



Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53)

Sjöfartsverket har givits tillfälle att lämna synpunkter på Lotsutredningens slutbetänkande ”Styra rätt! – Förslag om Sjöfartsverkets organisation”, SOU 2008:53. Sjöfartsinspektionen lämnar synpunkter på utredningen separat.

Sammanfattning

Sjöfartsverket ska bidra till att de transportpolitiska och näringspolitiska målen inom Sjöfartsområdet uppnås. Verksamheten ska ske på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Sjöfartsverket kan konstatera att affärsverksformen är fullt funktionell för den verksamhet verket driver. Verket kan för egen del inte se några fördelar med en eventuell ombildning till förvaltningsmyndighet. En övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet skulle medföra betydande administrativt merarbete och kräva en rad speciallösningar i förhållande till andra myndigheter för att verksamheten i stora drag skulle kunna bedrivas enligt den modell som utredningen föreslår och som verket också förespråkar.

Brukarfinansiering är en god huvudprincip för verksamheten även i en framtid. Verksamheter som inte kan avgiftsfinansieras och inte heller får statliga anslag bör i princip avvecklas. Verket delar utredarens grundinställning beträffande fritidsbåtsfarleder, d.v.s. att inriktningen är att andra aktörer bör ta över ansvaret för dem och att det kan finnas skäl att avlysa fritidsbåtleder som ingen extern aktör vill ta hand om. En sådan avlysning ska dock föregås av en analys av sjösäkerhetskONSEKVENSER.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

Sjöfartsverket anser att framtiden för lotsavgiftsrabatter bl.a. på Mälaren och Väneren bör analyseras i ett långsiktigt perspektiv. Att fasa ut lotsrabatterna ger enligt verket fel signaler.

I uppdraget att bedriva verksamheten på ett företagsekonomiskt sätt ligger att ständigt pröva balansen mellan att driva verksamhet i egen regi och upphandling. Generellt sett är upphandling att föredra om Sjöfartsverkets verksamhet inte är tillräckligt stor för att nå effektivitet i produktionen, om andra aktörer kan kombinera verksamheter på sätt som Sjöfartsverket saknar möjlighet att göra eller om andra aktörer av annan anledning kan bedriva verksamheten mer effektivt. Å andra sidan är egen regi att föredra så länge det saknas fungerande marknader som kan erbjuda tjänster till konkurrensmässigt pris, om tunga specifika investeringar och långa tidsperspektiv gör att upphandling saknar förutsättning eller om internationella åtaganden eller sekretessfrågor kräver att staten bedriver verksamheten.

Sjöfartsverket delar uppfattningen att det finns en potential i ökad upphandling. Verkets upphandling är redan idag mycket omfattande och de upphandlade volymerna växer. Sjömätning, liksom delar av farledsverksamheten är verksamheter som lämpar sig väl för upphandling. För andra delar, framför allt avseende delar av drift av farleder, men också delar av underhållet saknas däremot för närvarande sådana förutsättningar. De upphandlade volymerna av lotstransporter är små. Samtidigt finns det inga principiella hinder mot upphandling. De värden som finns i dagens verksamhet bör tas till vara och flera praktiska frågor måste hanteras: Osäker marknad, regelverk beträffande bemanning och lotsbåtar, tillgång till behörig personal, funktionella gränssnitt mellan lotsplanering respektive lotsning och lotstransport, ansvarsförhållanden, m.fl.

I ett affärsmässigt förhållningssätt ligger att, inom ramen för de regelverk staten satt upp, utnyttja mervärden som ledig kapacitet representerar. Uthyrning av isbrytaren Oden till svenska och utländska kunder ger betydande täckningsbidrag. Uthyrning sker också av andra fartyg, liksom viss försäljning av tjänster exempelvis inom sjögeografi och farledsverksamhet. Produktion av båtsportkort är ett exempel på merutnyttjande av produktionsresurserna som inte bara bidrar till täckning av fasta kostnader utan också till att de transportpolitiska målen nås. Kunder erbjuds en uppskattad produkt som annars skulle saknas på marknaden. Produktionen av båtsportkort har också koppling till internationella åtaganden.

En sammanslagning av sjöräddnings- och flygräddningscentralen vid Sjöfartsverket skapar goda förutsättningar för att ytterligare samordna och effektivisera verksamheterna.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

Allmänt

Sjöfartsverket vill inledningsvis framhålla att utredarens betänkande ger en värdefull analys och beskrivning av verksamheten. Viktiga förslag som utredaren för fram ligger väl i linje med de tankar och åtgärder som verket redovisat i sin senaste treårsplan. Utredaren föreslår samtidigt nya förutsättningar för att bedriva viss verksamhet inom Sjöfartsverket, det gäller särskilt inom lotsningen. Med detta följer en nödvändig omprövning och ett nytt förhållningssätt till att bedriva verksamhet. Ett genomgående tema i utredningen är också entreprenadlösningar vilket verket kommenterar i relevanta delar av remissyttrandet.

Sjöfartsverket ska bidra till att de transportpolitiska och näringspolitiska målen inom sjöfartsområdet uppnås. Verket ska arbeta för goda förutsättningar för svensk sjöfart och för sjöfart på Sverige. Uppdraget innebär att verksamheten i huvudsak ska finansieras med avgifter och att verksamheten ska drivas ekonomiskt rationellt och affärsmässigt. I detta ligger att verksamheter ska utföras på bästa sätt, mätt i pris och kvalitet, där kvalitet även omfattar sjö- och miljösäkerhet.

Det är en uppgift för verket att bestämma hur verksamheten skall bedrivas. Utvecklingen över åren har inneburit omfattande rationaliseringar som möjliggjort att avgifterna kunnat hållas i stort sett oförändrade sedan mitten på 90-talet. Antalet anställda har minskat, dels beroende på rationaliseringar av den egna verksamheten, dels beroende på att entreprenadlösningar valts där de haft potential att bidra till effektivisering av verksamheten.

