2013:1

STATSKONTORET

Myndighetsanalys av Sjöfartsverket

STATSKONTORET

MISSIV

DATUM	DIARIENR
2013-01-29	2012/117-5
ERT DATUM	ER BETECKNING
2012-05-10	N2012/2524/TE

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket

Regeringen gav i maj 2012 Statskontoret i uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket. Uppdraget har genomförts i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (2008:17). Analysen har främst inriktats på faktorer som påverkar Sjöfartsverkets ekonomi.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket* (2013:1).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Michael Kramers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Michael Kramers

POSTADRESS: Box 8110, 104 20 Stockholm. BESÖKSADRESS: Fleminggatan 20. TELEFON VXL: 08-454 46 00.
FAX: 08-791 89 72. statskontoret@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	**7**
1	**Regeringens uppdrag till Statskontoret**	**13**
1.1	Uppdragets avgränsningar	13
1.2	Modell för myndighetsanalyser tillämpad på Sjöfartsverket	15
1.3	Genomförandet av uppdraget	16
1.4	Rapportens disposition	16
2	**Sjöfartsverkets verksamhet, mål och resurser**	**19**
2.1	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	19
2.2	Inledande beskrivning av verket	20
2.3	Uppgifter enligt instruktionen	25
2.4	Internationella förhållanden som påverkar verket	29
2.5	Verkets målgrupper	31
2.6	Verkets politiska och ekonomiska mål	32
2.7	Resurser för att fullgöra uppgifterna	34
2.8	Finansieringen av verkets olika uppgifter	45
2.9	Gränsdragning mellan anslags- och avgifts-finansiering i verkets verksamheter	52
3	**Sjöfartsverkets resultat**	**59**
3.1	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	59
3.2	Verkets ekonomiska resultat	59
3.3	De främsta orsakerna till det ekonomiska resultatet	68
3.4	Verkets prestationer	69
4	**Sjöfartsverkets kostnader**	**71**
4.1	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	71
4.2	Verkets pensionsskuld	72
4.3	Isbrytningsverksamheten	77
4.4	Helikopterverksamheten	78
4.5	Kostnadssänkningar genom Orionprogrammet	80
5	**Sjöfartsverkets intäkter**	**83**
5.1	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	83
5.2	Anslag	87
5.3	Övriga externa intäkter	88
5.4	Avgiftsintäkternas utveckling	90
5.5	Kan verket ta in mer avgiftsintäkter?	94
5.6	Tar verket för stor hänsyn till sjöfarten?	100

6 Övriga frågor av betydelse för Sjöfartsverket 111
6.1 Statskontorets sammanfattande iakttagelser 111
6.2 Ekonomiska villkor i myndighet respektive affärsverk 113
6.3 Verkets styrelse 120
6.4 Behovet av en internrevision 121

7 Sjöfartsverkets framtid 127
7.1 Förutsättningar för att hantera Sjöfartsverkets ekonomiska problem 128
7.2 Är dagens styrningsmodell ändamålsenlig? 135
7.3 Övriga frågor 140

Bilaga

Regeringsuppdraget 143

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret gjort en myndighetsanalys av Sjöfartsverket. Analysen har utgått från den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17). Mot bakgrund av verkets svaga ekonomiska resultat under senare år har myndighetsanalysen dock i första hand avgränsats till faktorer som påverkar Sjöfartsverkets ekonomi. Denna avgränsning har gjorts i samråd med företrädare för Näringsdepartementet.

Sjöfartsverket ansvarar för Sveriges marina infrastruktur, vilket bland annat omfattar verksamheter som sjö- och flygräddning, farledsarbeten, isbrytning och lotsning. Verket, som är ett av Sveriges få kvarvarande affärsverk, omsätter omkring två miljarder kronor på årsbasis. Intäkterna har varit relativt stabila över tid, medan verkets kostnader har ökat. Verkets intäkter utgörs av statliga anslagsmedel, avgiftsintäkter från handelssjöfarten (varav de så kallade farledsavgifterna utgör den dominerande posten) och övriga externa intäkter (för uppdrag, uthyrning med mera). De senaste årens kostnadsökningar beror i huvudsak på kraftigt ökade pensionskostnader (till följd av ändrad beräkningsgrund för verkets pensionsskuld och realräntans utveckling), kostnadsdrivande väderförhållanden (flera stränga isvintrar som krävt ovanligt mycket isbrytning från verkets sida) och ett förvärv av ett konkursmässigt helikopterbolag (för att säkerställa den svenska sjö- och flygräddningen). Sjöfartsverket har inte höjt sina farledsavgifter för att kompensera de ökade kostnaderna.

I det följande sammanfattas Statskontorets iakttagelser och de förslag vi vill framföra med anledning av myndighetsanalysen.

Den ekonomiska utvecklingen måste vändas och en buffert bör byggas upp

Statskontoret bedömer att Sjöfartsverkets ekonomiska situation är allvarlig. Som affärsverk har Sjöfartsverket ett mål om att gå med vinst och ge avkastning till statskassan. Under de senaste åren har verket emellertid uppvisat negativa ekonomiska resultat, vilka dessutom har försämrats under perioden 2009–2011. Underskottet uppgick till nästan 211 miljoner kronor 2011 samtidigt som verkets egna kapital successivt har minskat.

Statskontoret bedömer att det finns en klar risk för att den negativa utvecklingen fortsätter. Detta mot bakgrund av att nuvarande anslagsnivå, avgiftsnivåerna och uppdragsintäkterna helt enkelt inte räcker till för att täcka verkets kostnader. Åtgärder behöver därför vidtas för att vända den negativa

ekonomiska utvecklingen för Sjöfartsverket, med inriktning på att såväl minska kostnaderna som öka intäkterna.

Statskontoret vill också framhålla att det knappast är tillräckligt att nå ett noll- eller svagt positivt resultat i verksamheten. Sjöfartsverket bedriver en omfattande och komplex verksamhet, vars kostnader delvis är svåra för verket både att med säkerhet förutse och att självständigt påverka i någon större utsträckning. I nuläget har Sjöfartsverket dock inga reserver – annat än vissa medel på banken – som vid behov kan utnyttjas för att hantera den typ av svängningar i ekonomin som de osäkra faktorerna kan ge upphov till. Enligt Statskontorets mening behöver verket därför bygga upp en buffert för att bättre kunna hantera framtida osäkerheter.

Viss potential finns för att minska Sjöfartsverkets kostnader

Som framgått har Sjöfartsverkets kostnader i flera väsentliga avseenden ökat på senare år. Samtidigt kan konstateras att en hel del också görs, och kan göras, för att minska kostnaderna. En viktig åtgärd vore att byta modell för hanteringen av Sjöfartsverkets pensionsskuld, så att verket övergick till att, liksom andra myndigheter, betala en månatlig premie till SPV. En sådan pensionslösning skulle innebära större förutsebarhet och mindre resultatsvängningar än nuvarande modell. Vidare har Sjöfartsverket sedan flera år bedrivit ett aktivt internt effektiviseringsarbete i syfte att bland annat minska sina kostnader. Detta arbete har haft positiva effekter. Såvitt Statskontoret erfar arbetar Sjöfartsverket också för närvarande med att se över ambitionsnivån för verkets olika verksamheter för att därigenom om möjligt kunna uppnå ytterligare besparingar. Statskontoret ser positivt på åtgärder av detta slag och rekommenderar Sjöfartsverket att så långt som möjligt fortsätta sitt interna effektiviseringsarbete.

Sammantaget kan konstateras att det finns viss potential för att minska Sjöfartsverkets kostnader. Statskontoret bedömer dock att verkets ekonomiska problem är så omfattande att kostnadsminskande åtgärder inte är tillräckligt för att eliminera problemen.

Avgifterna bör höjas

Sjöfartsverkets avgiftsintäkter ska täcka alla de kostnader som verket har som inte täcks på annat sätt, till exempel via anslag. Intäkterna ska också bidra till att Sjöfartsverket kan leverera en viss vinst till statskassan. För den avgiftsbelagda verksamheten gäller således som ett mål att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel.

Sedan 2009 har intäkterna dock understigit verkets kostnader. Samtidigt har Sjöfartsverket långtifrån utnyttjat det avgiftsutrymme som funnits. Beträffande farledsavgifterna har regeringen i och för sig angett restriktionen att de får öka med högst nettoprisindex (NPI) räknat från och med år 2004. Men avgifterna har inte ökat i denna takt på senare år, utan tvärtom har Sjö-

fartsverket istället sänkt avgifterna. Om NPI hade följts, så hade Sjöfartsverket exempelvis kunnat höja godsavgifterna med cirka 10 procent mellan 2004 och 2011. En sådan prisökning på 10 procent skulle ha gett Sjöfartsverket sammantaget cirka 780 miljoner kronor mer i intäkter för perioden 2004–2011. Det skulle ha inneburit, allt annat lika, att verkets ekonomiska resultat varit positivt från 2007 och framåt istället för negativt.

Statskontoret menar också, till skillnad från Sjöfartsverket, att det utifrån ett marknadsperspektiv sannolikt inte skulle vara något problem för Sjöfartsverket att höja sina avgifter så att verket når de ekonomiska mål som regeringen beslutat. Detta då flera studier har konstaterat att en höjning av avgifterna på sjöfrakt till den nivå som skulle krävas för att få Sjöfartsverkets ekonomi i balans inte skulle få mer än försumbara konsekvenser för efterfrågan på sjöfrakt och därmed inte heller innebära några större risker för överflyttning av sjötransporterat gods till landtransport.

Mot denna bakgrund anser Statskontoret att Sjöfartsverket bör höja sina avgifter, både farleds- och lotsavgifterna. Exakt med hur mycket avgifterna bör höjas har myndighetsanalysen emellertid inte gett underlag för att bedöma. Detta måste också ses i ett sammanhang där även ett flertal andra omständigheter vägs in, t.ex. förutsättningarna för att förbättra Sjöfartsverkets ekonomi genom sänkta kostnader.

Principerna för Sjöfartsverkets anslagstilldelning bör tydliggöras

Myndighetsanalysen har visat att det i viss mån råder delade uppfattningar mellan regeringen och Sjöfartsverket om vilka delar av Sjöfartsverkets verksamhet som bör finansieras med anslag respektive täckas med avgifter från sjöfarten och med hur mycket, vilket delvis förklarar den avgiftsutveckling som varit. Statskontoret föreslår därför att regeringen en gång för alla fastslår tydligare principer och/eller preciseringar för Sjöfartsverkets anslagstilldelning, än vad som hittills varit fallet.

Med hänsyn till de olika uppfattningar som regeringen och Sjöfartsverket synes ha om gränsdragningen mellan avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet, finns också skäl för regeringen att tydligare kommunicera vad dagens vinstmål innebär. Såvitt Statskontoret kan bedöma innebär vinstkravet ofrånkomligen att avgifterna även bör täcka in kostnader som Sjöfartsverket i dagsläget inte anser falla under handelssjöfartens betalningsansvar. Det handlar till exempel om verkets pensionskostnader och om engångskostnaden för inköpet av helikopterverksamheten.

Förutsättningarna för att eventuellt övergå till verksamhetsformen förvaltningsmyndighet bör utredas närmare

En fråga som väckts i myndighetsanalysen är om Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform (affärsverk) är optimal för den verksamhet som bedrivs och helt ändamålsenlig för regeringens styrning av verket.

Mot bakgrund av bland annat tidigare översyner av verket bedömer Statskontoret att det finns två tänkbara alternativ beträffande Sjöfartsverkets verksamhetsform: förvaltningsmyndighet eller affärsverk. Enligt vår mening finns det goda argument för båda modellerna. Samtidigt bör poängteras att frågan om verksamhetsform inte är den mest avgörande för Sjöfartsverkets ekonomiska situation, utan att möjligheterna att hantera problemen i stort sett torde vara likvärdiga i myndighets- och affärsverksform.

Mot denna bakgrund har valet av verksamhetsform snarare att göra med vad man anser om hur regeringen kan styra Sjöfartsverket på bästa sätt. Med sin inriktning på ekonomiska faktorer har inte myndighetsanalysen gett underlag för att avgöra om Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform är optimal för den verksamhet som bedrivs och helt ändamålsenlig för regeringens styrning av verket eller om en övergång till förvaltningsmyndighet istället bör övervägas. Statskontoret anser dock att denna fråga bör utredas närmare och att regeringen bör ge ett sådant uppdrag till lämplig utredningsinstans.

Bör en internrevisionsfunktion inrättas?

I uppdraget från regeringen har särskilt ingått att Statskontoret ska belysa behovet av att inrätta en internrevisionsfunktion i Sjöfartsverket.

Enligt vår mening finns goda argument både för och emot att inrätta en internrevisionsfunktion i Sjöfartsverket. Å ena sidan kan sägas att den lösning som Sjöfartsverket hittills valt för sin internkontroll, med centraliserad controllerfunktion, tycks fungera förhållandevis väl. Riksrevisionen har bedömt att Sjöfartsverkets internkontroll är god. Frågan om att inrätta en internrevision har också tagits upp i Sjöfartsverkets styrelse, vilken har bedömt att verkets operativa ledning har en bra styrning av verkets ekonomi. Styrelsen har ansett att Sjöfartsverkets internkontroll är god och har inte ansett sig behöva en internrevision. Att införa en internrevision medför även nya kostnader. Å andra sidan kan antas att en internrevision skulle kunna vara ett viktigt stöd när det gäller att ta hand om de ekonomiska problem som präglat Sjöfartsverket under senare år. Till skillnad mot en controllerfunktion är en internrevision också mer oberoende i förhållande till den dagliga operativa verksamheten då den arbetar på uppdrag av styrelsen och rapporterar till den. Frågan om en internrevision bör inrättas påverkas därför också av om Näringsdepartementet ser ett behov av en oberoende kontroll av verksamheten.

Sammantaget kan vi konstatera att det inte finns några formella hinder mot att inrätta en internrevision vid Sjöfartsverket. Om det också bör inrättas en internrevision vid Sjöfartsverket är dock svårare att bedöma och ytterst en fråga för regeringen att avgöra.

Regeringen bör i närtid avgöra om FoI-arbete ska ingå i Sjöfartsverkets myndighetsuppgifter

Statskontoret vill uppmärksamma att Sjöfartsverket bedriver visst arbete med forskning och innovationer (FoI), vilket inte ingår bland de myndighetsuppgifter som verket ska svara för enligt sin instruktion. Myndighetsanalysen har inte gett tillräckligt underlag för att bedöma om detta arbete är av sådan central vikt för Sjöfartsverket att det bör ingå i verkets myndighetsuppgifter. Men vi menar att regeringen omgående bör ta ställning till detta. Om regeringen skulle komma till slutsatsen att FoI-arbetet inte bör skrivas in i instruktionen, så ser vi heller inte skäl för Sjöfartsverket att fortsatt bedriva denna verksamhet. Detta i synnerhet med hänsyn till den pressade ekonomiska situation som verket befinner sig i – låt vara att denna verksamhet för närvarande inte förbrukar särskilt stora resurser.

1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Sjöfartsverket ansvarar för Sveriges marina infrastruktur vilket bland annat innebär att tillhandahålla tjänster inom sjö- och flygräddning, lotsning, farleder och isbrytning. Verket har ca 1 100 anställda och omsätter cirka två miljarder kronor. Verket finansieras huvudsakligen med avgifter som tas ut från handelssjöfarten.

Statskontoret har fått i uppdrag att göra en myndighetsanalys av Sjöfartsverket.[1] Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- utföra en myndighetsanalys av Sjöfartsverket i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten ”Modell för myndighetsanalyser” (2008:17),
- beskriva hur Sjöfartsverket fullgör sitt uppdrag,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Sjöfartsverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten,
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för Sjöfartsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver,
- belysa vilka ekonomiska och andra befogenheter och skyldigheter som finns för Sjöfartsverket, samt
- belysa behovet av att inrätta en internrevisionsfunktion i Sjöfartsverket.

1.1 Uppdragets avgränsningar

En myndighetsanalys kan omfatta många delar av en myndighets verksamhet, men den kan också avgränsas utifrån de specifika behov uppdragsgivaren har. I samråd med företrädare för Näringsdepartementet har vi lagt upp myndighetsanalysen utifrån följande avgränsningar.

1.1.1 Fokus på ekonomi

Sjöfartsverkets verksamhet har utretts ett antal gånger under senare år. Mot denna bakgrund har Näringsdepartementet framfört att man redan besitter aktuell kunskap inom flera av de områden som normalt sett ingår i en myndighetsanalys. Det handlar bland annat om myndighetens mål och uppgifter, resultatredovisning, samverkan med andra myndigheter och många av myn-

[1] Regeringsbeslut 2012-05-25, N2012/2524/TE.

dighetens prestationer (i Sjöfartsverkets fall bland annat farleder, sjö- och flygräddning och lotsning).

Trots att ett flertal översyner gjorts av Sjöfartsverkets verksamhet och trots att verket förändrat sin organisation under senare år kvarstår vissa problem. Dessa handlar framför allt om hur Sjöfartsverket ska få sin ekonomi i balans. Sjöfartsverket har haft ett negativt resultat de senaste tre åren. Från positiva resultat fram till 2008 har situationen gradvis försämrats, i synnerhet för 2011, då resultatet efter finansiella poster var drygt minus 200 miljoner kronor. I Sjöfartsverkets diskussioner med Näringsdepartementet och i Sjöfartsverkets redovisning har bland annat myndighetens isbrytningsverksamhet och pensionsskulden lyfts fram som stora kostnadsposter som är svåra att fullt ut finansiera med nuvarande avgiftsuttag.

I rapporten behandlas samtliga de delar som normalt ingår i en myndighetsanalys. De delar där Näringsdepartementet sagt sig ha uppdaterad information behandlas dock huvudsakligen översiktligt och deskriptivt. Fokus i vårt analysarbete ligger på Sjöfartsverkets ekonomi och hur interna och externa faktorer påverkar det ekonomiska resultatet.

1.1.2 Frågorna i myndighetsanalysen

När det gäller Sjöfartsverkets ekonomi bedömer vi att följande områden är de mest väsentliga i myndighetsanalysen:

1. *Gränsdragningar och villkor mellan den anslagsfinansierade verksamheten och den avgiftsfinansierade verksamheten*: Är det tydligt hur olika verksamheter ska finansieras? Är de ekonomiska villkor som Sjöfartsverket arbetar under (anslag respektive avgifter) rimliga?
2. *Sjöfartsverkets intäkter*: Avgifterna som Sjöfartsverket sätter täcker inte fullt ut kostnaderna för verkets verksamhet. Av Sjöfartsverkets regleringsbrev framgår att farledsavgifterna inte får höjas med mer än nettoprisindex (NPI). Finns behov av att ändra taket för avgiftshöjningar? Vad skulle konsekvenserna bli för bland annat sjöfartsnäringen om avgifterna höjdes?
3. *Sjöfartsverkets kostnader och verksamhetsform*: I uppdragsdialogen med Näringsdepartementet betonades att verket genomfört besparingar och att åtgärder för att stärka verkets avgiftsintäkter skulle belysas ytterligare. När det gäller kostnader har vi därför fördjupat vår analys kring några av verkets större kostnadsposter – däribland pensionsskulden och isbrytning. Här är frågan om vad kostnaderna beror på och om de går att minska ytterligare, trots att Sjöfartsverket redan lyckats spara genom projektet Orion. Vidare har Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnat ett samrådsyttrande[2] med anledning av att Sjöfartsverket har redovisat en promemoria till regeringen om bland annat verkets pensionskostnader. I

[2] ESV, Dnr 49-690/2012.

samrådsyttrandet framförs ett antal synpunkter som i förlängningen skulle innebära att Sjöfartsverket blev mer likt en renodlad myndighet. I vårt uppdrag har vi prövat vilka för- och nackdelar som finns med att driva Sjöfartsverket som affärsverk respektive renodlad myndighet.

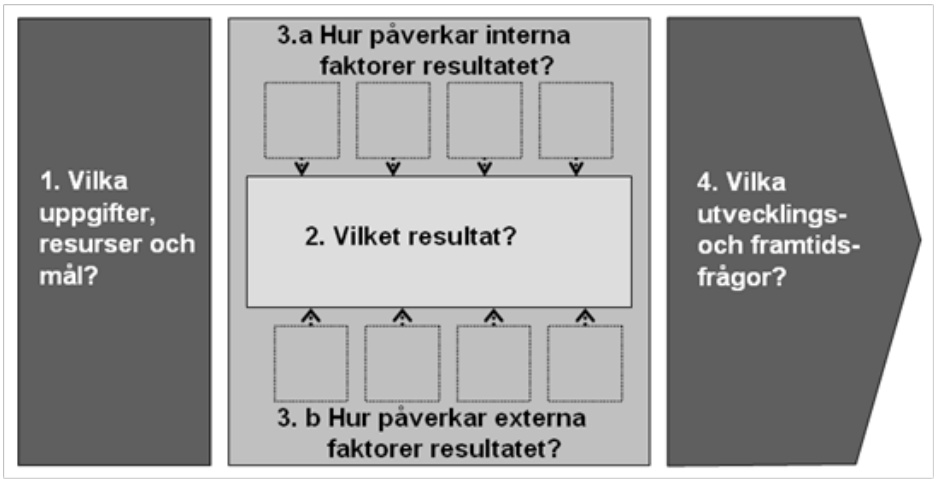
Som framgått ovan ingår det därutöver i uppdraget att vi ska belysa behovet av att inrätta en internrevision på Sjöfartsverket.

1.2 Modell för myndighetsanalyser tillämpad på Sjöfartsverket

Myndighetsanalysen utgår från den modell som beskrivs i Statskontorets rapport *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

I en myndighetsanalys görs en genomlysning av myndighetens mål, uppdrag, verksamhet, resultat och utmaningar. Myndighetsanalysen kan användas i regeringens myndighetsdialog. Den ger också underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig. En myndighetsanalys genomförs med hjälp av fyra analysmoment.

Diagram 1 Myndighetsanalys



Momenten är beroende av och stödjer varandra. Analysens första moment handlar om myndighetens förutsättningar i form av uppgifter, resurser och mål och är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna värderas. Det första och det andra momentet om myndighetens resultat ger tillsammans en grund för att undersöka vilka interna och externa faktorer som påverkar myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet berör frågor om hur myndigheten ska arbeta framöver och bygger på vad som framkommit i de tre föregående momenten.

Av vårt uppdrag följer att tyngdpunkten i myndighetsanalysen ligger på momenten 3a och b, dvs. faktorer som påverkar myndighetens resultat samt

moment 4 framtidsfrågor. Myndighetens uppgifter, resurser och mål, moment 1, berörs bara i den omfattning som är nödvändigt för att kunna ge en bild av Sjöfartsverkets olika verksamheter och intäktskällor. Denna analys har i sin tur bäring på analysen av vilka verksamheter som bör vara avgiftsfinansierade och vilka kostnader som ska räknas in i avgiften. Beträffande frågor om myndighetens resultat, dvs. moment två, behandlas främst det ekonomiska resultatet.

1.3 Genomförandet av uppdraget

Underlag för analysen är bland annat skriftligt offentligt material samt Sjöfartsverkets interna styrdokument, ekonomiska sammanställningar, årsredovisningar, externa webbplats m.m. I arbetet med analysen av Sjöfartsverkets ekonomi har Statskontoret gett i uppdrag till konsultbolaget Ernst & Young att analysera den ekonomiska informationen i Sjöfartsverkets årsredovisningar 2007–2011 och vissa frågor i anknytning till verkets pensionsskuld. I myndighetsanalysen har vi löpande haft kontakt med Sjöfartsverket som varit behjälpliga bland annat med att ta fram olika uppgifter om sin verksamhet som vi därefter har bearbetat. Vi har också vid två tillfällen stämt av våra iakttagelser med Näringsdepartementet. Den 27 och 28 november 2012 har vi på plats på Sjöfartsverket genomfört intervjuer med företrädare för verkets olika verksamheter. Vi har också inhämtat uppgifter från företrädare för Trafikanalys, Ekonomistyrningsverket, Trafikverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut, Svenska redareföreningen och Sjöfartsforum. Sjöfartsverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på samtliga faktadelar i Statskontorets rapportutkast.

Projektgrupp

Myndighetsanalysen har genomförts av Michael Kramers (projektledare) och Christofer Lundin.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 görs en huvudsakligen deskriptiv genomgång av Sjöfartsverkets uppgifter, resurser och mål. Kapitlet avslutas med en mer detaljerad redogörelse för hur Sjöfartsverkets olika verksamheter är finansierade. I *kapitel 3* analyseras Sjöfartsverkets resultat med avseende på främst det ekonomiska utfallet under de gångna fem åren. I *kapitel 4* analyseras hur verkets kostnader, främst pensionsskulden men också frågor om finansiering av investeringar såsom till exempel helikopterverksamheten, påverkar Sjöfartsverkets resultat. I *kapitel 5* analyseras externa förhållanden som vi bedömer är särskilt betydelsefulla för Sjöfartsverkets möjligheter att nå resultat i förhållande till sitt uppdrag. Kapitlet handlar främst om de ekonomiska mål som regeringen ställt på Sjöfartsverket och verkets möjligheter att ta ut avgifter som täcker Sjöfartsverkets kostnader för verksamheten. I *kapitel 6* redovisar Statskontoret bland annat för- och nackdelar med olika verksamhetsformer och belyser vilka konsekvenser en eventuell övergång från

affärsverk till förvaltningsmyndighet skulle föra med sig för Sjöfartsverket. *I kapitel 7* gör Statskontoret en sammanfattande bedömning samt lämnar förslag på åtgärder som behövs för att få Sjöfartsverkets ekonomi i balans.

2 Sjöfartsverkets verksamhet, mål och resurser

I Statskontorets myndighetsanalyser görs normalt en genomgång av allt som berör myndighetens förutsättningar att bedriva sin verksamhet, såsom statsmakternas krav på myndigheten, uppgifter som myndigheten ansvarar för osv. Denna myndighetsanalys har dock efter dialog med företrädare för Näringsdepartementet avgränsats till att främst röra ekonomiska frågor, med inriktning mot möjligheter att sänka Sjöfartsverkets kostnader och öka verkets intäkter. Därmed kommer detta kapitel att fokusera på Sjöfartsverkets affärsverkskonstruktion samt intäktskällor och mynna ut i ett resonemang om de olika verksamheternas finansieringsformer. I övrigt berörs verkets omvärld, mål, uppgifter, verksamheter och resurser översiktligt.

Där inget annat anges är informationen i kapitel 2 hämtad från olika styrdokument för och dokument från Sjöfartsverket, Sjöfartsverkets externa webbplats samt intervjuer med företrädare för verket.[3]

2.1 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Sjöfartsverket är ett affärsverk med vinst som mål. På senare år har Sjöfartsverket haft ett negativt ekonomiskt resultat. Det är viktigt att verkets ekonomi åter kommer i balans. Affärsverken är i praktiken en mellanform mellan statliga bolag och traditionella myndigheter. Förutsättningarna för en bolagisering av Sjöfartsverket har tidigare utretts med slutsatsen att det ansågs olämpligt. Ett annat alternativ till Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform skulle däremot kunna vara en utveckling mot en mer renodlad myndighet.

All verksamhet utgår från instruktionen men ambitionsnivån kan ses över

Det är svårt att utpeka verksamheter som Sjöfartsverket av besparingsskäl skulle kunna upphöra med eftersom i princip all bedriven verksamhet utgår från verkets instruktion. Instruktionen fastslår ett antal huvuduppgifter för verket och anger att det, med ett trafikslagsövergripande synsätt, ska verka för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Statskontoret rekommenderar däremot Sjöfartsverket att se över ambitionsnivån för sina olika

[3] Sjöfartsverkets regleringsbrev för budgetåret 2012, Sjöfartsverkets årsredovisningar, treårsplan för 2013–2015 och olika PM från verket, information på verkets externa webbplats samt intervjuer på Sjöfartsverket 2012-10-11 och 2012-11-27–2012-11-28.

verksamheter för att därigenom om möjligt kunna sänka sina kostnader. Ett sådant arbete måste dock beakta bland annat internationella bestämmelser.

All verksamhet finansieras i olika grad med avgiftsintäkter

Sjöfartsverkets intäkter kan delas in i huvudkategorierna anslag, avgifter (lotsavgifter och farledsavgifter) och övriga externa intäkter. Avgifterna, och i synnerhet farledsavgifterna, utgör den dominerande intäktskällan. År 2011 utgjordes övriga externa intäkter i sin tur framför allt av intäkter från uthyrning av isbrytare samt Försvarsmaktens och den kommersiella luftfartens ersättning för sjö- och flygräddning. Av Sjöfartsverkets mer kommersiellt betonade verksamheter (försäljning och uppdrag av olika slag) inbringade sjökortsproduktion och farledsverksamhet de i särklass största intäkterna. Samtliga verksamheter är blandfinansierade med farledsavgifter samt anslag och/eller övriga externa intäkter (inom verksamheterna lotsning och farleder även av andra avgiftsintäkter)

Sjöfartsverket vill ha mer anslag

Regeringen har såväl inför som efter affärsverkets bildande 1987 gett uttryck för principen att Sjöfartsverkets anslag omfattar sådan verksamhet som inte ingår i handelssjöfartens betalningsansvar (via avgifterna). Samtidigt gäller, och har sedan länge gällt, ett av regeringen beslutat vinstmål för den avgiftsbelagda verksamheten, som medför att avgifterna i den verksamheten sammantaget ska ge mer än full kostnadstäckning.

