport (2014) *Bruk av kuttlistor i store statlige investeringer*, s. 5.

Avinor mener prosjektstyringen og rammeverket som ligger til grunn for selskapets prosjekteringsarbeid har blitt betydelig bedre de siste årene. Det vises blant annet til at retningslinjer for prosjekter nå er angitt i en egen policy, og at prosjektmodellene har tydeligere faseinndelinger med fastlagte beslutningspunkter og krav til beslutningsunderlaget. Det er også definert klare roller i prosjekterings- og gjennomføringsfasen, med en tydelig fullmaktstruktur. Ifølge Avinor har det vært noen utfordringer når det gjelder hvordan prosjekteieren opplever sitt ansvar og utøver sin rolle. Det har også variert hvor aktivt prosjekteieren har fulgt opp prosjektene underveis. I forbindelse med at den sentrale utbyggingsenheten ble opprettet, la Avinor klarere føringer for hvem som kan være prosjektleder, og hvilke oppgaver og ansvar som ligger til rollen.

Gevinstrealisering vies mindre oppmerksomhet i gjennomføringen av investeringsprosjekter enn Avinors ledelse ønsker. I dag handler prosjekteierstyringen i stor grad om oppfølging av kostnad, tid og kvalitet, og i mindre grad om overordnede spørsmål som nytte og effekter på lengre sikt. Avinor vedgår at det er svakheter i selskapets overordnede porteføljestyling, og at selskapets svekkede soliditet innebærer at riktig prosjektutvalgelse blir viktig i tiden framover. Dette vil også kreve en mer aktiv styring av prosjektporteføljen gjennom året.

I henhold til Avinors konsernpolicy skal det utarbeides en sluttrapport for alle ferdigstilte prosjekter på over 20 millioner kroner. Rapporten skal inneholde en kort oppsummering av prosjektets resultater ut fra mål innenfor prosjektets leveranser, kvalitet, tidsplan og kostnadsrammer. I tillegg skal erfaringer fra prosjektet beskrives. Avinor viser til at det ikke har vært en fast praksis å utarbeide sluttrapporter, men at slike rapporter utarbeides stadig oftere. Av de 29 investeringsprosjektene er det utarbeidet sluttrapporter for 18 prosjekter. Styreleder understreker at det også tidligere har vært vektlagt å ha god erfaringsoverføring mellom de store investeringsprosjektene. Styret er opptatt av sluttoppfølging og læring, men har valgt å kun gjennomgå sluttrapporter fra de største investeringsprosjektene. Styreleder viser til at sluttrapportene for utvidelsene av terminalbyggene på Oslo lufthavn Gardermoen og Bergen lufthavn Flesland må benyttes for å forbedre gjennomføringen i kommende investeringsprosjekter.

4.5 Samferdselsdepartementets oppfølging av Avinor

Samferdselsdepartementet er øverste myndighet for luftfarten i Norge. Departementet utøver myndigheten blant annet gjennom eierstyring av Avinor AS og etatsstyring av Luftfartstilsynet. Departementet utøver også myndigheten gjennom rettslig regulering, kjøp av flytransporttjenester og tilskudd til ikke-statlige lufthavner.

4.5.1 Samferdselsdepartementets ulike roller overfor Avinor

Samferdselsdepartementet har roller både som eier og som regulator av Avinor. Som eier fastsetter departementet selskapets samfunnsoppdrag og pålegger Avinor å utføre en rekke samfunnspålagte oppgaver. Det dreier seg om oppgaver Avinor skal utføre, men som det ikke er nødvendig å utføre for å løse samfunnsoppdraget, og som heller ikke følger av lov eller forskrift. Som eier skal også Samferdselsdepartementet følge opp Avinors samfunnspålagte oppgaver. Departementet har en tett dialog med Avinor både som eier og som regulator. Det skilles klart mellom rollene i både styring og oppfølging av selskapet, men det understrekes likevel at informasjonen som mottas i de ulike rollene som regel deles.

Gjennom rollen som regulator og øverste nasjonale luftfartsstyresmakt fastsetter Samferdselsdepartementet årlig Avinors samlede inntektsbehov fra lufthavnavgifter i et rammevedtak. Avinors forventede kommersielle inntekter er et viktig element i den forbindelse. Med utgangspunkt i vedtaket foreslår Avinor i samarbeid med fly-

selskapene fordelingen mellom startavgift og passasjeravgift, som endelig vedtas av Luftfartstilsynet.⁷¹ Som regulator er departementet også ansvarlig for å sette resultatmål for flysikringstjenesten.

For å sikre et tilfredsstillende flyrutetilbud over hele landet kjøper departementet flyruter av flyselskapene etter en anbudskonkurranse. Departementet fastsetter billettprisene for rutene samtidig som de kan stille krav til hvordan flyrutetilbudet skal utformes. For budsjettåret 2017 ble det bevilget vel 700 millioner kroner til kjøp av innenlandske flyruter.⁷²

Som *eier* har Samferdselsdepartementet pålagt Avinor å ivareta en rekke samfunns-pålagte oppgaver som det ikke kompenseres økonomisk for. Da selskapet ble opprettet, ble det likevel med henvisning til en effektiv allokering av samfunnets ressurser og for å stimulere til effektiv drift besluttet at det skulle settes et avkastningsmål (referanseavkastning) for virksomheten.⁷³ Avkastningen påvirkes i stor grad av rammevilkårene for samfunnsoppdraget, hvilke samfunns-pålagte oppgaver selskapet pålegges, og reglene som legges til grunn for taxfreesalget. Dette må ifølge departementet tas med i betraktningen når Avinors avkastning vurderes opp mot avkastningsmålet.

I tillegg til avkastningsmål har staten som eier satt en utbytteforventning for å stimulere til effektiv drift. Gjennom utbytte får staten avkastning på den innskutte kapitalen i selskapet. Utbytteforventningen skal normalt ligge fast over en periode. Departementet legger likevel opp til at forventningen skal være så fleksibel at utbyttet kan vurderes og endres dersom selskapets økonomiske situasjon tilsier det.