Utredningen lägger stor vikt vid att Sjöfartsverket utvecklas till en beställarmyndighet genom att merparten av verksamheten läggs ut på entreprenad. Verket har en positiv syn på sådana lösningar. Kan en tjänst köpas till god kvalitet och till lägre pris skall också entreprenader användas. Verket har i den delen ingen avvikande uppfattning från utredarens, men vill betona att det är kostnadseffektivitet, kvalitet och säkerhet som skall vara avgörande vid valet av verksamhetsform.

Verket har för avsikt att med utgångspunkt i betänkandet ta fram en handlingsplan som beskriver initiativ i närtid för att utveckla verksamheten inom skilda områden.

Affärsverksformen

Sjöfartsverket ska agera ”på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning”. Verket ska bidra till att de transportpolitiska målen nås på motsvarande sätt som andra myndigheter inom politikområdet, men affärsverksformen ger det företagsekonomiska förhållningssättet ökad

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

betoning. Genom det utvecklingsarbete som drivs av verkets styrelse tillsammans med ledningsgruppen beträffande målformulering och uppföljning av verksamheten tydliggörs målen på ett sätt som underlättar ett affärsmässigt och företagsekonomiskt förhållningssätt. Inte bara resursinsats, utan också målpuppfyllelse ska kunna mätas eller beskrivas.

En grundläggande del i detta är således att löpande anpassa verksamheten efter effektiv balans mellan egen regi och upphandling, liksom att utnyttja verksamhetens mervärden inom de ramar som konkurrenslagstiftningen ger. Brukarfinansiering ligger väl i linje med förhållningssättet. En viktig del är också att i så stor utsträckning som möjligt, på affärsmässig grund, söka medfinansiering för infrastrukturinvesteringar. För sjöfarten är förutsättningarna för medfinansiering väsentligt bättre än för andra trafikslag, i synnerhet jämfört med väg och järnväg.

Nyttan av större farledsinvesteringar är normalt, i stor utsträckning kopplad till trafik till och från en enskild hamn. Ofta breddas eller fördjupas en farled för att skapa förutsättningar för särskilt kapacitetskrävande trafik, medan nyttan för mindre fartyg samtidigt kan vara begränsad. Jämfört med de flesta andra investeringar i transportinfrastruktur är en farledsförbättring i mindre grad en kollektiv vara. Hamnen är normalt en tydlig intressent och drar nytta av investeringen genom att nya affärsmöjligheter skapas. Genom att lokala intressenter (hamnen), på affärsmässiga grunder bidrar till finansieringen av farledsinvesteringar kopplas finansieringen av projektet närmare projektets nytta. Sjöfartskollektivet, som endast i liten utsträckning drar nytta av projektet, klarar sig därigenom undan med en mindre gemensam kostnad (genom farledsavgifterna). En närmare koppling mellan finansiering och nytta har också det positiva med sig att risken för överstandard minskar. Den lokala aktören, som också kan väntas ha bäst eller åtminstone god uppfattning om projektets nytta, får mindre incitament att överdriva investeringsbehovens storlek när den själv får betala en betydande del av projektet.

Genom ett affärsmässigt agerande från Sjöfartsverkets sida tvingas den lokala hamnen visa korten och avslöja sina preferenser för lämplig standard, liksom sin betalningsvilja för projektet. Samtidigt kan farledsavgifterna hållas nere för verkets övriga kunder.

Sjöfartsverket kan konstatera att affärsverksformen är fullt funktionell för den verksamhet som drivs. Den ger möjligheter att bedriva verksamheten i en så bolagsnära miljö som möjligt. Detta ger en tydlig uppgift för styrelsen att tillse att verksamheten drivs effektivt och ger vidare samtliga anställda ett tydligt incitament att utveckla och effektivisera verksamheten. Att driva verksamhet i bolagsliknade form är en stimulans som inte skall underskattas. Samtidigt skapas goda förutsättningar att kombinera det affärsmässiga förhållningssättet med sektorsarbete och medverkan i

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

intermodal investeringsplanering. I samband med de organisatoriska förändringar som för närvarande sker i transportsektorn är det viktigt att Sjöfartsverket, liksom andra berörda myndigheter tar ställning till hur sektorsfrågor och samverkan vid infrastrukturplanering bör ske.

Verket kan för egen del inte se några fördelar med en eventuell ombildning till förvaltningsmyndighet. Liksom statsförvaltningen i stort saknar verket erfarenhet av övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet. Däremot finns vid verket erfarenhet av det motsatta, en övergång från förvaltningsmyndighet till affärsverk. Den övergången var förknippad med mycket påtagligt administrativt omställningsarbete. Verkets bedömning är att också en övergång från affärsverk till förvaltningsmyndighet skulle medföra betydande administrativt merarbete och kräva en rad speciallösningar för att verksamheten i stora drag skulle kunna bedrivas som idag. Hanteringen av Sjöfartsverkets avgifter, anläggningstillgångar, pensionsskuld och eget kapital vid omvandling från affärsverk till förvaltningsmyndighet är sannolikt inte komplikationsfri och bör inte underskattas. Betydande förändringar av ekonomiadministrativa rutiner krävs avseende förvaltning, finansiering, betalnings- och räntefrågor. Sammantaget innebär det minskad egen handlingsfrihet och i förlängningen också krav på utökad intern administration och på ärendehandläggning vid regeringskansliet. Om verksamheten fortsättningsvis ska kunna bedrivas enligt i övrigt samma förutsättningar som idag måste sannolikt ett antal undantag till ekonomiadministrativa förordningar medges i regleringsbrevet, bl.a. lokalförsörjningsförordningen, förordningen om förvaltning av fastigheter och kapitalförsörjningsförordningen.

Brukarfinansiering och anslag

Utredningen föreslår inga grundläggande förändringar av verkets finansiering. Smärre justeringar diskuteras och föreslås. Verket delar i huvudsak utredarens bedömningar i dessa delar.