Såväl den verksamhet som omfattas av anslagsmedel som anslagens storlek har varierat över tid. Enligt verket är anslagsmedlen numera underfinansierade med 100 till 150 miljoner kronor per år utifrån sin syn på vad som inte bör ingå i handelssjöfartens betalningsansvar. I Sjöfartsverkets anslagsframställan för 2013 preciseras att ramanslaget Ersättning till viss kanaltrafik m.m. bedöms vara underfinansierat med 66,9 miljoner kronor (varav merparten avser Vänersjöfarten) och ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. med 53,6 miljoner kronor (varav merparten avser sjö- och flygräddningen). Verket efterfrågar också en engångsersättning för den ökade kostnad om drygt 120 miljoner kronor som ansågs nödvändig för att säkerställa Sveriges sjö- och flygräddning genom ett bolagsförvärv 2011. Utöver dessa anslagsäskanden har verket framfört att åtminstone merparten av de årliga isbrytningskostnaderna om cirka 190 till 300 miljoner kronor borde vara anslagsfinansierad i likhet med vinterväghållningen på väg och järnväg.

2.2 Inledande beskrivning av verket

Detta avsnitt syftar till att ge läsaren en kortfattad introduktion till Sjöfartsverket, så som dess organisation och uppgifter. Mycket av avsnittets innehåll utvecklas sedan i senare kapitel.

2.2.1 Uppgifter och mål

Historik

Sjöfartsverket fick sitt nuvarande namn 1969. Dessförinnan hade bland annat tidigare Lotsverket och Sjökarteverket samt delar av Kommerskollegium och Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen slagits samman till Kungliga Sjöfartsstyrelsen. Enligt Sjöfartsverket innebar sammanslagningen att staten tog ett samlat grepp om frågor rörande handelssjöfarten.[4] Sjöfartsverket blev sedan ett affärsverk 1987. Vad detta innebär utvecklas i avsnitt 2.2.3.

Verkets instruktion och regleringsbrev

Sjöfartsverkets instruktion anger att verket, med ett trafikslagsövergripande synsätt, ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska bedrivas med huvudsaklig inriktning på handelssjöfarten medan fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen ska beaktas. Instruktionen anger också att verkets huvuduppgifter omfattar lotsning, farleder, sjö- och flygräddning, isbrytning, sjögeografisk information, sjötrafikinformation, miljö, beredskapsplanering, måluppföljning, behovsanpassning för funktionshindrade och kulturverksamhet (så kallad sjömansservice). Av instruktionen framgår att Sjöfartsverket i sin affärsverksamhet får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Verket får även disponera inkomster från offentligrättsliga avgifter. Vidare anges att Sjöfartsverket leds av en styrelse som ska bestå av minst åtta och högst 13 ledamöter, personalföreträdarna medräknade.[5] Sjöfartsverkets instruktion behandlas utförligare i avsnitt 2.3.

I Sjöfartsverkets regleringsbrev anges inga verksamhetsmål, utan endast ekonomiska mål. Där framgår bland annat att verket förväntas gå med vinst och lämna avkastning till statskassan.[6] Regleringsbrevet anger även verkets ramanslag, vilka beskrivs i avsnitt 2.2.4, samt villkor för verkets avgiftsfinansierade verksamhet, vilka behandlas i avsnitt 2.7.2.

Såväl de transportpolitiska målen som Sjöfartsverkets ekonomiska mål behandlas utförligare i avsnitt 2.6.

2.2.2 Organisation och verksamhet

Sjöfartsverket är ett tjänsteproducerande affärsverk, vars verksamhet är starkt kopplad till de huvuduppgifter som finns angivna i verkets instruktion. Dessa verksamheter beskrivs i avsnitt 2.3. Sjöfartsverket är också statsmakternas expert på sjöfartsrelaterade frågor, vilket innefattar arbete

---

[4] Sjöfartsverket, Yttrande över rapporten angående översyn av Sjöfartsverkets verksamhetsstruktur, 1999-11-26 (utifrån Öhrlings PriceWaterhouseCoopers översyn på uppdrag av Näringsdepartementet).

[5] Förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

[6] Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

med remisser, utredningar och omvärldsanalyser samt deltagande i olika nationella och internationella organ och samarbeten.

Sjöfartsverket leds av generaldirektör Ann-Catrine Zetterdahl och har cirka 1 100 anställda. Den centrala styrningen finns i Norrköping medan den regionala organisationen är koncentrerad till den svenska kusten och de stora insjöarna. Längs med kusten finns nio lotsområden (Luleå, Gävle, Stockholm, Södertälje, Kalmar, Malmö, Göteborg, Marstrand och Vänern/kanalen) och i Göteborg finns verkets sjö- och flygräddningscentral.

Organisatoriskt bedrivs den tjänsteproducerande verksamheten främst inom avdelningen Affärer, vilken är indelad i sex affärsområden:

- Lotsning,
- Transport- och farledsservice,
- Sjökommunikation,
- Bygg och teknik,
- Sjögeografi och
- Trollhätte kanal.

Avdelningen Samhälle och staben Styrning och planering svarar för Sjöfartsverkets myndighetsfunktion. Till Sjöfartsverkets myndighetsuppgifter hör bland annat beredskapsplanering och måluppföljning. Övriga organisatoriska enheter utgörs av avdelningarna Marknad, Rederi och Sjö- och flygräddning, staberna Isbrytning, Utveckling och kompetens och Kommunikation samt ett dotterbolag (Sjöfartsverket Holding AB) med två underliggande dotterbolag (SMA Helicopter Rescue AB och SMA Training AB). Bolagen förvärvades i november 2011 efter ett riksdagsbeslut om att säkerställa sjö- och flygräddningen.

Väsentliga förändringar på senare tid

Den 1 januari 2009 överfördes Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket till den då nybildade Transportstyrelsen. I samband med detta förlorade verket drygt 160 årsarbetskrafter.[7] Till följd av överförandet har Sjöfartsverket också utbetalat ersättning till Transportstyrelsen under en övergångsfas om sammantaget 325,5 miljoner kronor under perioden 2009–2012. Finansieringen har skett från Sjöfartsverkets avgiftsintäkter och upphör 2013. Detta innebär att de avgiftsintäkter som tidigare gått till Sjöfartsinspektionen numera kan användas i Sjöfartsverkets verksamhet.

Sjöfartsverket blev en koncern 2011 till följd av de ovan nämnda dotterbolagsförvärven (avseende helikopterverksamheten). Statskontoret kan inte se att koncernbildningen som sådan skulle ha någon större betydelse för de frågor som innefattas i vårt uppdrag, utöver att förvärvet har inneburit stora kostnader för verket. Självfallet medföljer även löpande kostnader för bland

[7] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2009.

annat underhåll och personal. Den helt övervägande delen av Sjöfartsverkets omsättning ligger inom affärsverket. Sjö- och flygräddning är en av verkets huvuduppgifter och förvärvet har skett i enlighet med ett riksdagsbeslut. Frågan behandlas utförligare i kapitel 4, jämte andra kostnadsökningar utifrån hårda isvintrar och förändrad pensionsskuld.

Bland övriga förändringar kan nämnas att formuleringen i verkets instruktion att Sjöfartsverket ska ha ett trafikslagsövergripande synsätt har ersatt ett sektorsansvar för sjöfarten samt att verkets tidigare samråds- och samordningsuppgifter för transporter av farligt gods upphörde den 1 januari 2009 i samband med att normgivning och tillsyn av hamnskydd överfördes till Transportstyrelsen.

2.2.3 Affärsverk, myndighet eller både och?

Sjöfartsverket är idag ett av statens tre kvarvarande affärsverk, vilka samtliga sorterar under Näringsdepartementet. De övriga två är LFV (tidigare Luftfartsverket) och Svenska Kraftnät.[8]

Affärsverksformen har sitt ursprung i 1911 års budgetreform, vilken innebar att affärsverkens ekonomiska omslutning inte redovisas över statsbudgeten utan endast omfattar verksamhetens över- respektive underskott enligt den så kallade affärsbokföringsprincipen. Reformen syftade till att skapa en lämpligare förvaltningsform för sådan verksamhet som staten vill driva på affärsmässiga grunder. Den övergripande målsättningen för affärsverken är att de med egna intäkter ska täcka sina kostnader inklusive avskrivningar samt därutöver lämna den avkastning som staten kräver på det statskapital som disponeras.[9] Avkastningskravet är formulerat som ett räntabilitetsmål i Sjöfartsverkets regleringsbrev (se avsnitt 2.6.2).

De flesta tidigare affärsverk har med tiden bolagiserats. Bolagsverksamhet är huvudsakligen efterfrågestyrd och saknar inslag av myndighetsutövning. Affärsverk är i praktiken en ”mellanform” för att bedriva statlig kommersiell verksamhet, som av olika skäl inte har ansetts lämplig för bolagsformen. Inom affärsverken kan också rymmas andra uppgifter än rent kommersiella, till exempel att arbeta för att uppfylla politiskt satta mål om säkerhet och miljö. Det är däremot mindre vanligt att affärsverk ägnar sig åt ren myndighetsutövning. Även om affärsverkens verksamhet huvudsakligen är kommersiell och bedrivs med vinstsyfte är de per definition myndigheter.[10]

---

[8] Som jämförelse fanns exempelvis i mitten av 1970-talet åtta affärsverk. Statskontoret, Myndighet, Stiftelse eller Aktiebolag? (1976:22).
[9] SOU 1997:38 Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer.
[10] Statskontoret, Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrenseffekter (Del I – Huvudrapport, 2000:16).

Verken äger inte själva några tillgångar (inklusive aktier i dotterbolag) utan förvaltar endast statens tillgångar.[11]

Regeringen har direktivrätt gentemot affärsverken och de har lydnadsplikt i förhållande till regeringen på samma sätt som andra myndigheter. En generell skillnad är dock att affärsverk finansierar sin verksamhet med intäkter från de tjänster och produkter de tillhandahåller (vilket delvis även gäller för flera traditionella myndigheter, till exempel CSN och SMHI). Enligt slutbetänkandet från den så kallade Lotsutredningen är den väsentligaste skillnaden mellan ett affärsverk och en traditionell myndighet att affärsverket förutsätts vara självfinansierat och dessutom leverera in delar av ett eventuellt överskott till statskassan.[12]

Sammanfattningsvis är affärsverken en sorts myndigheter. I egenskap av affärsverk förutsätts dock Sjöfartsverket vara självfinansierat med hjälp av intäkter från sina tjänster och produkter samt därutöver leverera avkastning till statskassan.

Mot slutet av denna rapport kommer Statskontoret att diskutera för- och nackdelar för Sjöfartsverket att vara en renodlad myndighet respektive ett affärsverk. Trots att Sjöfartsverket både är ett affärsverk och en myndighet kommer vi därför av läsvänlighetsskäl härifrån endast använda begreppen affärsverket eller verket som synonyma begrepp för Sjöfartsverket medan begreppet myndighet avser renodlad förvaltningsmyndighet.

2.2.4 Resurser och finansiering

Personal

Som tidigare har nämnts har Sjöfartsverket cirka 1 100 anställda. Merparten är män (cirka 80 procent). Personalen omfattar bland annat lotsar och lotsoperatörer, båtmän, sjömätare, ytbärgare, räddningsledare, VTS-operatörer[13], ingenjörer, tekniker och byggare, helikopterpiloter och vinschoperatörer samt stöd- och stabspersonal. Verkets årsarbetskrafter och personalkostnader behandlas i avsnitt 2.7.4.

Ekonomi

År 2011 uppgick intäkterna i Sjöfartsverket till knappt två miljarder kronor, Av detta härrörde ungefär 10 procent från anslag, 72 procent från avgifter och 18 procent från intäkter av annat slag.

Av Sjöfartsverkets regleringsbrev framgår att verket har tre ramanslag om sammantaget knappt 231 miljoner kronor. Ett av dessa, ”Viss internationell verksamhet” omfattande drygt 25 miljoner kronor, passerar endast verket

---

[11] Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53).
[12] Ibid.
[13] VTS står för Vessel Traffic Service.

som en transferering till Världssjöfartsuniversitetet (WMU[14]). De två övriga ramanslagen benämns Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. respektive Ersättning för viss kanaltrafik m.m. och omfattar drygt 143 respektive 62 miljoner kronor.[15] Det är dessa anslagsmedel som verket i praktiken förfogar över. Sjöfartsverkets dominerande intäkter utgörs dock av så kallade sjöfartsavgifter från handelssjöfarten. Dessa avgifter består i sin tur dels av lotsavgifter, dels av farledsavgifter. Sjöfartsavgifterna uppgick 2011 till totalt knappt 1 432 miljoner kronor[16]. Därutöver har Sjöfartsverket även så kallade övriga externa intäkter, ett samlingsbegrepp för bland annat bidrag samt uppdrags- och uthyrningsintäkter. De övriga externa intäkterna uppgick 2011 till totalt knappt 349 miljoner kronor.

Sjöfartsverket har under de senaste tre åren uppvisat ett minusresultat eftersom verkets kostnader har överstigit dess intäkter. Den direkta orsaken är att verket på senare tid har haft ökade kostnader till följd av hårda isvintrar, en kraftigt ökad pensionsskuld och ett helikopterbolagsförvärv. Underskottet uppgick till knappt 211 miljoner kronor efter finansiella poster 2011. Samtidigt har verkets egna kapital och likvida medel minskat över tid. Sjöfartsverkets kostnader behandlas mer ingående i kapitel 4 och dess intäkter i kapitel 5.

2.3 Uppgifter enligt instruktionen

Sjöfartsverkets instruktion anger att verket, med ett trafikslagsövergripande synsätt, ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Som framgått av avsnitt 2.2.1 anger den också ett stort antal huvuduppgifter för verket. Dessa presenteras nedan.[17]

Lotsning

Sjöfartsverket ska tillhandahålla lotsning i syfte att öka sjö- och miljösäkerheten. Detta sker genom att lotsar tar sig ombord på fartyg och leder dem genom olika farleder. Lotsplikten omfattar stora fartyg (över 70 meter långa eller 14 meter breda samt i vissa fall mer än 4,5 meters djupgående). Dispens, i form av farledstillstånd, kan beviljas enskilda fartygsbefäl som ofta trafikerar en viss farled. Verkets lotsbeställningscentraler tar emot lotsbeställningar samt fördelar lotsar till varje uppdrag. Lotsning utgör ett av Sjöfartsverkets affärsområden.

Farleder

Sjöfartsverket ska svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder. Här ingår sjömätning, underhåll (till exempel muddring i och utmärk-

---

[14] WMU står för World Maritime University.
[15] Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.
[16] Denna siffra inkluderar 16,5 miljoner kronor som överfördes till Transportstyrelsen.
[17] Förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

ning av farleder samt arbete med fyrar) och anpassning av farledssystemet till ändrade trafikmönster, nautiska behov och teknisk utveckling.

Sjö- och flygräddning

Sjöfartsverket ska tillhandahålla sjöräddnings- och flygräddningstjänst. Verket ansvarar för Sveriges sjö- och flygräddning, vilket inkluderar att leda samtliga räddningsinsatser och att använda räddningshelikoptrar. Verksamheten bedrivs i samverkan med andra aktörer och stora övningar genomförs regelbundet för att testa samordning och den regionala kompetensen. Utöver Sjöfartsverkets egna resurser (personal, teknisk utrustning, helikoptrar och ytgående enheter) deltar Kustbevakningen, Polisen, Försvarsmakten, kommunal räddningstjänst och den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet. Sjöräddningssällskapet medverkar i stor omfattning i de faktiska räddningsinsatserna utan att få några bidrag från staten.

Isbrytning

Sjöfartsverkets isbrytning strävar mot en väl fungerande vintersjöfart och inkluderar assistans och bogsering. Verksamheten leds från Sjöfartsverkets isbrytarledning som bland annat utfärdar trafikrestriktioner och informerar om is- och trafiksituationen. Helikoptrar används för överblickar och persontransporter. Den svenska isbrytningsverksamheten omfattar också ett samarbete med Finland, som innebär att svenska isbrytare vid behov hjälper till i finska vatten och vice versa.[18] Företrädare för Sjöfartsverket beskriver samarbetet som väl fungerande. Ett avtal har formulerats om att utnyttja isbrytarna som en gemensam flotta samt efter vintersäsongen beräkna vilket land som bör kompensera det andra och med hur mycket. Här kan också tilläggas att Finland hyr isbrytaren Frej enligt ett flerårigt avtal.[19] Sjöfartsverket har även andra uthyrnings- och uppdragsintäkter kopplade till isbrytarna, vilket behandlas längre fram.

Miljö

Sjöfartsverket ska inom sitt ansvarsområde verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras. Verksamheten omfattar bland annat arbete med fartygens avfallshantering och luftutsläpp, fritidsbåtstrafikens miljöpåverkan, finansiering av miljöinriktad forskning samt internationella samarbeten. Sjöfartsverket har också informationsansvar enligt förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Miljöarbetet klassificeras av Sjöfartsverket som en myndighetsuppgift.

Sjögeografisk information

Sjöfartsverket har tre huvuduppgifter inom detta område. För det första ska verket svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsom-

---

[18] Sjöfartsverket, Konsekvenser av ett införande av brukaravgifter för isbrytningsverksamheten, PM 2012-01-19.
[19] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

råde (sjökartläggning). Detta omfattar beskrivning av farlederna i sjöfartssystemet samt produktion och utgivning av sjökort, båtsportskort och publikationer i strävan mot en säker sjöfart. Intresset för och användningen av sjögeografiska data ökar också successivt i till exempel forskning och miljöarbete. För det andra ska verket svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige, vilket inkluderar skapandet av en geografiskt heltäckande djupdatabas. För det tredje ska verket redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs samt svara för skötsel och tillsyn av dessa gränsers utmärkning.

Beredskapsplanering

Sjöfartsverket ska svara för beredskapsplanläggning i fråga om sjötransporter. En utgångspunkt är även förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Verket har ett gemensamt ansvar med andra myndigheter för fredstida krishantering och verket ska bidra till att samhällsviktiga transporter kan genomföras även vid allvarliga störningar på transportsystemet och vid höjd beredskap. Verksamheten omfattar bland annat risk- och sårbarhetsanalyser, utbildningar och krisövningar. Uppgiften klassificeras av Sjöfartsverket som en myndighetsuppgift.

Måluppföljning

Sjöfartsverket ska årligen bistå myndigheten Trafikanalys i dess uppdrag att redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen till regeringen. Uppgiften klassificeras av Sjöfartsverket som en myndighetsuppgift.

Behovsanpassning för funktionshindrade

Sjöfartsverket ska verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom sjöfarten. Samverkan ska ske med övriga transportmyndigheter och Handisam, som samordnar arbetet inom transporthinderpolitiken.[20] Uppgiften klassificeras av Sjöfartsverket som en myndighetsuppgift.

Kulturverksamhet

Sjöfartsverket ska planlägga, samordna och genomföra kultur- och fritidsverksamhet för sjöfolk i enlighet med bestämmelserna i ILO-konventionen (nr 163) om sjömäns välfärd till sjöss och i hamn. Verksamheten benämns vanligen sjömansservice och vänder sig till både svenskt och utländskt sjöfolk. Samarbete sker med bland annat sjömanskyrkor, kommuner, hamnar och fackliga organisationer. Verksamheten klassificeras av Sjöfartsverket som en myndighetsuppgift.

Sjötrafikinformation

Sjöfartsverkets instruktion innehåller slutligen sex huvuduppgifter inom området sjötrafikinformation. Verksamheten består av övervakning av sjötrafiken och information till fartyg och syftar till en hög trafiksäkerhet,

[20] Sjöfartsverket, Myndighetsstrategi, 2012-02-22.

ökat miljöskydd och effektivitet i sjötransportsystemet. Bland annat ska ett nationellt system för maritim information (Safe Sea Net Sweden) tillhandahållas som svarar mot EU:s system för informationsutbyte inom sjöfarten (Safe Sea Net) av övervaknings- och informationssystem för sjötrafik inom gemenskapen. Systemet övervakar fartygsrörelser och förser svenska myndigheter, svensk sjöfartsnäring och andra EU-medlemsländer med information om anlöp, farligt eller förorenat gods samt fartygsgenererat avfall. Olyckor och föroreningar ska förebyggas samt miljökonsekvenser begränsas genom effektiv informationsspridning. Verket ska också vid risk för fara i vissa havs- och kustområden bland annat omgående informera berörda medlemsstater och samråda om planerade åtgärder.

2.3.1 Huvuduppgifterna utgör nästan hela verkets verksamhet

I Sjöfartsverkets årsredovisningar redovisas verkets kostnader och intäkter enligt ovan beskrivna verksamhetskategorier. I årsredovisningen samlas dock arbetet inom områdena miljö, beredskapsplanering, måluppföljning, behovsanpassning för funktionshindrade och kulturverksamhet inom kategorin myndighetsuppgifter. Enligt företrädare för Sjöfartsverket täcker detta all den verksamhet som verket bedriver, undantaget dess arbete med forskning och innovationer (FoI). Även denna verksamhet räknas till myndighetsuppgifterna och enligt Sjöfartsverket avser regeringen att föra in den i verkets instruktion.[21] Enligt verket bedrivs ett aktivt FoI-arbete i syfte att tillgodose sjöfartsnäringens behov av forskning och innovationer, såväl nationellt som internationellt, samt för att allokera medel för de insatser som ger de mest kostnadseffektiva bidragen för att Sverige ska behålla sin roll som en ledande sjöfartsnation och för att de transportpolitiska målen ska nås.[22] Sjöfartsverket har inga särskilda anslagsmedel för forskning utan verket har beviljat medel uppemot fem miljoner kronor per år till sjöfartsforskningen. Dessa medel håller emellertid på att fasas ut.[23] Enligt företrädare för verket uppgick FoI-kostnaden till 3,5 miljoner kronor 2011 och prognosticeras till 2,3 miljoner kronor 2012. Ett framfört skäl till utfasningen är att forskningen inte finansieras med anslag utan med avgiftsintäkter, vilket verket inte anser vara rimligt.[24] Detta utgår från principiella ställningstaganden kring lämpliga finansieringskällor för olika verksamheter och är något som vi återkommer till senare i denna rapport.

---

[21] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28 och information från verket (e-post 2012-12-05).
[22] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.
[23] Statskontoret, Forskning med fokus på transporter – en väg till måluppfyllelse? (2012:31).
[24] Information från Sjöfartsverket (e-post 2012-12-05).

2.3.2 Övriga bestämmelser i instruktionen

Sjöfartsverkets instruktion anger också ett antal ramar för verket. Verksamheten ska bedrivas med huvudsaklig inriktning på handelssjöfarten, medan fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen ska beaktas. De regelverk och rutiner som verket disponerar över ska vara kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Sjöfartsverket ska vidare verka för uppfyllandet av de miljömål som riksdagen beslutat. I samband med det ska verket även kunna föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Miljöarbetet ska, enligt samråd, rapporteras till Naturvårdsverket. Sjöfartsverket ska inom sitt verksamhetsområde också tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900). Detta omfattar bland annat miljöskydd av mark- och vattenområden, skydd mot åtgärder som påtagligt kan försvåra yrkesfisket eller motverka totalförsvarets intressen och restriktioner mot bebyggelse inom kustområden och skärgårdar.

Enligt instruktionen ska Sjöfartsverket även samråda med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter för att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten. Samråd ska också ske med Försvarsmakten när det gäller utmärkning av farleder som inte tidigare är utmärkta samt vid fyrbelysning av farleder eller indragning av fyrljus inom vattenområden som utgör skyddsobjekt. Verket får överlägga med sjöfartsmyndigheter i andra länder och handlägga internationella sjöfartsärenden inom sitt ansvarsområde. Ärenden av större ekonomisk betydelse eller av utrikes- eller sjöfartspolitisk betydelse ska dock underställas regeringen. Verket får inga särskilda anslagsmedel för dessa samrådsuppgifter.

2.4 Internationella förhållanden som påverkar verket

Den helt dominerande delen av alla godstransporter till och från Sverige sker med sjötransporter. Hela 90 procent av allt gods har gått sjövägen någon del av resan.[25] Sjöfarten är också en i hög grad global näringsgren som styrs av internationella regler. De första tillkom 1914 och var tydligt inriktade mot sjösäkerhet. Med tiden har reglerna utvidgats för att bland annat omfatta miljöhänsyn utifrån nedskräpning och oljeutsläpp. Reglerna för handelssjöfarten tas sedan flera decennier tillbaka nästan uteslutande fram inom FN:s sjöfartsorganisation International Maritime Organization (IMO). De flesta EG-rättsakter på sjöfartsområdet utgår från IMO:s regelverk.[26]

Enligt propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling medför sjöfartens internationella karaktär även ett behov av att driva sektorns trafik-,

---

[25] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.

[26] Trafikverket, Godstransporter, Appendix: Kustsjöfart – Utmaningar och Möjligheter (Sjöfartsverket i samarbete med Trafikverket). Underlagsrapport till Kapacitetsutredningen (publikationsnummer 2012:119) samt Näringsdepartementets externa webbplats.

miljö- och säkerhetsfrågor i internationella fora. EU-medlemskapet innebär att de svenska reglerna kan harmoniseras med reglerna för viktiga handelspartners. Regeringen anser att det för svensk del är viktigt att knyta an till det transeuropeiska transportnätverket och påverka utbyggnaden av viktiga infrastrukturlänkar för svensk export och import.[27] Vidare bör sjösäkerhetsarbetet ha sin utgångspunkt i det internationella samarbetet, framför allt inom ramen för IMO och EU. Den övergripande målsättningen för sjösäkerhetsarbetet ska vara att säkerheten för fartyg i svenska farvatten och för svenska fartyg i andra vatten ska vara minst densamma som i andra utvecklade sjöfartsnationer. Ett fortsatt nära samarbete inom Östersjöregionen uppges också vara viktigt.[28]

Som exempel på Sjöfartsverkets internationellt betingade arbete kan nämnas att verket under 2011 medverkat i genomförandet av aktionsplanen till EU:s strategi för Östersjöområdet och arbetat för sjö- och flygräddningens långsiktiga efterlevnad av internationella konventioner, lagstiftning och fastställda målsättningar. Verket har också deltagit i olika internationella processer inom ramen för det svenska och europeiska utvecklingssamarbetet för att främja en harmonisering av sjösäkerhets- och miljöarbetet inom det maritima området. Uppdragsgivarna för den internationella verksamheten har främst varit Regeringskansliet och Sida. I huvudsak har Sjöfartsverkets egen personal utfört uppdragen medan arbetet har finansierats genom avtal med Sida.[29]

2.4.1 Sjöfartsverket påverkas i hög grad av internationella konventioner

Företrädare för Sjöfartsverket uppger att verkets samtliga verksamheter, med undantag för isbrytning, styrs av internationellt överenskomna konventioner. Den internationella regleringen varierar mellan olika områden, från att fastslå att en viss verksamhet ska förekomma till att styra hur den ska utformas. Exempelvis finns kriterier för vad som ska uppfyllas för ett säkert luft- och sjöutrymme och ett internationellt system för farledsmarkeringar (bojar, prickar, m.m.). Det är enligt Sjöfartsverket i det närmaste ogörligt att såväl få en överblick över alla internationella regleringar och standarder som påverkar verket som att uppskatta vad de innebär för verkets kostnader. Transportstyrelsen är den svenska myndighet som inför den internationellt överenskomna lagstiftningen i inhemska föreskrifter. Många regleringar har redan införts i svensk lagstiftning och andra införs successivt. Internationella regleringar har också inarbetats i Sjöfartsverkets instruktion.[30]

---

[27] Sjöfartens infrastruktur utgörs enligt prop. 1997/98:56 traditionellt av hamnar, farleder och service för att kunna utnyttja farlederna. Hamnarna uppges överlag vara kommunalt ägda.
[28] Prop. 1997/98:56.
[29] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011 och Tertialrapport II 2011.
[30] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

Sjöfartsverket menar att verket har ett väldigt begränsat utrymme att avgöra både vad som ska utföras och ambitionsnivån på den verksamhet som föranleds av internationella betingelser. Bland annat anges att Transportstyrelsen sätter sina föreskrifter ur ett strikt verksamhetsperspektiv (till exempel ur säkerhetshänseende), vilket innebär att ingen hänsyn tas till den eventuella ekonomiska belastning som kan drabba exempelvis Sjöfartsverket eller sjöfartsnäringen.[31]

Utifrån vad som ovan redovisats är det svårt för Statskontoret att bedöma den eventuella besparingspotential som Sjöfartsverket skulle kunna eftersträva genom en sänkt ambitionsnivå i efterlevnaden av internationella standarder och regleringar. Verkets ekonomiska situation ger dock skäl för verket att se över ambitionsnivån inom samtliga verksamheter för att om möjligt uppnå besparingar. Vidare finns inga internationella regleringar som begränsar Sjöfartsverkets frihet vad gäller avgiftssättning.[32]

2.5 Verkets målgrupper

Detta avsnitt baseras där inget annat anges på uppgifter från Sjöfartsverkets och andra parters webbsidor. Enligt företrädare för Sjöfartsverket utgörs verkets främsta målgrupper av transportköpare, sjöfartsnäringen, skeppsmäklare, redare, andra myndigheter och allmänheten i stort.[33] Det finns exempelvis över en miljon fritidsbåtar i Sverige och båtlivet har drygt två miljoner utövare. Sjöfartsverkets senaste treårsplan anger att kundstrukturen måste tydliggöras för att verket på ett effektivt sätt ska kunna skapa förutsättningar för en ökad konkurrenskraft för sjöfarten. I detta sammanhang nämns slutkonsumenter, speditörer, logistikföretag, mäklare, hamnar och rederier som exempel på kundkategorier.[34]

Sjöfartsverkets verksamhet ska huvudsakligen inriktas på handelssjöfarten, men också mot fritidsbåtstrafikens och fiskets intressen. Verkets samverkanspartners, intressenter, kunder och målgrupper varierar till viss del med dess olika verksamheter. Verksamheten sjömansservice omfattar exempelvis sjömän på svenska fartyg runt om i världen och på anlöpande fartyg i svenska hamnar, oavsett nationalitet. Lotsningen omfattar i allmänhet större fartyg på svenskt inre vatten (reglerat av Transportstyrelsen) och kräver samverkan med bland annat hamnar, bogserbåtar, båtmän, stuverier och andra trafikslag. Farledsavgifterna tas, med vissa undantag, ut av fartyg som lämnar och/eller hämtar gods eller passagerare i svenska hamnar. Sjö- och flygräddningen, som sker i samverkan med bland annat Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Polisen, Försvarsmakten och kommunala rädd-

---

[31] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[32] Att så är fallet har stämts av med Sjöfartsverket (e-post 2012-11-06) och Trafikanalys (intervju 2012-10-26). Däremot finns en nationell restriktion avseende Sjöfartsverkets farledsavgifter, vilket beskrivs närmare längre fram i rapporten.
[33] Intervju på Sjöfartsverket 2012-10-11.
[34] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.

ningstjänster, omfattar alla nödställda till sjöss. Den sjögeografiska informationsverksamheten producerar bland annat båtsportskort och sjökort för yrkessjöfart och fritidsbåtar samt levererar data till elektroniska navigationssystem till den officiella distributionscentralen Primar i Norge. Försäljningen av sjökortsdata sker främst till tillverkare av olika navigationsapplikationer, men även till andra användare som vill ha kundanpassad information. Därutöver har Sjöfartsverkets verksamheter betydelse för privata företag inom sjöfartsområdet, exempelvis genom vilka tjänster som upphandlas.

