

## Ombildningen av sjöfartsverkets vissa funktioner till affärsverk

Med reformen av Sjöfartsverkets organisation år 2004 avskildes från verket lotsningsverksamheten till Lotsverket samt isbrytningen, den kommersiella offshore-verksamheten, de tunga farledsfartygens tjänster, underhållet av fartyg och förbindelsefartygstrafiken till Rederiverket. Det centrala syftet med reformen var att förbättra verksamhetens neutralitet, transparens och effektivitet samt att säkerställa en mot samhällets och kundernas behov svarande kvalitets- och servicenivå till så låga och transparenta kostnader som möjligt. En målsättning var också att förbättra produktionsverksamhetens lönsamhet och produktivitet genom att successivt och behärskat utsätta de tjänster som Sjöfartsverket tidigare hade utfört som eget arbete för öppen konkurrens senast från början av år 2007.

Trots att de affärsverk som varit föremål för revision inte är stora mätt med omsättningen och balansräkningens slutsumma, är deras samhällliga betydelse stor. Isbrytningen och lotsningen är nödvändiga för handelssjöfarten och hela näringslivet. Finlands utrikeshandel är beroende av året runt fungerande sjötransporter. Av exporten sköts 90 procent och av importen 70 procent sjöledes.

Det ekonomisk-politiska ministerutskottet ansåg 6.3.2009, att ett statligt affärsverk framdeles kan fungera endast med in house status och producera tjänster enbart för statens ämbetsverk och inrättningar. Statens affärsverksamhet borde som regel bedrivas i aktieföretagsform. Kommissionen fattade i december 2007 ett beslut där den ansåg att Vägaffärsverket hade fått förbjudet statligt stöd. Kommissionens beslut kan helt uppenbart tillämpas på statens samtliga affärsverk.

Ministerutskottet har beslutat att Sjöfartsverkets interna produktion och Rederiverket bolagiseras fr.o.m. 1.1.2010. Ägarstyrningen av dem kvarstår hos kommunikationsministeriet. Kommunikationsministeriet har ansett att en bolagisering av Lotsverket kräver ytterligare utredningar. På basis av utredningsarbetet bedömer ministeriet också behovet av andra lagändringar.

Syftet med lotsningen är att främja fartygstrafikens säkerhet och förhindra skadliga inverkningar av fartygstrafiken på miljön.

För Rederiverket har uppställts skyldigheten att erbjuda sig att sköta oljebekämpningsuppgifter och att producera isbrytningstjänster i hela landet. Rederiverket skall ha beredskap att sköta uppgifter också under undantagsförhållanden i enlighet med vad kommunikationsministeriet bestämmer särskilt.

Föremål för revisionen var styrningen av de som följd av reformen av Sjöfartsverket uppkomna Lots- och Rederiverken, sett ur perspektivet för hur lyckad ombildningen till affärsverk var samt hur ägarstyrningen och budgeteringsförfarandet fungerar. Sjöfartsverket granskades till den del verket fungerar som beställare av isbrytning, förbindelsefartygstrafik och farledsunderhåll samt som producent av farledsunderhåll. Föremål för revision var också de olika organens roll i processen för styrning av affärsverken samt hur väl dokumenten för uppställande av målsättningar och uppföljning av hur dessa har förverkligats, dvs. statsbudgeten och statens bokslutsberättelse, fungerar som verktyg i styrningen.

Huvudfrågan vid revisionen var om styrningen av Lots- och Rederiverken samt Sjöfartsverket har ordnats så, att det har skapat förutsättningar för att uppnå de samhälleliga och ekonomiska målsättningarna med existerande resurser. På basis av revisionen har Rederiverket uppnått dessa målsättningar med mindre ekonomiska resurser än före ombildningen till affärsverk. Lotsningens kostnadseffektivitet har efter ombildningen till affärsverk hållits på samma nivå som före ombildningen. Åtskiljandet av myndighetsverksamheten och produktionen från varandra samt övergången till en beställar-producentmodell har redan i sig förbättrat transparensen.

Rederiverket och Finlands miljöcentral har ett tills vidare gällande avtal om att oljebekämpningsberedskapen ersätts åt Rederiverket. Att upprätthålla oljebekämpningsberedskapen har enligt Rederiverket varit olönsamt. Revisionsverket förutsätter att kostnaderna för oljebekämpningen utreds på behörigt sätt och att kostnaderna granskas också ur den statliga helhetens och inte enbart affärsverkets synvinkel.

Reformen av Sjöfartsverket ledde till en tämligen stor omläggning inom statsförvaltningen och överförde dessutom beslutsmakt från riksdagen till affärsverken. Statens bokslutsberättelse

skulle ha varit och är i fortsättningen det rätta forumet för granskning av hur reformen har förverkligats.