Gjennom vedtektenes formålsbestemmelse har Samferdselsdepartementet fastsatt rammen for Avinors samfunnsoppdrag, blant annet selskapets mulighet til å drive forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. I tillegg gir departementet Avinor oppgaver og forventninger gjennom departementets fireårige melding om virksomheten (eiermelding) og Nasjonal transportplan (NTP).⁷⁴

4.5.2 Samferdselsdepartementets eieroppfølging av lønnsomheten og kostnadsutviklingen i Avinor

I tråd med økonomireglementet § 10 har Samferdselsdepartementet utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Avinor.⁷⁵ Retningslinjene beskriver oppgavene som inngår i departementets eierskapsforvaltning. I retningslinjene står det at eventuelle instruksjoner skal gis i generalforsamlingen. Det er likevel ikke til hinder for at departementet i den øvrige dialogen kan gi uttrykk for sine synspunkter på aktuelle saker som tas opp. Den formelle eierstyringen skjer i generalforsamlingen, hvor blant annet selskapets årsregnskap godkjennes og statens utbytte fra selskapet fastsettes. I forbindelse med ordinær generalforsamling avholdes det også et kontaktmøte mellom departementet og styret i Avinor. Avinor har ikke fått noen formelle instruksjoner i forbindelse med generalforsamling i perioden fra 2008–2017.

71) Grunnlaget er forankret i *forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS*, FOR-2014-12-17. Forskriften bygger på EØS-avtalens vedlegg XIII kapittel VI nr. 65a (beslutning 2012/64/EU, direktiv 2009/12/EF om avgifter på lufthavner).

72) Meld. St. 3 (2017–2018) *Statsregnskapen 2017*, kapittel 1310 *Flytransport*, post 70 *Kjøp av innenlandske flyruter*. Departementet inngår flerårige kontrakter for drift av rutene som tildeles etter konkurranse, jf. Prop. 1 S Samferdselsdepartementet (2017–2018), s. 45.

73) St.meld. nr. 36 (2003–2004) *Om virksomheten i Avinor AS*, s. 15.

74) Det er siden Avinor AS ble opprettet i 2003 utarbeidet fire planer: St.meld. nr. 36 (2003–2004) *Om virksomheten til Avinor AS*, St.meld. nr. 48 (2008–2009) *Om verksemda i Avinor AS*, Meld. St. 38 (2012–2013) *Verksemda til Avinor AS* og Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemda til Avinor AS*. Nasjonal transportplan (NTP) presenterer grunnlaget for regjeringens transportpolitikk og skal legge grunnlaget for helhetlige politiske vurderinger, effektiv bruk av virkemidler og styrket samspill mellom transportformene. Som grunnlag for planen utarbeider Avinor og de øvrige transportetatene en rekke utredninger. Planen har en varighet på tolv år, men revideres hvert fjerde år.

75) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Avinor AS, utarbeidet 11. november 2010.

Det holdes kvartalsvise møter mellom den administrativ ledelsen i Avinor og embetsverket i Samferdselsdepartementet. På møtene informerer Avinor om selskapets virksomhet, inkludert økonomiske resultater for perioden og framtidige forventninger. Videre informerer Avinor om selskapets strategi og planarbeid samt arbeid og utvikling innenfor sikkerhetsområdet. Ved behov avholdes det ytterligere møter mellom departementet og Avinor. Disse møtene dreier seg gjerne om saker som Avinor finner det naturlig å informere departementet om i tråd med § 10 i vedtektene, det vil si saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning.

Avinor er ett av få selskaper i kategori 4 hvor staten har satt avkastningsmål (referanseavkastning) og en utbytteforventning, og Samferdselsdepartementet har vist til at det ikke legges vesentlig vekt på avkastningsmålet i oppfølgingen av selskapet. I forbindelse med departementets fireårige eiermelding gjennomføres det normalt en ekstern verdivurdering. Her vurderes avkastningsmålet og sannsynligheten for at Avinor vil oppnå denne framover.⁷⁶ I eiermeldingen fra 2009 ga departementet uttrykk for usikkerhet om hvorvidt det er korrekt å forvente samme avkastning for de regionale lufthavnene som for de øvrige lufthavnene. Videre vurderte departementet om en av årsakene til at avkastningsmålet ikke ble nådd, var at Avinor ikke ble kompensert nok for de pålagte bedriftsøkonomisk ulønnsomme oppgavene.⁷⁷ Dette ble imidlertid ikke hensyntatt ved fastsetting av nytt avkastningsmål.

I eiermeldingen fra 2013 ble det fastsatt et lavere avkastningsmål. Historisk hadde Avinors faktiske avkastning vært lavere enn avkastningsmålet. Det ble videre understreket at Avinor gikk inn i en periode med store investeringer, og at det derfor ikke kunne forventes at selskapet ville oppnå avkastningsmålet på kort eller mellomlang sikt.⁷⁸

Selv om Avinor nesten aldri har nådd avkastningsmålet, noe som ifølge departementet kan forklares med store investeringer til sikkerhet og senere nødvendige kapasitetsutvidelser, er departementet opptatt av at selskapets drift skal være effektiv. Statsråden har flere ganger uttrykt bekymring for kostnadsutviklingen og understreket at selskapet må ta interne grep som sikrer at framtidige investeringer i størst mulig grad kan finansieres innenfor egne rammer. Statsråden har også gitt uttrykk for at Avinor gjennom salg av eiendommer og grunn kan bidra til å bedre selskapets egenkapitalsituasjon, og at dette må vurderes før selskapet ber om friske midler fra eier. Gjennom justeringer i utbyttepolitikken kan staten likevel bidra til at selskapets egenkapitalsituasjon bedres.

I kvartals- og kontaktmøtene legger departementet størst vekt på Avinors arbeid med samfunnsoppdraget. Som en del av både samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene er Avinor påført en rekke kostnader for oppgaver som utføres overfor blant annet Forsvaret og helsesektoren. Dette dreier seg for eksempel om utgifter til vaktordninger for å holde lufthavner åpne for ambulansefly utenom ordinære åpningstider og flysikringstjenester til militær luftfart uten kompensasjon.