Som exempel på alla intresseorganisationer som i olika avseenden och utsträckning berörs av Sjöfartsverkets verksamheter och har kontakter med verket kan nämnas Sveriges Redareförening, Skärgårdsredarna, Sweboat (Båtbranschens Riksförbund), Sjöfartsforum, Sveriges Hamnar (hamnföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation), SEKO Sjöfolk och Sjöbefälsföreningen (fackförbund) samt Svenska Båtunionen.

2.6 Verkets politiska och ekonomiska mål

2.6.1 De transportpolitiska målen

Transportpolitikens övergripande mål föreslogs i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling och har gällt sedan 1998.[35] Målet formuleras som att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet fastställdes också ett antal delmål med tillhörande etappmål. De sex dåvarande delmålen ersattes dock med ett funktionsmål och ett hänsynsmål efter att riksdagen i maj 2009 bifallit propositionen Mål för framtidens resor och transporter. Dessa mål anges vara jämbördiga.[36]

Funktionsmålet (”Tillgänglighet”) syftar till att skapa tillgänglighet för resor och transporter. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Funktionsmålet preciseras bland annat som att medborgarnas resor ska förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet samt att kvaliteten för näringslivets transporter ska förbättras och stärka den internationella konkurrenskraften.

Hänsynsmålet (”Säkerhet, miljö och hälsa”) lyder fr.o.m. budgetpropositionen för 2013 som att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Målet preciseras bland annat genom att antalet

---

[35] Riksdagen ställde sig bakom såväl mål för som inriktning av transportpolitiken. Prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266 och rskr. 1997/98:267.
[36] Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken fortlöpande ska minska och att antalet allvarligt skadade ska halveras mellan 2007 och 2020 samt att Sverige bör ha en fordonsflotta som 2030 är oberoende av fossila bränslen.

Näringsdepartementet beskriver Sjöfartsverkets del av de transportpolitiska målen som att se till att sjöfart ska kunna bedrivas året runt i svenska farvatten och på samtliga svenska hamnar av betydelse under säkra och effektiva former. Sjöfartsverket ska även verka för hög säkerhet ombord på svenska fartyg samt att sjöfarten ska bli mer miljöanpassad.[37]

Enligt företrädare för Sjöfartsverket föranleder de transportpolitiska målen i sig inga aktiviteter från verket utöver de som framgår av verkets instruktion. Sjöfartsverket menar också att det finns en god överensstämmelse mellan de transportpolitiska målen och de uppgifter som anges i instruktionen. Dessa uppgifter har i sin tur brutits ner i mer operativa verksamhetsmål, enligt vilka resultatredovisning sker i verkets årsredovisningar.[38] Sjöfartsverkets operativa verksamhetsmål och resultat behandlas i kapitel 3.

2.6.2 Sjöfartsverkets ekonomiska mål

I Sjöfartsverkets senaste treårsplan och årsredovisning anges verkets överordnade ekonomiska mål som full kostnadstäckning.[39] Full kostnadstäckning innebär att intäkter och kostnader ska gå jämnt ut så att intäkterna på sikt inte överstiger statens kostnader för den vara eller tjänst som tillhandahålls. Avgiftsförordningen (1992:191) anger att målet om full kostnadstäckning gäller såvida inte riksdag eller regering har fattat beslut om annat ekonomiskt mål för verksamheten.[40] Statsmakterna har dock fattat beslut om ett annat mål än full kostnadstäckning för Sjöfartsverket. Enligt Sjöfartsverkets regleringsbrev gäller följande ekonomiska mål för den avgiftsbelagda verksamheten:[41]

- Målet för räntabilitet är att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel. (Räntabilitet är ett mått på förmågan att generera vinst för varje krona av nettotillgångarna, dvs. tillgångar minus skulder, och målet utgör således ett avkastningskrav. Begreppet skattemotsvarighet relaterar till bolagsskatten för privata och statliga bolag).
- Det långsiktiga målet för soliditeten är att den ska uppgå till minst 25 procent. (Soliditet är ett nyckeltal som anger hur stor andel av de totala

---

[37] Näringsdepartementets externa webbplats.
[38] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[39] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011 och treårsplan för 2013–2015.
[40] Riksrevisionen, Rätt avgifter? – Statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17).
[41] Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Sjöfartsverket inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

tillgångarna som är finansierade med eget kapital och således ett mått på ekonomisk stabilitet och överlevnadsförmåga).

Räntabilitetsmålet innebär att Sjöfartsverket förväntas gå med vinst och motsvarar därmed en högre målsättning än ett mål om full kostnadstäckning.[42] En möjlig förklaring till att begreppet full kostnadstäckning ändå används för att beskriva verkets övergripande ekonomiska mål är att begreppet tidigare har angetts inkludera avkastning till statsmakterna.[43] Under senare år har dock verket vare sig uppnått full kostnadstäckning eller vinst.

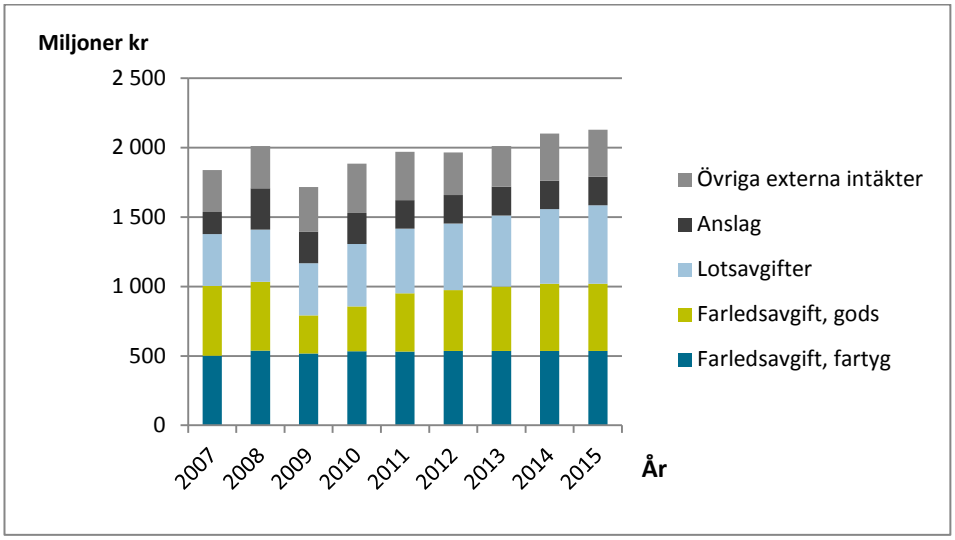
Sjöfartsverket har under senare tid aktivt arbetat för att bland annat sänka sina kostnader. I detta arbete har bland annat finanspolicy, styrkort och förändringsprogram tillämpats. Statskontoret återkommer till sådana insatser längre fram i denna rapport.

2.7 Resurser för att fullgöra uppgifterna

Som framgått av avsnitt 2.2.4 har Sjöfartsverket tre huvudsakliga intäktskällor: anslag, sjöfartsavgifter (lotsavgifter och farledsavgifter) och övriga externa intäkter. Inledningsvis i detta avsnitt presenterar vi en översikt över intäkternas utveckling över tid och sedan följer översiktliga beskrivningar av respektive intäktskategori. Därefter behandlas Sjöfartsverkets personal och materiella anläggningstillgångar. Varje intäktsslag analyseras mer i detalj i kapitel 5.

[42] Detta förhållande har stämts av med ESV och Ernst & Young.
[43] Se prop. 1986/87:100, s. 100.

Diagram 2 **Sjöfartsverkets faktiska intäkter under perioden 2007–2011, budgeterade intäkter 2012 och prognosticerade intäkter 2013–2015.**



Källa: Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015 samt årsredovisningar.

Diagramkommentarer: Diagrammet avser enbart affärsverket, även fr.o.m. att Sjöfartsverket blev koncern i slutet av 2011. I enlighet med den redovisning som hämtats från treårsplanen har Sjöfartsverkets överföringar till Transportstyrelsen avseende Sjöfartsinspektionen konsekvent dragits av från intäktsposten farledsavgift gods (gäller fr.o.m. 2009). Transfereringen till World Maritime University har dragits av från intäktsposten anslag fr.o.m. att det infördes som anslagspost 2011. Även 2009 och 2010 utfördes motsvarande transferering av Sjöfartsverket, men då som bidrag från Näringsdepartementet.

De sammantagna faktiska intäkterna varierade under perioden 2007–2011 mellan 1,7 miljarder kronor (2009) och drygt 2 miljarder kronor (2008). Enligt Sjöfartsverkets prognoser kommer intäkterna att vara högre under de närmaste åren, med toppar på omkring 2,1 miljarder kronor 2014 och 2015.

I diagrammet framgår också sjöfartsavgifternas tydliga dominans på intäktssidan. Av Sjöfartsverkets samlade intäkter utgjorde de årligen mellan 69 och 75 procent under perioden 2007–2011 och bedöms utgöra knappt 75 procent de kommande åren. Farledsavgifterna (gods- och fartygsbaserade sammantaget) stod ensamma för mellan 45 och 55 procent av de faktiska intäkterna under perioden 2007–2011 och förväntas göra så även framöver. De farledsavgifter som härrör sig till fartygens storlek (farledsavgiftens s.k. bruttodel, dvs. den del som är längst ned i diagrammets staplar) utgör den intäktspost som både har varit och fortsatt bedöms vara mest stabil över tid.

2.7.1 Anslag

Sjöfartsverkets ramanslag för budgetåret 2013 motsvarar sammantaget cirka 231 miljoner kronor. De utgörs av:[44]

- Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m.: 143 308 000 kronor
- Ersättning till viss kanaltrafik m.m.: 62 284 000 kronor
- Viss internationell verksamhet: 25 085 000 kronor

Sjöfartsverkets årliga regleringsbrev anger ett antal villkor för hur anslagen får användas. Där framgår bland annat att:[45]

- Anslaget för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. används till vissa tjänster inom Sjöfartsverkets ansvarsområde som inte finansieras via handelssjöfarten. Anslaget används för vissa kostnader för sjöräddning, farledsverksamhet, fyrar samt vissa övriga kostnader för fritidsbåtstrafiken och yrkesfisket m.m., vilka inte ska belasta handelssjöfarten. Anslaget används också till Sjöfartsverkets (årligen varierande) abonnemangsavgift till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB, dessförinnan Krisberedskapsmyndigheten) för det myndighetsgemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. År 2012 uppgick abonnemangsavgiften till drygt tre miljoner kronor.
- Från anslaget för kanaltrafik m.m. betalas bidrag till täckande av underskott för drift av Trollhätte och Säffle kanaler m.m. Anslaget får användas för utredningar med anknytning till kanaltrafiken. Anslaget får även användas som bidrag till huvudmän som fullt ut övertar ansvar för vissa farleder och kanaler som idag huvudsakligen används av fritidsbåtar eller nyttotrafik.
- Anslaget för internationell verksamhet avser en årlig transferering till Världssjöfartsuniversitetet (World Maritime University, WMU), för vilket Sverige är värdland. Till skillnad mot de båda andra anslagsposterna är detta en ren transferering där medlen bara passerar Sjöfartsverket, vilket innebär att den saknar intresse i Statskontorets myndighetsanalys.

De nuvarande ramanslagen Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. och Ersättning till viss kanaltrafik m.m. har gällt med samma belopp sedan 2009. Sjöfartsverket har under lång tid framfört till regeringen att vissa verksamheter, som i nuläget finansieras med de generella farledsavgifterna, borde falla utanför handelssjöfartens betalningsansvar och istället finansieras med ökade anslagsmedel. Detta avser främst delar av kanalverk-

[44] Prop. 2012/13:1, UO 22.
[45] Sjöfartsverkets regleringsbrev för 2012.

samheten, sjöräddningen och farledsarbetet vars nytta inte tillfaller handelssjöfarten.[46]

Anslagens utveckling under Sjöfartsverkets tid som affärsverk

Anslagsfrågan behandlades inför Sjöfartsverkets omvandling till affärsverk i regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88. Propositionen tillstyrkte Sjöfartsverkets anslagsyrkande om att dåvarande verksamheter som inte ansågs ingå i handelssjöfartens betalningsansvar även fortsättningsvis skulle anslagsfinansieras över statsbudgeten. Sjöfartsverkets yrkan om anslagsmedel för Handelsflottans kultur- och fritidsråd avslogs dock med motiveringen att verksamheten i första hand bedömdes tillfalla sjöfartens intresse.[47] Rådet lades sedermera ner och dess verksamhet övertogs av Sjöfartsverket i form av sjömansservice.

Anslagsmedlen för budgetåret 1987/88 sattes till 4,4 miljoner kronor för fartygsverksamhet och 101,4 miljoner kronor (i dåvarande prisnivå) för vad som då klassificerades som farledsverksamhet. Av detta belopp utgjordes 4,2 miljoner kronor av pris- och löneomräkning. Resterande 97,2 miljoner kronor fördelades enligt följande tabell.[48]

Tabell 1 Sjöfartsverkets anslag vid bildandet av affärsverket.

Anslag	Anslagsmedel (miljoner kronor)
Radiotjänst åt sjöfarten	2,0
Omlokaliseringskostnader	2,7
Bemanning av fyrar av regionalpolitiska skäl	1,5
Deltagande i vissa internationella organisationers arbete	1,2
Vissa kostnader för fritidsbåtstrafik och yrkesfiske	35,9
Sjösäkerhetsrådet	2,7
Bränslekostnader m.m. för isbrytning	47,0
Vissa kostnader inom det hittillsvarande ekonomiska försvaret	1,5
Särskild undersökningskommission vid sjöolyckor	0,1
Vissa kostnader för sjömansregistret	2,4
Summa anslag	***97,2***

Källa: Prop. 1986/87:100, bil. 8.

En jämförelse med Sjöfartsverkets nuvarande anslagsmedel ger dels att ovanstående anslagsposter har reducerats till två ramanslag (transfereringen till WMU undantagen), dels att beloppet totalt sett har mer än fördubblats sedan slutet av 1980-talet. Det framgår att även om grundprincipen för tilldelningen av anslagsmedel har varit konsekvent över tid, dvs. omfattar

[46] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[47] Prop. 1986/87:100, bil. 8.
[48] Ibid.

sådan verksamhet som inte anses ingå i handelssjöfartens betalningsansvar, så har de verksamheter som omfattas av anslag i viss utsträckning förändrats. Vidare går det inte att utifrån anslagsökningen hävda att Sjöfartsverkets anslagsfinansiering har ökat relativt verkets uppgifter och verksamhet, eftersom även dessa har förändrats under tidsperioden. Enligt företrädare för verket bedriver verket fortfarande arbete som relaterar till anslagsposterna om radiotjänst, internationella organisationer, fritidsbåtstrafik och yrkesfiske, isbrytning, sjömätning och ekonomiskt försvar (beredskapsarbete).[49]

Av de båda dominerande anslagsposterna 1987, vilka tillsammans utgjorde 85 procent av anslagsmedlen, kvarstår anslagsmedel för fritidsbåtstrafik och yrkesfiske medan anslagsmedel inte längre ges för isbrytning.

Sjöfartsverket menar att handelssjöfartens finansiering av verksamheter som också är anslagsfinansierade har utökats efterhand. I en fördjupad anslagsredovisning till verkets treårsplan för 2001–2003 ifrågasattes exempelvis att anslaget Ersättning för viss kanaltrafik m.m. minskades med 15 miljoner kronor i samband med att Trollhätte kanal inordnades i verket 1994 samt att anslaget Ersättning för fritidsbåtsändamål m.m. minskades med samma belopp fr.o.m. den 1 juli 1995. Sjöfartsverket menar att det sistnämnda anslaget totalt sett hade minskat nominellt med 40 eller 54 procent (beroende på om hänsyn tas till en tidigare avräkning mot stämpelskatt) från 1987 till 2000. Av verkets nuvarande verksamheter har också isbrytningens rörliga kostnader via avgifter överförts till handelssjöfarten, med motiveringen att den inriktas på denna närings behov. Sjöfartsverket föreslog också att tidigare slopade anslagsmedel för trafikgruppsgemensamma kostnader skulle återinföras om 30 miljoner kronor. Därutöver påtalades att utmärkning av och information om havsgränser bör anslagsfinansieras då det snarare utgör ett generellt samhällsvärde än ett behov som den civila sjöfarten har.[50]

Anslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. uppgick till 70,6 miljoner kronor 2007, ökade kraftigt till 211,2 miljoner kronor 2008 och sänktes därefter till nuvarande nivå (143,3 miljoner kronor). Enligt företrädare för Sjöfartsverket föranleddes höjningen av den anslagsframställan som ingick i treårsplanen för 2008–2010 samt muntlig dialog med Näringsdepartementet. I den nämnda treårsplanen framfördes att principen om anslagsfinansiering för sådant som inte anses ingå i handelssjöfartens betalningsansvar allt mer hade urholkats under senare år, med ökade kostnader för handelssjöfarten och minskat ekonomiskt utrymme för kärnverksamheten som följd. Sjöfartsverkets anslagsframställan omfattade önskemål om en ökning med 194 miljoner kronor, mot bakgrund av ökade kostnader för helikopterberedskap (beräknat till 90 miljoner kronor) samt redan tidigare obalans mellan kostnader och anslag för verksamhet omfattande fritidsbåtar,

---

[49] Information från Sjöfartsverket (e-post 2012-12-06).
[50] Sjöfartsverket, Kommentar till avsnitt 4. Anslagsredovisning i Sjöfartsverkets treårsplan 2001–2003, 2000-01-25.

skärgårdstrafik och fiske (104 miljoner kronor). Den faktiska anslagsökningen blev 140,6 miljoner kronor. Motiven till varför anslaget sedan sänktes igen 2009 var enligt Sjöfartsverket både rent budgetmässiga och att verket skulle ordna delfinansiering av helikoptertjänsterna från andra myndigheter (vilket också gjordes). Detta sammanföll dock med att kostnaderna för verksamheten kraftigt ökade på grund av finansiella svårigheter i Norrlandsflyg och omförhandling av avtal under pågående avtalsperiod (se avsnitt 4.4).[51]

Nuvarande anslag är för låga enligt Sjöfartsverket

I den senaste treårsplanen anger Sjöfartsverket att verkets anslagsmedel inte är tillräckliga utifrån verkets syn på vad som inte borde ingå i handelssjöfartens betalningsskyldighet. Anslagen ligger, enligt Sjöfartsverket, i underkant med cirka 100 till 150 miljoner kronor per år. Att ett spann anges beror enligt företrädare för verket på varierande kostnader för isvintrar och Trollhätte kanal.[52] Den del av sektorn som omfattar fritidsbåtar, skärgårdstrafik, fiske, kulturvård och andra tillkommande uppgifter anses länge ha varit drabbad av en kraftig obalans mellan tilldelade anslag och faktiska kostnader. Enligt verkets beräkningsprinciper uppgår de kostnader som bör täckas med anslag till cirka 326 miljoner kronor för 2013, medan de faktiska anslagen uppgår till cirka 206 miljoner kronor (transfereringen till WMU borträknad). Därmed uppskattas underfinansieringen till cirka 120 miljoner kronor under 2013. I treårsplanens anslagsframställan preciseras att ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. bedöms vara underfinansierat med totalt 53,6 miljoner kronor. Av detta belopp utgörs 49,4 miljoner kronor för sjö- och flygräddning och 4,2 miljoner kronor för sjösäkerhetsanordningar (till exempel för dammsäkerhet i Trollhätte kanal).[53] Ramanslaget Ersättning till viss kanaltrafik m.m. bedöms vara underfinansierat med 66,9 miljoner kronor, vilket innebär att detta anslag borde mer än dubblas enligt verket. Därutöver menar verket att även den engångskostnad om 121,5 miljoner kronor som uppstod genom förvärvet av Scandinavian Helicopter Invest AB 2011 borde täckas via anslag. Förvärvet genomfördes efter riksdagsbeslut i syfte att säkerställa den svenska sjö- och flygräddningen. Sjöfartsverket anser också att hela eller merparten av isbrytningsverksamheten bör finansieras via anslag, i likhet med vinterväghållningen på väg och järnväg. Isbrytningskostnaden är dock inte inkluderad i treårsplanens anslagsframställan.[54] Verkets bedömningar utvecklas nedan och kan sammanfattas i följande tabell:

---

[51] Sjöfartsverkets regleringsbrev för åren 2007–2012, Treårsplan 2008–2010 samt uppgifter från Sjöfartsverket (e-post 2012-12-05).
[52] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[53] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[54] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.

Tabell 2 Översikt över Sjöfartsverkets framförda bedömningar om ytterligare anslagsbehov

Ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m.	Underfinansiering 2013: 53,6 mkr (äskande)
Ramanslaget Ersättning till viss kanaltrafik m.m.	Underfinansiering 2013: 66,9 mkr (äskande)
Ersättning för bolagsförvärv (helikoptrar)	Engångsersättning: 121,5 mkr (äskande)
Isbrytning	Hel- eller delfinansiering via anslag. Varierande kostnader om cirka 190–300 mkr per år

Finansieringen av sjö- och flygräddningen

Den del i anslagsframställan som rör sjö- och flygräddningen bygger på en finansieringsmodell som Sjöfartsverket redovisade 2010 på uppdrag av regeringen. I denna redovisning konstateras att verksamhetens kostnader är starkt beroende av de målsättningar som har fastställts på området och som inte minst påverkar verkets helikopterberedskap. Verksamhetens kostnader fördelades på de olika intressentkategorierna handelssjöfart, fritidsbåtstrafik, det kommersiella flyget, allmänflyget, det militära flyget och övriga intressenter (bland annat landsting). Den totala beräknade kostnaden för denna verksamhet beräknas i den senaste treårsplanen till 344 miljoner kronor 2013 (varav helikopterberedskapen utgör 250 miljoner kronor). De samarbetsavtal som tecknats med andra intressenter om samutnyttjande av helikoptertjänsterna beräknas under 2013 ge ett bidrag på 105,7 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med knappt 100 miljoner kronor sedan 2006. Bidraget härrör till största del från Försvarsmakten (48,9 miljoner kronor) och luftfartsavgifter från den kommersiella luftfarten (”Eurocontrol”, 56,8 miljoner kronor). Övriga bidrag kommer från vissa landsting. Jämfört med nuvarande finansiering anser Sjöfartsverket att anslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. avseende räddningsverksamheten egentligen borde minskas med 28,1 miljoner kronor, medan anslagsmedel för övrig luftfart samt andra statliga brukare borde tillföras ytterligare 56,8 respektive 20,7 miljoner kronor (vilket sammantaget motsvarar den tidigare angivna underfinansieringen om 49,4 miljoner kronor).[55] Enligt företrädare för verket borde kanske även allmänflyget och all skärgårdstrafik stå för sina kostnader, men detta uppges röra sig om begränsade belopp.[56]

Finansieringen av Vänersjöfarten, fyrar och mindre kanaler

Vänerregionen hyser industriell verksamhet som enligt Sjöfartsverket är beroende av sjöfart för sin befintliga lokalisering. Verket menar också att

[55] Sjöfartsverket, Förslag till finansieringsmodell för sjö- och flygräddningstjänst, 2010-04-15 och Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[56] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

Vänersjöfarten medför den positiva effekten att vägarna avlastas från tunga transporter. Sjöfartsverket säger sig vara mycket positivt till att satsa på Vänersjöfarten på grund av dess positiva miljöeffekter och verket vill också vara delaktigt i aktiviteter som bidrar till att skapa en helhet gällande näringen kring Vänern. Verksamheten genererar dock mycket stora kostnader, bland annat för isbekämpning i Vänern, Göta älv och Trollhätte kanal. Kostnaderna för att möjliggöra handelssjöfart på Vänern året runt anges under ett normalt år uppgå till cirka 175 miljoner kronor.[57] Underfinansieringen i anslaget Ersättning för viss kanaltrafik m.m. förklaras enligt Sjöfartsverket bland annat av möjliggörandet att bedriva handelssjöfart på Vänern året runt.

Sjöfartsverket förvaltar också ett stort antal före detta bemannade fyrar och fyrplatser som är förklarade som statliga byggnadsminnesmärken med krav på omvårdnad. Kostnaden för denna verksamhet har beräknats till cirka 14 miljoner kronor per år. Antalet fyrar som har förklarats som byggnadsminnesmärken har ökat och Riksantikvarieämbetet uppges ha flera ytterligare förslag på fyrar som borde bli byggnadsminnen. Vidare anges vissa av Sveriges mindre kanaler vara de mest trafikerade farlederna i Sverige, varav (den icke betalande) fritidsbåtstrafiken står för merparten av trafiken. För 2013 beräknas kostnaden för nödvändigt muddringsarbete till knappt elva miljoner kronor.[58]

Finansieringen av isbrytningen

Sjöfartsverket har också framfört att hela eller merparten av isbrytningsverksamheten bör finansieras via anslag, i likhet med vinterväghållningen på väg och järnväg. Isbrytningskostnaden är dock inte inkluderad i treårsplanens anslagsframställan. I detta sammanhang kan tilläggas att verket har argumenterat mot att införa brukaravgifter för isbrytningsverksamheten. Med brukaravgifter avses att enskilda kunder betalar för utförda tjänster. Sjöfartsverket menar att sådana avgifter skulle medföra ett antal negativa effekter för brukare, verksamhet och Sjöfartsverkets ekonomi. Bland annat bedöms dagens svensk-finska isbrytningssamarbete omöjliggöras. Enligt Sjöfartsverket skulle brukaravgifter sannolikt leda till att fartygen skulle välja att gå på den finska sidan av Östersjön, vilket i sin tur skulle innebära en stor efterfrågeökning av finska isbrytarresurser och ett ökat behov av hjälp från svenska isbrytare. I Finland finns också negativa erfarenheter från ett tidigare system med brukaravgifter för bogsering med isbrytare. Bland annat körde fartyg som strävade mot att undvika avgiften fast i isen, varpå de behövdes skäras loss och verksamheten drabbades av effektivitetsförluster.[59]

---

[57] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[58] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[59] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015 och Konsekvenser av ett införande av brukaravgifter för isbrytningsverksamheten, PM 2012-01-19.

Trafikverkets anslagsmedel till farledsprojekt

I juni 2012 fattade riksdagen beslut om att farledsprojekt kan finansieras via Trafikverkets anslag. Enligt Näringsdepartementet omfattar de farledsprojekt som kan finansieras via Trafikverkets anslag i huvudsak investeringar som förbättrar (breddar/fördjupar) farleder och slussar. Däremot omfattas inte underhållsåtgärder. Eftersom systemet är nytt och hittills bara har omfattat ett fåtal projekt har någon egentlig praxis inte hunnit upparbetats. I praktiken rör det sig dock bara om objekt i den nationella planen.[60] Ett påbörjat projekt av detta slag rör muddring av inseglingen till Gävle hamn för att möjliggöra anlöp av större fartyg. Projektet beräknas kosta cirka 270 miljoner kronor och finansieras dels av Trafikverkets anslag, dels av Gävle kommun.[61]

Sjöfartsverket ser statliga anslagsmedel för farledsinvesteringar enligt ovan som viktiga för att uppnå ökad konkurrensneutralitet mellan transportslagen. Statliga investeringar i sjöfartens infrastruktur har tidigare finansierats via handelssjöfartens farledsavgifter och en anslagsfinansiering uppges jämställa sjöfartsprojekt med väg- och järnvägsprojekt i detta avseende.[62] Sjöfartsverket ser däremot inga eller begränsade framtida besparingsmöjligheter rörande den egna ekonomin utifrån reformen. De farledsprojekt som inte hamnar i den nationella planen, och som därmed skulle bli finansierade av Trafikverkets anslag, anges helt enkelt inte vara aktuella att genomföra annars. Som motivering framförs dels bristande resurser, dels att parallella infrastrukturinsatser bör genomföras på land för att sjöfartssatsningar av detta slag ska bli riktigt värdefulla.[63]

2.7.2 Avgifter

Sjöfartsverkets avgifter utgörs i huvudsak av lotsavgifter och farledsavgifter, vilka båda betalas av handelssjöfarten. Lotsavgifter tas ut i samband med att berörda (stora) fartyg lotsas genom vissa farleder. Farledsavgifter tas ut av fartyg som lämnar och/eller hämtar gods eller passagerare i svenska hamnar. Avgiften baseras dels på fartygens storlek, dels på mängden lastat och lossat gods. Dessa båda avgifter utgör Sjöfartsverkets dominerande intäktskällor. År 2011 uppgick exempelvis intäkterna från lotsavgifter till 465 miljoner kronor och intäkterna från farledsavgifter till 967 miljoner kronor. Därutöver har verket betydligt mer begränsade intäkter i form av kanal- och trossavgifter.