Farleder och farledsavgifter

Farledsavgifterna som debiteras fartyg över 400 BT som angör svensk hamn är verkets största intäktspost. Avgiftsstrukturen reviderades i april 2008, då avgifterna fick en skärpt miljöprofil. Farledsavgifterna stimulerar miljöanpassning och har därmed den principiellt eftersträvarvärda dubbla funktionen av att vara både finansierande och att ”styra rätt”.

Det är samtidigt viktigt att avgifterna inte är snedvridande, d.v.s. att de inte ger upphov till oönskade anpassningar, såsom att trafik väljer utländska hamnar endast för att slippa verkets avgifter. För att motverka sådan snedvridning har det i farledsavgifterna bl.a. införts ”avgiftstak” för

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

transocean linjetrafik och färjor. I en utvärdering som genomfördes av regeringskansliet 2003 konstaterades också att avgifterna inte är snedvridande. Den slutsatsen torde fortsatt vara giltig.

Idag saknar Sjöfartsverket praktiska och legala förutsättningar att ta ut farledsavgifter för mindre fartyg och båtar, inklusive fritidsbåtar och regional kollektivtrafik. Verket har heller inte anslag för att fullt ut täcka kostnaderna för farleder för denna trafik. Verket genomför som framgår av treårsplanen en systematisk genomgång av farlederna och för diskussioner med olika intressenter för övertagande av ansvaret för vissa fritidsbåtleder. Utredningen föreslår att Sjöfartsverket ska sätta av sammanlagt 50 miljoner kronor som engångsbidrag till lokala myndigheter, organisationer eller företag som vill ta över farleder. Verket ser en logik i att staten kan ge sådant bidrag, men anser inte att det bör vara en kostnad som ska finansieras med avgifter på handelssjöfarten. Beträffande fritidsbåtsfarleder föreslås att farlederna avlyses om ingen annan tar över dem för ett bestämt datum. Även om verket har en grundsyn som ligger i linje med utredarens vill verket framhålla att sjösäkerhetsaspekter måste vägas in i bedömningen av var enskild farled. Det är knappast försvarligt att avlysa en fritidsbåtled om en sådan åtgärd leder till att fritidsbåtar tvingas ut i oskyddade vatten eller till farleder som är livligt trafikerade med handelsfartyg. En selektiv hantering förordas där sjösäkerheten ges prioritet. En fruktbar diskussion med andra intressenter om förändrat huvudmannaskap för fritidsbåtsfarleder kräver att regeringen ger Sjöfartsverket ett tydligt uppdrag som öppnar för att farleder, under vissa omständigheter, avlyses.

För farleder som uteslutande används av regional kollektivtrafik och fritidsbåtstrafik föreslår utredningen att Sjöfartsverket på motsvarande sätt ska inleda förhandlingar med potentiella huvudmän, men att däremot verket ska ha kvar ansvaret som farledshållare om någon alternativ huvudman inte kan hittas. Sjöfartsverket delar som tidigare nämnts utredarens grundläggande inställning, men anser att förslaget inte ger ett tillräckligt starkt mandat för att förhandlingar ska ha förutsättningar att bli framgångsrika. Om förutsättningen är att verket med automatik får behålla ansvaret finns det inget incitament för en ny huvudman att ta över. Om en farled huvudsakligen används för regional kollektivtrafik och fritidsbåtar bör snarare verket få ett tydligt stöd för samfinansieringslösningar för att trygga eller utveckla farledens standard och undvika att leddjupgåendet tvingas sänkas i takt med landhöjning och sedimentation.

Ett praktiskt upplägg är att verket inledningsvis fokusera på fritidsbåtsleder.

Lotsavgifter

Beträffande lotsavgifter drar utredningen slutsatsen att verksamhetens kostnadstäckningsgrad bör öka. Utredningen hänvisar också till den analys

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

som inletts vid Sjöfartsverket om att ytterligare differentiera lotsavgiften genom att införa skilda servicenivåer. Verkets utvecklingsarbete inom området ligger i linje med Lotsutredningens förslag. En väg som prövas är att skapa ett lotsavgiftssystem där avgifterna bättre speglar de kostnader varje enskild lotsning ger upphov till för Sjöfartsverket. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för att effektivisera verksamheten och bidra till högre kostnadstäckning.

Lotsutredningen anser vidare att de rabatterade lotsavgifterna i Vänern och på Göta älv och Trollhätte kanal samt i Mälaren ska fasas ut. Motiven för rabatterna anses oklara. Sjöfartsverket är positivt till att denna fråga tas upp till analys och diskussion men vill peka på vikten av att problemen med en sådan åtgärd klargörs. I detta sammanhang är det också viktigt att Väner- resp. Mälartrafiken analyseras i ett långsiktigt perspektiv.

Lotsrabatterna, framför allt på Vänern, är idag av sådan omfattning att de har en direkt påverkan på förutsättningarna för sjöfart till och från Vänerområdet. Den överenskommelse som för några år sedan slöts mellan olika intressenter under ledning av en statlig förhandlingsman syftade till att stärka Vänersjöfartens konkurrenskraft. Att fasa ut lotsrabatterna ger, enligt verket, fel signaler till näringslivet i Vänerområdet och innebär vidare att sjögods kommer att föras över till vägtransport. Verket vill istället knyta intresset till att genom farledsförbättringar minska behovet av lotsning och att hamnar intresseras för att sköta den hamnlotsning som kan vara nödvändig. Verket har konkreta planer på att förbättra farleden genom Lurö skärgård. Om också hamnar, som utredaren föreslår, ges legala möjligheter att driva lotsningsverksamhet kommer också betydelsen av dagens lotsrabatt att minska i betydelse. Av likartade skäl ser Sjöfartsverket svårigheter att fasa ut lotsrabatten också för Mälarsjöfarten.

En fråga av generell intresse är huruvida lotsavgifterna skall kunna variera inom systemet. Även om kostnadstäckningsgraden höjs återstår frågan om taxan skall vara enhetlig över landet. I dagens system förekommer korssubsidiering. Om emellertid flera aktörer kommer in på marknaden uppstår naturligen frågan om också priset skall få variera. Det betyder realistiskt sett att kostnaden i områden med liten lotsverksamhet, långa lotssträckor och mindre fartyg kan få ökade kostnader och andra med mer gynnsamma förutsättningar får lägre avgifter. En differentierad prissättning är ett naturligt inslag när monopol skall luckras upp eller brytas, men kan samtidigt motverka syftet med målet om regional balans.

