

Beslutsunderlag

Ansökan om medel för förstudie/projekt

Ansökan skickas till: tommy.ytterstrom@proandpro.se

Kontaktpersoner

Mittuniversitetet

Timrå Kommun

hans-erik.nilsson@miun.se

monica.ljungmark-afeldt@timra.se

| | | |
|--|---|---|
| Namn på förstudie Regionala flygplatser | Datum för start av förstudie 2019-01-01 | Datum för avslut förstudie 2019-06-30 |
| Sökt belopp 710 000 SEK | | |

| | | |
|--|-------------------------------------|------------------------|
| Förstudieansvarig MIUN samt avdelning Pär Olausson, SHV | E-post par.olausson@miun.se | Mobil 010-142 85 47 |
| Förstudie medlem MIUN samt avdelning Barbro Widerstedt, EVJ | E-post barbro.widerstedt@miun.se | Mobil 010-142 83 22 |
| Förstudie medlem MIUN samt avdelning Christine Große, IST | E-post christine.grosse@miun.se | Mobil 010-142 80 09 |
| Förstudieansvarig Timrå kommun | E-post | Mobil |
| Förstudie medlem Timrå kommun | E-post | Mobil |
| Förstudie medlem Timrå kommun | E-post | Mobil |
| Datum | | |
| Diarienummer | | |

- **Sammanfattning förstudie/projekt**

I Västernorrland finns tre regionala flygplatser som är av betydelse för befolkningen, turism, näringslivet och samhället. Förutom att regionala flygplatser fyller ett flertal viktiga samhällsfunktioner, är de också en viktig infrastruktur som bidrar till utveckling av närliggande regioner och deras ekonomi. Bortsett från det materiella värdet av flygplatsen, är dock värdet av de regionala flygplatsernas funktioner och dess effekter på ekonomin på nationell och regional nivå i många fall svårt att uppskatta.

Regionala flygplatser, som till exempel Sundsvall-Timrå Airport, används bland annat av offentliga aktörer som posten och militären för leveranser, samt för ambulansflyg och organtransporter. Under skogsbränderna i sommar 2018 användes de regionala flygplatserna även i arbetet med brandbekämpningen. Därutöver används flygplatsen av kommersiella aktörer för passagerarflyg, transportflyg och privatflyg.

En regional flygplats är därmed en viktig del i leveranskedjan av varor och tjänster till offentliga och privata aktörer samt befolkningen i området kring flygplatsen. Offentliga som kommersiella aktörer baserar sitt tjänsteutbud på flygplatsens tillgänglighet.

Denna kombination av intressenter och potentiella kunder vid en regional flygplats erfordrar en granskning av flygplatsens roll i leveranskedjan och strategisk utveckling. *Tre komplementära dimensioner* framstår därför av särskilt vikt att belysa. Den ena dimensionen fokuserar på hur värdet / nyttan av en regional flygplats är sammansatt och vilka faktorer utgör eller påverkar detta. Den andra dimensionen koncentrerar sig på hur kostnaden för flygplatsens tjänster uppstår och fördelas mellan olika aktörer. Den tredje dimensionen synliggör det handlingsutrymmet som intressenterna har för att anpassa sig till förändrade konditionerna, särskild inom ramen för samhällsrelevanta beslut.

En tjänst, som den sammansatta funktionaliteten av en regional flygplats, är samhällsekonomiskt motiverad om det totala värdet av tjänsten överstiger de totala kostnaderna för tjänsten. I fall med en svåröverskådlig bild med många intressenter och en möjlig diskriminering mellan beställargrupper, är särskilt värdet av den totala tjänsten komplicerad att bestämma. Varje beställare uppger en marginell betalningsvilja, medan leverantören behöver förhålla sig till både fasta och rörliga kostnader. I detta ska leverantören finna en lämplig prissättningsmekanism för tjänsterna.