För att en myndighet ska få ta ut avgifter krävs bemyndigande från statsmakterna. Generellt ges detta, tillsammans med eventuella restriktioner, i

---

[60] Möte på Näringsdepartementet 2012-11-13.
[61] Sjöfartsverkets externa webbplats.
[62] Sjöfartsverket, Sjöfartens utveckling 2011 samt verkets externa webbplats.
[63] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

den berörda myndighetens instruktion eller regleringsbrev.[64] För Sjöfartsverkets del finns bemyndigandet för farledsavgifter i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer respektive lotsavgifter i 7 kap. 6 § fartygssäkerhetslagen (2003:364). Även av Sjöfartsverkets instruktion framgår att verket i affärsverksamheten får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Verket får även disponera inkomster från offentligrättsliga avgifter (till vilka både lots- och farledsavgifterna räknas).[65] I verkets regleringsbrev anges restriktionen att farledsavgifterna får öka med högst NPI räknat fr.o.m. 2004. Där anges även bland annat följande villkor för den avgiftsbelagda verksamheten:

- Regeringens och riksdagens allmänna riktlinje för utdelning från affärsdrivande verksamheter är en tredjedel av resultatet efter skattemotsvarighet. Utdelningen för Sjöfartsverket för verksamhetsåret 2012 kommer att fastställas av regeringen i samband med fastställandet av verkets resultat- och balansräkning för detta år. Utöver denna utdelning ska Sjöfartsverket inleverera belopp motsvarande bolagsskatt. Beloppet kommer att fastställas av regeringen i samband med fastställandet av verkets resultat och balansräkning för detta år. Sjöfartsverket får disponera det överskott som kvarstår sedan nämnda inleveranser gjorts.
- Sjöfartsverket ska utbetala viss ersättning till Stockholms hamn och Sveriges bidrag för internationell ispatrulleringstjänst i Norra Atlanten. Sjöfartsverket ska också betala Transportstyrelsen tio miljoner kronor av verkets intäkter från farledsavgifter. (Den sistnämnda betalningsskyldigheten avser ersättning för Transportstyrelsens tidigare övertagande av Sjöfartsinspektionen).
- Sjöfartsverket får använda avgiftsintäkter härrörande från sjö- och flygräddningen till kostnader för radiokommunikationssystemet Rakel.

Såväl NPI-restriktionen (införd i sin nuvarande lydelse i Sjöfartsverkets regleringsbrev för 2005) som majoriteten av de punktade villkoren ovan har varit stabila över tid.[66] Finansieringsvillkoret för Rakel infördes med regleringsbrevet för 2010; abonnemangsavgiften kan också fortsatt finansieras via anslaget för fritidsbåtsändamål m.m. (se föregående avsnitt). Betalningsskyldigheten till Transportstyrelsen omfattade betydligt större belopp för 2009 och 2010 (omkring 150 miljoner kronor per år) än för 2011 (16,5 miljoner kronor) och 2012 (10 miljoner kronor, enligt ovan).

Statskontoret tolkar ovanstående regler som att Sjöfartsverket har en stor frihetsgrad avseende vilka verksamheter som avgiftsintäkterna får finansiera,

---

[64] Uppgift från ESV (telefonsamtal 2012-11-01).
[65] Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1999. Förordningen (1998:1421) om ändring i förordningen (1995:589) med instruktion för Sjöfartsverket.
[66] Dessförinnan gällde att avgifterna fick öka med högst NPI räknat från och med 1995.

utöver de specifika utbetalningar som uttryckligen ska finansieras. Avgiftssättningen begränsas formellt sett enbart av NPI-restriktionen för farledsavgifter.

2.7.3 Övriga externa intäkter

Intäktsposten övriga externa intäkter består bland annat av uthyrnings-, uppdrags- och försäljningsintäkter samt bidrag. Konkret omfattas bland annat uthyrning av isbrytare, Försvarsmaktens och den kommersiella luftfartens delfinansiering av flygräddning, försäljning av sjökort samt uppdrag och tjänster (med fartyg och helikoptrar samt brodriftsarbete och sjögeografisk information m.m.) som utförs på internationella grunder eller åt statliga myndigheter, kommuner och hamnar etc. Enligt företrädare för Sjöfartsverket finns hög kompetens inom bland annat fyrteknik och konstruktion och tjänsterna omfattar exempelvis besiktning av felande radioutrustning.[67] Därutöver får Sjöfartsverket EU-bidrag för specifika ändamål. Till intäktskategorin räknas också fakturerade kostnader och realisationsvinster.[68]

De övriga externa intäkterna uppgick 2011 till totalt 348,8 miljoner kronor för affärsverket, vilket innebar en minskning med drygt fyra miljoner kronor från 2010 (för hela den nybildade koncernen tillkom dock också intäkter från helikopterverksamhet om knappt två miljoner kronor). Den klart dominerande intäktsposten utgjordes av uthyrningsintäkter, vilka uppgick till omkring en tredjedel av totalbeloppet. De övriga externa intäkterna behandlas mer ingående i avsnitt 5.3. Där redovisas även hur intäkterna har varierat över tid samt Sjöfartsverkets bedömningar om möjliga intäktsökningar.

2.7.4 Personal

Sedan 2001, då det skedde en stor omorganisation, har antalet anställda på Sjöfartsverket minskat med nästan 200 årsarbetskrafter. Verket står också inför en stor generationsväxling till följd av de kommande årens pensionsavgångar. Överförandet av bland annat Handelsflottans Kultur- och Fritidsråd 2007, flygräddningscentralen (ARCC) 2009 och införlivandet av bemanningen på sjömätarna 2010 innebar en ökning med cirka 75 årsarbetskrafter. Samtidigt medförde överflyttningen av Sjöfartsinspektionen till Transportstyrelsen 2009 en minskning med 160 årsarbetskrafter. I samband med att tidigare uppgifter rörande långsiktig infrastrukturplanering och riksintressen överfördes till Trafikverket 2010 gick också två medarbetare över till Trafikverket. Utöver dessa organisationsförändringar har antalet anställda minskat med omkring 110 årsarbetskrafter sedan 2001. Bolaget SMA Helicopter Rescue AB, som förvärvades hösten 2011 och bedriver helikopterburen sjö- och flygräddning på uppdrag av Sjöfartsverket, har 100 anställda på fem stationer.

---

[67] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[68] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.

Sjöfartsverkets personalkostnader varierar kraftigt mellan olika år, vilket utöver personalförändringar kan förklaras av pensionsskuldens utveckling. Under perioden 2008–2011 minskade exempelvis verkets årsarbetskrafter successivt från 1 171 till 911 samtidigt som personalkostnaden per årsarbetskraft ökade från cirka 761 000 till cirka 975 000 kronor.

2.7.5 Fartyg, flyg och annat materiel

Sjöfartsverkets materiella anläggningstillgångar motsvarade knappt 1,9 miljarder kronor vid årets slut 2011. Den största posten, knappt 1,1 miljarder kronor, utgjordes av byggnader, mark och annan fast egendom. Detta omfattar bland annat informationscentraler, lotsstationer och andra fastigheter.

Verkets skepp (fartyg och båtar) värderades vid samma tidpunkt till drygt 480 miljoner kronor. Dessa används till verkets olika verksamheter, varav ett antal har kombinerade funktionsområden. Exempelvis försågs farledsfartyget Baltica med sjömätningsutrustning under 2011. Andra sjömätningsfartyg är Jacob Hägg, Johan Månsson, Anders Bure och Petter Gedda, medan Nils Strömcrona och Ram 9 avyttrades under samma år. Isbrytarna Oden (som även används till forskningsändamål), Frej, Atle, Ale och Ymer kompletteras vid behov av inhyrda hjälpisbrytare. Fartygsflottan inkluderar även lotsbåtar, arbetsfartyg som Scandica och Fyrbyggaren samt underhållsfartyget Fyrbjörn.

Dotterbolaget SMA Helicopter Rescue AB har sju medeltunga, SAR-utrustade helikoptrar av typen Sikorsky S76, av vilka fem är utplacerade på olika baser och två fungerar som reservhelikoptrar.[69] Samtliga hyrs, varav sex av Sjöfartsverket och en av dotterbolaget.[70] I oktober 2012 tecknade Sjöfartsverket ett avtal om att förvärva sju nya räddningshelikoptrar av modellen AW139 i syfte att uppnå förbättrad sjö- och flygräddningskapacitet och säkerställa en långsiktigt hållbar sjö- och flygräddning. De nya helikoptrarna ska successivt ersätta de nuvarande från halvårsskiftet 2013 till slutet av 2014.

Därutöver förfogar verket även över fyrar, bilar och utrustning för olika ändamål (till exempel för teknisk service, sjökortsframställning och sjömätning) m.m.[71]

2.8 Finansieringen av verkets olika uppgifter

I detta avsnitt redogörs mer i detalj för hur Sjöfartsverkets olika huvuduppgifter är finansierade. En väsentlig utgångspunkt i sammanhanget är frågan om vad som bör räknas som verkets kärnverksamhet. Mot bakgrund av verkets svaga ekonomiska situation på senare tid är det också av intresse att

---

[69] SAR står för Search And Rescue.
[70] Information från Sjöfartsverket 2012-12-17.
[71] Sjöfartsverket, Tillgångsnummerförteckning, 2012-01-01.

studera vilka verksamheter som eventuellt kan sägas ligga utanför kärnverksamheten och vars fortlevnad därmed lättare skulle kunna ifrågasättas vid stora besparingsbehov.

2.8.1 Sjöfartsverkets kärnverksamhet

Sjöfartsverkets instruktion anger att verket, med ett trafikslagsövergripande synsätt, ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Instruktionen anger också ett stort antal huvuduppgifter för verket, nämligen lotsning, farledshållning, isbrytning, sjö- och flygräddning, uppgifter relaterade till miljö och funktionshindrades behov, beredskapsplanering, måluppföljning och kulturverksamhet, sjögeografisk information och sjötrafikinformation. Därutöver anges att verksamheten ska bedrivas med huvudsaklig inriktning på handelssjöfarten, medan fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen ska beaktas.

Eftersom ovan nämnda verksamheter utpekas som huvuduppgifter i den instruktion som anger verkets långsiktiga uppgifter och utgör grunden för verkets redovisning av sin verksamhet (i årsredovisningen) bör de, enligt Statskontorets bedömning, kunna betraktas som Sjöfartsverkets kärnverksamheter. Därmed kan det vara svårt att, för den helt övervägande delen av Sjöfartsverkets verksamhet, utpeka verksamheter som verket av besparingsskäl skulle kunna avstå från att bedriva med hänvisning till att de inte skulle ingå i verkets kärnverksamheter. Arkö kursgård kan nämnas som exempel på ett möjligt undantag. I den översyn av Sjöfartsverket som gjordes 2008 (härefter benämnd ”Styra rätt”) beskrevs denna kurs- och konferensanläggning som en strategisk resurs för Sjöfartsverkets utbildningsverksamhet. Utredaren föreslog dock en övergång från att bedriva utbildnings-, hotell- och restaurangverksamheten i egen regi till att upphandla dessa tjänster.[72] Enligt företrädare för Sjöfartsverket har försök gjorts att avyttra kursgården, dock utan framgång.[73] Som tidigare beskrivits har verkets arbete med forskning och innovationer (FoI) angetts utgöra den enda verksamhet som därutöver bedrivs, och även denna verksamhet kan vara aktuell att införas i verkets instruktion.

Det ska i noteras att benämningen kärnverksamhet inte per automatik styr uppgifternas utförande eller finansieringskällor, utan att de både kan utgöra och finansieras av uppdrags-, avgifts- eller anslagsverksamhet. I sammanhanget vill Statskontoret också, givet verkets prekära ekonomiska situation, betona vikten av att Sjöfartsverket ser över möjligheten att sänka ambitionsnivån för olika verksamheter för att därigenom om möjligt uppnå sänkta kostnader.

---

[72] Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53).
[73] Information från Sjöfartsverket 2012-12-17.

2.8.2 Verksamheterna finansieras från flera olika intäktskällor

I Sjöfartsverkets finanspolicy anges att verkets löpande verksamhet till övervägande del finansieras av olika former av avgifter och att finansieringen kan indelas i fem huvudområden:[74]

- Sjöfartsavgifter (lotsavgifter och farledsavgifter)
- En route-avgifter (så kallade Eurocontrolavgifter från den kommersiella luftfarten till Sjöfartsverkets flygräddning)
- Försäljnings- och uppdragsintäkter (bland annat försäljning av sjökort samt uppdrag inom sjömätning och sjögeografisk information)
- Anslag på statsbudgeten
- Bidrag från EU och andra myndigheter för specifika ändamål (bland annat EU-medel för sjömätning inom projektet MonaLisa)

I nedanstående tabell kopplas Sjöfartsverkets verksamheter till anknytbara finansieringskällor enligt verkets faktiska intäkter under 2011. Exempelvis redovisas verkets uthyrningsintäkter för isbrytare inom verksamheten isbrytning och lotsavgifterna inom lotsningsverksamheten. Sjöfartsverkets dominerande intäktskälla utgörs dock av farledsavgifter, vilka i olika grad subventionerar all verksamhet på verket. Farledsavgifterna är inte direkt kopplade till någon enskild huvuduppgift, utan tas ut av fartyg som lastar och/eller lossar gods respektive hämtar och/eller lämnar passagerare i svenska hamnar.

Statskontoret väljer här att fördela ut farledsavgifterna i proportion till de minusresultat som Sjöfartsverket har angett under respektive verksamhets rörelseresultat i årsredovisningen för 2011. Det minusresultat som därefter återstår presenteras i tabellens sista kolumn. Det bör påpekas att Sjöfartsverket har framfört farhågor om att denna bild riskerar att bli missvisande. För det första anser verket, i enlighet med vad som har redovisats i avsnitt 2.7.1, att det är vissa specifika verksamheter som är underfinansierade via anslagsmedel. För verksamheterna farleder samt sjö- och flygräddning i tabellen har Sjöfartsverket äskat högre anslag. Därutöver har verket också diskuterat finansieringen av isbrytningsverksamheten. För det andra inkluderas inte Sjöfartsverkets samtliga kostnader i de berörda verksamheternas rörelseresultat i årsredovisningen, utan detta exkluderar finansiella kostnader samt den finansiella delen av pensionsskulden.[75]

Med detta sagt vill ändå Statskontoret skapa en överblick över Sjöfartsverkets samlade intäkter under verksamhetåret 2011 utifrån ovan nämnda fördelning av farledsavgifter samt övriga intäkter i syfte att åskådliggöra verkets finansiering av olika verksamhetsdelar. Statskontoret återkommer

---

[74] Sjöfartsverkets Finanspolicy, 2011-09-21.
[75] Information från Sjöfartsverket 2012-12-17, 2012-12-19 och 2012-12-21.

sedan till verkets finansieringsformer och anslagsäskande i slutet av detta kapitel.

Tabell 3 **Sjöfartsverkets huvuduppgifter och verksamheternas finansiering 2011. Proportionerlig fördelning av intäkter från farledsavgifter gentemot respektive verksamhets rörelseresultat.**

	Intäktskällor/finansiering				
Huvuduppgift	**Anslag**	**Bidrag m.m.**	**Uthyrning, uppdrag och försäljning**	**Avgifter**	**Rörelse-resultat efter fördelning av farleds-avgifter**
Lotsning			Intäkter för hyror och arrenden.(3,0 mkr). Uppdrags-intäkter för för-ordnad lots (för farledsdispens), lotsbåtstjänster (till exempel sprida aska), öppensjölotsning och konsulttjäns-ter (till exempel vid simuleringar). (5,1 mkr).	Lotsavgifter (464,7). Subventione-ring av farleds-avgifter (167,1 mkr).	-11,6 mkr
Farleder	Ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåts-ändamål m.m. (14,9 mkr). Ramanslaget Ersättning till viss kanaltrafik m.m. (62,3 mkr).	EU-medel för specifika projekt (till exempel MonaLisa). (8,3 mkr). Övrigt. (3,8 mkr).	Intäkter för hyror och arrenden. (2,9 mkr). Uppdragsintäkter för sjömätning, underhåll m.m., intäkter för bro-öppningar (från Trafikverket) och vidareförsäljning av el etc. (27,3 mkr).	Kanalavgifter för fritidsbåtar i vissa kanaler samt tross-avgifter (för fastbindning av fartyg vid lotsbyte i Vänern och Södertälje). (3,2 mkr). Subventione-ring av farleds-avgifter (259,2 mkr).	-18,0 mkr
Sjö- och flygräddning	Ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåts-ändamål m.m. (110,2 mkr)	Övrigt. (0,9 mkr).	Intäkter från heli-koptertjänster (från Försvars-makten, kommu-ner och landsting m.fl.). (47,2 mkr). Eurocontrol-avgifter. (55,2 mkr).	Subventione-ring av farleds-avgifter (92,9 mkr).	-6,5 mkr

Isbrytning		Övrigt. (1,7 mkr).	Uthyrning av isbrytare. (103,4 mkr). Tjänster med fartyg (till exempel till universitet). (4,0 mkr).	Subventionering av farledsavgifter (274,9 mkr).	-19,1 mkr
Sjögeografisk information		Medel från Miljödepartementets anslag. (10,0 mkr). EU-medel m.m. (0,7 mkr). Övrigt. (1,0 mkr).	Försäljning och royalty sjökort (24,6 mkr). Övriga uppdrag. (4,2 mkr).	Subventionering av farledsavgifter (45,3 mkr).	-3,1 mkr
Sjötrafikinformation		Ersättning från Danmark för sjösäkerhetssamarbete i Öresund. (1,1 mkr). Övrigt. (0,1 mkr).	Intäkter för nyttjanderätter. (0,1 mkr).	Subventionering av farledsavgifter (53,6 mkr).	-3,7 mkr
Myndighetsuppgifter (miljö, beredskapsplanering, måluppföljning, behovsanpassning för funktionshindrade och kulturverksamhet)		Ersättning från Sida för internationellt arbete (3,1 mkr) och MSB för krisberedskap (0,8 mkr). EU-medel för specifika projekt (2,3 mkr).	Intäkter från sjömansservices verksamhet (från rederier och enskilda sjömän). (6,2 mkr). Intäkter för kustradion (4,9 mkr).	Subventionering av farledsavgifter (58,0 mkr).	-4,0 mkr

Källa: Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011 samt avstämningar med Sjöfartsverket.

Tabellkommentarer: Statskontorets fördelning av Sjöfartsverkets farledsavgiftsintäkter har skett proportionerligt gentemot redovisat minusresultat för respektive verksamhets rörelseresultat i årsredovisningen för 2011. Posten övrigt under bidrag m.m. är ett samlingsnamn för bland annat specifika projektbidrag och skadestånd.

Som framgår av tabellen är Sjöfartsverkets samtliga verksamheter på gruppnivå blandfinansierade av anslag, bidrag, avgifts-, uthyrnings-, uppdrags- och/eller försäljningsintäkter. Enligt Sjöfartsverket innebär detta dock i sig inte något (betydande) problem, då man anser sig ha en ändamålsenlig organisation som tydligt särskiljer den tjänsteproducerande verksamheten från

myndighetsuppgifter, styrande och stödjande funktioner.[76] Enligt företrädare för verket bidrar således verkets öppenhet kring kostnader och intäkter inom varje verksamhetsdel till att gränsen mellan anslagsfinansiering och annan finansiering samt gränserna mellan tjänsteproduktion och myndighetsuppgifter tydliggörs. Såväl externa som interna kostnader hänförs via kontering till rätt verksamhet, vilket bland annat baseras på personalens tidredovisning. Denna transparens anges tillsammans med affärsverksformen också skapa ett tryck på effektivitetsförbättringar.[77]

Det sammantagna minusresultatet år 2011 för verksamheternas rörelseresultat var 1 017 miljoner kronor exklusive intäkter från farledsavgifter. Efter proportionerlig fördelning av verkets intäkter från farledsavgifter (knappt 951 miljoner kronor 2011) på dessa verksamheter återstår ett sammantaget minusresultat om 66 miljoner kronor före finansiella poster.[78] Fördelat på ovan beskrivna vis utgjorde farledsavgifterna hela 98 procent av intäkterna inom sjötrafikinformation, 77 procent inom myndighetsuppgifter, 72 procent inom isbrytning, 68 procent inom farleder, 53 procent inom sjögeografisk information, 30 procent inom sjö- och flygräddning respektive 26 procent inom lotsning 2011. I tabellen framgår också att uthyrningen av isbrytare utgjorde verkets största intäktskälla efter avgifts- och anslagsintäkterna. Det enda som inte redovisas i tabellen är verksamhet av mer administrativ karaktär, vilken förutom av farledsavgifter finansieras av intäkter för Arkö kursgård, uthyrning av fritidshus och andrahandsuthyrning av lokaler. I Sjöfartsverkets årsredovisning fördelas däremot de intäkter och kostnader som härrör från denna verksamhet på de olika verksamhetsområdena i tabellen.[79]

Sjöfartsverkets instruktion har reviderats sedan 2008

Den instruktion för Sjöfartsverket med nuvarande författningsnummer (SFS 2007:1161) som trädde i kraft den 1 januari 2008 har reviderats vid ett tiotal tillfällen under den senaste femårsperioden.[80] Den grundläggande uppgiften att verket ska verka för uppfyllandet av de transportpolitiska målen har kvarstått, medan ett tidigare utpekat sektorsansvar för sjöfarten kom att ersättas med formuleringen att verket ska ha ett trafikslagsövergripande synsätt. Av Sjöfartsverkets huvuduppgifter kvarstår ett tiotal i sina ursprungsformuleringar, medan uppgiften att bistå Trafikanalys i uppföljningsredovisningen av de transportpolitiska målen har tillkommit. Vidare upphävdes verkets tidigare samråds- och samordningsuppgifter för transporter av farligt gods den 1 januari 2009 i samband med att normgivning och tillsyn av

---

[76] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.
[77] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[78] Resultatet efter finansiella poster, bland annat nedskrivning av finansiella anläggningstillgångar, var minus 210,6 miljoner kronor. Se vidare kapitel 3 och 4.
[79] Information från Sjöfartsverket (e-post 2012-11-14) och intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[80] Den tidigare instruktionen trädde i kraft 1995 (SFS 1995:589).

hamnskydd överfördes till den nybildade Transportstyrelsen. Vid samma tidpunkt övertog Transportstyrelsen även Sjöfartsverkets verksamhet rörande sjöfartsinspektion, vilket har medfört att Sjöfartsverket har utbetalat ersättning till Transportstyrelsen om sammantaget 325,5 miljoner kronor under perioden 2009–2012. Fr.o.m. 2013 upphör dessa utbetalningar.

2.9 Gränsdragning mellan anslags- och avgiftsfinansiering i verkets verksamheter

Så vitt Statskontoret kan bedöma finns få bindande regler för när statliga verksamheter ska vara finansierade med anslag (dvs. med skattefinansiering) respektive avgifter, åtminstone med relevans för Sjöfartsverkets nuvarande verksamhet. Med bindande regler avses att de i alla sammanhang och på alla nivåer måste tillämpas. Enligt företrädare för Ekonomistyrningsverket handlar istället valet av finansieringsform i huvudsak om vad som bedöms vara lämpligt ur finansiellt och/eller styrmässigt perspektiv från fall till fall, exempelvis utifrån fördelningsmässiga effekter. Några principer som ändå finns är att polis, försvar, undervisning och rättsväsende bör vara anslagsfinansierade eftersom dessa verksamheter inte kan riskera att vara styrda av avgiftsintäkter. Andra exempel är att finansiering av tillsyn som rör näringslivet bör ske från berörda tillsynsobjekt och att miljöarbete bör betalas av förorenarna.[81] Bortsett från det sistnämnda har dock dessa principer ringa betydelse i Sjöfartsverkets fall, i synnerhet efter att Sjöfartsinspektionen överfördes till Transportstyrelsen. Även om det således tycks finnas få bindande generella regler för vilka finansieringsformer som ska användas för olika verksamheter, så är dock statsmakternas beslut om finansieringsformen i det enskilda fallet bindande för berörd myndighet.

2.9.1 Principen om motprestation vid avgiftsfinansiering

Den proposition som behandlade anslagsfrågan inför Sjöfartsverket bildande som affärsverk 1987 uttryckte att anslag finansierar verksamhet som inte ska inkluderas i handelssjöfartens betalningsansvar. Sjöfartsverkets argumentering för ökade anslagsmedel utgår i huvudsak från detta, vilket också går i linje med den s.k. motprestationsprincipen för avgiftsfinansiering.

Denna princip säger att en avgift bör motsvara en eller flera motprestationer från statens sida (gentemot dem som betalar avgiften). Enligt Ekonomistyrningsverket utgör begreppet motprestation själva nyckelordet i definitionen av begreppet avgift. Avgifter kan i detta hänseende jämföras mot skatter,

---

[81] Statskontorets litteraturgenomgång har bland annat omfattat Statskontoret 1976:22, Myndighet, stiftelse eller Aktiebolag, Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147), Statskontoret 2002:3, Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? samt Ekonomistyrningsverket, Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17). Avstämningar har också skett med ESV.

vilka kan definieras som ett tvångsbidrag från det allmänna utan direkta motprestationer.[82] Ett av argumenten för avgiftsbeläggning är att den som utnyttjar en statlig verksamhet också bör betala för den, då såväl produkt som målgrupp kan identifieras och den sistnämnda inte omfattar hela skattekollektivet.[83]

Den så kallade Avgiftsutredningen angav att en avgift helt eller delvis ska täcka statens kostnader för motprestationen.[84] Det finns dock även fall då avgifterna kan överstiga statens kostnader, nämligen där verksamheten har ett vinstsyfte. Enligt Ekonomistyrningsverket kräver sådan vinstsyftande prissättning bemyndiganden från riksdagen, vilket som tidigare angetts finns i lagtext i Sjöfartsverkets fall.[85] Statskontoret kan konstatera att för Sjöfartsverkets vidkommande omfattar lotsavgifterna en mer specifik motprestation (lotsning) än farledsavgifterna, vilka i olika utsträckning subventionerar all kärnverksamhet inom verket. Vidare förutsätter verkets vinstmål att avgifterna beräknas i syfte att mer än täcka kostnaderna för motprestationerna, givet att verket inte går med vinst genom sina andra verksamheter.

Ekonomistyrningsverket har i handledningar för hur avgifter ska beräknas närmare definierat vad som kan ses som direkta och indirekta kostnader. Direkta kostnader kan direkt hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten, exempelvis personalkostnader. Indirekta kostnader avser kostnader som är gemensamma för olika verksamheter inom myndigheten, exempelvis lokaler som används av både avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet.[86]

2.9.2 Motprestationsprincipen tillämpad på Sjöfartsverkets verksamheter

I det följande redogörs för Sjöfartsverkets syn på hur motprestationsprincipen tillämpas, respektive borde tillämpas, som grund för verkets anslag. Diskussionen fokuserar på verksamheterna lotsning, farleder, sjö- och flygräddning samt isbrytning med anledning av att de utgör merparten av Sjöfartsverkets verksamhet. Avslutningsvis behandlas även verkets farledsavgifter eftersom de är så centrala för dess ekonomi och subventionerar all kärnverksamhet. Övriga verksamheter behandlas mer översiktligt.

Lotsning

Enligt Statskontorets bedömning motsvarar Sjöfartsverkets lotsavgifter i hög grad principerna om att den som utnyttjar en statlig verksamhet bör betala

---

[82] Ekonomistyrningsverket, Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17) och Avgifter (SOU 2007:96).
[83] Ekonomistyrningsverket, Att styra avgiftsbelagd verksamhet (ESV 2000:21).
[84] Avgifter (SOU 2007:96).
[85] Ekonomistyrningsverket, Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17).
[86] Ekonomistyrningsverket, Att styra avgiftsbelagd verksamhet (ESV 2000:21) och Sätt rätt pris! En handledning i prissättning och kalkylering för statliga myndigheter (ESV 2001:11).

för den, att en avgift ska motsvara en specifik motprestation från statens sida och att denna står i någorlunda proportion till den avgiftsbelagda verksamhetens kostnader. Avgiftssystemet är också väl etablerat i den bemärkelsen att det har funnits en längre tid och att berörda parter borde ha god kännedom om systemet. Därutöver har möjligheten att låta lotsverksamheten särskiljas från Sjöfartsverket för att istället upphandlas på entreprenad tidigare belysts, med slutsatsen att det saknas förutsättningar för en sådan marknad.[87]

Sjöfartsverket strävar efter att genom successivt höjda lotsavgifter uppnå full kostnadstäckning för lotsverksamheten, vilket Statskontoret finner lämpligt. Detta bör enligt Statskontoret också inkludera verksamhetens omkostnader så att ingen subventionering måste ske från farledsavgifter för denna verksamhet (däremot inbringar lotsningen också vissa övriga intäkter, se tabell 3). Enligt Sjöfartsverkets senaste treårsplan uppgår kostnadstäckningen till cirka 85 procent då omkostnader inräknas.[88]

Farleder

Till Sjöfartsverkets farledsverksamhet hänförs det totala beloppet från ramanslaget Ersättning till viss kanaltrafik m.m. Anslaget bedöms dock av verket vara underfinansierat med 66,9 miljoner kronor för 2013, enligt redovisning i avsnitt 2.7.1. Som motiv anges det vara mycket kostsamt att bedriva sjöfart året runt på Vänern, bland annat till följd av isbekämpning på sjön samt dess tillhörande kanaler. Den höga ambitionen med året runtsjöfart uppges vara kopplad till andra hänsyn utöver handelssjöfartens, så som den lokala industrin och positiva miljöaspekter. Vidare anser sig verket vara belastat av förvaltningsansvar för obemannade fyrar och fyrplatser samt drift av ett antal kanaler med hög frekvens på fritidsbåtstrafiken, vilken inte betalar för verksamheten. Därutöver har Sjöfartsverket bedömt att den del av anslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. som tillfaller farledsverksamheten är underfinansierad med 4,2 miljoner kronor avseende sjösäkerhetsanordningar, som exempelvis är avsedda att motverka översvämningar i Göteborg.