Sjöfartsverket förordar för sin del åtminstone inledningsvis med de förändringar som lotsutredaren föreslår att avgiften gentemot kund blir nationellt enhetliga för den verksamhet Sjöfartsverket svarar för.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

Egen regi och upphandling i balans

Lotsutredningen betonar den potential som ligger i entreprenadlösningar och föreslår mot den bakgrunden att verkets produktionsverksamhet bör handlas upp i ökad omfattning. Sjöfartsverket delar både den grundläggande bedömningen beträffande nyttan av upphandling och inriktningen mot ökad upphandling. Samtidigt är det, som också framgår av utredningen, viktigt att beakta att verksamhet i egen regi behövs under överskådlig tid. En avgörande del i verkets strävan efter ekonomisk rationalitet och affärsmässighet är idag, liksom i framtiden, att hitta rätt balans mellan upphandling och egen regi. Finns det en marknad för att köpa tjänster med lägre kostnader som följd så ska självfallet också sådana lösningar användas. Men en marknad utan konkurrens är samtidigt ingen garanti för att kostnaderna blir lägre. Därför bör inte en entreprenadlösning väljas till varje pris. Produktion i egen regi är ett sätt att kompensera för bristande konkurrens på marknaden och för att också få en möjlighet att bedöma fördelen med en entreprenadlösning. Det är enligt verket inte ett procenttal som ska vara styrande för balansen mellan verksamhet i egen regi och entreprenader utan rationaliteten.

Upphandling har stor potential, i synnerhet inom områden:

- Där omfattningen av verkets egen verksamhet inte är tillräcklig för att stordriftsfördelar i produktionen fullt ut ska kunna utnyttjas. Så är fallet exempelvis beträffande tryckning av sjökort och andra publikationer, liksom beträffande muddringsarbeten.
- Där andra aktörer kan utnyttja möjligheter att kombinera produktion med verksamheter som ligger utanför verkets verksamhetsområde. Ett sådant exempel, som också nämns i utredningen, är ”Viking-isbrytarna” där en privat aktör kombinerar isbrytningsberedskap för verkets räkning med offshore-verksamhet för andra kunders räkning.
- Där andra kan nå en effektivitet i produktion och management, som verket av någon anledning inte kan nå. Sålunda handlar verket idag exempelvis upp bemanning och management av de egna isbrytarna och sjömättningsfartygen.

En verksamhet bör däremot drivas i egen regi om:

- Marknaden är så bristfällig att kostnaden för upphandling blir högre än för egenproduktion. Om verket, i ett kort eller långt perspektiv, riskerar hamna i ett beroende av ett privat monopol ska verksamheten inte upphandlas. Lotsning är i linje med utredningen analys ett exempel på detta.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

- Tunga investeringar och långa tidsperspektiv gör att marknaden kan förväntas fungera dåligt. Upphandling av basresurser för isbrytning är, såsom de finska erfarenheterna visat, sannolikt olämpligt.
- Internationella åtaganden eller sekretessfrågor kräver statlig produktion, det förra gäller exempelvis sjökortsproduktion, medan det senare gäller djupdatabasen.

Verksamhet i egen regi innebär i flera fall att produktionskapacitet inte har beläggning fullt ut. Verkets strävan efter ekonomisk rationalitet och affärsmässighet kräver att sådana mervärden i den egna produktionsapparaten utnyttjas, exempelvis genom att resurser hyrs ut. En förutsättning för sådan uthyrning är naturligtvis att det kan ske utan att den egna verksamheten hämmas, men också att den lever upp till de generella konkurrensregler som staten satt upp. Verket måste tillämpa strikt genomsnittsprissättning och kan inte priskonkurrera. Dessa regler innebär i praktiken att Sjöfartsverket endast kan sälja på sådana marknader där det saknas alternativa leverantörer eller där verkets produktionstekniska fördelar är mycket påtagliga. Det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling är en restriktion i sammanhanget. Verket gör inte affärer som riskerar slå undan benen för lokala privata företag.

Isbrytning

Inom isbrytningsverksamheten har Sjöfartsverket från slutet av 1980-talet agerat strategiskt för att utnyttja verksamhetens mervärden. När isbrytaren Oden projekterades var målsättningen att fartyget också skulle kunna användas för uthyrning för forskningsändamål – specifikt polarforskning. Oden byggdes därför med arktisk isklass, kapacitet att ta passagerare, laboratorier, m.m. Den gångna 30-årsperioden har visat att det var en framgångsrik strategi. Uthyrning till olika intressenter har givit påtagliga täckningsbidrag till fartygets fasta kostnader. Under åren har Oden kompletterats för att bättre svara upp mot forskningens önskemål och ytterligare dra nytta av potentiella mervärden. Exempelvis har en ombyggnad för ökad hyttkapacitet och för utökade förrådsutrymmen genomförts under våren och försommaren 2008.

Inom isbrytningsområdet har Sjöfartsverket lång tradition av upphandling. Verket hyr vid behov in bogserbåtar och andra fartyg med isbrytarkapacitet som komplement till de egna resurserna. Vid en sträng vinter skulle upphandling av sådan kapacitet, på tillfälliga kontrakt, uppgå till uppskattningsvis 100 miljoner kronor.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

När det i slutet av 1990-talet var dags att förnya isbrytarflottan söktes en lösning baserad på upphandling och offentlig privat samverkan istället för drift i egen regi. En privat entreprenör såg en möjlighet att kombinera isbrytning och isbrytningsberedskap med en offshore-verksamhet. Som lotsutredningen beskriver slöts ett kontrakt enligt vilket Sjöfartsverket bekostade vissa investeringar i tre s.k. multipurpose-isbrytare (Viking isbrytarna). Upplägget har varit ekonomiskt fördelaktigt för verket jämfört med om verket skulle ha upphandlat egna isbrytare.