Enligt observationerna vid revisionen har de i budgetförslagen för Lotsverket och Rederiverket föreslagna service- och verksamhetsmålsättningarna varit i den för affärsverket specifika lagen föreskrivna uppgiftsbeskrivningar. Dessa målsättningar förverkligas när affärsverket i sin verksamhet följer lagen om affärsverket i fråga. De har således inte kunnat medföra mervärde för styrningen av affärsverken. De för Lotsverket och Rederiverket i budgetförslagen föreslagna service- och verksamhetsmålen har inte heller varit i enlighet med bestämmelserna om hur de statliga affärsverkens budget skall göras upp; de har inte varit konkreta och de har inte kunnat följas upp eller ens mätas. Rapporteringen i statens bokslutsberättelse om hur affärsverkens service- och verksamhetsmålsättningar har uppnåtts har varit synnerligen knapphändig.

Kommunikationsministeriet har för Sjöfartsverket uppställt en målsatt väntetid i fråga om isbrytningstjänster som är den samma på alla kustområden, och likaså samma målsättning för den andel av fartygen som kommer i hamn utan väntan. Enligt revisionsverkets uppfattning skulle det gå bättre att styra Sjöfartsverkets beställarverksamhet och mäta hur lyckad verksamheten är ifall dessa målsättningar skulle uppställas separat för alla de tre havsområdena.

På basis av revisionen har styrningen av Lotsverket och Rederiverket från kommunikationsministeriets sida under år 2007 närmast sig de krav som har uppställts för ägarstyrningen.

På basis av revisionen har dokumenteringen av förfarandena i resultatstyrningsprocesserna inte varit tillräcklig. En förteckning över de dokument som krävs i respektive skede och klara instruktioner om dokumentens uppgörande saknas. Tillräcklig respons har inte getts på verksamhets- och ekonomiplanen, strategin och förslagen till målsättningar.

Den verksamhet som tidigare har skötts hos Sjöfartsverket har effektiviserats hos producentaffärsverken, men konkurrensen har inte öppnats tillräckligt snabbt. På Rederiverkets branscher är orsaken Sjöfartsverkets modeller för konkurrensutsättning, bristen på ledig isbrytarkapacitet på närområdena och brist på förbindelsefartygsmateriel som lämpar sig för trafik året runt. Angående isbrytningen har Sjöfartsverket inte fått andra anbud, varför affärsverket har fungerat i monopolställning på denna bransch. Sjöfartsverket har anskaffat

isbrytningstjänsterna från affärsverket med förhandlingsförfarande. Avtalsförhandlingarna har varit svåra. I farledsunderhållet har fördröjningen av beslutet om avskiljande av Sjöfartsverkets interna produktion för sin del förhalat öppnandet för konkurrens. Genom att vara stramare i sin resultatstyrning hade kommunikationsministeriet måhända kunnat försnabba öppnandet av konkurrensen på Rederiverkets branscher och i varje fall avskiljandet av Sjöfartsverkets interna produktion. Efter ombildningen till affärsverk har de standardiserade kostnaderna för isbrytningen minskat klart. Enligt revisionsverkets uppfattning förefaller det som att resultatnivån under tiden som affärsverk innebär att Rederiverkets möjligheter att förnya isbrytarflottan är små.

Rederiverkets lönsamhet och isbrytningstjänster till rimliga priser har fram till år 2008 garanterats av den internationella offshore-affärsverksamheten, som har bedrivs helt på marknadsvillkor. När världsekonomin försvagats och priset på olja har sjunkit, har riskerna i denna affärsverksamhet realiserats och sysselsättningsläget för kombi-isbrytarna är dåligt. I styrningen har betydelsen av riskhantering accentuerats ytterligare, men ägarstyrningen eller Rederiverkets styrelse hade inte tillräckligt försäkrat sig om dess implementering. I offshore-affärsverksamheten har framkommit brister i hanteringen av kreditförlustriskerna.

Lotsverkets verksamhet har hittills varit lönsam: Lotsverket innehar en monopolställning. Också andra aktörer har visat vilja att komma in på branschen, och olika uppfattningar har förekommit om lagens innehåll. Kommunikationsministeriet slog i juni 2009 fast, att lotsningen kvarstår som en ensamrätt för staten. För Lotsverket har definierats samma målsatta servicenivå i alla farleder där lotsning skall förekomma. De avsevärda skillnaderna i hamnarnas trafikvolym leder till skillnader i verksamhetens effektivitet och kostnadsmotsvarigheten på lotsningsområdena. Med undantag för några områden styrs affärsverkets kapacitet, resurstilldelning och kostnader av förpliktelsen som gäller servicenivån och inte av efterfrågan på tjänsterna.

Enligt lagen om Lotsverket tar Lotsverket av det lotsade fartyget ut en avgift motsvarande ett fast pris per enhet för täckandet av de kostnader som lotsningstjänsterna medför. Om enhetspriset har årligen föreskrivits genom en förordning av statsrådet. Enhetspriserna har varit exakt lika stora från år 1999.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande GrUB 53/2002 rd bl.a. ansett, att ju större en avgift blir jämfört med kostnaderna för att producera i synnerhet en tjänst som hör till en offentlighetsrättslig avgift, desto närmare ligger det till hands att betrakta avgiften som en konstitutionell skatt.