Att Sjöfartsverket äskat om ytterligare anslagsmedel på detta område synes främst motiveras utifrån motprestationsprincipen för avgiftsfinansiering, eftersom handelssjöfarten belastas med avgifter vars nytta tillfaller andra grupper så som lokala intressen och allmänheten i form av bland annat fritidsbåtstrafik. I sammanhanget vill Statskontoret dock påpeka att ett alternativ till ökade anslagsmedel skulle kunna vara att söka utforma ett lämpligt intäktssystem från fritidsbåtstrafiken.

Här kan också tilläggas att utredningen Styra rätt föreslog att en gradvis ökad upphandling skulle ersätta Sjöfartsverkets egen drift och underhåll av

---

[87] Statskontoret, Lotsning på entreprenad (2007:18), på uppdrag av Lotsutredningen (N2006:13).
[88] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.

farleder.[89] Statskontoret har inte samlat in något eget underlag på detta område.

Sjö- och flygräddning

Sjöfartsverkets syn på finansieringen av sjö- och flygräddningen har relativt ingående presenterats i avsnitt 2.7.1. Verket har bland annat tagit fram en finansieringsmodell för verksamheten på uppdrag av regeringen. Efter fördelning av verksamhetens kostnader på olika intressentkategorier har verket gjort bedömningen att verksamheten är underfinansierad med 49,4 miljoner kronor för 2013, något som handelssjöfarten för närvarande bekostar via farledsavgifterna. Underfinansieringen skulle möjligtvis delvis kunna lösas genom att de som i dagsläget inte betalar någonting för verksamheten men som har nytta av den, dvs. bland annat fritidsbåtstrafik och allmänflyg, bekostar en del av verksamheten. För detta krävs dock utformning av nya avgiftssystem eller andra former för att inhämta bedömda belopp från de berörda målgrupperna.

Här kan också tilläggas att utredningen Maritim samverkan från 2012 rekommenderade regeringen att överväga att på sikt överföra huvudmannaskapet för sjö- och flygräddning till Kustbevakningen och att Försvarsmakten skulle återfå ett ansvar för att tillhandahålla räddningshelikoptrar.[90] En naturlig följd om ett sådant förslag skulle genomföras torde vara att sjö- och flygräddningen åtminstone i huvudsak skulle bli anslagsfinansierad, vilket om inte annat åskådliggör flexibiliteten i statens val av finansieringsformer.

Utöver den årliga underfinansieringen av räddningsverksamheten äskar Sjöfartsverket ersättning i form av ett engångsbelopp för den kostnad om 121,5 miljoner kronor som uppstod genom förvärvet av Scandinavian Helicopter Invest AB 2011 för att säkerställa den svenska sjö- och flygräddningen.

Isbrytning

Isbrytningsverksamheten skiljer sig från ovan behandlade verksamheter, för vilka Sjöfartsverket äskar ökade anslagsmedel utifrån att verksamheternas nytta tillfaller andra målgrupper än handelssjöfarten. Vid affärsverkets bildande 1987 utgick ett betydande anslag för isbrytningens bränslekostnader m.m., som med tiden upphört utifrån att verksamheten anses vara inriktad mot handelssjöfarten. Enligt företrädare för Sjöfartsverket finns förvisso visst allmänintresse i form av varu- och biltransporter till sjöss.[91] Här tar emellertid Sjöfartsverkets argumentation sin utgångspunkt i principen om konkurrensneutralitet mellan olika transportslag, utifrån vilken verket ifrågasätter varför vinterväghållningen saknar anslagsfinansiering till sjöss

---

[89] Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53).
[90] Maritim samverkan (SOU 2012:48).
[91] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

till skillnad mot såväl väg som järnväg.[92] Mot denna bakgrund anser verket att den ordinarie isbrytningen borde vara helt eller delvis anslagsfinansierad istället för att belasta handelssjöfarten.[93] Med ordinarie isbrytning avses den verksamhet som inte genomförs som uppdrag efter specifika önskemål.

Sjöfartsverket har också utrett frågan om det vore möjligt att införa ett system med brukaravgifter, med slutsatsen att ett sådant system skulle medföra alltför negativa effekter, bland annat för det svensk-finska samarbetet. Därmed torde endast tre tänkbara finansieringslösningar kvarstå för de kostnader som inte kan täckas med de relativt stora intäkterna från främst verkets uthyrning av isbrytare (se tabell 3), nämligen fortsatt avgiftsfinansiering (via farledsavgifterna), anslagsfinansiering eller en kombination av dessa. Kostnaden för den svenska isbrytarservicen har en mild isvinter bedömts uppgå till cirka 190 miljoner kronor, en normal isvinter till cirka 230 miljoner kronor och en svår isvinter till uppemot 300 miljoner kronor.[94]

Vad gäller uthyrningen av isbrytare framför Sjöfartsverket att det finns en större efterfrågan än vad verket tillgodoser. Detta beror på restriktioner gentemot verksamhet rörande oljeprospektering (se avsnitt 5.3).

Övriga verksamheter

Sjöfartsverket har, åtminstone i nutid, inte argumenterat för ökade anslagsmedel för andra verksamheter än isbrytning, farleder samt sjö- och flygräddning. Enligt företrädare för Sjöfartsverket har man generellt inte fokuserat på anslagsfinansiering för myndighetsuppgifterna eftersom den verksamhet som bedrivs på avdelningen Samhälle anses komma handelssjöfarten till del förr eller senare.[95]

I sammanhanget vill Statskontoret också tillägga att det framstår som rimligt att handelssjöfarten bekostar verkets miljörelaterade arbete utifrån principen om att sådana kostnader ska belasta förorenarna. Vidare bedömde statsmakterna i samband med att affärsverket bildades att verksamheten sjömansservice, tvärtemot Sjöfartsverkets ställningstagande, inte var aktuell för anslagsfinansiering med motiveringen att verksamheten i första hand tillfaller sjöfartens intressen. Enligt Statskontoret framstår det också som rimligt att den varuproduktion som tydligt vänder sig till vissa målgrupper bekostas av berörda grupper, så som båtsportskort och sjökort för yrkessjöfart och fritidsbåtar.

---

[92] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015, Konsekvenser av ändrad finansiering av isbrytningsverksamheten, PM 2011-08-29 och Konsekvenser av ett införande av brukaravgifter för isbrytningsverksamheten, PM 2012-01-19.
[93] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[94] Trafikverket, Godstransporter, Appendix: Kustsjöfart – Utmaningar och Möjligheter (Sjöfartsverket i samarbete med Trafikverket). Underlagsrapport till Kapacitetsutredningen (publikationsnummer 2012:119).
[95] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

I avsnitt 2.7.1 framgick att även om grundprincipen för tilldelningen av anslagsmedel har varit konsekvent över tid, dvs. omfattar sådan verksamhet som inte anses ingå i handelssjöfartens betalningsansvar, så har de verksamheter som omfattas av anslagsmedel i viss utsträckning varierat. Exempelvis fick Sjöfartsverket vissa anslag för internationell verksamhet och beredskapsarbete vid affärsverkets bildande 1987. Som inledningsvis angavs i detta avsnitt handlar valet av finansieringsformer inom statlig verksamhet i huvudsak om vad som bedöms vara lämpligt ur finansiellt och/eller styrmässigt perspektiv från fall till fall. I slutänden förefaller anslagsfrågan därmed handla om två huvudfrågor som båda faller på statsmakternas bord: vilka finansieringsprinciper som anses lämpliga att tillämpa samt det statsfinansiella utrymmet att tillämpa dem.

Farledsavgifter

Sjöfartsverkets farledsavgifter utgör verkets dominerande intäktskälla och de subventionerar samtliga verksamhetsdelar inom verket. I likhet med lotsavgifterna finns också för farledsavgifterna ett etablerat avgiftssystem. Något behov av att revidera själva systemet torde därför inte föreligga.

Givet det vinstmål som regeringen har beslutat för Sjöfartsverket är den stora frågan snarare vilka kostnader som farledsavgifterna ska överstiga för att bidra till vinst för Sjöfartsverkets totala verksamhet och därmed vilka avgiftsnivåer som verket bör sätta. Å ena sidan menar Sjöfartsverket alltså att sjöfartsnäringen inte bör belastas för kostnader vars nyttor i mer eller mindre utsträckning tillfaller andra (så som sjöräddning av allmänheten och farleder för fritidsbåtstrafik) och heller inte för verkets pensionsskuld (vilken behandlas längre fram). Å andra sidan har Ekonomistyrningsverket definierat personalkostnader som direkta kostnader som kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten, vilket skulle kunna motivera att avgiftsintäkterna även bör täcka verkets kostnader för pensionsskulden. Framför allt är Sjöfartsverket ett affärsverk med ett vinstdrivande mål.

3 Sjöfartsverkets resultat

Sjöfartsverkets resultat kan delas in i en verksamhetsdel och en ekonomisk del. I detta kapitel kommer, i linje med de avgränsningar vi gjort, det verksamhetsmässiga resultatet – dvs. Sjöfartsverkets prestationer – bara att redovisas översiktligt. I fokus står det ekonomiska resultatet eftersom det är här som Sjöfartsverket har problem. I kapitel 4 går vi igenom ett antal av Sjöfartsverkets större kostnadsposter under senare år och i kapitel 5 presenteras Sjöfartsverkets intäkter av anslag, uppdrag och avgifter mer i detalj.

3.1 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Växande underskott

Sjöfartsverket når inte de ekonomiska resultatmål som regeringen satt upp och verket uppvisar ett negativt resultat efter finansiella poster de senaste tre åren. Från positiva resultat fram till 2008 har situationen gradvis försämrats, i synnerhet för 2011, då resultatet efter finansiella poster var drygt minus 200 miljoner kronor. Det egna kapitalet har successivt minskat sedan 2009 och de likvida medlen har stadigt minskat det senaste fyra åren.

Stabila intäkter

Huruvida Sjöfartsverkets ekonomiska situation är allvarlig är en bedömningsfråga. Helt klart är att den har försämrats sedan 2007. Intäkterna har, med undantag för 2009, varit relativt stabila och legat på en nivå mellan 1,8 och knappt 2 miljarder kronor. Det som varit problematiskt är att Sjöfartsverkets kostnader, med undantag för 2008, inte täckts av intäkterna. Samtidigt har Sjöfartsverket haft en viss reserv i sina banktillgodohavanden.

Ökade kostnader

De främsta skälen till underskotten i Sjöfartsverkets ekonomi är att verket inte har tagit ut de avgifter man haft möjlighet till. Därtill har verket inte haft den underliggande ekonomiska stabiliteten för att kunna bygga upp en buffert som kunnat göra det möjligt att hantera ränteutvecklingen på pensionsskulden och hårdare isvintrar utan kraftiga underskott. Därtill har mer engångsvisa kostnader som nedskrivning av aktier i dotterbolag och ändrade beräkningsgrunder för pensionsskulden tillkommit som ytterligare försämrat resultatet.

3.2 Verkets ekonomiska resultat

Sjöfartsverket ekonomiska läge har varit en av huvudorsakerna till att vi gör en myndighetsanalys. I detta avsnitt presenterar vi uppgifter som visar om-

fattningen av de ekonomiska problem som Sjöfartsverket står inför.[96] I kapitel 4 och 5 ges en mer ingående analys av Sjöfartsverkets kostnader respektive intäkter.

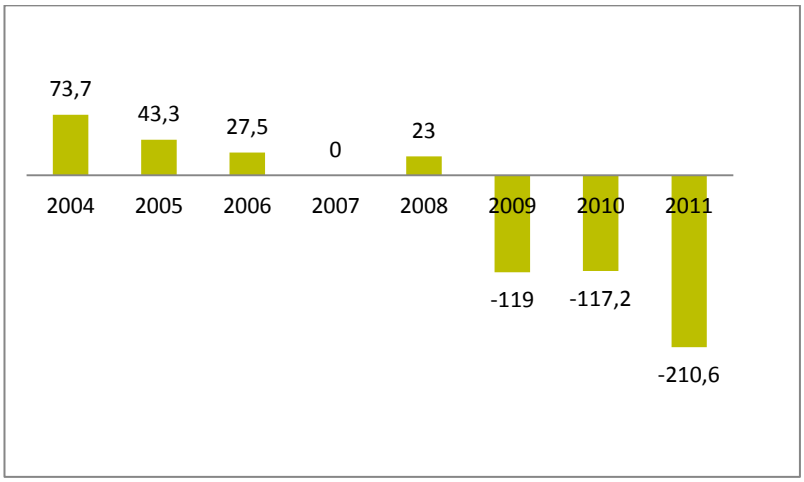
Regeringen har ställt upp två mål för Sjöfartsverkets ekonomiska resultat:

- Målet för räntabilitet är att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel. Räntabilitet är ett mått på effektiviteten att generera vinst för varje krona av nettotillgångarna (tillgångar minus skulder) och målet utgör således ett avkastningskrav.
- Det långsiktiga målet för soliditeten är att den ska uppgå till minst 25 procent. Soliditet är ett nyckeltal som anger hur stor andel av de totala tillgångarna som är finansierade med eget kapital och således ett mått på ekonomisk stabilitet och överlevnadsförmåga.

3.2.1 Sjöfartsverket går med underskott

Sjöfartsverket har haft ett negativt resultat de senaste tre åren. Från positiva resultat fram till 2008 har situationen gradvis försämrats, i synnerhet för 2011, då årets resultat var drygt minus 200 miljoner kronor.

Diagram 3 Sjöfartsverkets resultat (Mkr)[97]



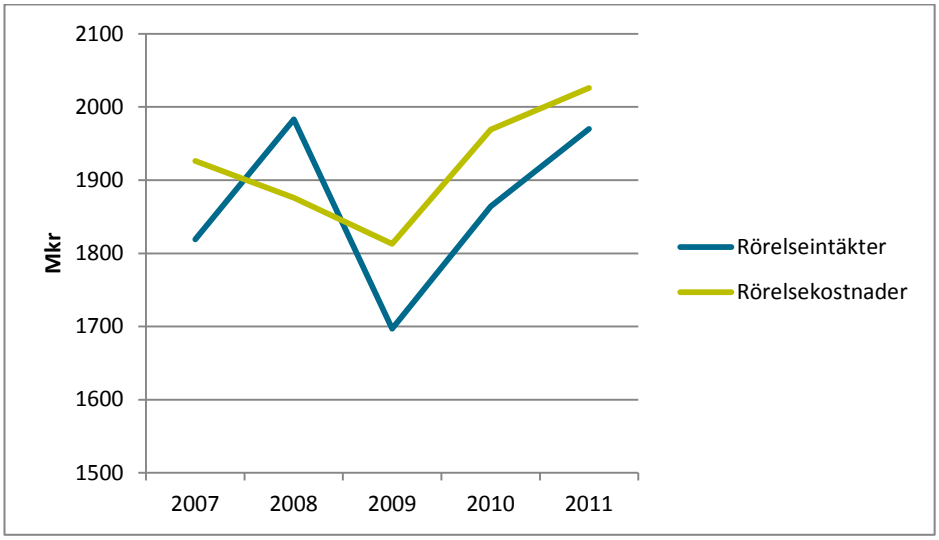
Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

[96] Där inget annat anges baseras detta stycke på Sjöfartsverkets årsredovisningar för åren 2007–2011 och på prognoser för 2012 i Sjöfartsverkets delårsrapport januari–juni 2012.
[97] Det bör noteras att diagrammet visar årets resultat efter finansiella poster och bokslutsdispositioner. Att resultatet kunde hållas på noll år 2007 beror på att Sjöfartsverket kunde balansera ett kraftigt minusresultat med de positiva värden man hade kvar i resultatutjämningsfonden. Från 2009 och framåt har resultatutjämningsfonden i stort sett varit tömd vilket också visas av att årets resultat efterhand försämrats.

I oktober 2012 fastställde Statens tjänstepensionsverk (SPV) de ränteantaganden som ska gälla för pensionsskulden. Sjöfartsverket befarar att realränteutvecklingen under 2012 kommer att medföra att förändringen i pensionsskulden kommer att uppgå till uppemot 160–170 miljoner kronor. Realränteutvecklingen styr vilka antaganden som görs när det gäller avkastningen på det avsatta pensionskapitalet (pensionsskulden). En låg ränta innebär lägre avkastning på kapitalet och därmed en högre värdering av pensionsskulden. Dagens låga ränta innebär därmed också högre pensionskostnader för Sjöfartsverket.[98] Detta innebär således att det prognostiserade resultat för 2012 skulle ligga ungefär på minus 160 miljoner kronor, vilket alltså skulle vara en förbättring i förhållande till 2011. Förbättringarna kan främst tillskrivas fortsatta kostnadssänkningar i Sjöfartsverket. Intäkterna prognosticeras ligga på ungefär samma nivå som 2011 då verket hade nästan 1 970 mkr i intäkter. År 2012 beräknas intäkterna bli cirka fem miljoner kronor lägre.

Redovisningen ovan av Sjöfartsverkets resultatutveckling inbegriper, utöver rörelseresultat, även de finansiella kostnader och intäkter som Sjöfartsverket har på sitt kapital. En bild av hur Sjöfartsverkets verksamhetskostnader täcks av de intäkter Sjöfartsverket har från avgifter, anslag och uppdrag ges i följande diagram.

Diagram 4 Sjöfartsverkets intäkter och kostnader



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

Under den senaste femårsperioden har Sjöfartsverket enbart haft överskott i sin rörelse under 2008, eftersom sjöfraktsvolymerna det året var relativt sett goda. I övrigt har kostnaderna varit högre än det som Sjöfartsverket kunnat få in i intäkter.

[98] Sjöfartsverkets treårsplan 2013–2015. Pensionsskulden beskrivs mer ingående i kapitel 4.

Graden av problem i Sjöfartsverkets ekonomiska situation är svår att bedöma. Skälet är att det bland annat är osäkert hur stora tillgodohavanden Sjöfartsverket egentligen har i form av anläggningstillgångar, vad framtida intäkter kommer att bli, vilka möjligheter det finns att ytterligare sänka kostnaderna och vilka kommande investeringsbehov som kommer uppstå.

3.2.2 Eget kapital och banktillgodohavanden

Det är inte helt lätt att utifrån årsredovisningar och delårsrapporter dra slutsatser om Sjöfartsverkets underliggande ekonomiska situation. Tillgångarna är upptagna till anskaffningsvärde med avdrag för avskrivningar, men om det finns övervärden eller undervärden i tillgångarna framgår inte. Intäkterna i form av avgifter och anslag har inte täckt årets kostnader under 2007 samt 2009–2011, då Sjöfartsverket har haft kraftigt negativt rörelseresultat samt även negativt resultat efter finansnetto. Sjöfartsverket har visserligen redovisat resultat per verksamhetsgren, men eftersom de största intäkterna i form av farledsavgifter inte fördelats ut på respektive verksamhetsgren går det inte att utläsa vilka verksamhetsgrenar, om några, som går med vinst.[99] Sjöfartsverket bedömer att det inte är möjligt att ta fram en rättvisande fördelningsnyckel för hur intäkterna från farledsavgifter ska fördelas på de olika verksamhetsgrenarna. Sjöfartsverkets bedömning i treårsplanen för 2011–2013 var att verket skulle uppvisa ett begränsat positivt resultat under 2011 och därefter successivt förbättrade resultatnivåer som i slutet av planperioden är i nivå med avkastningskravet. Utifrån delårsrapporten 2012 kan vi konstatera att detta inte har uppnåtts i juni 2012.

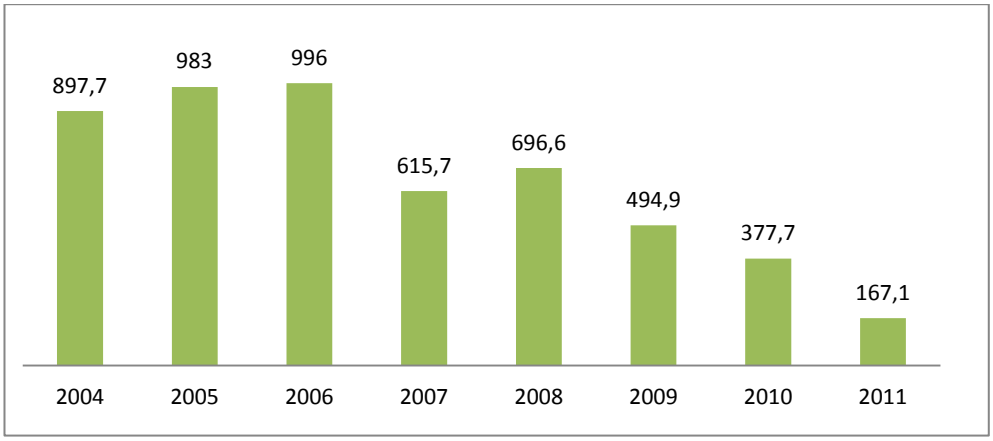
Det egna kapitalet

Sjöfartsverkets årliga negativa resultat balanseras i balansräkningen mot Sjöfartsverkets övriga egna kapital. Mellan 2004 och 2011 har det egna kapitalet minskat från nästan 900 miljoner kronor till drygt 167 miljoner kronor. Minskningen märks särskilt tydligt från 2008 och korresponderar mot Sjöfartsverkets resultatförsämring. Enligt uppgift från Sjöfartsverket var det egna kapitalet helt förbrukat vid utgången av 2012.[100]

---

[99] Se Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011, sid. 20.
[100] Mats Karlsson, Sjöfartsverket, 25/1 2013.

Diagram 5 Sjöfartsverkets egna kapital (Mkr)



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

Vid utgången av 2011 bestod det egna kapitalet av ”fritt eget kapital” (i form av balanserade resultat och resultatutjämningsfond sammanlagt -279 miljoner kronor) och ”bundet eget kapital” (statskapital 446 miljoner kronor), dvs. summa eget kapital var 167 miljoner kronor. Det bundna kapitalet är ett värde, bestående av värden på anslagsfinansierade tillgångar minus avskrivningar, som Sjöfartsverket fick med sig vid övergången till affärsverk. Prognosen för 2012 (inklusive ränteutvecklingens påverkan på pensionsskulden) visar att Sjöfartsverket kommer att ha förbrukat sitt egna kapital, dvs. det egna kapitalet beräknas ligga på 0 vid utgången av 2012.

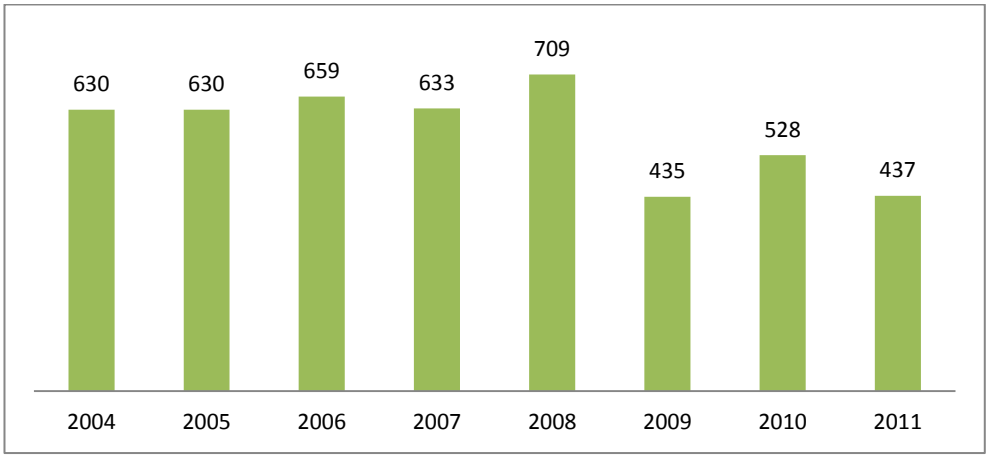
Det egna kapitalet var 2011 mycket lågt i förhållande till regeringens soliditetsmål för Sjöfartsverket. Om man jämför med verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform skulle Sjöfartsverkets nivå på eget kapital medföra likvidationsplikt. Regeringens mål för Sjöfartsverkets soliditet är att det egna kapitalet ska uppgå till minst 25 procent av Sjöfartsverkets tillgångar. Hur stort det egna kapitalet bör vara beror på vilken verksamhet som bedrivs och hur mycket buffert som behövs i förhållande till verksamheten. För aktiebolag som har stora tillgångar i sin verksamhet kan en tumregel vara en soliditet på mellan 30–50 procent. Sjöfartsverkets långsiktiga soliditetsmål om 25 procent är i det sammanhanget något lågt. Sjöfartsverkets soliditet har legat under 25 procent och sjunkit stadigt sedan år 2007. År 2007 var soliditeten 21,6 procent och år 2011 låg den på 5,9 procent.

På tillgångssidan hade Sjöfartsverket i slutet av 2011 bland annat ”kassa och bank” som består av tillgodohavande hos Riksgälden med knappt 370 miljoner kronor samt 67 miljoner kronor på bank – alltså totalt cirka 437 miljoner kronor. Prognosen för 2012 är att dessa banktillgodohavanden kommer att ha minskat med cirka 137 miljoner kronor, vilket innebär att Sjöfartsverket vid årets utgång kommer att ha cirka 300 miljoner kronor i likvida medel. Den främsta anledningen till att banktillgodohavandena minskar är att Sjö-

fartsverket under november 2012 gjorde de första delbetalningarna på de nya räddningshelikoptrarna.

Banktillgodohavandena har de senaste åren utvecklats som i diagrammet nedan.

Diagram 6 Sjöfartsverkets banktillgodohavanden (Mkr)



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

Hur Sjöfartsverket hanterar sin likviditet framgår av finansieringsanalysen i årsredovisningen. Sjöfartsverket har sedan 2004 haft tillräckligt med pengar för att kunna hantera verkets löpande utgifter. Om den negativa resultatutvecklingen fortsätter finns det dock en risk att Sjöfartsverket även kan få problem med sin likviditet. Hur länge pengarna räcker är dock en svår fråga att svara på. Det beror givetvis på det negativa resultatets storlek och på om Sjöfartsverket väljer att realisera vissa mer fasta tillgångar såsom byggnader m.m. för att komplettera sina likvida medel. Någon risk för likviditetsbrist under de närmaste åren torde inte finnas, men att successivt urholka den finansiella ställningen som nu skett ett antal år är naturligtvis inte hållbart på längre sikt.

Hänsyn ska tas till att Sjöfartsverket löpande ska betala leverantörsskulder, löner etcetera och investera bland annat i sina fartyg och byggnader i form av underhåll, nybyggnation, m.m. Sådana investeringar måste ju också löpande betalas. År 2011 investerade Sjöfartsverket drygt 205 miljoner kronor i sina materiella anläggningstillgångar.

Av Sjöfartsverkets finanspolicy från september 2011 framgår att tillgängliga medel på räntekonton i Riksgälden och andra banker samt det övergripande plusgirokontot vid varje tidpunkt ska uppgå till lägst 100 miljoner kronor. Detta kan sägas motsvara den ekonomiska buffert som Sjöfartsverket anser sig behöva på kort sikt.

Om Sjöfartsverket hamnar i en situation med likviditetsbrist blir det en fråga om att realisera mer fasta tillgångar såsom byggnader, mark och fartyg.

Detta givet att Sjöfartsverket inte lyckas minska sina kostnader eller öka sina intäkter. Sjöfartsverket har också en låneram hos Riksgäldskontoret. Låneramen, som för 2013 uppgår till 835 miljoner kronor, har inte använts av Sjöfartsverket.

3.2.3 Sjöfartsverkets anläggningstillgångar

Vi har fått en förteckning över Sjöfartsverkets anläggningstillgångar för år 2011. Underavsnitten i förteckningen är Arkö kursgård, Fyrar, Radionavigeringsstationer, Övriga fasta sjömärken, Verkstäder och farledsstationer, Farledsbåtar, Lotsstationer, Trafikinformationscentraler, Lotsbåtar, Sjö- och flygräddningsstationer, Sjöräddningsbåtar, Södertälje kanal, Trollhätte kanal, Falsterbokanalen, Mindre kanaler och farledsfördjupningar, Utrustning för sjömätning, Utrustning för sjökortsframställning, Sjömätningsbåtar, Fartyg, lokaler och hamnar, Sjömansservice, Administrativ utrusning, Utrustning för teknisk service och tjänstebilar. Det samlade bokförda värdet av de materiella anläggningstillgångarna var per 2011-12-31 nästan 1,9 miljarder kronor.