De aktuella fartygen utgör en kompletterande beredskap. Samtidigt är det viktigt att tillgången på isbrytare ligger inom verkets kontroll med tanke på den betydelse isbrytarberedskapen har för sjöfarten och för näringslivet i Östersjöområdet. Strävan att hyra ut isbrytare måste hela tiden ske i ljuset av detta ansvar. Brist på isbrytare vid en svår vinter kan få allvarliga konsekvenser för industrin längs norrlandskusten.

När Sjöfartsverket år 2000 tog över ansvaret för bemanning av isbrytarna från försvaret gjordes samma bedömning som idag; att det är ekonomiskt fördelaktigt att handla upp bemanning, management och underhåll av ett privat bemanningsbolag snarare än att sköta verksamheten i egen regi. Denna ordning har fungerat väl och bedöms ha inneburit att kostnaderna för bemanning kunnat hållas nere. Verkets kostnadsnivå är mycket låg jämfört med motsvarande kostnad för de finska systerfartygen.

Lotsutredningen förespråkar fortsatta insatser för att öka utnyttjandet av verkets isbrytare. Verket delar denna ambition och inriktning. En förutsättning är naturligtvis att ett merutnyttjande, som redan nämnts, inte äventyrar isbrytningsberedskapen.

Med tanke på att oljeprospektering och annan marin verksamhet ökar i arktiska områden finns en ökad efterfrågan på isbrytare. Verket ser möjligheter att utveckla isbrytarsamarbetet med i första hand Finland men även med övriga Östersjöländer. Ett utökat samarbete kan leda till att isbrytare lösgörs för uthyrning under längre tidsperioder vilket är ett intresse från industrins sida. Initiativ kommer att tas för att utnyttja en sådan potential.

Sjömätning

Sjömätning är en del av farledsverksamheten som idag i mycket stor utsträckning handlas upp. Det gäller bemanning och management av de egna sjömätarna, men numera även ren sjömätning. År 2008 motsvarar den upphandlade volymen ca 80 procent av de direkta kostnaderna för verksamheten. Verket har också beslutat att handla upp en större volym för kommande år, förutsatt att utvärderingen av årets sjömätningssentreprenad faller väl ut. Sjöfartsverket anser i likhet med utredningen att vissa egna

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

resurser för sjömätning även långsiktigt ska finnas kvar. Det krävs för att bibehålla beredskap att med kort varsel genomföra en sjömätning, exv. i samband med en olycka eller för farledskontroll. Men det behövs även kompetens för att vara en effektiv upphandlare och för att utveckla sjömätningsprocessen och dess koppling till verksamhetsområdet sjögeografisk information.

Verket vill i detta sammanhang framhålla att det är väsentligt att data från djupmätningar som genomförts av andra aktörer kommer den nationella djupdatabasen till del. Regelverket behöver utvecklas för att skapa förutsättningar för effektiv djupdataförsörjning och för Sjöfartsverkets sjögeografiska samordningsansvar.

Farledshållning

Effektivisering och innovation har sedan lång tid tillbaka karaktäriserat väsentliga delar av farledshållningen. Ny teknik, anpassad för marina förhållanden, ger helt nya förutsättningar att effektivisera farledsverksamheten. Det gäller bl.a. LED-lyktor, solceller, batteriteknik och telekommunikation. Samtidigt har också sjösäkerhetsanordningar anpassats efter moderna fartygs navigationshjälpmedel. Fyrars nominella lysvidd har kunnat sänkas. Tidigare dygnet-runt bemanning av vissa fyrar har ersatts av ett årligt servicebesök! Även vid jämförelser med andra länders farledsverksamhet framstår Sjöfartsverkets verksamhet rationell och kostnadseffektiv. Den tekniskt innovativa drivkraft som finns bland verkets experter inom farledsområdet får inte äventyras genom en dogmatisk hållning till entreprenadslösningar. Det finns en rad exempel på hur medarbetare inom verket lett den tekniska utvecklingen. Upphandling får inte äventyra verksamhetens innovationsförmåga och effektivisering. Däremot kan upphandling av vissa tjänster vara ett värdefullt komplement till den egna verksamheten. I viss utsträckning utför idag också verkets båtmän arbetsuppgifter inom farledshållning.

Investeringar

Större muddringsarbeten kräver rationell produktion med för ändamålet lämpliga mudderverk samt transportpråmar. Verksamheten måste ha en helt annan omfattning än vad som motsvaras av Sjöfartsverkets behov för att rationell drift ska kunna nås med egna resurser. Det finns också en fungerande, internationell marknad inom området. Egen produktion av sådan verksamhet kan för Sjöfartsverkets del inte vara aktuell. Idag upphandlas farledsinvesteringar för motsvarande 90 procent av de totala investeringsutgifterna för verksamheten.

Underhåll

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

Beträffande lättare farledsunderhåll karaktäriseras verksamhet ofta av småskalighet. Det kan handla om mindre dykarbeten, vissa betongarbeten, målning av fyrar och sjömärken. I många fall finns det en marknad för sådana arbeten. Samtidigt finns exempel på motsatsen, exv. målningsarbeten på fyrar i yttre vatten där ingen lämnat bud i samband med upphandling. Det faktum att Sjöfartsverket får många förfrågningar om att utföra smärre farledsarbeten, trots att verksamheten inte marknadsförs, kan också vara ett tecken på att utbudssidan på marknaden för lättare underhåll är begränsad inom vissa nischer.