Avinor har hatt en kostnadsvekst i hele perioden 2008–2017. Departementet mener likevel at kostnadsutviklingen de siste årene har vært akseptabel om det justeres for kostnader til store prosjekter og enkelte samfunnspålagte oppgaver. Ifølge departementet er heller ikke en kostnadsvekst utelukkende negativ dersom den følger av oppgaver som understøtter samfunnsoppdraget. Dette begrunnes med eiers ønske om å ha en så god standard som mulig på infrastruktur som lufthavner og rullebaner.

76) I forbindelse med den eksterne verdivurderingen gjennomføres det også gjerne en ekstern vurdering av Avinors investeringsplaner og framtidige finansieringsbehov.

77) St.meld. nr. 48 (2008–2009) *Om verksemda til Avinor AS*, s. 8, 22 og 36.

78) Meld. St. 38 (2012–2013) *Om verksemda til Avinor AS*, s. 7–8 og 39–40.

Departementet understreker i den sammenheng at kostnader som følger av politiske pålegg, ikke alltid er tilstrekkelig tydeliggjort, og kan påføre Avinor uforutsette kostnader. Det forventes likevel at driften er effektiv, og at selskapets midler benyttes fornuftig. Avinor foretok i 2016 en gjennomgang av samfunnspålagte oppgaver og tilhørende kostnader, men departementet har ikke etterspurt en slik spesifisering ved andre anledninger.⁷⁹

I forkant av kvartalsmøtene gjennomfører departementet kun overordnede vurderinger av Avinors økonomi. Departementet gjennomfører ingen egne spesifikke analyser eller vurderinger av selskapets økonomiske stilling eller kostnadene som gjelder samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene. Ved flere anledninger har departementet likevel understreket at Avinor må finne områder hvor det kan kuttes i kostnadene, men at dette ikke må gå utover sikkerhet, regularitet eller andre oppgaver som gjøres som en del av samfunnsoppdraget eller de samfunnspålagte oppgavene. Departementet har også en klar forventning om at Avinor vil levere bedre resultater framover, men ikke like gode som tidligere. Departementet legger heller ikke skjul på at Avinor nok har vært for optimistisk i sine inntektsprognoser de siste årene.

Samferdselsdepartementet understreker at det i en sammenlignende studie fra 2012, ble pekt på at Avinors finansieringsmodell der bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner, gir selskapet få incentiver til kostnadseffektiv drift.⁸⁰

Departementet har de siste årene fulgt resultatene fra Avinors moderniseringsprogram tett. Departementet oppfatter det som positivt at Avinor har satt i gang et arbeid, og at selskapet tar interne grep som kan kutte kostnadene. Likevel understreker departementet at moderniseringsprogrammet er et internt forbedringsprogram, og at det er styret som er ansvarlig for å følge opp og vurdere resultatene av programmet. Departementet har derfor ikke stilt konkrete forventninger til programmet, men stiller i forbindelse med kvartalsmøtene spørsmål om resultatene, selskapets forventninger framover og hvorvidt resultatene som er oppnådd, forventes å ha varig effekt.

Driften i Avinor er investeringsintensiv, og Avinor har gjennomført en rekke større investeringsprosjekter. Prosjektene er tema på kvartalsmøtene, men departementet går ikke detaljert inn i enkeltprosjekter. Det begrunner departementet med at det er styrets ansvar å fastsette og følge opp styrings- og kostnadsrammene for selskapets investeringsprosjekter. Departementet er også tydelig på at det er styrets ansvar å vurdere hvilke investeringer som skal gjennomføres innenfor Avinors finansielle rammer, og at styret til enhver tid må tilpasse selskapets investeringsplaner til selskapets økonomiske rammer. I oppfølgingen av Avinors store investeringer legger departementet i likhet med konsernstyret mest vekt på investeringer under gjennomføring og framtidige investeringer, mens det i liten grad vurderer måloppnåelsen for Avinors samlede investeringsportefølje over en tidsperiode.

Selv om Samferdselsdepartementet understreker at det er styret som har det overordnede ansvaret for Avinors investeringsprosjekter, har status for pågående og framtidige prosjekter stort sett vært tema på kvartalsmøter og kontaktmøter i perioden 2008–2017. Blant annet understreket departementet på møter i 2013 at overskridelsen i forbindelse med den nye terminalen på Oslo lufthavn Gardermoen var uheldig. Avinor måtte redegjøre for hvordan overskridelsen ville påvirke gjennomføringen av øvrige prosjekter i selskapets investeringsplan. Videre ble styret bedt om å redegjøre for

79) I 2016 ble Avinor som en egen bestilling i forbindelse med § 10-planene bedt om å utarbeide en oversikt over samfunnspålagte oppgaver med tilhørende kostnader. Samferdselsdepartementet har ikke bedt om en oversikt over kostnadene ved samfunnsoppdraget.

80) German Airport Aviation (2012) *Comparative study (benchmarking) on the efficiency of Avinor's airport operations*

hvilke tiltak som var iverksatt for å hindre tilsvarende overskridelser i framtidige prosjekter.

Skulle Avinor komme i en situasjon hvor det er behov for å justere selskapets finansielle rammer for å unngå å utsette større planlagte investeringer, tas dette opp med departementet som en egen sak i eierdialogen. Ut fra en helhetsvurdering vil departementet vurdere om det skal foreslås bevilget ekstra økonomiske midler, eller om investeringene må finansieres innenfor eksisterende rammer. Eventuelle bevilgninger må legges fram for, og vedtas av, Stortinget på vanlig måte.

Også i forbindelse med Avinors årlige § 10-planer og departementets Eiermelding er selskapets investeringer et tema. Det legges da særlig vekt på Avinors investeringsplaner framover og hvordan selskapets nåværende og forventede økonomiske utvikling vil påvirke gjennomføringen av planlagte investeringer.