Vi har vidare, i särskild ordning, fått en förteckning av värden och avskrivningar för de största posterna i anläggningsregistret och kan konstatera att Sjöfartsverkets tillgångar består av många poster med förhållandevis låga bokförda värden. Sjöfartsverket har uppgivit att inga marknadsvärderingar gjorts av tillgångarna. Sjöfartsverket är till skillnad från många andra traditionella myndigheter ägare till ett stort antal tillgångar. För att i grunden kunna bedöma Sjöfartsverkets ekonomiska situation skulle en djupare analys behöva göras av verkets tillgångar. En analys skulle omfatta en genomgång av vilka tillgångar som är nödvändiga för verksamheten och om verket har möjlighet att sälja eller hyra ut tillgångarna.

3.2.4 Investeringsbehov

Under perioden 2013–2015 planerar Sjöfartsverket att investera totalt 909 miljoner kronor, varav investeringar i helikoptrar väntas bli 500 miljoner kronor. Enligt Sjöfartsverkets finansieringsanalys skulle investeringarna kunna finansieras med likvida medel, under förutsättning att verksamheten visar ett positivt resultat före avskrivningar 2012–2015 samt att man under 2013 tar upp ett nytt lån på 500 miljoner kronor.

Sjöfartsverkets finansiering av investeringar med egna medel har medfört svängningar i likviditeten eftersom investeringsvolymen varit ojämn och Sjöfartsverkets intäkter varit relativt stabila. En övergång till att finansiera anläggningstillgångar med lån i Riksgäldskontoret (som andra myndigheter utom affärsverk) skulle, i det finansiella läge som Sjöfartsverket befinner sig i nu, kunna innebära en bättre matchning mellan inbetalningar från avgifter och utbetalningar för räntor och amorteringar. Om Sjöfartsverket kunnat uppnå sina räntabilitets– och soliditetsmål hade behovet av att övergå till lånefinansiering via Riksgälden inte varit lika uppenbart.

3.2.5 Resultatutjämningsfonden

Vid ingången av 2006 hade Sjöfartsverket ungefär 400 miljoner kronor i en resultatutjämningsfond för att kunna parera oförutsedda kostnadsökningar. Resultatutjämningsfonden skapades när Sjöfartsverket 1987 ombildades till affärsverk, genom omklassificering av de tidigare överavskrivningarna. Det ursprungliga beloppet uppgick till drygt 340 miljoner kronor. I samband med lågkonjunkturen 2001 med tillhörande volymnedgång och intäktsbortfall uppstod en diskussion kring hur fonden fick användas. Inledningsvis klargjordes det att fonden utgjorde fritt eget kapital och därefter bestämdes att Sjöfartsverkets styrelse fick förfoga över fonden och att den skulle användas så som avsågs när den bildades, dvs. för att balansera ekonomiskt dåliga år mot ekonomiskt goda år. Den dåvarande styrelsen fastslog 2002 att fonden skulle användas främst för att möta kostnaderna för en hård isvinter, men senare har styrelsen beslutat om en bredare tillämpning som innebär att möta kostnader som är utanför Sjöfartsverkets kontroll. Från 2006 och framåt har fonden, på grund av negativ resultatutveckling för Sjöfartsverket som helhet, efterhand tömts. År 2011 fanns knappt sju miljoner kronor kvar i fonden.

I Sjöfartsverkets balansräkning är resultatutjämningsfonden en s.k. bokslutsdisposition. Enligt Statskontoret avviker fonden från andra former av bokslutsdispositioner genom att det inte finns några regleringar för dess storlek, tillåtna avsättningar och upplösningar. Därigenom har verket möjlighet att lägga sig på exakt den resultatnivå som man önskar, förutsatt att det underliggande resultatet ger möjlighet till det. Det innebär, om Sjöfartsverket skulle vilja det, att man alltid har en möjlighet att lägga sig på en sådan resultatnivå som innebär att verket inte behöver betala skattemotsvarighet (vinstskatt) till staten.

Företrädare för Sjöfartsverket menar att resultatutjämningsfonden i sig inte innehåller några realiserbara värden, men att den ger möjlighet att balansera dåliga år med bra år. Givetvis med hänsyn tagen till att kunna leverera vinstutdelning under goda år (alltså inte använda posten för att undvika utdelningsskatt). Sjöfartsverket vill ha möjlighet att fylla på fonden under goda år, och säger i sin treårsplan 2013–2015 att någon sänkning av sjöfartsavgifterna inte är aktuell förrän fonden är återställd till sin ursprungliga nivå.

3.2.6 Intäktsströmmar

Intäkterna från sjöfartsavgifter har legat relativt still mellan 2007 och 2011. Enligt regleringsbrevet får farledsavgifterna öka med högst NPI räknat från och med 2004. Enligt Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011 har NPI ökat med 9,9 procent under perioden 2004–2011 samtidigt som Sjöfartsverket beräknas ha sänkt avgifterna under samma period och därmed haft cirka 92 miljoner kronor mindre i intäkt 2011 än om avgifterna inte sänkts.

När det gäller Sjöfartsverkets intäkter bör också effekten av att Sjöfartsverkets tidigare inspektionsverksamhet överförts till Transportstyrelsen räknas in. När Sjöfartsinspektionen flyttades från Sjöfartsverket till Transportstyrelsen föreskrev regeringen i regleringsbrevet till Sjöfartsverket att verket skulle överföra 152 miljoner kronor till Transportstyrelsen 2009. Belopp överfördes också 2010 (147 miljoner kronor) och 2011 (16,5 miljoner kronor). År 2012 gjorde Sjöfartsverket den sista överföringen om 10 miljoner kronor. Överföringarna finansierade Sjöfartsinspektionen under den övergångsfas då inspektionen införlivats i Transportstyrelsen. Finansieringen av övergången har tagits från Sjöfartsverkets avgiftsintäkter. I sina årsredovisningar för 2009, 2010 och 2011 har Sjöfartsverket dragit ifrån överföringarna från sina avgiftsintäkter. När väl överföringarna till Transportstyrelsen är avklarade kan de avgiftsintäkter som tidigare gått till Sjöfartsinspektionen användas i Sjöfartsverkets verksamhet.

De belopp som har utbetalats har som ovan framgått varierat kraftigt mellan olika år. Enligt uppgift från Sjöfartsverket motsvarade dock verkets faktiska kostnad för Sjöfartsinspektionen cirka 130 miljoner kronor per år vid det tillfälle då Sjöfartsinspektionen överfördes till Transportstyrelsen.[101] Statskontoret noterar därmed att Sjöfartsverket i och med att överföringarna till Transportstyrelsen är avklarade har fått ett extra utrymme om cirka 130 miljoner kronor årligen att använda avgiftsintäkter till sin verksamhet.

3.2.7 Är Sjöfartsverkets ekonomiska mål jämförbara med andra affärsverk?

Sjöfartsverket har under senare år inte kunnat uppfylla de ekonomiska mål som regeringen ställt upp i regleringsbrevet. Statens krav på vinstutdelning överensstämmer med riktlinjerna för affärsverk, vilket innebär att en tredjedel av resultatet efter skattemotsvarighet ska delas ut.

Generellt sett är det ett något lågt satt krav på avkastning och soliditet, jämfört med andra affärsdrivande verksamheter. Vi kan konstatera att Sjöfartsverket i samband med att det blev ett affärsverk 1987 fick ett eget kapital som utgjordes av statskapital och en resultatutjämningsfond, vilket innebär att det är ett ”beräknat” eget kapital. Det bokförda statskapitalet är fast och motsvaras av de före 1987 anslagsfinansierade anläggningstillgångarnas värde med avdrag för samtliga avskrivningar. Resultatutjämningsfonden motsvarade överavskrivningarna på anläggningstillgångarna 1987. Efter att ha klassificerats som eget kapital 2003 har fonden efterhand tömts.

Kraven på räntabilitet är utformat på samma sätt för de andra två affärsverken, Luftfartsverket och Svenska Kraftnät, men nivån är lägre för Sjöfartsverket. Dock måste hänsyn tas till att Luftfartsverket har ett lägre mål för

[101] Information från Sjöfartsverket, e-post 2012-10-26.

soliditet än Sjöfartsverket, vilket innebär att Sjöfartsverket ska ha mer eget kapital att avkasta på.

Noterbart är vidare att Sjöfartsverket själva anger att som överordnat ekonomiskt mål för Sjöfartsverket gäller krav på full kostnadstäckning, trots att detta inte uttrycks i regeringsbrevet från Regeringen. Verket ska enligt regleringsbrevet inte bara täcka kostnaderna utan även ge staten en avkastning på statskapitalet, dvs. en vinst. Företrädare för Sjöfartsverket påpekar dock att begreppet full kostnadstäckning för Sjöfartsverkets del även inbegriper avkastningskravet.

3.3 De främsta orsakerna till det ekonomiska resultatet

En översiktlig analys av årsredovisningarna från 2007 till 2011 visar att främst följande faktorer förklarar Sjöfartsverkets ekonomiska resultat.

- Intäkterna från sjöfartsavgifterna har ökat med tre procent under perioden, vilket främst beror på att lotsavgiften ökat under perioden. Av årsredovisningarna framgår att förändringar i avgiftsuttaget av farledsavgifter skett under perioden (vissa avgifter har sänks medan andra varit oförändrade), samtidigt som volymerna förändrats mellan åren. Den avgiftspliktiga godsvolymen har minskat med fem procent. Förändringen av avgiftsintäkterna är komplex, eftersom intäkterna påverkas både av avgiftsförändringar och av förändringar i volymer. Någon ökning motsvarande NPI 9,9 procent under perioden 2004–2011 har dock inte skett. Avgiftsintäkternas utveckling redovisas mer ingående i kapitel 5.
- Mängden personal har minskat med cirka 20 procent under perioden samtidigt som personalkostnaden per årsarbetskraft ökat med 14 procent. Den klart främsta anledningen till kostnadsökningen är kopplad till att Sjöfartsverkets pensionskostnader har ökat. Kostnader för pensioner redovisas mer i detalj i kapitel 4.
- Utöver det negativa rörelseresultatet för 2011 försämrades resultatet ytterligare genom nedskrivningen av aktier i dotterbolag på drygt 121 miljoner kronor, som redovisades som en finansiell kostnad.[102] Samma sak gäller för 2007 där ett negativt rörelseresultat försämrades ytterligare genom en finansiell kostnad på 251 miljoner kronor på grund av ändrade parametrar för beräkning av pensionsskulden. Även rörelseresultatet försämrades (med 142 miljoner kronor) på grund av den ändrade beräkningsgrunden, som totalt innebar en resultatförsämring på 393 miljoner kronor 2007. Se vidare i kapitel 4.
- Sjöfartsverket framhåller också att stränga isvintar 2010 och 2011 påverkat resultatet negativt eftersom isbrytningskostnaderna vid stränga

[102] Nedskrivningen rör aktier i ett helikopterbolag som Sjöfartsverket köpte under 2011.

vintrar är 100–150 miljoner kronor högre än en normalvinter.[103] En mer ingående beskrivning av kostnader för isbrytning finns i kapitel 4.

3.4 Verkets prestationer

I sin årsredovisning för 2011 skriver Sjöfartsverket att uppgiften för verket är att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utveckla och avväga sin verksamhet på sjöfartsområdet så att alla mål kan uppnås på sikt. Verksamheten styrs, enligt Sjöfartsverket, mot det övergripande målet, underliggande mål samt regeringens precisering av dem.[104] Enligt företrädare för verket finns en god överensstämmelse mellan de övergripande transportpolitiska målen, verkets instruktion och de operativa mål som Sjöfartsverket har för sina olika verksamheter.[105] Sjöfartsverket redovisar sin verksamhet främst utifrån de uppgifter som anges i verkets instruktion.

Lotsning

Antalet lotsningar minskade med en procent i förhållande till 2010, från 38 215 till 37 783 lotsningar. För lotsverksamheten har Sjöfartsverket satt upp mål om att antalet olyckor och tillbud med lots ombord ska vara noll och att 95 procent av begärda lotsningar ska kunna levereras inom fem timmar. Målen nåddes när det gäller tid för begärd lots, men inte när det gäller olycksfall och tillbud som var 63 stycken under 2011.

Farleder

Här har Sjöfartsverket satt upp mål om att 1 250 kvadratkilometer ska vara sjömätt under året, att vårutprickning ska ske enligt plan och att tillgängligheten med DGPS (positioneringssystem för sjöfarten) ska vara nära 100 procent. Målen uppnåddes 2011. När det gäller sjömätning överträffades målen med råge då den tredubbla ytan uppmättes.

Sjöräddning

Sjöräddningscentralen i Göteborg hanterade 820 sjöräddningsärenden och 645 flygräddningsärenden. Antalet sjöräddningsuppdrag minskade därmed med 26 procent i jämförelse med 2010. Man genomförde bland annat 14 nationella övningar, vilket var enligt plan. Sjöräddningen nådde också de mål som satts upp när det gäller undsättning av nödställda, nära nog 100 procent av de som var nödställda på nationellt vatten undsattes inom loppet av en timme och alla som var nödställda på internationellt vatten undsattes inom loppet av 1,5 timmar.

---

[103] Redovisning av uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket, PM 2012-06-12, Sjöfartsverket.
[104] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.
[105] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

Sjötrafikinformation

Här nåddes målen om att tillhandahålla information som ökar sjösäkerheten och att ingripa vid misstanke om felnavigering fullt ut. Ingen olycka inträffade på grund av misstag från sjötrafikcentraler (VTS) enligt genomförda haveriutredningar.

Sjögeografisk information

Uppgiften under denna verksamhetsgren var att ge ut sjökort, båtsportkort och andra sjögeografiska publikationer. För verksamheten sattes mål upp för bland annat täckningsgraden av djupdatabasen, antal fartyg som använder digitalt sjökort framtaget av Sjöfartsverket och hur snabbt uppgifter från sjömätning kan omsättas i sjökortsdatabaser. I stort sett nådde Sjöfartsverket de mål som satts upp under 2011.

Isbrytning

Genom effektiv isbrytning ska Sjöfartsverket säkerställa en väl fungerande vintersjöfart. Målen om att tillgängligheten till isbrytare ska vara 100 procent och att ett fartyg i genomsnitt ska få vänta i högst fyra timmar på isbrytarassistans nåddes i allt väsentligt under 2011.

Myndighetsuppgifter

I myndighetsuppgifterna ligger samordning, kunskapsspridning, forskning och utveckling, krisberedskap, tjänsteexport och sjömansservice. Det mål som Sjöfartsverket satt upp för myndighetsuppgifter är att rapporteringen ska genomföras i enlighet med riktlinjer och beslut. Sjöfartsverkets bedömning är att rapporteringen uppfyllde dessa villkor under 2011. Sjömansservice redovisade bland annat antal besökta fartyg (cirka 7 500) och antal besök som sjömän gjort på sjömansservices anläggningar (drygt 60 000). Antal fartygsbesök och antal sjömän som besökt anläggningarna har varit stabilt under de senaste tre åren.

Gemensamma funktioner

Sjöfartsverket har merparten av sin administration centraliserad till huvudkontoret i Norrköping. Till administrationen räknas verksamheterna ekonomi, personal, utbildning, juridik, marknad och kommunikation. I gemensamma funktioner ingår också Sjöfartsverkets rederi. Rederiet har det tekniska ansvaret för samtliga av Sjöfartsverkets fartyg och båtar. Rederiet ansvarar också för bemanning och uthyrning av fartygen. Ett av målen med de gemensamma funktionerna är att de administrativa kostnaderna högst får vara 14 procent av verkets rörelsekostnader (kostnader exklusive finansiella kostnader och kostnader till följd av ändrade beräkningsgrunder för pensionsskulden). Verkets administrativa kostnader låg under detta mål 2011.

4 Sjöfartsverkets kostnader

I detta kapitel gör Statskontoret en mer detaljerad redovisning av de större kostnadsposter som påverkat Sjöfartsverkets resultat – pensionsåtaganden, isbrytning och sjö- och flygräddning (helikopterverksamhet).

4.1 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Pensionsskulden växer

Sjöfartsverkets pensionskostnader har ökat kraftigt sedan 2005. De senaste årens kostnadsökningar beror i huvudsak på att SPV 2007 förändrade antaganden bland annat om livslängd och diskonteringsränta när det gäller beräkning av storleken på de avsättningar som affärsverken, däribland Sjöfartsverket, skulle göra för framtida pensioner. Avsättningarna till framtida pensioner (pensionsskulden) hanteras av affärsverken själva genom att de tas upp i affärsverkets balansräkning. De senaste årens låga realränta har lett till att Sjöfartsverkets pensionsskuld vuxit till drygt 2,2 miljarder kronor 2011. Realränteutvecklingen styr vilka antaganden som görs när det gäller avkastningen på det avsatta pensionskapitalet (pensionsskulden). En låg ränta innebär lägre avkastning på kapitalet och därmed en högre värdering av pensionsskulden. Dagens låga ränta innebär därmed också högre pensionskostnader för Sjöfartsverket. Det är förändringarna av pensionsskulden från år till år som orsakar kostnadsökningar och därmed påverkar resultatet negativt för Sjöfartsverket. I resultaträkningen tas årets pensionsutbetalningar, årets förändringar av pensionsskulden samt löneskatt på pensionsskuldsförändringen som kostnader. De ökade kostnaderna för pensioner har fått stort genomslag på Sjöfartsverkets resultat.

Kalla vintrar kostar

Ytterligare en faktor som påverkat Sjöfartsverkets resultat negativt under senare år är ökade kostnader för isbrytning till följd av hårda isvintrar 2010 och 2011. Kostnadsökningarna för isbrytningen kunde ha klarats av med hjälp av den s.k. resultatutjämningsfond som skapades då Sjöfartsverket blev affärsverk 1987. Resultatutjämningsfonden har emellertid tömts, främst 2007, för att balansera kostnadsökningarna till följd av verkets ökade pensionskostnader.

Köp av konkursmässigt helikopterbolag

Utöver kostnader för pensionsåtaganden och isbrytning påverkades resultatet 2011 negativt av att Sjöfartsverket förvärvade en helikopterverksamhet (SHI AB) för att kunna fullfölja sina åtaganden inom sjö- och flygräddning. Förvärvet av helikopterverksamheten innebar en kostnad på drygt 120 mil-

joner kronor för Sjöfartsverket. Förvärvet hade föregåtts av förhandlingar, juridiska och ekonomiska genomgångar som Sjöfartsverket gjort av SHI samt överväganden om olika alternativ för att lösa tillgången till helikoptrar för sjö- och flygräddning. Det omfattande förarbetet ledde till att Sjöfartsverket tillsammans med regeringen drog slutsatsen att det inte fanns något annat realistiskt alternativ för att lösa tillgången till sjö- och flygräddningshelikoptrar än att köpa SHI AB trots att bolaget var konkursmässigt. Sjöfartsverket köpte bolaget för 28 miljoner kronor och sköt därefter till 97 miljoner kronor för att förhindra bolagets konkurs.

Pensionsfrågan kan lösas

Sjöfartsverket har drivit frågan om att få en lösning kring sin pensionsskuld. Diskussioner pågår för närvarande med SPV och regeringen om att Sjöfartsverket ska gå över till att, som andra myndigheter, betala en månatlig premie till SPV. Därigenom skulle Sjöfartsverkets pensionskostnad bli mer förutsebar. Innan en sådan lösning kan genomföras måste dock frågan om under vilka former och till vilket belopp Sjöfartsverkets pensionsskuld (engångsbelopp) ska lösas in till SPV också hanteras. SPV har i november 2012 fått i uppdrag att beräkna storleken på bland annat Sjöfartsverkets månatliga premie och engångsbelopp.

4.2 Verkets pensionsskuld

Sjöfartsverket framhåller i flera sammanhang att verkets pensionskostnader har ökat kraftigt och att de leder till ett underskott i Sjöfartsverkets ekonomi.[106] Sedan 2005 har pensionskostnaderna mer än fördubblats från ungefär 116 miljoner kronor 2005 till drygt 244 miljoner kronor 2011. För närvarande har Sjöfartsverket en pensionsskuld som uppgår till drygt 2,2 miljarder kronor. Något förenklat kan pensionsskulden sägas vara nuvärdet av alla de framtida pensioner som Sjöfartsverket ska betala för sin personal. Kostnadsökningen beror, enligt Sjöfartsverket, främst på att SPV 2007 förändrade beräkningsgrunderna för hur mycket pengar som ska avsättas för framtida pensioner. Längre fram i detta avsnitt kommer vi kort att redovisa vad förändringen bestod i. För att underlätta analysen av pensionsskulden beskriver vi dock inledningsvis den pensionslösning som Sjöfartsverket har genom att verket är ett affärsverk.

4.2.1 Försäkringsmodellen

Där inget annat anges bygger detta avsnitt på information från SPV:s webbplats.[107] Sjöfartsverket har förmånsbestämd pension vilket innebär att den pension som anställda garanteras i förväg är bestämd till ett visst belopp

---

[106] Se bland annat Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011 och promemoria till regeringen: Redovisning av uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket (2012-06-12).
[107] SPV:s hemsida www.spv.se

eller till en viss nivå av lönen vid uppnådd pensionsålder. Den förmånsbestämda pensionen hanteras i något som benämns försäkringsmodellen. Arbetsgivarna står för finansieringen av pensionerna i denna modell. Statens pensionsverk (SPV) har det övergripande ansvaret för försäkringsmodellen. Finansieringen till pensionerna i försäkringsmodellen kan göras på två sätt, arbetsgivaren kan själv hantera pensionsskulden eller så kan arbetsgivaren betala premier till SPV.

Arbetsgivaren kan själv hantera pensionsskulden

Denna modell innebär att arbetsgivarna bekostar de anställdas pensioner genom att skuldföra åtagandet i den egna balansräkningen (benämnt arbetsgivarnas åtaganden). Arbetsgivarnas åtaganden består av pensioner, pensionsersättningar och delpensioner som arbetsgivarna finansierar i egen regi. Det innebär att pensionsåtagandet inte finansieras med löpande premiebetalningar. SPV beräknar och lämnar underlag om försäkringsteknisk avsättning till berörda arbetsgivare. SPV betalar ut pensionen och fakturerar arbetsgivaren motsvarande belopp. Åtagandet redovisas därför inte i SPV:s balansräkning, utan i den enskilde arbetsgivarens balansräkning. Detta är den lösning som Sjöfartsverket för närvarande har.

De avsättningar till pensioner som Sjöfartsverket gör stannar således i Sjöfartsverkets rörelse fram till dess att det är dags att betala ut pensionerna. Det pensionskapital som finns i rörelsen fungerar som en långfristig finansieringskälla som kan vara fördelaktig om avkastningen är god. Sjöfartsverket har inte byggt ett sparande med pensionsavsättningarna utan avsättningarna har omsatts direkt i rörelsen. För att skuldföringsmodellen skulle kunnat ge avkastning på pensionsavsättningarna skulle Sjöfartsverket ha behövt tillgångar i form av till exempel en värdepappersportfölj som genererat avkastning.

De anställda tjänar löpande in delar av sin slutliga pensionsrätt så länge de har anställning i Sjöfartsverket. Det är denna intjänade pensionsrätt som sedan omvandlas till en pensionsskuld. Förhållandet mellan pensionsskuld och intjänad pensionsrätt är att pensionsskulden är det aktuella penningvärde (nuvärde) som förväntas krävas för att betala ut den intjänade pensionsrätten varje månad från det att personen gått i pension och livet ut. För att beräkna nuvärdet av pensionsskulden gör SPV antaganden om ränta, livslängd och omkostnader. Då Sjöfartsverket skuldför pensionsskulden bär också Sjöfartsverket risken för att antaganden om livslängd och avkastning blir mer ofördelaktiga än vad som beräknats då kapitalet avsattes till pensionsskulden. Det handlar om risker förbundna med att personer lever längre än vad som antagits och om avkastningen på kapitalet blir sämre än vad som antagits.[108]

[108] Analys av eventuell inlösen av pensionsskuld i SPV, Ernst & Young, 2011-11-19.

Realränteutvecklingen styr vilka antaganden som görs när det gäller avkastningen på det avsatta pensionskapitalet (pensionsskulden). En låg ränta innebär lägre avkastning på kapitalet och därmed en högre värdering av pensionsskulden. Dagens låga ränta innebär därmed också högre pensionskostnader för Sjöfartsverket. Omvänt, innebär ett högt ränteläge att antaganden om högre avkastning kan göras. Därmed blir det ett mer positivt utfall för Sjöfartsverkets pensionsskuld än vid lågt ränteläge.

Arbetsgivaren kan betala premier till SPV

Som alternativ till att själv hantera skulden kan arbetsgivarna bekosta de anställdas pension genom att betala premier till SPV (benämnt pensionsrörelsen). Det är denna lösning som Sjöfartsverket vill gå över till. Premierna beräknas, precis som i fallet med skuldföring, utifrån antaganden om ränta, livslängd och omkostnader. Om SPV hanterar Sjöfartsverkets pensioner är det SPV (statskassan) som bär riskerna om faktisk livslängd och ränta inte visar sig stämma med SPV:s antaganden för hur mycket premier som bör avsättas för att täcka framtida pensioner.[109]

Inlösen av pensionsskuld till SPV

För att kunna gå över till premiebetalningar av pensioner till SPV måste Sjöfartsverket först lösa in sin pensionsskuld till SPV. Detta görs genom att en engångssumma betalas till SPV. När summan är betald har hela pensionsförpliktelsen flyttat från Sjöfartsverket till SPV. Därefter finansierar Sjöfartsverket sina pensioner genom månatliga inbetalningar till SPV.[110]

Storleken på engångssumman styrs av en rad faktorer såsom den räntenivå som Riksgälden sätter och vilka antaganden som SPV gör när det gäller bland annat livslängd och omkostnader. För närvarande anser Sjöfartsverket att det inte är fördelaktigt att lösa in skulden eftersom den låga räntan medför att skulden blir högt värderad.[111] När väl Sjöfartsverket och Näringsdepartementet bestämt lämplig tidpunkt för inlösen kommer också engångspremiens storlek att kunna bestämmas. Sjöfartsverket behöver sedan avväga hur mycket av engångspremien som Sjöfartsverket kan betala med likvida medel och hur mycket som ska lånefinansieras.

4.2.2 Sjöfartsverkets syn på pensionsskulden

Sjöfartsverket har under flera år försökt få till stånd en förändring när det gäller hur pensionsskulden ska hanteras. Enligt företrädare för ESV och för SPV[112] är organisationsformen – förvaltningsmyndighet eller affärsverk – inte styrande för om skuldföring eller premiebetalning väljs som lösning för

---

[109] Ibid.
[110] Ibid.
[111] I SPV:s antaganden för beräkning av pensionsskuld innebär låg ränta en högre värdering av skulden eftersom låg ränta ger mindre avkastning på pensionskapital än högre ränta.
[112] E-post från Svante Andersson, ESV, 2013-01-14 och telefonsamtal med Maria Humla, SPV, 2012-01-17.

pensionsåtagandet. Däremot måste regeringen besluta om ett affärsverk ska beviljas att få göra premieinbetalningar istället för att skuldföra sitt pensionsåtagande. I dagsläget regleras den lösning som affärsverken har av förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivsförmåner.

I en rapport från juni 2012 redovisar Sjöfartsverket att det framför allt är förändringen i avsättningarna sedan 2007 som gett ökade kostnader för Sjöfartsverket.[113] 2007, det år som SPV beslutade om förändrade grunder för pensionsskuldsberäkningar, gjorde Sjöfartsverket en extra stor avsättning på cirka 436 miljoner kronor, varav 393 miljoner kronor avsåg effekten av förändrade beräkningsgrunder för pensionsskulden. Sjöfartsverkets kostnader för pensionsskulden är den årliga förändringen av pensionsskulden (beroende på ränteutveckling) och löneskatt på avsättningarna. Den förändrade beräkningsmodellen sedan 2007 har medfört att pålägget på varje betalad lönekrona fördubblats från 24 till 48 procent. Om sociala avgifter räknas in betalar Sjöfartsverket nästan lika mycket i avsättningar av olika slag (83 procent av varje lönekrona) som i lön, vilket enligt verket ter sig som orimligt i jämförelse med såväl andra statliga som privata aktörer. Med den senaste förändringen av beräkningsgrunden för pensionsskulden (2012) kommer pålägget inklusive sociala avgifter, enligt Sjöfartsverket, att uppgå till över 100 procent.

Sjöfartsverket har låtit externa konsulter gå igenom verkets pensionskostnader. Genomgången visade att pensionsskulden varit korrekt beräknad och att Sjöfartsverket levererade ett korrekt underlag till SPV. Konsulten ifrågasatte dock om verket skulle betala avkastningsskatt på sina pensionsåtaganden, dvs. skatt på den avkastning som Sjöfartsverket beräknas få sitt avsatta pensionskapital (pensionsåtagande). Detta eftersom Sjöfartsverket inte är ett bolag. Enligt konsultrapporten skulle Sjöfartsverkets pensionsskuld per den 1 januari 2008 varit cirka 110 miljoner kronor lägre om åtagandet inte belastades med framtida latent avkastningsskatt.[114] Inför 2009 års skuldberäkning begärde Sjöfartsverkets styrelse därför att avkastningsskatten inte skulle räknas in i Sjöfartsverkets pensionsskuld. SPV gick inte med på detta.

Hösten 2012 var, enligt intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket, läget detsamma. SPV har samma syn på avkastningsskatten så länge Sjöfartsverket skuldför sina pensionsåtaganden i balansräkningen. Däremot ska avkastningsskatten inte räknas in i det engångsbelopp som Sjöfartsverket ska betala när man löser in skulden hos SPV.