Många former av tyngre farledsunderhåll kräver däremot specialfartyg. Fartygen är kostsamma och verksamheten karaktäriseras av stordriftsfördelar, samtidigt som specialfartyg saknas på marknaden. En effektiv och ändamålsenlig fartygsflotta kräver att fartygsresurserna utvecklas långsiktigt. Ett nytt fartyg skrivs normalt av på 25 år medan nya investeringar i materiel, såsom modern kranutrustning, skrivs av på 10 år. Vad som är "rätt investeringar" kan inte avgöras av rederiet ensamt, utan kräver en gemensam inriktning av rederiet och utföraren, med beaktande av Sjöfartsverkets långsiktiga strategi. Vid normal upphandling, med entreprenadkontrakt på tre eller fyra år, saknas därför förutsättningar för en långsiktigt rationell utveckling av fartygsflottan. Sjöfartsverkets uppfattning är sålunda att det arbetsfartyg som togs i drift 2007, Fyrbjörn, och som specialdesignats för sina uppgifter aldrig hade ritats eller byggts om verksamheten handlats upp under entreprenadkontrakt! Fartyget har dynamisk positionering, stora däcksytor och landstigningsklaffar som gör det möjligt att ta ombord större fordon, exempelvis betongbilar, möjlighet att lägga till direkt mot land och en kran med exceptionell räckvidd. Fartyget, som ersatt tre andra arbetsfartyg, saknar motstycke och möjliggör mycket rationell verksamhet. Under 2008 och 2009 levereras även andra nya arbetsbåtar som skapar förutsättningar för effektiv farledshållning.

Mot denna bakgrund kan Sjöfartsverket konstatera att potentialen för upphandling av tyngre farledsunderhåll är begränsad till följd av stordriftsfördelar i verksamheten, svårigheter att förena denna upphandling med innovation och avsaknaden av en marknad. Det finns däremot potential beträffande lättare underhåll. Sammantaget ökar de upphandlade volymerna inom underhåll och uppgår idag ca 50 procent av de direkta kostnaderna. Sjöfartsverket bedömer liksom Lotsutredningen att effektivt farledsunderhåll är förknippat med successivt ökad upphandling inom lämpliga verksamhetsdelar.

Drift

Drift av farleder, som med verkets nomenklatur i huvudsak motsvarar årliga kontroller och planerade åtgärder vid sjösäkerhetsanordningar, utförs i stor utsträckning i egen regi. Arbetsfartygen Baltica och Scandica, som byggdes

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

1982 respektive 1983, är på liknande sätt som Fyrbjörn, unika för sin verksamhet, prick- och bojhantering med kapacitet att agera på yttre vatten. Genom gott fartygsunderhåll och de investeringar som gjorts i fartygen är de, trots sin ålder, fortfarande moderna och fullt funktionella för sina uppgifter. År 2007 investerades exempelvis i ett prickställ på Balticas fördäck av arbetsmiljöskäl och för att öka lastkapaciteten. Ökad lastkapacitet var en del i verkets strävan att minska antalet boj- och prickförråd utan att för den skull öka transportsträckorna för Baltica. År 2008 investerades i nya kranar för både Baltica och Scandica. De nya kranarna ersätter de äldre, men innebär samtidigt en prestandahöjning. Efter sommaren 2008 inleds en upphandling av en uppgradering av bryggorna för de bägge fartygen. Dessa är samtliga exempel på investeringar i fartygen som förutsätter ett mer långsiktigt perspektiv än vad som motsvaras av en normal upphandling. Investeringen i prickställ illustrerar samtidigt dels kopplingen mellan fartygen och andra delar av verksamheten, dels den effektiviseringspotential som ligger i att dra nytta av verksamhetens stordriftsfördelar.

Att arbetsfartyg som Scandica och Baltica saknar sin motsvarighet på den privata marknaden indikeras av utvecklingen i Finland där motsvarande arbetsfartyg fördes över till det statliga rederiet Finstaship när finska sjöfartsverket delades upp. Nu handlas verksamheten upp av finska sjöfartsverket. Verket har dock endast fått bud från en leverantör – Finstaship.

Det som talar mot att på kort eller medellång sikt handla upp denna del av farledsverksamheten är således stordriftsfördelarna i verksamheten, som gör det omöjligt att förena rationell drift med lokal småskalig verksamhet, den påtagliga risken att hämma innovationstakten inom verksamheten och avsaknaden av en marknad. Det kan däremot mycket väl finnas potential i ökat samarbetet med våra grannländer också inom detta område.

För drift av vissa farleder på inre vatten kan det sannolikt däremot finnas potential att i ökad utsträckning skapa marknad och handla upp verksamhet.

För drift av farleder är också tillgången på farledstekniker en unik resurs. De representerar en specialistkompetens som saknas utanför Sjöfartsverket. Farledstekniker har antingen matros- eller maskinbehörighet i botten, vilket är en förutsättning för rationell bemanning av farleds- och arbetsfartyg. Till detta har de utbildning i fyrteknik och/eller elsäkerhetsutbildning. Utbildningen ges internt vid Sjöfartsverket och är nära knuten till verksamheten. Praktik är en viktig del av utbildningen. Om regeringen väljer att gå vidare med Lotutredningens förslag beträffande fritidsbåtsfarleder kan kompetensbrist på den privata marknaden vara ett övergående problem. Lotsutredningens förslag är att Sjöfartsverket också,

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

inom ramen för sektorsansvaret, ska erbjuda viss farledsteknisk utbildning till externa parter.

Sammantaget delar Sjöfartsverket således utredningens bedömning att det finns stor potential i att handla upp betydande delar av farledsverksamheten, samtidigt som det med dagens marknadssituation saknas förutsättningar att med bibehållen effektivitet handla upp verksamheten i sin helhet. Idag omsätter drift och underhåll ca 200 miljoner kronor per år, varav 85 miljoner är kopplat till kanalverksamhet. Av den totala volymen upphandlas år 2008 ca 40 procent.

Lotstransport

Staten har genom Sjöfartsverket byggt upp en lotstransportfunktion som avseende bemanning såväl som materiel uppfyller höga krav på säkerhet och kvalitet.