Styrevalg er et av de viktigste virkemidlene i Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse. Departementet skal sørge for å ha et styre som er tilpasset selskapets behov og statens mål med eierskapet. Det innebærer at departementet må ha en klar oppfatning av selskapets utfordringer. Det er utarbeidet interne retningslinjer for arbeidet med styrevalg, som beskriver både hva departementet skal gjøre, og tidsrammen for prosessen. Som en del av styrevalgprosessen gjennomfører departementet årlig intervjuer med alle eiervalgte styremedlemmer, administrerende direktør og én eller flere av de ansatte-valgte representantene i styret.

Samferdselsdepartementet mener at dialogen med styret er god, og departementet er fornøyd med måten styret følger opp Avinors arbeid med store investeringer og kostnadsreducerende tiltak på. I dialogen med konsernstyret i 2017 understreket departementet at det er viktig at Avinor driver kostnadseffektivt, og at økt bruk av konkurranse kan være et virkemiddel for å få til en kostnadseffektiv drift. Departementet mener derfor at det er positivt at Avinor legger deler av virksomheten ut for konkurranse.

5 Vurderinger

5.1 Avinor har hatt en sterk inntektsvekst, men kostnadsveksten har vært høyere

Avinors samfunnsoppdrag er å drive et helhetlig system av 44 lufthavner og den samlede flysikringstjenesten i Norge. Driften skal i størst mulig grad være selvfinansierende gjennom inntekter fra hovedvirksomheten og annen forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Det innebærer at bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner. I perioden 2008–2017 har de fire største lufthavnene i Avinor-konsernet hatt et positivt driftsresultat på mer enn 2 milliarder kroner årlig, mens de små og mellomstore lufthavnene har hatt et samlet driftsunderskudd på om lag 1 milliard kroner årlig.

Avinors hovedinntektskilder er trafikkinntekter i form av avgifter fra flyselskaper og passasjerer, og kommersielle inntekter fra utleie av areal til butikkdrift, taxifreesalg, servering og andre servicetilbud til passasjerene. Avinor-konsernets driftsinntekter økte fra 7,4 milliarder kroner i 2008 til 11,5 milliarder kroner i 2017. Dette gir en gjennomsnittlig økning på 5,1 prosent årlig.

Til tross for inntektsøkningen har Avinors driftsresultat blitt betydelig svekket i perioden 2008–2017. Selskapet har gått fra et årsresultat på 765 millioner kroner i 2008 til et

årsresultat på 499 millioner kroner i 2017. I 2017 hadde Avinor et spesielt svakt årsresultat, noe som i hovedsak kan forklares med økte kostnader til pensjons- og miljøforpliktelser og et økonomisk oppgjør med Forsvaret.

En kraftig kostnadsvekst i perioden 2008–2017 har resultert i at selskapets driftsmargin ble redusert fra 19 prosent i 2008 til 11 prosent i 2017. Det innebærer at Avinor sitter igjen med en mindre andel av hver omsatt krone. Avinor har også hatt svakere utvikling i driftsmarginen enn gjennomsnittet av de sju andre europeiske lufthavnselskapene som Avinor er sammenlignet med i undersøkelsen.

I Avinors vedtekter legges det til grunn at virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte. Etter Riksrevisjonens mening innebærer effektiv drift blant annet at målene som er satt for virksomheten, bør nås til lavest mulig kostnad. I perioden 2008–2017 har Avinors driftskostnader gjennomsnittlig vokst med 6,1 prosent årlig. Dette er 1 prosentpoeng høyere enn den årlige inntektsveksten i Avinor, og vesentlig høyere enn den generelle prisveksten i samfunnet. I 2017 hadde Avinor spesielt høye kostnader og inntekter. Den gjennomsnittlige årlige kostnadsveksten i perioden 2008–2016 var på 5,2 prosent, mens den gjennomsnittlige årlige inntektsveksten var på 4,9 prosent.

Driftskostnadene har økt med 4,3 milliarder kroner i perioden, fra 6 milliarder kroner i 2008 til 10,3 milliarder i 2017. En stor del av kostnadsveksten kan forklares med selskapets store investeringsprosjekter, men det har også vært kostnadsvekst på andre områder. Kostnadene til konsulentbistand og eksterne tjenester har økt med mer enn 1 milliard kroner siden 2008. Det har i tillegg vært vesentlig vekst i kostnadene til drift og vedlikehold, avskrivninger, markedsføring, fellestjenester og miljøtiltak.

Den sterke kostnadsveksten kan videre delvis forklares med økning i selskapets samfunnspålagte oppgaver, som ifølge Avinor koster drøyt 1 milliard kroner årlig. Avinors samfunnsoppdrag, samfunnspålagte oppgaver og oppgaver som de utfører for å sikre seg kommersielle inntekter, er sammenvevde. Dette innebærer at det i Avinors regnskapssystemer ikke er mulig å skille ut kostnadene for de ulike oppgavene. Avinor klarer derfor ikke å gi en eksakt oversikt over hva selskapets ulike oppgaver har kostet gjennom tiårsperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at det ikke foreligger en mer nøyaktig oversikt over kostnadene ved Avinor-konsernets ulike oppgaver. Manglende oversikt gjør det etter Riksrevisjonens mening krevende for Avinor å ha tilstrekkelig kontroll med kostnadsveksten.

En måte å vurdere kostnadseffektivitet på i luftfartssektoren er å vurdere *utviklingen* i driftskostnader per passasjer. For Avinor-konsernet har driftskostnadene per passasjer økt kraftig i perioden 2010–2017, mens de sju europeiske lufthavnselskapene Avinor er sammenlignet med i gjennomsnitt har hatt en reduksjon. Dette er til tross for at utviklingen i passasjerveksten har vært omtrent lik. Avinor drifter et stort antall lufthavner, der flere er små og bedriftsøkonomisk ulønnsomme, mens de andre europeiske lufthavnselskapene i hovedsak drifter større lufthavner. Internt i Avinor-konsernet viser utviklingen at driftskostnadene per passasjer har økt mer for de store lufthavnene enn for de små. Avinor har også hatt høyere vekst i driftskostnader per årsverk sammenlignet med gjennomsnittet for de øvrige lufthavnselskapene. Lønnsnivået i Avinor har utviklet seg på linje med lønnsnivået for andre yrkesgrupper i Norge, men ligger gjennomgående høyere enn for andre grupper. Spesielt flygeledere har et høyt lønnsnivå.