Sjöfartsverket har också fått fortsätta att betala pensionsavsättningar för den personal som gick över till Transportstyrelsen. Vid övergången uppgick av-

---

[113] Avsnitt 4.2.2 baseras, där inget annat anges, på Sjöfartsverkets Redovisning av uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket (till Näringsdepartementet 2012-06-12).
[114] Tredjepartsgranskning av Sjöfartsverkets pensionsskuld administrerad av SPV. Rapport från konsultbolaget Ernst & Young, 2009-11-02.

sättningarna till cirka 150 miljoner kronor inklusive löneskatt. Sjöfartsverket har framfört till regeringen att Transportstyrelsen borde ha övertagit den del av pensionsskulden som var hänförbar till anställda som övergått från Sjöfartsverket till Transportstyrelsen, men inte fått gehör för detta. Enligt intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket gällde fortfarande hösten 2012 att Sjöfartsverket ska sätta av kapital till tidigare personal på Sjöfartsinspektionen som nu är anställda av Transportstyrelsen.

En konsult har också undersökt vilka effekter en inlösen av Sjöfartsverkets pensionsåtaganden skulle få om de överfördes till SPV. Följderna skulle bli mer positiva för Sjöfartsverket – en mer stabil årlig kostnad för pensionerna än vad man för närvarande har och man skulle också få en minskad kostnad till följd av att avkastningsskatt inte länge skulle betalas. Dock medför den låga realräntan att skulden just nu är för hög att lösa in, man avvaktar ett läge med högre realränta.[115]

Hur mycket ska Sjöfartsverket betala i engångspremie?

Som ett underlag inför en eventuell inlösen av pensionsskulden till SPV har Sjöfartsverket fått en prognos från SPV över storleken på pensionsskulden, kommande premier och utbetalningsprognos fram till 2015.[116] Sjöfartsverket gav i samband med denna prognos även ett konsultbolag i uppdrag att granska och tolka SPV:s rapport.[117]

Av konsultrapporten framgår att engångspremien blir cirka 6–7 procent lägre än den aktuella pensionsskulden till följd av att avkastningsskatten inte inkluderas i premien. Enligt SPV:s förslag skulle det vara mer ekonomiskt fördelaktigt för Sjöfartsverket att överföra sin pensionsskuld till SPV. Den årliga kostnaden för pensioner skulle med de antaganden som gjordes 2011 bli 30–40 procent lägre än vad de skulle bli om Sjöfartsverket fortsatte med skuldföringsmodellen. Hur mycket lägre kostnaderna skulle bli i dagsläget går inte att säga med säkerhet. SPV har fått ett nytt uppdrag att beräkna en premielösning för bland annat Sjöfartsverket (se nedan).

En lösning med premieinbetalningar blir alltså mindre kostsam för Sjöfartsverket, men det gäller bara månadskostnaden. Kostnaden kommer också att påverkas av hur stor engångspremien vid inlösen blir och hur Sjöfartsverket ska finansiera den engångspremien.

I sitt underlag till Näringsdepartementet (juni 2012) räknar Sjöfartsverket med ett lånebehov på cirka 1,5 miljarder kronor, exklusive pensionen till lotsarna. Det uppskattade lånebehovet bygger på en prognos som SPV gjort våren 2011. Prognosen bygger på vissa antaganden, till exempel att Sjöfartsverket fortsatt skuldför lotsarnas pensioner och att särskilt lönepåslag inte

---

[115] Analys av eventuell inlösen av pensionsskuld i SPV, Ernst & Young, 2011-07-19.
[116] Rapport från SPV till Sjöfartsverket 2011-03-15.
[117] Analys av eventuell inlösen av pensionsskuld i SPV, Ernst & Young, 2011-07-19.

ingår. Kostnaden för att lösa in skulden ska adderas till de årliga kostnader som Sjöfartsverket ska betala i premier till SPV. I sitt samrådsyttrande förordar även Ekonomistyrningsverket att Sjöfartsverket löser in sin pensionsskuld hos SPV och därefter betalar premier. Genom en inlösen till SPV kommer Sjöfartsverket också att undvika de stora fluktuationer i pensionskostnader som varit fallet de senaste åren.[118]

Nuläge när det gäller pensionsfrågan

Enligt företrädare för Sjöfartsverket bör verket tillåtas att gå över till månatliga premieinbetalningar även innan man börjar betala av engångsumman (sin skuld). I dialog med SPV har det framkommit att ett sådant upplägg skulle vara möjligt att hantera rent tekniskt (beräkningsmodeller, IT, etc.). I november 2012 har regeringen gett ett förnyat uppdrag till SPV att beräkna vad Sjöfartsverket ska betala i premier och hur stor engångsumman ska vara.[119] Sjöfartsverkets styrelse anser att en övergång till premiebetalningar bör genomföras så snart som möjligt och att inlösen av pensionsskulden därefter sker vid ett tillfälle eller etappvis när realräntan återgått till en mer normal nivå.

4.3 Isbrytningsverksamheten

Utöver utvecklingen av pensionsskulden anger Sjöfartsverket även ökade kostnader för isbrytning som ett skäl till varför verkets intäkter inte täckt verkets kostnader fullt ut under de senaste åren. Isbrytningens kostnader har ökat stadigt under de senaste sju åren från 186,6 miljoner kronor 2005 till 402,4 miljoner kronor 2011. Åren 2010 och 2011 har kostnaderna varit markant högre, cirka 100–120 miljoner kronor högre än vad de varit tidigare år. Skälet till de högre kostnaderna är kallare vintrar med större isutbredning än vad som brukar vara fallet under en tioårsperiod.

Isbrytningens ökande kostnader har dock kunnat pareras med ökande intäkter från uthyrning av isbrytare. I förhållande till 2005 har intäkternas andel av isbrytningens kostnader ökat från cirka 16 procent 2005 till cirka 28 procent år 2011. Trots ökade intäkter var dock nettokostnaden för isbrytning nästan dubbelt så hög 2011 jämfört med 2005. Sjöfartsverket räknar med att cirka 1 400 fartyg behöver assistens en normalvinter. En svårare vinter, såsom den 2011, kräver ungefär 2 900 assistanser.

Kostnaderna för isbrytning finansieras inte med anslag. Intäkter från farledsavgifter är den huvudsakliga finansieringskällan, men även uthyrningsintäkter finansierar verksamheten. Sjöfartsverket fick våren 2012 i uppdrag av regeringen att redovisa bland annat vilka förutsättningar verket har för att hantera svängningar i kostnader för isbrytningen till följd av mer eller mind-

---

[118] Samrådsyttrande 2012-06-13, dnr 49-690/2012. Samrådsyttrandet gäller det regeringsuppdrag som Sjöfartsverket redovisat 2012-06-12.
[119] Regeringsbeslut 2012-11-22, S2012/8157/ESA (delvis).

re stränga isvintrar. I sin återredovisning anger Sjöfartsverket att de kunnat klara kostnadsökningar i isbrytningen om de inte samtidigt drabbats av förändrade beräkningsgrunder för pensionsskulden.[120]

Kostnadsökningarna för isbrytningen hade kunnat klaras med hjälp av den resultatutjämningsfond som skapades då Sjöfartsverket blev ett affärsverk 1987. Fonden skulle användas för att balansera år med sämre ekonomiskt resultat mot år med bättre ekonomiskt resultat. Syftet med att kunna balansera resultaten på detta sätt bör enligt Sjöfartsverket vara att man undviker oplanerade höjningar och sänkningar av avgifterna till följd av bland annat hårda isvintrar. Resultatutjämningsfonden har emellertid tömts, främst 2007, för att balansera de kostnadsökningar som följt av SPV:s förändrade beräkningsgrunder för pensionsavsättningar.

I sin återrapportering till regeringen är således Sjöfartsverkets förslag på hur man ska klara svängningar i kostnader för isbrytningen främst inriktade på att få en förändring när det gäller verkets pensionskostnader. Om pensionskostnaderna kunde minska skulle det medföra att verket återigen kunde ”fylla på” sin resultatutjämningsfond och därmed också få ökade möjligheter att klara kostnadsökningar till följd av hårda isvintrar.

I sin återrapportering framför Sjöfartsverket också argument för att isbrytningen åtminstone till viss del bör anslagsfinansieras. Argumentet är att anslag borde ges för att uppnå en mer konkurrensneutral situation i förhållande till transporter på väg och järnväg. Statskontoret tolkar detta som att konkurrensnackdelen för sjöfartsnäringen består i att näringen själv betalar för sin vinterväghållning, medan motsvarande i mindre grad gäller för väg och järnväg.

4.4 Helikopterverksamheten

Detta avsnitt baseras på proposition 2011/12:11 och uppgifter från Sjöfartsverket. Fram till 2011 var Norrlandsflyg AB leverantör av Sjöfartsverkets helikopterburna sjö- och flygräddning. Bolaget hade under flera år haft ekonomiska problem. Under våren 2009 gick Sjöfartsverket med på en omförhandling av avtalen under pågående avtalsperiod i syfte att undvika en konkurs eftersom en sådan befarades få svåra konsekvenser för räddningsverksamheten. Omförhandlingen resulterade i årliga tillskott om mer än 50 miljoner kronor utöver det ursprungliga årliga beloppet på 157 miljoner kronor. Detta visade sig dock otillräckligt och vid årsskiftet 2010/2011 begärde Norrlandsflyg ökade tillskott. Det stod då klart för Sjöfartsverket att Norrlandsflyg AB, då ägt av Scandinavian Helicopter Invest (SHI), inte skulle kunna klara av att leverera sina tjänster enligt de avtal som bolaget hade med Sjöfartsverket.

---

[120] Redovisning av uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket, 2012-06-12, Sjöfartsverket.

Efter närmare sex månaders förhandlingstid och omfattande dialog med Näringsdepartementet bedömde Sjöfartsverket och Näringsdepartementet att ett köp av bolaget var den enda kvarvarande möjligheten för att undvika en situation där ingen helikopterburen sjö- och flygräddning skulle kunna utföras. SHI ägdes i sin tur av Scandinavian Helicopter Group (SHG).

Inför köpet hade en rad olika alternativ prövats av Sjöfartsverket. En möjlighet var att låta någon utländsk operatör ta hand om helikopterverksamheten, men detta skulle ha blivit dyrare och ta längre tid att få igång än att köpa den svenska helikopterverksamheten. Ett annat alternativ var att låta Norrlandsflyg gå i konkurs, för att därefter träffa en uppgörelse med konkursförvaltaren. Sjöfartsverkets tillgång till helikoptrarna hade dock inte kunnat garanteras i en sådan situation eftersom särskilda leasingavtal gällde för dem. Ett ytterligare alternativ som Sjöfartsverket undersökte var att köpa inkråmet (delar av verksamhetens innehåll) i Norrlandsflyg. Detta var inte heller möjligt eftersom en sådan överlåtelse inte skulle omfatta personalens anställningsavtal, nödvändiga tillstånd och inte heller ge Sjöfartsverket rådighet över räddningshelikoptrarna. Det enda realistiska alternativet var således att köpa bolaget.

Med proposition 2011/12:11 som grund fattade riksdagen hösten 2011 beslut om att ge Sjöfartsverket rätt att köpa SHI. Den 1 november 2011 förvärvades bolaget till en kostnad på 29,2 miljoner kronor (28 miljoner kronor avsåg köpeskillingen och 1,2 miljoner kronor avsåg kostnader för förvärvet, bland annat advokatkostnader). Efter köpet av bolaget fick Sjöfartsverket skjuta till 97 miljoner kronor för att förhindra att bolaget gick i konkurs. Två månader senare, i bokslutet för 2011 skrev därför Sjöfartsverket ner värdet av aktierna i bolaget med 121,5 miljoner kronor.[121] Skälet till att Sjöfartsverket fick betala 28 miljoner kronor för ett bolag som var konkursmässigt var att SHG förfogade över leasingavtalen för fem av de sju räddningshelikoptrarna. I leasingavtalen fanns en klausul som innebar att SHG hade rätt att ta tillbaka helikoptrarna från Norrlandsflyg i ett läge där SHG befarade att Norrlandsflyg var eller skulle komma på obestånd. Eftersom Norrlandsflyg var på obestånd och SHG då hade en möjlighet att ta tillbaka helikoptrarna för att sälja dem vidare uppstod en förhandlingssituation. Efter förhandling fick Sjöfartsverket betala 28 miljoner kronor till SHG för att få ta över helikopterverksamheten och komma ur en potentiell situation där SHG kunde ha valt att sälja helikoptrarna till någon annan. I förvärvsavtalet ingick att Sjöfartsverket skulle ta över de leasingavtal som SHG tecknat med Skandinaviska Enskilda banken AB (SEB). Därigenom fick Sjöfartsverket full rådighet över helikoptrarna.

[121] I bolaget finns ett aktievärde om 4,7 miljoner kronor.

4.4.1 Riksdagen fullt informerad

Inför köpet lät Sjöfartsverket två externa parter (ett revisionsbolag och en advokatfirma) gå igenom SHI med avseende på eventuella ekonomiska och juridiska risker i samband med ett övertagande. Enligt våra intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket var man därmed medveten om riskerna och kostnaderna i samband med köpet av SHI. Sjöfartsverket informerade regeringen. Regeringskansliet prövade också olika alternativ för att komma ur situationen där SHG, genom sina leasingavtal, hade en fördel i förhandlingen. Inför riksdagsbeslutet var Sjöfartsverket, regeringen och berörda riksdagsutskott fullt medvetna om att SHI skulle köpas för 28 miljoner kronor och att Sjöfartsverket därefter skulle tvingas skjuta till 97 miljoner kronor för att undvika konkurs i bolaget.

Sjöfartsverket har begärt ersättning med 121,5 miljoner kronor från regeringen för den förlust man gjorde i samband med köpet av SHI men inte fått gehör för det.[122]

Ytterligare en kostnad för Sjöfartsverket framöver kommer att vara finansieringen av de nya räddningshelikoptrar som köpts in. Investeringen beräknas uppgå till cirka 800 miljoner kronor och ska finansieras med lån. Enligt företrädare för Sjöfartsverket är det mer ekonomiskt fördelaktigt att själv äga helikoptrarna än att, som tidigare, leasa dem. Enligt Sjöfartsverket kommer kostnaderna för de nya helikoptrarna, med undantag för implementeringstiden 2013–2014, att kunna rymmas inom ramen för vad den tidigare helikopterverksamheten kostat. Merkostnaderna för 2013 och 2014 kommer, enligt Sjöfartsverkets preliminära beräkning, att vara cirka tio miljoner kronor per år. Merkostnaderna beror bland annat på att Sjöfartsverket under implementeringstiden arbetar med parallella helikoptersystem, där det äldre systemet fasas ut och det nya införs.[123]

4.5 Kostnadssänkningar genom Orionprogrammet

Sjöfartsverket påbörjade ett besparings- och effektiviseringsprogram under 2009 samt ett förändringsprogram, Orion, under hösten 2010. Genom Orion anges verket ha uppnått resultatförbättringar om 100 miljoner kronor fram t.o.m. det första kvartalet 2012, vilket också bekräftas av stickprov genomförda av Riksrevisionens årliga revision.[124]

Programmet har omfattat hela verket. Arbetet har inriktats mot att etablera affärsområden och ensa produktionen, effektivisera användningen av personal och resurser, använda gemensamma lokaler och servicefunktioner med Luftfartsverket, se över myndighetsuppgifter i förhållande till affärsområden samt reducera kostnader. Ökad affärsmässighet har lett till fler

---

[122] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[123] E-post från Sjöfartsverket 2013-01-08.
[124] Intervju med ansvarig revisor vid Riksrevisionens årliga revision, 2012-09-21.

affärer för den frivilliga öppensjölotsningen, förbättrade kundrelationer och nya affärsmodeller med mer affärsmässig prissättning (exempelvis för lots-simuleringar inför hamnförändringar).[125]

I verkets interna styrkort för 2012 anges som mål att uppnå en ekonomi i balans genom tillväxt, kostnadseffektivitet och kontinuerliga förbättringar. Detta mål har brutits ned i operativa mål för organisationens olika delar. Som exempel kan nämnas att uppfyllandet av målet för avdelningen Affärer om 65 miljoner kronor i sänkta kostnader och/eller ökade intäkter t.o.m. det första kvartalet 2012 har bidragit till uppfyllandet av Orions resultatförbätt-ringsmål. I praktiken har avdelningen framför allt minskat sina kostnader (bland annat reducerat personalen i en kanalcentral för Trollhätte kanal) snarare än att öka sina intäkter.[126]

I styrkortet framgår också bland annat att avdelningen Marknad ska uppnå fler affärer, ökad affärsmässighet och sänkta kostnader. Företrädare för Sjöfartsverket förtydligar att detta handlar om att börja ta betalt för vissa tjänster och att ta rätt betalt för andra. Det kan också bli aktuellt att ta över underhållet av Marinens farleder. Ett annat mål lyder att avdelningen Sam-hälle ska arbeta för samutnyttjande av resurser på alla nivåer, såväl internt som externt. Ett exempel på bättre användning av resurser är att båtmännen inom lotsverksamheten inte bara ansvarar för båtarnas skötsel utan också arbetar med visst underhåll av lotsstationens fastigheter.[127]

Enligt företrädare för Sjöfartsverket har inga nya preciserade mål ersatt de ekonomiska målformuleringar som gällde fram t.o.m. det första kvartalet 2012. Däremot har varje chef fått ett tydligare ansvar för den egna enhetens ekonomiska resultat och Orions inriktning mot kulturförändring uppges generellt ha ökat kostnadsmedvetenheten i hela organisationen.[128]

---

[125] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011, Sjöfartsverkets PM Underlag för Orions resul-tat, 2011-12-02 samt intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[126] Sjöfartsverkets styrkort 2012 samt intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[127] Sjöfartsverkets styrkort 2012 samt intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.
[128] Intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

5 Sjöfartsverkets intäkter

I detta kapitel behandlas Sjöfartsverkets intäkter från anslag, avgifter och uppdragsverksamhet. Eftersom avgifter är verkets dominerande intäktskälla har avgiftsintäkterna getts störst utrymme i kapitlet. Sjöfartsverket har också, som vi ska se, ett stort eget utrymme att påverka sina avgiftsintäkter så att de täcker verkets kostnader. I kapitlet analyserar vi om restriktionen som finns avseende att Sjöfartsverkets farledsavgifter inte får öka med mer än nettoprisindex (NPI) i praktiken spelar någon roll för verket. Vi analyserar också om Sjöfartsverkets avgiftsnivåer påverkar sjöfartens konkurrensförmåga på något avgörande sätt.

5.1 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Oförändrad anslagsnivå men ökade uppdragsintäkter

Anslagsnivån har varit oförändrad de senaste tre åren. Sjöfartsverket anser att anslagen inte täcker kostnader för vissa av de verksamheter som man bedriver och som man anser att sjöfarten inte ska betala för. Det handlar bland annat om kanalverksamhet och delar av sjöräddningen.

Uppdragsintäkterna har ökat mellan 2007 och 2011. Mycket tyder på att det finns en potential att öka dem ytterligare. Det handlar bland annat om att erbjuda teknisk kompetens till andra parter (till exempel kommuner och Trafikverket) när det gäller farledsarbeten, lotsning i öppen sjö och uthyrning av isbrytare. Sjöfartsverket bedömer dock i sin treårsplan 2013–2015 att uppdragsintäkterna kommer att minska något i förhållande till resultatet för 2011.

Intäktsökningar från farleds- och lotsavgifter trots små volymförändringar

Under den senaste tioårsperioden har avgiftsintäkterna ökat med 35 procent från drygt en miljard kronor år 2001 till drygt 1,4 miljarder kronor år 2011. Samtidigt har volymerna när det gäller sjöfrakten haft en mer blygsam utveckling. Godsmängderna har ökat med 13 procent medan antalet anlöp minskat med sju procent. Sjöfartsverkets intäktsökning beror främst på att lotsavgifterna stadigt höjts under 2000-talet.

Sjöfartsverkets avgifter täcker inte kostnaderna

Sjöfartsverkets mål med avgiftsintäkterna är att de ska täcka alla de kostnader som Sjöfartsverket har förutom de kostnader som täcks på annat sätt, till exempel via anslag. Sedan år 2009 har avgiftsintäkterna inte täckt verkets

kostnader. Trots det har Sjöfartsverket avstått från att höja avgifterna i en sådan utsträckning att de skulle kunna täcka kostnaderna.

Sjöfartsverket har haft möjlighet att ta ut högre avgifter än vad man i realiteten gjort under den senaste tioårsperioden. För farledsavgifterna finns restriktionen att de inte får öka med mer än NPI räknat från 2004. Om Sjöfartsverket utnyttjat möjligheten att höja farledsavgifterna med NPI hade man i dagsläget kunnat få full kostnadstäckning och mer därtill. I själva verket har Sjöfartsverket istället sänkt avgifterna på gods vid tre tillfällen under den senaste 10-årsperioden. Om Sjöfartsverket hade höjt godsavgiften i enlighet med NPI hade verket haft cirka 780 miljoner kronor mer i intäkter för perioden 2004–2011.

För lotsavgifter gäller att de för närvarande täcker cirka 85 procent av lotsningens kostnader.

En höjning av farledsavgifterna skulle sannolikt fått försumbara konsekvenser för efterfrågan på sjöfrakt

Den höjning av farledsavgifterna som Sjöfartsverket kunnat göra men inte gjort och som skulle lett till en intäktsökning på 780 miljoner kronor under perioden 2004–2011 hade sannolikt haft en försumbar effekt på efterfrågan på sjöfrakt. Sjöfartsavgifter utgör generellt sett en liten andel av den totala sjöfraktskostnaden, i normalfallet under tio procent. Sjöfrakt är dessutom mindre priskänslig än andra transportslag bland annat beroende på Sveriges geografiska läge med få landförbindelser till kontinenten och sjöfraktens fördelar när det gäller långväga transporter av stora mängder gods.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har visat att höjningar av Sjöfartsverkets avgifter med mellan 10 och 25 procent på farledsavgifter och 5 procent på lots skulle medföra att kostnaderna för sjöfrakt skulle öka med mellan 0,2 och cirka 2 procent.

Om Sjöfartsverket genom avgiftshöjningar ökat avgiftsintäkterna med 780 miljoner kronor hade det inneburit en höjning av farledsavgifterna med cirka 10 procent under perioden 2004–2011. Vi har inte gjort någon egen beräkning av hur denna avgiftshöjning skulle påverka kostnaderna för sjöfrakt. Med ledning av de uppgifter som tagits fram av VTI torde dock 10 procents ökning av farledsavgiften inte öka sjöfraktskostnaderna mer än några enstaka procent. Tidigare studier av priskänsligheten för sjöfrakt visar att en ökning av sjöfraktskostnaderna med en (1) procent skulle leda till att efterfrågan på sjöfrakt minskade med 0,04 procent. Alltså skulle några enstaka procents ökning av sjöfraktskostnader till följd av 10 procents höjning av farledsavgifter sannolikt ha försumbara effekter på efterfrågan på sjöfrakt.

Beräkningar visar att även vid väsentligt större kostnadsökningar för sjöfrakt (mellan 18–28 procent) än de som skulle varit fallet om Sjöfartsverket

höjt farledsavgifterna med 10 procent skulle sjöfarten behålla över 95 procent av sina frakter.

Här ska också nämnas att Sjöfartsverket under perioden 2004–2011 höjt lotsavgifterna med drygt 50 procent, alltså väsentligt mer än NPI utvecklingen för samma period. För lotsavgifterna finns dock ingen restriktion för avgifternas höjning.

Avgiftsunderlaget är stabilt

Statskontoret konstaterar att Sjöfartsverkets underlag för att ta ut avgifter, sjöfraktsvolymer, varit relativt stabilt under den gånga tioårsperioden trots konjunktursvängningar. Volymerna varierar uppåt och nedåt med mellan 2 och 10 procent och har, med undantag för 2009, inte påverkat Sjöfartsverkets intäkter på något avgörande sätt. Höjningar av lotsavgiften har kunnat parera de intäktsbortfall som följt av sänkta godsavgifter och år med minskade volymer. Prognoser pekar på en 30-procentig ökning av godsflöden under den kommande 20-årsperioden. Sjöfartsverkets huvudsakliga intäktskälla tycks således vila på trygg grund. Det gäller bara att långsiktigt anpassa avgiftsnivåerna så att de täcker Sjöfartsverkets kostnader.

Inte bara företagsekonomiska principer bakom avgiftssättning

Sjöfartsverket framhåller att avgiftssättningen styrs av principer som inte enbart är företagsekonomiska. Hänsyn ska också tas till bland annat sjöfartens kostnadsläge och eventuella effekter på sjöfrakten om avgifter höjs i lågkonjunktur. Hänsyn tas också till vilka delar av den marina infrastrukturen som det är rimligt att handelssjöfarten ska betala för.

Att det inte enbart är företagsekonomiska principer som styr avgiftssättningen visas bland annat av att Sjöfartsverket sänkte farledsavgifterna i ett läge där efterfrågan (anlöp och godsvolymer) ökade såsom var fallet åren 2004 och 2005. Sjöfartsverket har inte heller höjt avgifterna i den utsträckning verket skulle ha behövt för att täcka sina minusresultat sedan år 2009. Sjöfartsverket menar att sänkningar av godsavgifterna ska ses som ett led i en avgiftsväxling från gods till lots där ambitionen är att lotsningen ska täcka alltmer av sina egna kostnader. Statskontoret menar att avgiftsväxlingens syfte – att i ökad utsträckning täcka kostnader för lotsning – också kan uppnås på annat sätt. Nivån på godsavgifterna hade kunnat behållas samtidigt som lotsavgifterna höjdes.

Sjöfartsverket menar att den avgiftsnivå som är satt kompenserar för de kostnader som verket anser att sjöfarten ska betala för. Merkostnader till följd av förändrade antaganden när det gäller pensionsskulden, den del av sjöräddningen som riktar sig till allmänheten och farleder för fritidsbåtar är exempel på sådant som inte bör belasta handelssjöfarten enligt Sjöfartsverket.

Principen om konkurrensneutralitet används i många sammanhang som argument för att sjöfarten missgynnas

Riksdagen har uttalat sig positivt om att skatter och avgifter bör motsvara de olika trafikslagens samhällsekonomiska marginalkostnad. Det innebär bland annat att varje trafikslag ska betala för de negativa konsekvenser som transporterna för med sig, till exempel miljöförstöring. Principen om marginalkostnadsprissättning tas också upp i samband med diskussioner om att de olika trafikslagen ska ha lika konkurrensvillkor. Detta betyder att ett trafikslag inte ska missgynnas i förhållande till andra trafikslag till följd av politiska beslut, till exempel regler om miljöutsläpp, som påverkar trafikslagets kostnader. Sjöfartsverket menar att man är på väg mot en konkurrensneutral situation eftersom avgifter också tas ut för transporter på väg och järnväg. Ytterligare avgiftshöjningar på väg, järnväg och sjötransport krävs dock enligt Sjöfartsverket för att uppnå en ännu mer konkurrensneutral situation.

Principen om konkurrensneutralitet tas också upp i ett bredare sammanhang. Företrädare för sjöfarten menar att avgiftsnivån för fartyg som anlöper svensk hamn ska vara lägre eller likartad med andra länder. Statskontoret tolkar detta som att avgifter för lotsning, farled och hamnar ska vara likartade eller lägre i Sverige i jämförelse med andra länder. Statskontoret har dock inte kunnat finna några sammanställda och jämförande fakta om vare sig hamnavgifternas storlek eller internationella avgiftsnivåer för sjöfarten. Alltså går det inte att avgöra om Sverige har en konkurrensnackdel i förhållande till andra länder när det gäller avgiftsnivåer för sjöfarten.

Sjöfartsnäringen vill ha rättvisa

Näringen för fram följande argument med relevans för Sjöfartsverket och avgifterna:

- Sjöfarten betalar sina egna infrastrukturkostnader vilket innebär att konkurrenssituationen gentemot andra trafikslag påverkas negativt.
- För att få en mer konkurrensneutral situation i förhållande till andra trafikslag bör en större del av infrastrukturen (farleder, isbrytning, m.m.) finansieras med skattemedel.
- Det är önskvärt att Sjöfartsverket inte är beroende av avgifter från sjöfarten eller av konjunkturlägen.
- Myndighetsavgifter ska ligga på internationella nivåer.

Ytterligare intäktsökningar för Sjöfartsverket utöver avgiftshöjningar

En ytterligare möjlighet att öka Sjöfartsverkets intäkter är att se över verkets rabatter och undantag i avgiftssystemet. Sammantaget medför rabatterna på farledsavgifter och lotsning samt undantagen för farledsavgifter i Vänern ett årligt intäktsbortfall på cirka 70–75 miljoner kronor för Sjöfartsverket, vilket är drygt fem procent av Sjöfartsverkets samlade avgiftsintäkter.

I samband med möjliga intäktsökningar för Sjöfartsverket bör också nämnas att verket från och med år 2013 inte längre betalar några övergångskostnader för den personal på Sjöfartsinspektionen som gick över till Transportsty-

relsen i samband med en tidigare omorganisering av myndighetstrukturen på trafikområdet. Det innebär att de avgiftsintäkter som tidigare använts för att finansiera Sjöfartsinspektionen nu kan användas i Sjöfartsverket. I praktiken innebär det att Sjöfartsverket från och med 2013 har ett ökat intäktsutrymme om cirka 130 miljoner kronor årligen som kan användas för att finansiera annat än tidigare kostnader för sjöfartsinspektion.