Sundsvall-Timrå Airport används återkommande av samhällsviktiga aktörer som posten, försvarsmakten, sjukvården och räddningstjänsten. Förutom löpande behov aktualiseras betydelsen av en sådan infrastruktur när samhället utsätts för stora påfrestningar som visade sig under skogsbränderna 2018. Dessutom tillför en regional flygplats värde till den omliggande regionen, som blir mer tillgänglig för övriga regioner både nationellt och internationellt. De olika intressenternas betalningsvilja för att få tillgång till flygplatsens funktionalitet är därför en relevant aspekt för att bedöma dess värde. Allt större vikt får även flygtrafikens miljöpåverkan och rollen av en långsiktig hållbar utveckling för flygplatsernas framtida värde.

Att underhålla en flygplats på en nivå där den är användbar för intresserade aktörer innebär dock höga fasta kostnader och relativt låga marginalkostnader. Det innebär att även om värdet av flygplatsen är tillräckligt högt för att motivera flygplatsens existens, kan en oförmåga att extrahera konsumentöverskott av olika användargrupper innebära att flygplatsen går med företagsekonomisk

förlust. Då samhällsviktiga aktörer och näringslivet nyttjar den infrastruktur som flygplatsen representerar, är det kanske rimligt att de även bidrar till både flygplatsens fasta och rörliga kostnader. Det blir därför viktigt att undersöka den regionala flygplatsens värde för det regionala näringslivet och samhällsviktiga aktörer, eftersom en sådan analys utgör en grund för att bedöma om flygplatsen är samhällsekonomiskt motiverad, men begränsad i sin potential att prisdiskriminera för att uppnå företagsekonomisk kostnadstäckning.

Maktförhållandet mellan beställare och leverantör påverkar ytterligare leverantörens handlingsutrymme vid prissättningen av tjänsten. Eftersom leverantören som tillhandahåller samhällsfunktionella tjänster inte enbart begränsas av marknadsfaktorer utan även av maktförhållanden i statsförvaltningen och den regionala förvaltningen bör leverantörens möjligheter till prissättning till olika beställargrupper granskas utifrån detta perspektiv. Genom en sådan komplett analys aktualiseras också frågor om hur hållbara modeller för styrning och samverkan kan nås mellan de aktörer som dels finansierar och garanterar den funktion som en regional flygplats innebär och dels de aktörer som nyttjar en sådan funktion.

Studien bygger på en fallstudie av Sundsvall-Timrå Airport. Eftersom ett flertal offentliga och privata intressenter använder sig av flygplatsens funktionalitet som basal infrastruktur finns flera skäl att belysa de tre komplementära dimensioner för att kartlägga betydelsen av den regionala flygplatsen för samhällets funktionalitet och utveckling dels för området kring flygplatsen men även ur ett regionalt perspektiv. Genom en modellering av helhetsbilden förenas makt och kostnadsstruktur, betalningsvilja och prissättningen och därmed synliggörs regionala flygplatsers värdeskapande för samhället i området.

- **Syfte, mål, målgrupp, metod, avgränsning samt leveranser**
 - **Syfte**

Syftet med förstudien är att belysa de tre komplementära dimensioner – nyttor, kostnader och handlingsutrymmen inklusive maktförhållanden – för att kartlägga betydelsen av den regionala flygplatsen för samhällets funktionalitet och utveckling dels för området kring flygplatsen men även ur ett regionalt perspektiv.

- **Mål**

Målet med förstudien är att skapa en *överblick* över den sammansatta funktionaliteten som regionala flygplatser som Sundsvall-Timrå Airport erbjuder genom att kartlägga följande aspekter med en tydlig progression:

I ett första läge kartläggs på en övergripande nivå nuvarande och potentiella intressenter av flygplatsen, nuvarande kostnadsstruktur, leveranskedjor och maktförhållanden samt relevanta erfarenheter från nationella respektive internationella projekt i att bedöma regionala flygplatsernas värde.