For å redusere kostnadene har Avinor iverksatt flere forbedringsprogrammer og gjennomført interne sammenligninger mellom lufthavnene for å stimulere til effektiv

drift. Kostnadsveksten har likevel fortsatt, og innsparingene er oppveid av kostnadsøkninger på andre områder. Ledelsen i Avinor mener selskapet har hatt en akseptabel utvikling i kostnader og lønnsomhet dersom det ses bort fra kostnader til ekstraordinære poster og store investeringsprosjekter. Styreleder understreker at styret bruker mye tid på å forstå kostnadsutviklingen, og mener at Avinor har hatt en akseptabel utvikling i driftskostnader per passasjer dersom det ses bort fra investeringskostnadene. Styreleder understreker at det likevel er behov for å fortsette med tiltak for å redusere selskapets totale driftskostnader.

Riksrevisjonen har merket seg at selskapet har iverksatt tiltak for å begrense kostnadsveksten, men etter Riksrevisjonens vurdering har ledelsen og styret likevel hatt for svak kontroll med kostnadsveksten i selskapet. En vedvarende høy kostnadsvekst kan svekke Avinors evne til å finansiere nødvendige framtidige investeringer i lufthavnstrukturen, noe som kan gjøre det nødvendig for selskapet å heve lufthavn-avgiftene. En kostnadsvekst vil også kunne svekke statens mulighet for å ta utbytte fra selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er kostnadsveksten og den svekkede lønnsomhetsutviklingen kritikkverdig og ikke i tråd med kravet om effektiv drift.

5.2 En vesentlig andel av Avinors investeringsprosjekter overholder ikke de opprinnelige kostnadsrammene

For å oppfylle samfunnsoppdraget om å drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner er Avinors virksomhet preget av en rekke store investeringsprosjekter. For å sikre kostnadseffektiv drift er det derfor vesentlig at Avinor har god kontroll over kostnadene i selskapets store investeringsprosjekter.

I statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter er målet at kun 15 prosent av prosjektene i en portefølje har en sluttkostnad som er høyere enn kostnadsrammen (P85). Av 78 av statens store investeringsprosjekter var det 23 prosent som hadde en sluttkostnad over vedtatte kostnadsrammer, mens av Avinors 29 investeringsprosjekter var det 41 prosent som hadde en sluttkostnad over opprinnelig vedtatte kostnadsrammer. Sluttkostnaden for den samlede porteføljen av statlige prosjekter lå i gjennomsnitt 7 prosent *lavere* enn den vedtatte kostnadsrammen, mens sluttkostnaden for Avinors prosjekter lå i gjennomsnitt 7 prosent *høyere* enn kostnadsrammen.

Ses det kun på de 20 prosjektene i Avinors portefølje som har en sluttkostnad på over 100 millioner kroner, har halvparten av prosjektene overskredet kostnadsrammen P85. Dette viser at Avinor i mindre utstrekning enn staten treffer med sine estimater og at selskapet ikke har klart å overholde opprinnelige kostnadsrammer for en vesentlig andel av de store investeringsprosjektene.

En vanlig forklaring på at kostnadsrammer ikke overholdes, er omfangsendringer. Nesten halvparten av Avinors 29 investeringsprosjekter har økt i omfang i prosjektperioden. Økt omfang kan være uheldig for prosjekters sluttkostnader, men det kan også være godt begrunnet, og en kostnadsøkning som følge av en omfangsendring behøver ikke å være negativt. Avinor viser til at tildeling av nye rammer etter opprinnelig beslutningstidspunkt har skjedd ved større premissendringer eller etter kommersielle vurderinger der en omfangsendring gir bedre nåverdi for prosjektet. En annen vanlig årsak til at kostnadsrammer ikke overholdes, er utilstrekkelig estimeringsmetodikk. Til tross for flere forsøk har Avinor ikke klart å utarbeide konkrete krav og retningslinjer for kostnadsestimering. Avinor benytter også i liten utstrekning lister med mulige kostnadsreduksjoner under gjennomføringen av sine store investeringsprosjekter. Det kan gjøre det vanskelig å finne mulige steder å kutte

kostnader dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser underveis i prosjektgjennomføringen.

En annen måte å vurdere kostnader for investeringsprosjekter på er å sammenligne gjennomsnittlig kostnad per kvadratmeter. En sammenligning mellom byggeprosjekter i Avinor og Statsbygg viser at gjennomsnittlig kostnad per kvadratmeter ligger noe lavere for Avinor enn for Statsbygg. Gjennomsnittlig kostnad per kvadratmeter for Statsbyggs 57 nybygg- og rehabiliteringsprosjekter er om lag 43 800 kroner, mens den er om lag 30 000 kroner for Avinors 12 byggeprosjekter. Et normalt flyplassprosjekt er ifølge SINTEF forventet å ha en kostnad per kvadratmeter på 40 000–50 000 kroner. Den nye terminalen på Oslo lufthavn Gardermoen endte til sammenligning på en kostnad per kvadratmeter på 75 000 kroner. Den høye kostnaden skyldes blant annet at det var krevende å bygge på en lufthavn i full drift og det var ønskelig at terminalen skulle være et nasjonalt praktbygg.

Avinor vedgår at selskapets overordnede porteføljestyring ikke er god nok, og at selskapets svekkede soliditet stiller krav til riktig prosjektutvelgelse framover. For å bedre kvaliteten på kostnadsestimeringen og prosjektstyringen og for å forbedre erfaringsutvekslingen og læringen mellom prosjekter opprettet Avinor i 2017 en sentral utbyggingsenhet. Det er etter Riksrevisjonens mening positivt at Avinor arbeider for å forbedre prosjektstyringen, og har et mål om økt kvalitet på kostnadsestimeringen. Det er likevel for tidlig å vurdere effektene den nye utbyggingsenheten vil ha for dette arbeidet.