Lotsningsverksamhetens kostnadsmotsvarighet på rutterna som ledde till olika hamnar varierade enligt en år 2006 gjord utredning så, att skillnaden mellan hamnarna i extremfallen var nära 90 % (den lägsta kostnadsmotsvarighetsprocenten 25 och den högsta 216). Sålunda är lotsningsavgifternas nuvarande taxestruktur sådan, att det är fråga om en skatt. Ifall man önskar bibehålla lotsningsavgifterna som konstitutionella skatter, borde deras kostnadsmotsvarigheter enligt revisionsverkets uppfattning på de olika rutterna ligga betydligt närmare varandra än för närvarande.

Enligt revisionsverkets åsikt skulle ett godkännande av engelska som språk vid linjelotsning vid sidan av finska och svenska öka konkurrensen i lotsningsverksamheten och skulle även minska de logistiska kostnader som åsamkas näringslivet.

De granskade affärsverken anser att en styrning i flera steg hör till affärsverksmodellen men också att den är byråkratisk och bindande. Båda affärsverken ansåg att aktiebolagsformen var en bättre och smidigare verksamhetsform än affärsverket. Vid revisionen framkom också att det styrande ministeriets roll upplevs som motstridig, eftersom ministeriet styr både Rederiverket som producerar tjänsterna och Sjöfartsverket som beställer dem. Styrningen sker visserligen vid skilda enheter hos ministeriet. På basis av revisionen borde Sjöfartsverkets direktions ställning i förhållande till tjänstemannaledningen förtydligas så, att resultatansvaret klart skulle vila på verkets generaldirektör.

Vid Sjöfartsverket ansågs att de krav på avkastning som ministeriet har uppställt för Rederiverket är motstridiga med de sparkrav som samtidigt har ålagts Sjöfartsverket.

Enligt revisionen utgör de olika delarna av styrningen i övrigt en tämligen ändamålsenlig helhet, där det inte förekommer styrning i kors med undantag för en väsentlig omständighet, nämligen att Sjöfartsverket har definierat villkoren i anskaffningsavtalen för isbrytningstjänster så, att de i själva verket möjliggör att Sjöfartsverket deltar i den operativa styrningen av isbrytarna. Rederiverket har önskat serviceavtal och Sjöfartsverket för sin del tidsbe-

fraktning. Sjöfartsverket har ansett, att det med hänsyn till transparensen och jämförbarheten för isbrytningens kostnader också är viktigt att i isbrytarnas tidsbefraktningssavtal specificeras debiteringsgrunderna för beredskap, operering och bränslen. Revisionsverket anser att detta synsätt inte är i enlighet med beställar-producentmodellen och att man vid beställandet av isbrytningstjänster borde övergå till serviceavtal i enlighet med beställar-producentmodellen. Härvid skulle Sjöfartsverket beställa en viss service och kvalitet och hålla tillsyn över dem med ett uppföljningssystem. Sättet för tjänsternas verkställande skulle avgöras av tjänsternas producent, och beställaren skulle inte definiera det detaljerade innehållet i producentens operativa affärsverksamhet.

Anledningen till att konkurrens saknas i isbrytningen är att fri isbrytarmateriel inte står till förfogande. Således är det möjligt att öppna konkurrensen endast ifall ny isbrytarkapacitet anskaffas. Att sådan skulle uppstå är knappast möjligt om inte avtalen är långfristiga, minst 15-åriga, under vilken tid isbrytarens anskaffningskostnader blir helt täckta. Av den anledningen anser revisionsverket, att ifall man går in för långfristiga avtal, borde i dem definieras till vilket pris staten kan inlösa isbrytaren efter avtalsperioden. Enligt revisionsverkets uppfattning skulle möjligheten att konkurrens uppstår ökas av att konkurrensutsättningen ordnas per havsområde, men att den mest betydande ekonomiska nyttan av beställar-producentmodellen kan fås när en genuin konkurrenssituation råder i utbudet av tjänsterna. Revisionsverket anser att anskaffningen av isbrytningstjänster från Sjöfartsverket i Sverige har varit sedvanlig upphandlingsverksamhet, och att anskaffningen därför borde ha konkurrensutsatts på normalt sätt.

Enligt revisionsverkets uppfattning kommer Farledsverket, som inleder sin verksamhet 1.1.2010, att skapa nya möjligheter att utveckla de anskaffningar som för närvarande görs av Sjöfartsverket.

Affärsverksformen är avsedd som verksamhetsmodell för organisationer som bedriver affärsverksamhet när det från statsägarens sida är nödvändigt att styra den verksamhet som getts formen av affärsverk med i synnerhet andra än ekonomiska målsättningar. Emedan sådana målsättningar inte har uppställts närmare än i den för affärsverket specifika lagen, är det tvivelaktigt om affärsverksmodellen fungerar bättre än aktiebolagsmodellen i lotsningen och statens rederiverksamhet. Revisionsverket anser att bolagsmodellen lämpar sig både för lotsnings- och

lämpar sig både för lotsnings- och rederiverksamheten. En samman-  
slagning av likartade verksamheter, såsom Rederiverkets och Destia  
Ab:s funktioner i färjtrafiken, bör utredas.