I andra steg genomförs analyser av inventeringen för att kartlägga vilka aspekter som kan utgöra värdefulla funktioner till de olika intressenterna som framkom under första steget. Därvid specificeras vilka bedömningskriterier kan användas, vilka attribut/egenskaper som beskriver kriterierna och hur de ska värdesättas. Dessutom behöver handlingsutrymmet specificeras, dvs. vilka alternativa

möjligheter en intressent har att välja emellan och kan anpassa sig till. I detta sammanhang kan en kunskapsöversikt skapas kring lämpliga beräkningsmodeller för att hitta ett sätt att värdera konsumentöverskott och icke marknadsprissatta tjänster som kan användas på fallet. Därmed synliggörs även behovet av ytterligare data (statistik respektive empirisk material) beroende på vilken beräkningsmodell värdebedömning ska grunda sig på. Omfattningen av datainsamlingen beror på urvalet av kriterier och beräkningsmodellen. Om befintlig statistik kan användas kan en initial värdeuppskattning baseras på detta som komplettera förstudien.

Inom ramen för ett utökat *projekt efter* förstudien, med en mer omfattande tidsram, kan en mer djupgående beslutsanalysmetod användas. För att genomföra en sådan beslutsanalys krävs mer omfattande samarbeten med och datainsamlingar från de olika intressenterna, vilket inte ryms i denna förstudie som har karaktären av en genomförbarhetsstudie. Däremot skulle en sådan databas behövas för att fästa värdeuppskattningen på intressenternas uppfattningar. I detta sammanhang skulle även antaganden och metoder i värderings- och prissättningsmodellerna kunna utvärderas som näringsdepartementet använder för prissättning i användningen av regionalt ägda resurser för att generera förslag för alternativ fördelningsstrukturer. I en kompletterande fallstudie kan även flygplatsens roll som väsentlig infrastruktur för krishanteringen belyses, genom att t.ex. undersöka hur flygplatsen användes vid bekämpningen av skogsbränderna sommaren 2018. På så vis kan argumentationen från förstudien fördjupas och tydliggöras med konkreta exempel och aktörernas värderingar. Beslutsanalysen, förslaget av alternativ fördelningsstruktur samt fallstudien kräver särskild insamling av material från till exempel policydokument, workshops med intressenter och intervjuer med inblandade aktörer.

- **Målgrupp**

De förväntade resultaten beräknas vara till användning för följande grupper:

Kommuner i regionen och det omkringliggande lokala samhället.

Samhällsviktiga aktörer, såsom posten, försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), sjukvården och räddningstjänsten.

Regionala näringslivet.

Nationella aktörer, som tex. näringslivsdepartementet.

- **Vetenskaplig metod**

Vi räknar med att hantera både kvalitativ och kvantitativ material i förstudien. Nedan specificeras detta:

- **Kvantitativ data:** hämtas tex. från Tillväxtverkets serviceanalys, SCB befolkningsregistret, inkomststatistik, inkvarteringsstatistik (turismproxy), företagsstatistik (sysselsättning, antal företag)
- **Kvalitativ data:** samlas in från policydokument och 3-4 intervjuer med beslutsfattare som representerar en delmängd av inblandade aktörerna.

Baserat på materialet från policyer, statistik och intervjuerna kommer ett antal olika analyser att genomföras inom ramen för förstudien:

System- och leveranskedjeanalys: definierar systemet med intressenter och leveranskedjor samt att identifiera flygplatsens roll i detta.

Nationalekonomisk analys: (1) kartlägger av nuvarande kostnadsstruktur inklusive en översikt av olika möjligheter till prisdiskriminering för att öka möjligheterna till kostnadstäckning för flygplatsdriften. (2) uppskattar betalningsviljan på befolkningsnivå utifrån hur tillgängligheten till flyg förändras till följd av nedläggningen av flygplatser.

Beslutsanalys: kartlägger värdeskapande kriterier och attribut som beskriver kriteriernas värde för identifierade grupper av intressenter.

Policyanalys: analyserar materialet utifrån perspektiv kring styrning, samverkan, makt samt hållbarhet mellan de olika intressenterna utifrån flygplatsens funktionalitet.

- **Avgränsning**

I och med att tidsramen för förstudien är klart begränsad, avgränsas även förstudien i motsvarande omfattning. Analys av konsekvenserna, miljöpåverkan och långsiktig hållbarhet samt en större detaljrikedom i analyserna kräver ett mer omfattande datamaterial samt mer tid för analysarbete. Därför begränsas förstudien på första och andra steget som beskrevs ovan.