Styret følger opp både enkeltinvesteringer som er under gjennomføring, og selskapets portefølje av framtidige prosjekter. Styret har imidlertid ikke etterspurt informasjon for å kunne vurdere om selskapets portefølje av prosjekter holder seg innenfor opprinnelig vedtatte kostnadsrammer. Etter Riksrevisjonens vurdering følger både ledelsen og styret for lite opp at sluttkostnadene for Avinors portefølje av fullførte prosjekter er innenfor vedtatte kostnadsrammer. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at en vesentlig andel av investeringsprosjektene ikke overholder de opprinnelige kostnadsrammene. Til tross for flere forbedringstiltak er det etter Riksrevisjonens mening fremdeles fare for overskridelser og for at Avinors investeringsprosjekter ikke gjennomføres tilstrekkelig kostnadseffektivt.

5.3 Samferdselsdepartementet har ikke hatt god nok informasjon om kostnadseffektiviteten i Avinor

I *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 står det at eier skal følge opp at målene som er satt for selskapet, nås. Videre er det i eierskapsmeldingen lagt vekt på at staten bør styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene. Eiers styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Som eier fastsetter Samferdselsdepartementet Avinors samfunnsoppdrag og pålegger selskapet å utføre en rekke samfunnspålagte oppgaver som det ikke gis særskilt økonomisk kompensasjon for.

For å stimulere til god finansiell forvaltning og effektiv drift har staten fastsatt et avkastningsmål (referanseavkastning) for Avinor. Avinors avkastning på egenkapitalen har falt fra 8,3 prosent i 2008 til 3,4 prosent i 2017, som er det laveste nivået i tiårsperioden. Avinors avkastning på egenkapitalen har vært lavere enn avkastningsmålet i nesten hele perioden. Samferdselsdepartementet har ikke lagt vesentlig vekt på avkastning i eieroppfølgingen av selskapet. Departementet forventer heller ikke at Avinor vil nå avkastningsmålet i årene framover, blant annet fordi selskapet ikke kompenseres nok for de ulønnsomme oppgavene som staten har pålagt selskapet.

Avinors finansieringsmodell, der bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner finansierer bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner, gir selskapet få incentiver til å drive kostnadseffektivt. Departementet er likevel opptatt av at driften i Avinor skal være effektiv, og at selskapets midler benyttes fornuftig. Eier har ved flere anledninger påpekt at Avinor må finne områder hvor det kan kuttes i kostnadene, men at innsparingene ikke må gå utover sikkerheten, regulariteten eller de samfunnspålagte oppgavene. I oppfølgingen av Avinor har ikke departementet foretatt regelmessige analyser av selskapets økonomiske resultater eller kostnadsutvikling, men bestiller ved enkelte anledninger en ekstern selskapsgjennomgang.

Til tross for at Avinor har hatt en betydelig kostnadsvekst, mener departementet at selskapets drift har vært tilfredsstillende. Departementet begrunner det med at kostnadsveksten i stor grad har vært nært knyttet til samfunnsoppdraget som har ført til et høyt investeringsnivå på lufthavnene i perioden. Departementet legger likevel til grunn at Avinor må oppnå bedre resultater i årene framover, og forutsetter at selskapet fortsetter arbeidet med å finne kostnadsreducerende tiltak.

Selv om Avinor er et selskap i kategori 4, der gjennomføringen av de sektorpolitiske oppgavene er det vesentligste, skal målene nås så effektivt som mulig og til lavest mulig kostnad. For å kunne følge opp dette er det nødvendig at departementet sikrer seg informasjon som gjør eier i stand til å følge med på om Avinor utfører samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene på en kostnadseffektiv måte. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Samferdselsdepartementet benyttet eierdialogen godt nok til å sikre seg informasjon som gjør det mulig å følge opp at Avinor utfører sine oppgaver på en kostnadseffektiv måte.

6 Referanseliste

Lover

- *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44.

Stortingsdokumenter

- Meld. St. 30 (2016–2017) *Verksemnda til Avinor AS*, jf. Innst. 430 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Verksemnda til Avinor AS*.
- Meld. St. 38 (2012–2013) *Verksemnda til Avinor AS*, jf. Innst. 492 S (2012–2013) *Innstilling frå transport- og kommunikasjonskomiteen om verksemnda til Avinor AS*.
- St.meld. nr. 48 (2008–2009) *Om verksemnda i Avinor AS*, jf. Innst. 95 S (2009–2010) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om verksemnda i Avinor AS*.
- St.meld. nr. 36 (2003–2004) *Om virksomheten til Avinor AS*, jf. Innst. S. nr. 262 (2003–2004) *Innstilling fra samferdselskomiteen om virksomheten til Avinor AS*.
- Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, jf. Innst. 140 S (2014–2015) *Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.
- Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*.
- Dokument 3:2 (2009–2010) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008*, jf. Innst. 132 S (2009–2010) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2008*.
- Innst. 13 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen*.
- Samferdselsdepartementets St.prp. nr. 1 (2007–2008) og (2009–2010).
- Stortingsproposisjon nr. 1 (1999–2000) *Gul bok for 2000*, kapittel 7.4 *Styring av statlige investeringer*.
- Meld. St. 3 (2017–2018) *Statsrekneskapen 2017*.

Forskrifter, reglement og retningslinjer

- *Forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS*, FOR-2014-12-17, med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).
- *Forskrift om avgift på flysikringstjenester*, FOR-2014-12-19, med hjemmel i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10, fastsatt 12.12.2003 med endringer senest 5.11.2015, Finansdepartementet.
- *Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Avinor AS*, utarbeidet 11. november 2010.
- *Interne retningslinjer for arbeidet med styrevalg i selskaper* av 13.11.2014, Samferdselsdepartementet.