Rationell lotstransport kräver sannolikt att lotstransport sker i en gemensam organisation inom ett geografiskt område. Båtmännen har en nautisk kompetens som också är användbar inom andra verksamheter och som därmed också finns utanför verket. I princip finns det också möjlighet att använda lotsbåtar för andra ändamål, liksom vissa möjligheter att transportera lots med båtar som huvudsakligen används för andra ändamål. Lotstransport kan kombineras med andra verksamheter. I takt med professionaliseringen av farledshållning har kombinationsmöjligheterna inom Sjöfartsverket minskat. Idag handlas lotstransporter upp endast i liten omfattning. Verkets i och för sig begränsade erfarenheter av upphandling av lotstransporter är positiva. Det förefaller inte finnas några principiella hinder för ökad upphandling inom området. Sjöfartsverket delar lotsutredningens uppfattning att det sannolikt finns potential i ökad upphandling av lotstransport. Vid en analys av lämplig handlingsväg inom området är det viktigt att dels beakta hur den kompetens och de värden som byggts upp inom verksamheten kan tas tillvara på bästa sätt, dels hur en rad praktiska problem kan och bör hanteras.

Eftersom lotstransport idag genomförs av staten gäller inte generella regelverk avseende besättningens behörighet och fartygs tekniska utformning på samma sätt som för privata aktörer, inklusive aktörer som handlas upp av staten. Genom att Sjöfartsverket under senare år haft inriktningen att anpassa verksamheten efter de regelverk som gäller annan sjöfart är detta problem sannolikt mindre än det tidigare varit. Verkets båtmän har rätt kompetens, men en betydande del av dem saknar fortfarande den formella behörigheten, trots relativt omfattande utbildningsinsatser under senare år. En personalövergång till drift i annan organisation kan i denna del innebära komplikationer. En båtmann verksam med lotstransport vid Sjöfartsverket idag, får inte med automatik göra samma arbete för en

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

privat entreprenör. Den nautiska behörighet som är aktuell i sammanhanget är idag också, enligt Sjöfartsverkets erfarenheter en bristvara. Så länge en entreprenör kan och vill använda Sjöfartsverkets lotsbåtar för en entreprenad är problemen med det fartygstekniska regelverket sannolikt litet.

Samtidigt sätter regelverken, avseende bemanning såväl som avseende fartyg upp ramar som skulle begränsa verksamhetens flexibilitet och möjlighet till förnyelse om den idag drevs i privat regi. Sjöfartsverket kan konstatera att dagens regelverk inte utformats med beaktande av de särskilda villkor som gäller just lotstransporter. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att säkerställa att det görs en analys av eventuella behov av regelanpassning för att skapa förutsättningar för effektiv icke-statlig lotstransportverksamhet med förutsättningar för förnyelse och innovation. En sådan analys bör göras gemensamt av Sjöfartsinspektionen och Sjöfartsverket.

Lotstransport är en integrerad del i lotstjänsten – den mellanliggande delen mellan lotsplanering och lotsning. Vid upphandling är det därför viktigt att utveckla effektiva gränssnitt mellan:

- lotsplanering och lotstransport, liksom mellan
- lotstransport och lotsning.

Det är också viktigt att klarlägga ansvarsförhållanden mellan olika parter. Uppgiften att utforma ett entreprenörsavtal som säkerställer kvalitén i lotstransporttjänsten och garanterar lotsarnas säkerhet ska inte underskattas.

Vid upphandling av lotstransporter är det väsentligt att beakta att verksamheten idag också utgör en sjöräddningsresurs.

Liksom vid annan upphandling är det helt grundläggande att det även lite mer långsiktigt finns en marknad för den verksamhet som handlas upp. Inte heller i denna del vore det acceptabelt för Sjöfartsverket att sätta sig i ett beroendeförhållande till annan part. På flera håll i landet kan marknadsförhållanden, på kort sikt, vara en modererande faktor.

Som Sjöfartsverket ser det är det viktigt att staten även, inom detta område drar nytta av de värden staten byggt upp. Att bara lägga ner och avveckla dagens verksamhet vore kapitalförstörelse och skulle inte gynna sjöfarten. Ambitionen måste vara att den kompetens och de värden som byggts upp tas till vara i den fortsatta processen.

Samtidigt som Sjöfartsverket, liksom utredningen förespråkar en utveckling i riktning mot ökad upphandling av lotstransporter, vill verket framhålla att

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

en sådan utveckling måste ske stegvis för att försäkra effektivitet. Utvecklingsprojekt och upphandling måste genomföras och utvärderas för att skapa goda former för verksamheten.

Lotsning

Liksom Lotsutredningen gör Sjöfartsverket bedömningen att det är olämpligt att i större utsträckning handla upp lotsning. Verket skulle riskera att hamna i en beroendeställning till det begränsade antal lotsar som har utbildning och rätt att bedriva lotsning i en viss lotsled. Samtidigt stödjer verket utredningens förslag att det skapas förutsättningar för att upphandla viss lotsning. Även om verket inte tror att denna verksamhet kan motiveras i någon större omfattning skapar det en välkommen flexibilitet. I enskilda fall kan det skapa värdefulla möjligheter. På motsvarande sätt stödjer verket också utredningens förslag att göra det möjligt för hamninnehavare att efter tillstånd från Sjöfartsverket ta över viss lotsverksamhet. Det är som utredningen framhåller viktigt att Sjöfartsverket ges en avgörande roll i tillståndprocessen så att lotsningsverksamhetens samlade effektivitet kan beaktas vid tillståndsgivning.

En viktig förutsättning för att kunna utveckla samarbetslösningar inom lotsområdet är att den lagreglering som utredaren presenterat kommer på plats. Det gäller då inte bara marknadstillträdet utan också den behörighetsreglering som förutsätts även vid en ”avreglering” av lotsmarknaden.

Andra verksamheter

Rederiet

Rederiet är en gemensam funktion vid verket som har till uppgift att förse de producerande avdelningarna med fartygsresurser. Sjöfartsverket anser liksom utredningen att det är väsentligt att verksamheten separeras i den ekonomiska redovisningen. Rederiet är därför idag en separat resultatenhet. En separat balansräkning för verksamheten saknar däremot förutsättningar att ytterligare bidra till effektiv ekonomisk styrning, så länge tanken inte tas hela vägen och rederiet görs till ett dotterbolag under Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket är principiellt positivt till att samla större delar av statens fartygsresurser i ett gemensamt rederi vid Sjöfartsverket.