- **Leverabler efter att förstudiefasen genomförd**

Förstudien uppdelas i två steg med möjlighet till fördjupning efter andra steget.

Första steget utgörs av en delrapport som ger en strukturerad överblick över nuvarande och potentiella intressenter av flygplatsen samt kostnadsstruktur, leveranskedjor och maktförhållanden som är relevanta i att bedöma regionala flygplatsernas värde. Delleveransen förväntas sker senast 31 mars 2019.

Andra steget utgörs av en utökning av den initiala rapporten om en kartläggning av bedömningskriterier inklusive relevanta attribut och möjligheter att värdesätta de. Vidare ska metoder för att beräkna och bedöma värden samt alternativ för beslut presenteras och konsekvenser av urval diskuteras. Med utgångspunkt i de tre ovannämnda dimensioner kommer denna att svara mot projektets syfte samt sammanställa aspekter som behöver detaljerad utredning och vidare forskning. Därtill kommer presentationer av förstudiens resultat att hållas för att diskutera vidare behov för fördjupning. Leveransen för andra steget beräknas vara klara 30 juni 2019.

- **Möjligheter till fördjupande studier**

Efter förstudien är genomförd finns möjlighet att fördjupa analyserna för att adressera specifika problemområden. Potentiella fortsättningsprojekt kan utöver detta som rekommenderades ovan till exempel fokusera på en djupare analys av intressenter, resursfördelningsmodeller, rättvise- och värdegrundaspekter, lokal och regional mobilitet och flygplatsens attraktionskraft i för lokal och regional utveckling. Av särskilt intresse med blick på den ökade koncentrationen på nationell och internationell krisberedskap är att detaljerad undersöka flygplatsens roll i lokal, regional och nationell

krisberedskap i samband med skogsbränderna i sommaren 2018. Extremväder i följd av klimatförändringar förutspås bli alltmer vanligt varför närmare undersökningar av både flygplatsernas miljöpåverkan och möjligheterna för en mer hållbar utveckling får en ökad betydelse.

- **Behov/efterfrågan i regionens näringsliv och samhälle**

För att få ett levande samhälle och ett varaktigt näringsliv finns behov av fungerande infrastruktur. Mat och förnödenheter behöver komma in till samhället, och för att utbyta varor och för att människor ska förflytta sig och interagera nationellt och internationellt behövs fungerande och tidseffektiva transporter. För orter som ligger utanför storsområdena är flyget ibland det som möjliggör utbyten med rimlig tidsåtgång. Behovet av tidseffektiva transporter är särskilt viktigt vid extraordinära händelser då både personal och utrustning snabbt kan behöva komma till en olycksplats. I dessa lägen är de regionala flygplatserna ibland den enda förutsättningen för att få resurser till orten.

- **Kartläggning kompetens och verksamhet Mittuniversitetet**

Mittuniversitetet har goda förutsättningar vad gäller kompetens och erfarenhet av studier inom system och beslutsanalys, nationalekonomiska analyser, samt policyanalys. I forskargruppen "*Risk and Crisis Research Centre*" (RCR) finns kompetens och goda förutsättningar för genomförandet av de planerade aktiviteterna. I förstudien kommer våra olika analyser att kombineras i syfte att ge en vidare bild om de förutsättningar som skapas genom en regional flygplats.

De kompetenser som är mest relevanta i förhållande till studien denna ansökan avser kan ses nedan. För att utföra de analyser som redovisas ovan kommer följande personer att säkerställa hög kvalitet i arbetet.

Forskare A: Fil Lic. Christine Große, Systemvetenskap / Informationssäkerhet

Forskare B: Dr. Barbro Widerstedt, Nationalekonomi

Forskare C: Pol Dr. Pär Olausson, Statsvetenskap

Ytterligare personer kommer att rekryteras till vissa delar av förstudiens genomförande.