Rapporter

- Avinor (2008-2017), *Års- og samfunnsansvarsrapporter 2008–2017*.
- Statsbygg (2017), *Årsrapport 2017*.
- Avinor (2015), *Lufthavnstruktur*.
- Avinors vedtekter av 21. august 2008, 23. juni 2010 og 29. mai 2017.
- Morten Welde, Concept-rapport nr. 51 (2017) *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*.
- Morten Welde, Arbeidsrapport (2015) *Oppdaterte sluttkostnader – prosjekter som har vært underlagt KS2 per september 2015*.
- Nils Olsson, Arbeidsrapport (2014) *Bruk av kuttlistre i store statlige investeringer*.
- Knut Samset og Gro Volden, Concept-rapport nr. 35 (2013) *Statens prosjektmodell Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*.

- SINTEF Teknologi og samfunn (2018) *Evaluering av T2-prosjektet ved Oslo Lufthavn.*
- German Airport Aviation (2012) *Comparative study (benchmarking) on the efficiency of Avinor's airport operations.*
- Københavns Lufthavne A/S (2010-2017), *Koncernårsrapport for Københavns Lufthavne A/S, CPH, 2010–2017.*
- Flughafen Wien AG (2010-2017) *Annual Report Flughafen Wien AG, 2010–2017.*
- Fraport AG, *Annual Report Fraport AG, 2010–2017.*
- Flughafen Zürich AG (2010-2017), *Annual Report Flughafen Zürich AG, 2010–2017.*
- Aéroports de Paris (2010–2017), *Annual Financial Report Groupe ADP, Aéroports de Paris, 2010–2017.*
- Swedavia Airports (2010–2017), *Annual and Sustainability Report, 2010–2017.*
- Finavia (2010–2017), *Annual Responsibility Report, 2010–2017.*

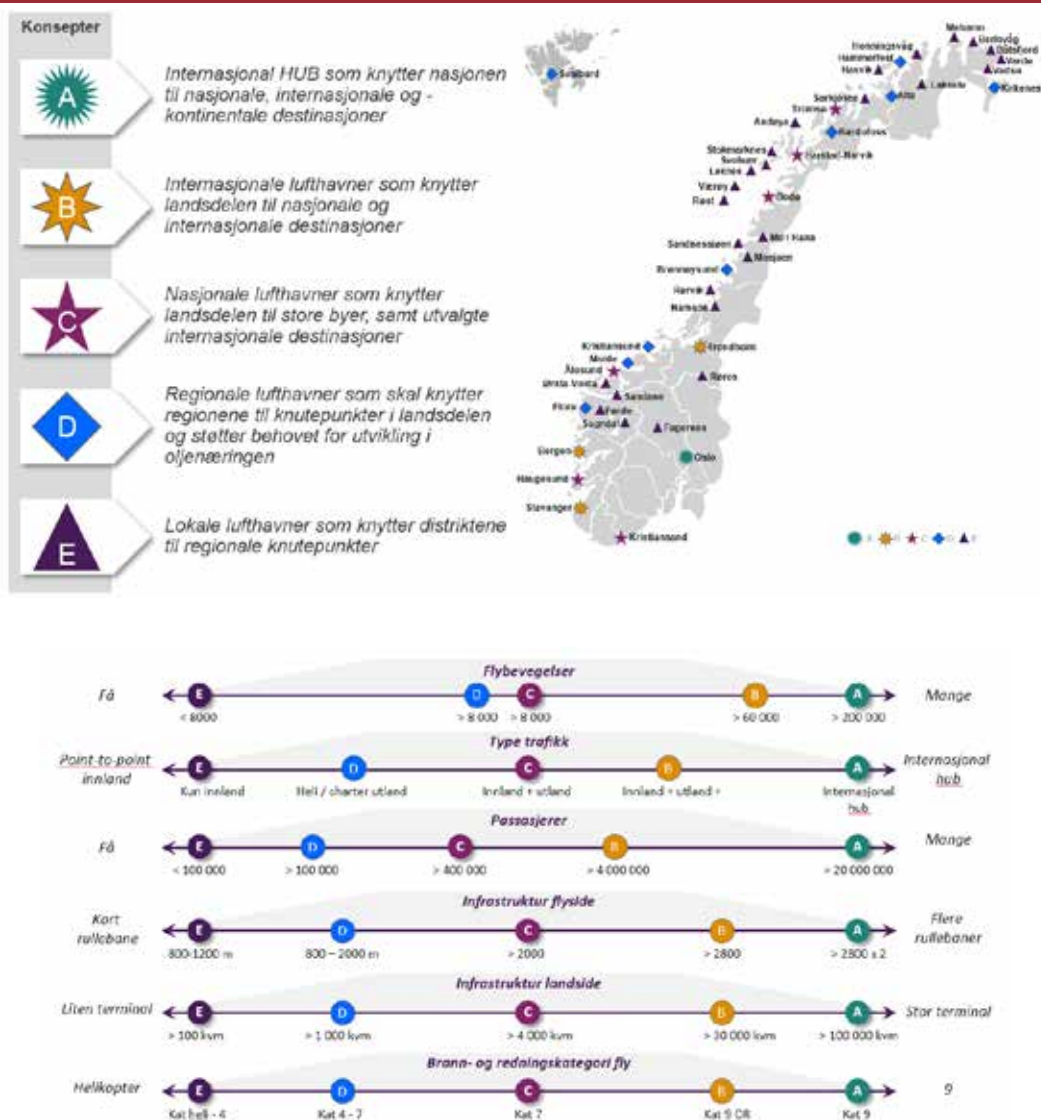
7 Vedlegg

Vedlegg 1 Oversikt over Avinors lufthavnstruktur*



* Narvik lufthavn ble lagt ned 1.4.2017 og Avinors drift av Fagernes lufthavn opphørte 1.7.2018