MRCC och ARCC

Samarbetet mellan sjöräddningscentralen (MRCC) och flygräddningscentralen (ARCC) är idag omfattande. Regelverk som i

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

väsentliga delar är identiska, gemensamma utbildningar och samlokalisering av verksamheterna har skapat goda förutsättningar för att utveckla ett gott samarbete mellan MRCC och ARCC. De räddningshelikoptrar som Sjöfartsverket upphandlat används av bägge parter. Betydande effektiviseringsvinster har kunnat göras. Genom att så som utredaren föreslår slå samman MRCC och ARCC, i en enhet vid Sjöfartsverket, kan ytterligare effektiviseringspotential exploateras. Den analys av frågan som utredaren har gjort, med stöd av flera tidigare, omfattande utredningsarbeten, är övertygande. Verket delar utredarens slutsats att det saknas anledning att utreda frågan ytterligare. Verket ser ett stort värde i ett snart beslut så att effektiviseringsarbetet omedelbart kan drivas vidare. Inför ett sådant beslut finns det anledning att tydliggöra gränssnittet mellan den nya enheten och de funktioner inom flygräddningen som inte direkt omfattas av verksamheten vid ARCC. Sjöfartsverket stödjer också den finansieringsform för verksamheten som utredaren föreslår.

Produktion av båtsportkort

Sjökortsproduktionen vid Sjöfartsverket har successivt utvecklats och effektiviserats. Idag har utvecklingen gått så långt att produktionen av båtsportkort är så resurssnål att den också kan bära sina kostnader i områden där trafiken med mindre båtar är mycket begränsad. Således har Sjöfartsverket på affärsmässiga grunder och som ett svar på marknadens efterfrågan beslutat att för första gången på 18 år nyproducera ett antal båtsportkort för Norrlandskusten.

Båtsportkorten har alltid varit en nischprodukt som byggts på produktionen av officiella sjökort, men anpassats för andra kunder. Produktionen av båtsportkort är därmed ett merutnyttjande av den produktionsapparat som krävs för produktion av de officiella sjökorten. Båtsportkorten ger ett påtagligt täckningsbidrag till verksamheten, men de är också en åtgärd som direkt bidrar till de transportpolitiska målen nås:

- Genom sin användbarhet och låga pris i förhållande till officiella sjökort ökar tillgången till sjökort ”i sittbrunnen”, vilket bidrar till ökad sjösäkerhet.
- Produkten används genomgående också av den yrkestrafik som sker med mindre båtar. Det gäller myndigheter såsom Kustbevakningen, Sjöpolisen och Försvarsmakten, men också privata aktörer såsom sjötaxiutövare och hantverkare. Produkten bidrar till transportkvalitet.
- I båtsportkorten ingår också naturvårds- och sjösäkerhetsinformation, vilket är kopplat till säkerhets- och miljömålen.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

Kundundersökningar visar också att båtsportkortet sanktioneras av den transportpolitiska principen om kundinflytande. Kunderna föredrar båtsportkort före de större officiella papperssjökorten.

Sjöfartsverket kan konstatera att det saknas andra leverantörer som erbjuder båtsportkort med den i det närmaste nationella täckning som verket gör. Det beror inte på att Sjöfartsverkets närvaro på marknaden håller potentiella leverantörer borta. Trots att verket lämnade marknaden för båtsportkort på Norrlandskusten för 18 år sedan har ingen annan producent tagit upp produktionen.

Det kan också konstateras att kvalitén på vissa andra produkter är tveksam och framför allt svårbedömd för kunden.

Som utredningen konstaterar ställer SOLAS krav på att staterna producerar sjökort. SOLAS gör inget undantag för fritidsbåtstrafik.

Beträffande det elektroniska fritidsbåtskortet, Det Levande Sjøkortet (DLS), finns det viss grund för utredningens förslag att avveckla verksamheten. DLS är inte avsett för navigering och det finns en rad motsvarande produkter med nationell täckning på marknaden. Det ekonomiska överskott DLS ger är också mycket begränsat. Kortets existens motiveras närmast av att det ger verket en mer komplett produktportfölj. En avveckling av DLS och full fokus på pappersprodukterna och det officiella elektroniska sjökortet (ENC) kan vara motiverat.

Sjöfartsverket erbjuder och skall fortsatt erbjuda privata företag att köpa djupdata, också som underlag för att producera sjökort. I takt med att verkets digitala djupdatabas byggs ut bör förutsättningarna för privata entreprenörer att erbjuda alternativa nautiska publikationer till båtsporten bli allt bättre.

Forskning, utveckling och demonstration (FUD)

För att långsiktigt säkra ett effektivt och ändamålsenligt sjötransportsystem är FUD-insatser väsentliga. Lotsutredningen lyfter också fram detta frågekomplex, inte mist genom att i delrapporten ta upp frågan om analys av och försök med lotsning från land. Idag saknar Sjöfartsverket ett klarläggande om hur ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter inom detta område ska vara. På samma grunder som Vägverket och Banverket idag har sektorsforskningsansvar inom sina respektive områden bör Sjöfartsverket ges detta ansvar för sjöfartsforskning. Särskilda budgetmedel bör sättas av för detta ändamål.

Datum
2008-08-07

Vår beteckning
0108-08-02081

Beslut i detta ärende har fattats av styrelseledamöterna Ann Frisk, Lena Göthberg, Tapani Hoffrén, Göte Karlsson, Margareta Lützhöft, Eva Nypelius, Elizabeth Nyström, Jan-Olof Selén, Jan Sundling och Billy Wallroth. Vad gäller frågor som rör lotsning hänvisar Billy Wallroth till Lotsförbundets remissvar som sin åsikt.

Ledamoten Guy Ehrling anmäler att han inte deltar i styrelsens beslut då han deltar i beredning och utformning av annan remissinstans yttrande över utredningen.

För Sjöfartsverket

Jan-Olof Selén