- **Koppling övergripande strategier**

Studiens övergripande syfte, att bidra till regional utveckling, ligger väl i linje med det arbetet forskargruppen RCR bedriver. Fokus för vår forskning ligger ofta på lokal och regional samverkan och utveckling, samt undersöker utmaningar i nationell och internationell sammanhang.

- **Koppling framtida profilområde**

Förstudien kan kopplas till den forskning som pågår vid MIUN inom system och beslutsanalys kring samhällsviktiga funktioner, beslutsprocesser med ett flertal intressenter och aktörer samt modeller för kalkylering, finansiering, nationell krisberedskapsplanering och samverkan. Nationalekonomiska analyser har bland annat fokus på prisdiskriminering, kostnadstäckning samt uppskattning av betalningsviljan och prissättningsbilden för att analysera samhällsekonomiska värden. Policyanalyser undersöker styrning av samt samverkan och maktfördelningen mellan de olika intressenterna. Många

av dessa forskningsfält involverar även funderingar kring aspekter av hållbarhet. Dessa områden är alla väl etablerade vid MIUN och RCR.

- **Relationer till andra aktiviteter**

Studien relaterar till den pågående forskning som sker vid MIUN. De analyser som studien baseras på kan relateras till följande arbeten vid MIUN:

Förstudien är kopplat till forskningscentrum RCR vid Mittuniversitetet. Forskningen vid RCR bedrivs inom tre områden: risk-, kris- samt hållbarhetsforskning. Föreliggande projektet relaterar till flera av dessa och är, precis som mycket av forskningen vid RCR, tvärvetenskapligt. RCR har goda nationella och internationella kontakter vilket underlättar för projektet att komma i kontakt med de aktörer som är värdefulla för genomförandet av projektet och för att effektiv kunskapsspridning av resultaten från projektet kan nås.

En omfattande studie av Sveriges krisberedskapsplaneringssystem med focus på skydd av kritisk infrastruktur vid elbrist undersökte bland annat beslutsprocesser med många aktörer och intressen. Undersökningen analyserade det multi-nivå planeringssystemet för nationell krisberedskap utifrån olika perspektiv kring styrning, planering, process design, informationsflöden samt möjliga konsekvenser för samhället vid bortfall av kritisk infrastruktur. Därvid undersöktes hur lokala, regionala och nationala aktörer prioriterar samhällsviktig infrastruktur och hur detta hanteras i befintliga beslutsmodeller samt vilka effekter, konflikter och problem som resulterade från både beslutsmetoder och samverkan mellan de olika aktörerna.

- **Partner och andra aktörer**

Denna studie genomförs under en kort period och inga andra aktörer medverkar i förstudien. Däremot kommer intressenter att inkluderas i genomförandet genom intervjuer och besök hos intressenterna.

- **Samhällseffekter**

Studien avser att bidra till en väl grundad analys av regionala flygplatsers bidrag till det omgivande samhällets utveckling, vilket på sikt kan bidra till en ökad förståelse för de ekonomiska och sociala incitamenten för regionala samhällens funktionalitet, regional utveckling och rörlighet för människor, samt den politiska styrningens effekter för den regionala utvecklingen.

- **Kommunikationsplan**

I alla projekt ingår synlighet på miun.se via en projektbeskrivning. Primära kanaler för löpande uppdateringar av milstolpar i forskningen är Mittuniversitetets webb och sociala medier, enligt övergripande kommunikationsstrategi för Mittuniversitet och kommunikationsplan för RCR.

Resultaten från denna studie kommer att muntligen presenteras vid seminarier. Vidare kommer resultatet att publiceras i en populärvetenskaplig rapport samt kan även komma att publiceras i vetenskapliga tidskrifter. Spridningen av resultat sker i samråd med Timrå Kommun.

- Organisation för genomförande av förstudie/projekt

Risk and Crisis Research Centre (RCR) utvecklar och kommunicerar kunskap om risk, kris och säkerhet. Verksamheten består av forskning, utbildning och samverkan med företag, myndigheter och allmänhet. I november 2017 etablerades risk och krisforskningslaboratoriet RCR Lab i Östersund. RCR är ett av universitetets profilerade områden och verksamheten är internationellt välrenommerad.