Vedlegg 2 Oversikt over lufthavnskonsepter



Vedlegg 3 Informasjon om Avinors lufthavner 2017

Lufthavn	Antall årsverk	Antall passasjerer	Salgs- og leie-inntekt* (millioner kroner)	Avgifts-inntekt (millioner kroner)	Drifts-kostnad (millioner kroner) **	Driftsresultat (EBIT) (millioner kroner)**	Driftskostnad per passasjer (kroner)**
Konsept A							
Oslo	547	27 457 597	3 722	2 101	3 474	2 349	127
Konsept B							
Bergen	147,2	6 035 567	562	549	767	343	127
Stavanger	111,6	4 160 274	445	409	458	396	110
Trondheim	97,2	4 411 114	327	368	371	325	84
Konsept C							
Bodø	31,9	1 695 214	95	140	231	4	136
Tromsø	61,9	2 171 499	92	161	212	42	98
Kristiansand	35,4	1 028 983	86	88	143	31	139
Ålesund	34	1 067 542	97	85	161	21	151
Evenes	36,2	744 551	46	59	126	-20	169
Haugesund	29,5	632 633	66	53	129	-9	204
Konsept D							
Kristiansund	26	291 456	13	34	95	-49	327
Svalbard	19	169 278	115	13	106	22	627
Alta	28	367 932	11	30	85	-44	232
Kirkenes	30	315 701	9	25	79	-45	252
Bardufoss	4	240 934	5	19	52	-28	218
Hammerfest	25,3	163 433	5	22	60	-32	366
Brønnøysund	20,7	104 750	5	13	48	-30	454
Florø	16,5	129 865	4	17	40	-18	305
Molde	34,7	472 560	30	39	99	-31	210
Konsept E1							
Lakselv	23,7	57 780	10	5	56	-40	964
Vadsø	19	76 849	2	9	40	-29	519
Stokmarknes	16	102 891	3	10	35	-22	340
Mosjøen	15	64 057	2	6	34	-25	528
Sandnessjøen	18	73 494	2	7	39	-30	528
Sogndal	15,8	68 946	2	7	32	-23	462
Andøya	2	45 270	1	5	38	-32	836
Ørsta-Volda	17,8	108 553	3	9	37	-25	338
Leknes	17,1	123 339	2	11	38	-24	308
Svolvær	15,5	95 798	2	9	34	-24	357
Førde	15	82 541	3	7	32	-22	387
Mo i Rana	18,1	114 154	4	10	36	-22	319
Konsept E2							
Røros	6,6	24 473	2	2	30	-26	1 206
Rørvik	13	35 433	1	4	26	-21	730
Sandane	12	35 692	2	4	23	-18	642
Namsos	15,7	23 908	1	3	26	-22	1 097
Berlevåg	12,8	5 766	0	1	26	-24	4 472
Båtsfjord	13,9	14 832	1	2	26	-23	1 757
Honningsvåg	13	13 385	1	2	30	-27	2 223
Sørkjosen	12	13 391	0	2	24	-22	1 791
Vardø	12,4	11 937	1	2	26	-23	2 168
Mehamn	12,6	14 915	1	2	31	-27	2 050
Røst	10,6	9 209	0	1	26	-25	2 839
Hasvik	11,3	9 663	0	2	23	-22	2 429
Værøy	5,4	8 793	0	1	10	-8	1 145
(Narvik)	***	6 957	0	1	7	-5	944
(Fagernes)	4	3 073	1	0	10	-9	3 110

*Inkluderer avgiftsfritt salg og består av lufthavnavgifter, salgsinntekter, øvrige driftsinntekter og interne salg.

**Ufordelte felleskostnader til konsernstab og øvrig administrasjon mv. er ikke inkludert. Driftskostnadene i tabellen består av lønn og personalkostnader, andre driftskostnader, refunderbare kostnader, interne kjøp og avskrivninger. Divisjon flysikring er ikke inkludert.

***Narvik lufthavn ble lagt ned 1.4.2017 og Avinors drift av Fagernes lufthavn opphørte 1.7.2018

Kilde: Avinor

Vedlegg 4 Informasjon om europeiske lufthavnselskaper

Selskap	År	Passasjerer (M)	Antall lufthavner **	Årsverk	Sum driftsinntekter	Sum driftskostnader	Årsresultat
	2010	40,1	47	3 073	7 871 MNOK	5 072 MNOK	1 008 MNOK
	2017	52,9	46	3 185	11 526 MNOK	8 400 MNOK	499 MNOK
	2010	16,5	21	2 407	341 MEUR	262 MEUR	36 MEUR
	2017	22,7	19	2 172	382 MEUR	258 MEUR	38 MEUR
	2010	27,6	10	2 496	2 491 MSEK	1 568 MSEK	20 MSEK
	2017	41,9	10	3 074	3 097 MSEK	1 809 MSEK	408 MSEK
	2010	21,5	2	1 959	3 526 MDKK	1 562 MDKK	909 MDKK
	2017	29,2	2	2 431	4 442 MDKK	1 831 MDKK	1 286 MDKK
	2010	23,3	1*	4 266	550 MEUR	382 MEUR	76 MEUR
	2017	30,9	1*	4 317	682 MEUR	404 MEUR	117 MEUR
	2010	77,5*	6*	10 788	2 284 MEUR	1 573 MEUR	272 MEUR
	2017	91,7*	6*	10 204	2 776 MEUR*	1 890 MEUR*	346 MEUR*
	2010	22,9	1	1 292	851 MCHF	415 MCHF	1 389 MCHF
	2017	29,4	1	1 618	1 037 MCHF	453 MCHF	286 MCHF
	2010	83,4	2	9 550	4 369 MEUR	2 969 MEUR	300 MEUR
	2017	101,5*	2*	9 004	5 781 MEUR	4 078 MEUR	545 MEUR

M er millioner.

* Enkelte tall er korrigerte, slik at de ikke er identiske med det som oppgis i årsrapporten. Se metodekapitlet for nærmere forklaring.

** Antall flyplasser betyr antall lufthavner for samtlige selskaper med unntak av Frankfurt-gruppen og Paris-gruppen. For disse to gruppene er det snakk om eierandeler i andre flyplassgrupper og driften av flere flyplasser i ett land, slik at det reelle antallet flyplasser er mye høyere.