Av intresse för uppdraget ingår ämnena statsvetenskap, systemvetenskap / informationssäkerhet och industriell ekonomi i RCR. Uppdraget genomförs i samverkan med ämnet nationalekonomi vilket borgar för att kompetens för att genomföra studien finns på Mittuniversitetet. Kompetens för att genomföra studien finns på Mittuniversitetet. Förstudien förutsätter inhämtande av empiri/data från Timrå kommun i form av intervjustudier kompletterade med deltagande på möten, samt andra uppgifter nödvändiga för att genomföra analyserna enligt studieplanen.

- Planerade aktiviteter, tidplan och kostnader

| Aktivitet | Start | Slut | Kostnad SEK |
|---|--|---|-------------|
| Förberedning, insamling, bearbetning och sammanställning av empiri | 2019-01-01 | 2019-02-28 | 170 000:- |
| Samverkan: <ul style="list-style-type: none"> • Intervju med informanter från Timrå och Sundsvalls Kommun • Workshop med flera intressenter, forskare och experter • Ta del av befintliga policyer, styrdokument och dokumentation | Ca. 3 intervjuer á 1,5 timmar 1 workshop á 3 h Efter överenskommelse | Januari/Februari Mitten av februari Efter överenskommelse | 45 000:- |
| Dokumentation och presentation av steg ett (strukturerad överblick) | 2019-03-01 | 2019-03-31 | 90 000:- |
| Samverkan: <ul style="list-style-type: none"> • Referensgruppsmöte med Timrå och Sundsvalls Kommun | 1 möte á 3 h | Mitten av mars | 15 000:- |
| Analyser av bedömningskriterier, handlingsutrymmen och beräkningsmodeller | 2019-04-01 | 2019-05-30 | 220 000:- |
| Samverkan: <ul style="list-style-type: none"> • Referensgruppsmöte med Timrå och Sundsvalls Kommun | 1 möte á 3 h | Mitten av maj | 15 000:- |

| | | | |
|--|--------------|----------------|-----------|
| Dokumentation och presentation | 2019-06-01 | 2019-06-30 | 90 000:- |
| Samverkan: • Referensgruppsmöte med Timrå och Sundsvalls Kommun | 1 möte á 3 h | Mitten av juni | 15 000:- |
| Kommunikation och resor | 2019-01-01 | 2019-06-30 | 50 000:- |
| Summa | | | 710 000:- |

Ovanstående funderingar kring möjliga fortsättningsprojekt ger en väldigt övergripande syn för ett längre perspektiv. Utifrån detta uppskattas tidsramen för efterföljande projekt, eventuellt finansierat av externa parter samt eventuellt utvecklingsprojekt för kommunal verksamhet enligt nedan.

| Projekt (aktivitet) | Start | Slut |
|---|------------|------------|
| Beslutsanalys, förslag av alternativ fördelningsstruktur samt fallstudier kring skogsbränder 2018, miljöpåverkan och hållbar utveckling | 2019-08-01 | 2022-12-31 |

• Risker

Nedan beskrivs de större risker som finns för förstudien samt åtgärder för att reducera att de inträffar.

| Risk | Åtgärd |
|---|--|
| Att material som behövs för analyserna inte är tillgängliga hos aktörerna | Samtal med ansvariga vid Sundsvall och Timrå Kommun och med intressenterna för att nå uppgörelse |
| Sjukdom bland forskarna | Rekrytera ersättare, förankra projektet i forskargrupperna på MIUN |

• Undertecknande

Undertecknad enligt GDPR, att de personuppgifter om undertecknad som har lämnats i ansökan, får behandlas på sådant sätt och i sådan omfattning som är nödvändig för hantering av ärendet (registrering i diarium o. likn.) och att de får publiceras på Internet i information om förstudien.

| | | |
|-----------------|--|-------------------|
| | | |
| Plats och datum | Förstudie-/projektledarens underskrift | Namnförtydligande |