5.2 Anslag

Sjöfartsverkets historiska och nuvarande anslagstilldelning har ingående redovisats i avsnitt 2.7.1. I tabellen nedan framgår anslagsutvecklingen under perioden 2007–2011 dels i form av totala belopp, dels som andel av verkets totala intäkter.

Tabell 4 Sjöfartsverkets anslagsmedel 2007–2011.

Miljoner kronor	2007	2008	2009	2010	2011
Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m.	70,6	211,2	143,3	143,3	143,3
Bidrag för verksamheten i Trollhätte kanal	62,3	62,3	62,3	62,3	62,3
Anslag för Sjöfartsregistret	5,9	6,0	0	0	0
Från EG-budgeten finansierade stöd till transeuropeiska nätverk	19,8	19,8	19,8	19,8	0
Summa anslag	*158,6*	*299,2*	*225,4*	*225,4*	*205,6*
Andel av totala intäkter	9 %	15 %	13 %	12 %	10 %

Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar för åren 2007–2011.

Tabellkommentarer: Transfereringen till World Maritime University har dragits av år 2011 (då den infördes som anslagsp ost). 2009 och 2010 utfördes motsvarande transferering av Sjöfartsverket, men då som bidrag från Näringsdepartementet. Bidraget för verksamheten i Trollhätte kanal har fr.o.m. 2012 bytt namn till Ersättning till viss kanaltrafik m.m.

Som framgår av tabellen utgör Sjöfartsverkets anslagsmedel en relativt liten del av verkets årliga intäkter: mellan nio och 15 procent under perioden 2007–2011. Variationerna i anslagens sammantagna belopp består i huvudsak av varierande anslagsmedel för ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. (se avsnitt 2.7.1). Övriga förändringar är att två anslag har upphört under perioden: dels ett anslag för sjöfartsregistret, dels anslaget ”Från EG-budgeten finansierade stöd till transeuropeiska nätverk”.

Anslagsbeloppet 2011 (205,6 miljoner kronor) kvarstod på samma nivå för 2012 och antas av Sjöfartsverket kvarstå även under perioden 2013–2015. Detta motsvarar således 143,3 miljoner kronor under anslaget ”Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m.” och 62,3 miljoner kronor under anslaget ”Ersättning till viss kanaltrafik m.m.” (nämnt bidrag för verksam-

heten i Trollhätte kanal t.o.m. 2011). Det förstnämnda anslaget ska bekosta vissa kostnader för sjöräddning, farledsverksamhet, fyrar och vissa övriga kostnader för fritidsbåtstrafiken och yrkesfisket m.m., vilka inte ska belasta handelssjöfarten, samt Sjöfartsverkets abonnemangsavgift för det myndighetsgemensamma radiokommunikationssystemet Rakel. Anslaget om kanaltrafik m.m. ska bekosta underskott för drift av Trollhätte och Säffle kanaler m.m. Det får också användas för utredningar med anknytning till kanaltrafiken samt bidrag till huvudmän som övertar ansvar för vissa farleder och kanaler som idag huvudsakligen används av fritidsbåtar eller nyttotrafik. Sjöfartsverkets tredje nuvarande anslagspost, ”Ersättning för viss internationell verksamhet”, exkluderas eftersom beloppet enbart transfereras till World Maritime University (WMU).

Som redovisats i avsnitt 2.7.1 menar Sjöfartsverket att verkets anslagsmedel är underfinansierade med 100 till 150 miljoner kronor per år (exklusive eventuell ersättning för isbrytningskostnader och för köpet av helikopterbolag) utifrån sin syn på vad som inte borde ingå i handelssjöfartens betalningsskyldighet.

5.3 Övriga externa intäkter

Sjöfartsverkets övriga externa intäkter är ett samlingsnamn för verkets intäkter utöver anslagsmedel och avgiftsintäkter. I tabellen nedan redovisas förstnämnda intäkter dels i form av faktiska belopp, dels som andel av verkets totala intäkter.

Tabell 5 Sjöfartsverkets övriga externa intäkter 2007–2011.

Miljoner kronor	2007	2008	2009	2010	2011
Övriga externa intäkter	302,3	303,9	323,3	353,1	348,8
Andel av totala intäkter	16 %	15 %	19 %	19 %	18 %

Källa: Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015 och årsredovisningar för åren 2007–2010.

Tabellkommentar: Tabellen avser enbart affärsverket, de övriga externa intäkterna för hela koncernen var 350,7 miljoner kronor 2011.

I tabellen framgår att Sjöfartsverkets övriga externa intäkter var högre under 2010 och 2011 än under föregående år. De övriga externa intäkterna är storleksmässigt mindre än Sjöfartsverkets avgiftsintäkter men större än anslagsmedlen. Under femårsperioden 2007–2011 varierade de från 15 till 19 procent av verkets totala årliga intäkter. Enligt Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011 utgör uthyrning (av bland annat isbrytare och anläggningar) den dominerande intäktskällan inom intäktskategorin, med 154,1 miljoner kronor 2010 och 116,7 miljoner kronor 2011. Även helikoptertjänster (49,0 miljoner kronor 2010 och 47,2 miljoner kronor 2011) och Eurocontrolavgifter (37,1 miljoner kronor 2010 och 55,2 miljoner kronor 2011) utgör

relativt stora intäktsposter. På en ”tredje nivå” sett till intäktsstorlek kommer övriga rörelseintäkter, bidrag och sjökortsintäkter (vilka vardera inbringat mellan 18 och 27 miljoner kronor årligen under 2010 och 2011). Slutligen gav intäktsposterna övriga uppdrag inom verksamheten sjögeografisk information, internationella uppdrag, tjänster med fartyg, fakturerade kostnader, ersättning för drift av broar och realisationsvinster mellan 2 och 19 miljoner kronor vardera under 2010 respektive 2011.[129]

Som mål för Affärsavdelningen i Sjöfartsverkets styrkort anges bland annat att avdelningen ska skapa fler affärer med bibehållen servicenivå. Verket anger bland annat att uppdragsverksamheten inom det sjögeografiska området har ökat kraftigt under de senaste åren och bedömer att denna verksamhet har utrymme för fortsatt expansion. Inom affärsområdet sjökommunikation anges i Sjöfartsverkets affärsplan för perioden 2012–2015 en strategi om att öka andelen fakturerbara tjänster och att börja fakturera för sådan verksamhet som verket i dagsläget utför utan ersättning och som inte tillhör myndighetsåtagandet. Inom sjökommunikation finns också en internationell efterfrågan på VTS-utbildning till vilken Sjöfartsverket skulle kunna tillhandahålla lärare. Företrädare för myndigheten bedömer också förutsättningarna för ytterligare intäktsökningar som goda inom farledsverksamheten, genom bland annat hamn- och fyrarbeten av teknikkunniga ingenjörer, projektledare, farledstekniker och båtmän. Verket ser också möjlighet att sälja kompetens inom farledsbyggnad inom ramen för Trafikverkets infrastrukturprojekt. Lotsningsverksamheten har marknadsförts och därigenom inbringat några ytterligare miljoner kronor för så kallad öppensjölotsning, emellertid anges denna verksamhet vara konjunkturkänslig. Inom lotsningsområdet framförs även en potential till samarbete med andra länders maritima myndigheter. Isbrytaren Oden uppges vara väl utrustad för sjömätning och bottenkartläggning även under svårare väderförhållanden. Fartyget är därför eftertraktat från bland annat oljebolag och forskningsinstitut och bedöms kunna ha uppdragsbeläggning hela sommaren. Här råder emellertid restriktioner för oljeprospektering och frågan om vilka uppdrag som verket kan acceptera eller ej har lyfts till Näringsdepartementet. I Sjöfartsverkets affärsplan anges som målsättning att öka de externa intäkterna med minst åtta procent totalt från 2012 till 2015 inom affärsområdet Transport och farledsservice. Där anges också en målsättning om att öka verkets öppensjölotsning till 500 lotsningar år 2017, vilket också uttrycks som ett kortsiktigt mål om en ökning med 50 lotsningar per år.[130] Sammantaget för alla uppdragsintäkter gör dock Sjöfartsverket prognosen att de kommer att minska något fram till 2015 i förhållande till resultatet för 2011.

---

[129] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.

[130] Sjöfartsverket, Affärsplan för Affärsavdelningen 2012–2015, Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015 och intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28.

Det finns inga prognoser om storleken på eventuella intäktsökningar enligt ovan i Sjöfartsverkets affärsplan. Företrädare för Sjöfartsverket framför att framtida intäktsökningar är svåra att uppskatta med hänvisning till bland annat konkurrenslagstiftning (vilken anges begränsa verkets möjligheter på vissa områden) och oviss konjunkturutveckling.[131]

5.4 Avgiftsintäkternas utveckling

Drygt 70 procent av Sjöfartsverkets kostnader täcks med avgifter. I detta avsnitt redovisas bland annat hur intäkterna från avgifter utvecklats de senaste tio åren och hur Sjöfartsverket utnyttjat möjligheten att ta ut avgifter. Avgiftsintäkterna ska täcka alla av de kostnader som Sjöfartsverket har och som inte täcks på annat sätt. Som framgått av kapitel två bidrar avgiftsintäkterna i mer eller mindre utsträckning till kostnadstäckningen i samtliga av Sjöfartsverkets olika verksamheter.

5.4.1 Hur Sjöfartsverket tar ut avgifterna

Sjöfartsverket tar ut avgifter för lotsning och farledsavgifter. Farledsavgifterna tas ut av fartyg som lämnar och/eller hämtar gods eller passagerare i svenska hamnar. Undantag finns för mindre fartyg och för transporter inom området Göteborg/Brofjorden till Vänern. Avgiften baseras dels på fartygens storlek, dels på mängden lastat och lossat gods. Farledsavgifterna är också miljödifferentierade med avseende på fartygens utsläpp av svavel- och kväveoxid.[132] Handelssjöfarten betalar enhetliga farledsavgifter även om Sjöfartsverkets kostnader varierar för olika farleder och regioner. Sjöfartsverket avser enligt sin senaste treårsplan inte att höja farledsavgifterna under åren 2013–2015.[133] Under perioden 2004–2011 gjordes ett antal ändringar av farledsavgifterna, så som sänkta godsavgifter och förstärkt miljödifferentiering, vilket Sjöfartsverket beräknar ha sänkt avgiftsintäkterna med drygt 90 miljoner kronor under 2011.[134]Avgiftsförändringarna har också påverkat intäkterna åren innan 2011. Om effekten av avgiftssänkningarna räknas för hela perioden 2004–2011 är intäktsminskingen ännu större. Detta redogör vi för i avsnitt 5.5.1.

Lotsavgifter tas ut vid tjänstens genomförande. Beloppet baseras på fartygets storlek och lotsad tid. Enligt Sjöfartsverket medför omvärldsförändringar, så som strängare krav på utsläppsnivåer, behov av att reformera det nuvarande avgiftssystemet under perioden. Verket eftersträvar också att

---

[131] Sjöfartsverket, Affärsplan för Affärsavdelningen 2012–2015 och intervjuer på Sjöfartsverket 2012-11-27–2012-11-28 samt e-post från Sjöfartsverket 2012-12-10.
[132] Sjöfartsverket, PM 2012-05-29, Konsekvenser av en differentiering av farledsavgifterna med avseende på isklass.
[133] Med ett smärre undantag. Den 1 januari 2013 höjs avgiften för lågvärdigt god från 80 öre per ton till en krona per ton. Detta beräknas ge en liten intäktsökning med cirka tre miljoner kronor per år. Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[134] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.

förbättra kostnadstäckningen i lotsverksamheten, vilket innebär att avgiftsnivån avses öka med i genomsnitt fem procent per år. Myndigheten har som målsättning att lotsningsverksamheten inte ska subventioneras av farledsavgifterna, utan bära sina egna kostnader.[135] Avgiftsnivån var oförändrad perioden 2005–2008, medan den höjdes med i genomsnitt tio procent per år under 2009 och 2010 samt fem procent under 2011.[136] År 2011 uppgick lotsavgifternas direkta kostnadstäckning till 94 procent och den totala kostnadstäckningen till 73 procent (skillnaden utgörs av administrativa kostnader).

Sjöfartsverket har vid tre tillfällen sänkt avgiften per ton gods som inte är lågvärdigt (med tio procent 2004, sex procent 2008 och fem procent 2011). Avgiftssänkningarna har genomförts som ett led i avgiftsväxlingen mellan farledsavgifter och lotsavgifter, vilken syftat till att öka kostnadstäckningen inom lotsningsverksamheten.[137] Uttryckt på annat sätt – Sjöfartsverket har kompenserat sjöfartsnäringen för höjningar i lotsavgifterna genom att sänka farledsavgifterna. Kompensationen har dock inte täckt avgiftshöjningarna i lotsverksamheten fullt ut. I diagram 10 ges en utförlig beskrivning av avgiftsväxlingen från gods till lots under perioden 2004–2011.

Handelssjöfarten på Vänern kräver insatser som finansieras dels via det årliga anslaget för kanaltrafik m.m., dels via intäkter i form av farledsavgifter och lotsavgifter för handelssjöfarten samt kanalavgifter från fritidsbåtstrafiken. Kostnaden för att bedriva verksamheten året runt överstiger dock dessa sammantagna intäkter med 80–90 miljoner kronor årligen, vilket innebär att Sjöfartsverkets övriga intäkter till stor del subventionerar Vänersjöfarten. Sjöfartsverket framhåller både områdets komplexitet och stora finansiella betydelse för verket, samt att man under några års tid har lyft fram vikten av ett inriktningsbeslut i frågan.[138]

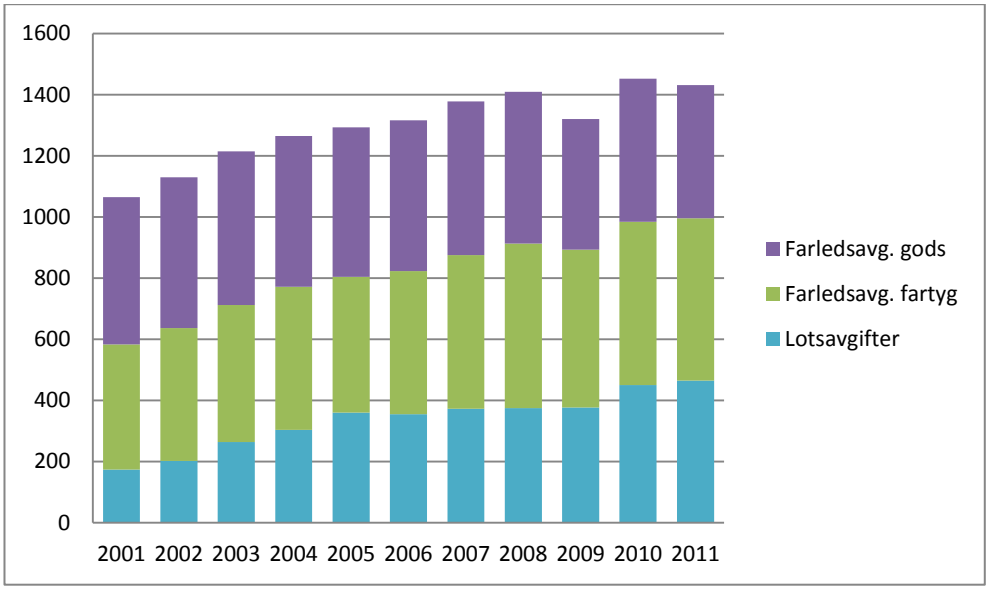
5.4.2 Sjöfartsverkets avgiftsintäkter under perioden 2001–2011

Sjöfartsverkets hade år 2011 kostnader på drygt två miljarder kronor och intäkter på knappt två miljarder kronor. Omkring 70 procent av verksamhetens kostnader täcks med intäkter från avgifter som handelssjöfarten betalar. Regeringen reglerar nivån på uttaget av farledsavgifter genom ett villkor i Sjöfartsverkets regleringsbrev där det anges att avgifterna inte får öka med mer än NPI. När det gäller avgiftsuttaget för lotsning finns inga restriktioner.

---

[135] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.
[136] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.
[137] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.
[138] Sjöfartsverkets treårsplan för 2013–2015.

Diagram 7 Sjöfartsverkets avgiftsintäkter (Mkr)

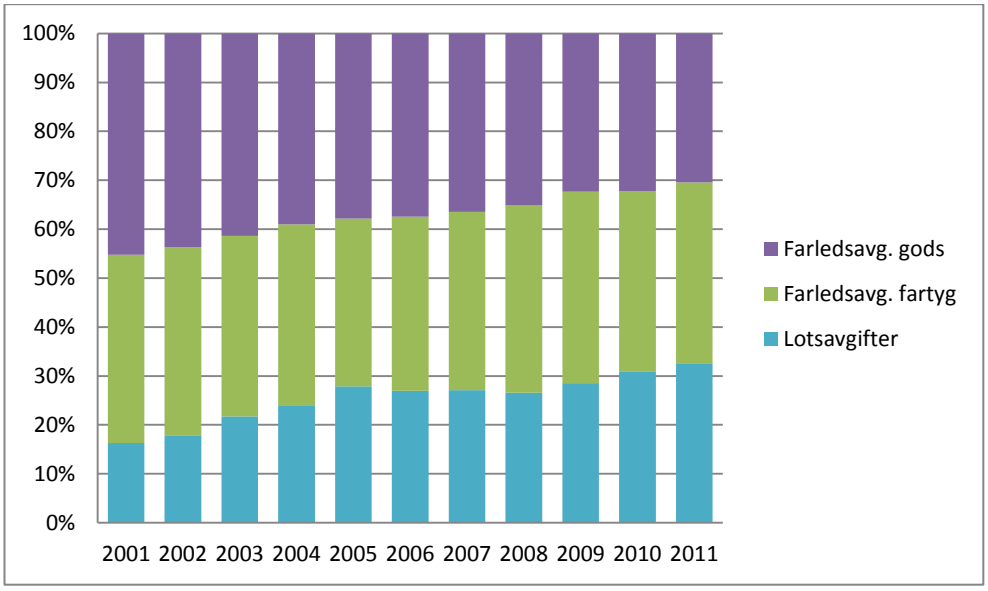


Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

Av stapeldiagrammet framgår att Sjöfartsverket under de senaste tio åren stadigt ökat sina avgiftsintäkter med ungefär 35 procent från drygt en miljard kronor till drygt 1,4 miljarder kronor. Intäktsutvecklingen följer bara till viss del volymutvecklingen när det gäller antalet fartygsanlöp och lastat och lossat gods. Volymutvecklingen har varit relativt blygsam när det gäller lastat och lossat gods och nedåtgående när det gäller antalet anlöp. Lastat och lossat gods har ökat med cirka 13 procent under perioden medan antalet anlöp minskat med sju procent under samma period. Intäkterna är en funktion av volymutvecklingen, men också, självfallet, av de avgiftsnivåer som Sjöfartsverket sätter. Längre fram i detta kapitel återkommer vi till relationen mellan volymer och avgiftsnivåer.

Intäktsökningen under de senaste tio åren härrör främst från ökade intäkter från lotsning. Avgifterna för lotsning har ökat stadigt under 2000-talet.

Diagram 8 **Procentfördelning av Sjöfartsverkets avgiftsintäkter**



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

Lotsavgifterna har fördubblat sitt bidrag till de totala avgiftsintäkterna från cirka 16 procent år 2001 till drygt 32 procent år 2011. Uttryckt på annat sätt, farledsavgifterna finansierar i allt mindre utsträckning lotskostnader. De planerade intäktsökningarna till följd av höjda lotsavgifter har dock inte fullt ut infriats, främst på grund av volymnedgångar i sjötrafiken år 2009 och 2012.

5.4.3 Sjöfartsverkets avgiftsstrategi

Ambitionen med Sjöfartsverkets avgiftsstrategi är att avgifterna ska skapa de intäkter som behövs för att täcka verkets kostnader samtidigt som de ska minimera miljöpåverkan från de fartyg som anlöper svensk hamn.[139]

Sjöfartsverkets inriktning är att fortsatt effektivisera sin verksamhet för att därigenom minska avgiftsuttaget, men samtidigt också skapa reserver för att kunna ge samma service även vid konjunkturnedgångar.

Avgifterna ska täcka kostnaderna för all verksamhet som verket bedriver enligt sin instruktion och som inte finansieras på annat sätt. Sjöfartsverket anser dock att verket har vissa kostnader som för närvarande finansieras med avgiftsintäkter från sjöfarten, men som inte borde finansieras av den. Det handlar bland annat om delar av kanalverksamheten och sjö- och flygräddningen.

[139] Avgiftsstrategi den 22 februari 2012, Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket konstaterar att avgiftssystemet för närvarande ger för låga incitament för fartygen att minska sina utsläpp. Verket gör därför bedömningen att rabatten på farledsavgifter som ges vid låg svavelhalt i bränslet kan tas bort eftersom det från år 2015 kommer att gälla betydligt hårdare krav på svavelutsläpp. Dessa hårdare krav behöver sjöfarten börja anpassa sig till redan nu. Sjöfartsverket vill också att incitamenten för att minska kväveoxidutsläppen från fartyg ökas.

5.5 Kan verket ta in mer avgiftsintäkter?

Sjöfartsverket uppger att den långsiktiga målsättningen är att lotsavgifterna ska täcka kostnaden för lotsning fullt ut. Enligt Sjöfartsverket täcker lotsavgifterna för närvarande 85 procent av lotsningens kostnader. Alltså finns här ett utrymme för ytterligare intäktsökning hos Sjöfartsverket.

Även om farledsavgifterna regleras av att de inte får vara högre än utvecklingen av NPI finns en möjlighet att öka intäkterna från avgifter mer än vad Sjöfartsverket gjort under den senaste 10-årsperioden. Att det förhåller sig så framgår av följande resonemang.

Om avgiftsnivån vore oförändrad skulle intäkter öka med stigande volymer och minska med sjunkande volymer. Så har dock inte varit fallet under den senaste 10-årsperioden när det gäller farledsavgifterna. År 2004 och 2005 minskade Sjöfartsverkets totala intäkter trots att både godsvolymer och anlöp ökade. Detta till följd av att godsavgiften sänkts. Företrädare för Sjöfartsverket menar att sänkningar av godsavgifterna har gjorts för att ”avgiftsväxla”, dvs. föra över mer av sjöfartsnäringens avgiftsbelastning till lotsverksamheten. Det har också varit så att de totala intäkterna från farledsavgifter ökar trots att volymer minskar när det gäller anlöp, vilket var fallet år 2009 och år 2010. Avgiftsintäkterna styrs således inte enbart av långsiktigt stabila prisnivåer för Sjöfarten eller av efterfrågan.

5.5.1 Finns det utrymme att höja avgifterna?

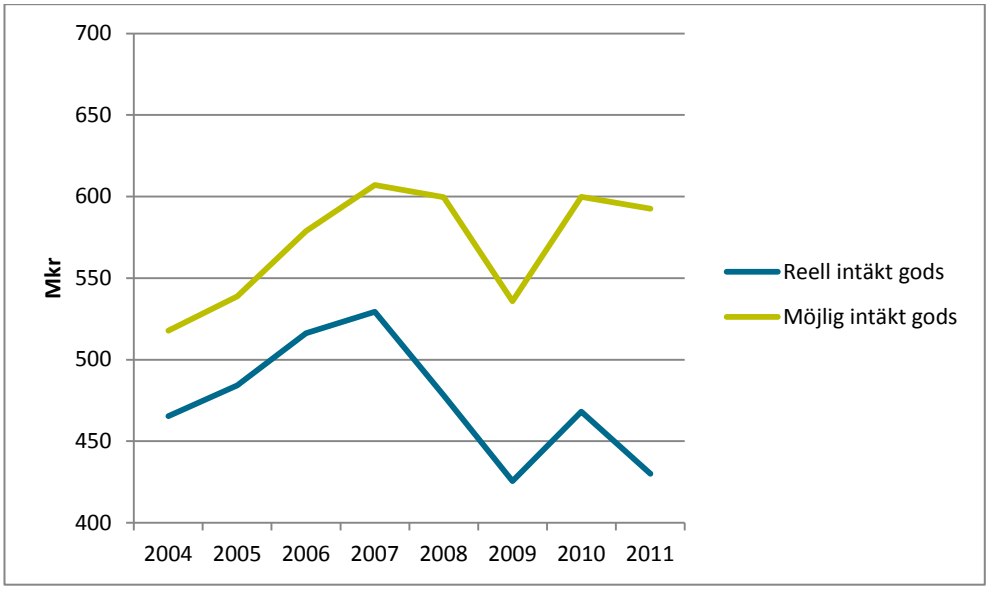
I sin årsredovisning för 2011 uppger Sjöfartsverket att de förändringar som verket gjort i avgiftsnivåerna mellan 2004 till 2011 har lett till att intäkterna för 2011 blivit 92 miljoner kronor lägre än vad de skulle ha varit om avgiftsnivån inte ändrats.[140] Sjöfartsverket menar att NPI ökat med 9,9 procent under perioden och att avgiftsnivån därmed inte följt med i den allmänna prisutvecklingen.

Om effekterna av avgiftssänkningarna 2004, 2008 och 2011 räknas för hela perioden 2004–2011 framgår tydligt att avgiftsuttaget långt ifrån nått upp till den nivå som NPI medger. I nedanstående diagram redovisar vi ett exempel på vad Sjöfartsverket skulle ha haft i intäkter från godsavgifter om

[140] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011, sid. 63.

verket höjt godsavgiften med NPI för respektive år istället för att, som de gjort, sänka avgifterna. Vi vill betona att Sjöfartsverket inom ramen för NPI- restriktionen har full frihet att sätta sina avgifter och att avgiftssättningen kan styras av andra faktorer än NPI. Exemplet nedan visar således de hypotetiskt möjliga avgiftsintäkterna, men inte nödvändigtvis det utrymme för intäktsökning som Sjöfartsverket haft i realiteten givet olika begränsande faktorer såsom sjöfartens betalningsvilja och kostnadsneutralitet mellan olika transportsektorer (se längre fram). Skälet till att vi valt att skildra skillnaden mellan möjlig och reell intäkt för gods är att godsavgifterna sänkts och att det finns en tydlig bas att relatera intäkterna till, nämligen transporterade godsvolymer. När det gäller farledsavgiftens bruttodel så har denna varit oförändrad sedan år 2004. Bruttoavgifterna kan självfallet också räknas upp med NPI, men eftersom nedanstående diagram enbart är en exemplifiering av möjliga intäkter för Sjöfartsverket har vi bedömt uppräkningen av godsavgifter som tillräcklig för att illustrera vilka intäkter Sjöfartsverket skulle kunna ha haft.

Diagram 9 Skillnaden mellan verklig och möjlig intäkt från godsavgifter (Mkr)



Källa: Egen bearbetning av uppgifter i Sjöfartsverkets årsredovisningar

I årsredovisningen för 2011 redovisar Sjöfartsverket att man sänkt den godsbaserade delen av farledsavgiften med fem procent för att kompensera för höjningar av lotsavgifterna.[141] Detta kompensationstänkande tycks ha funnits under hela perioden 2002–2011 eftersom godsavgifterna sänkts år 2004, 2008 och 2011 samtidigt som lotsavgifterna höjts.[142] Företrädare för Sjöfartsverket menar dock att sänkningen av godsavgifterna mer ska ses

[141] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011, sid. 49.
[142] PM från Sjöfartsverket, 2012-10-02.

som ett led i att minska farledsavgifternas subventionering av lotsningen genom att lotsningen får bära mer av sina egna kostnader.

Av diagrammet ovan framgår att Sjöfartsverket inte följt den möjlighet man har att höja avgifter i förhållande till NPI- utvecklingen. Våra beräkningar visar att Sjöfartsverket mellan åren 2004–2011 totalt sett avstått från intäkter på närmare 780 miljoner kronor genom att inte höja den godsbaserade delen av farledsavgiften, utan istället sänka den vid några tillfällen.[143] Formellt sett kunde Sjöfartsverket således ha höjt avgifterna väsentligt mer än man gjort. En intressant fråga är dock också om en sådan eventuell höjning av avgiften hade påverkat efterfrågan på sjöfrakt och därmed sjöfartens konkurrenskraft negativt. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.6.

5.5.2 Farledsavgiftens bruttodel varierar med typ av fartyg

Intäktsförlusten är ännu större om man även räknat med att den bruttobaserade delen av farledsavgiften också kunnat höjas med NPI. Hur mycket större är dock, utifrån det material vi har, komplicerat att beräkna eftersom avgiften varierar mellan 1,80 till 2,05 kronor per enhet av fartygets bruttodräktighet beroende på vilken typ av fartyg det är. Dessutom tas en svavelavgift med 0,70 kr ut per enhet av fartygets bruttodräktighet. Därefter ges avgiftssänkningar på bruttodelen beroende på hur mycket miljöåtgärder respektive fartyg vidtagit. Det är således många olika faktorer som påverkar vad varje enskilt fartyg betalar i bruttodelen av farledsavgiften. Även lotsavgiften är differentierad beroende på fartygens bruttodräktighet och lotsad tid.

Eftersom fartygens avgiftsbelastning varierar med många faktorer brukar Sjöfartsverket räkna med ”typfartyg” för olika situationer. Sjöfartsverket har redovisat ett exempel för oss. Exemplet bygger på ett fall med relativt vanligt förekommande sjötrafik till Göteborgs hamn, nämligen s.k. feedertrafik, där mindre fartyg hämtar och lämnar last som större fartyg avlastat alternativt lastar i Göteborg. Feedertrafiken går sedan med last på kortare sträckor – till exempel in i Östersjön. Ett feederfartyg med bruttodräktighet på 4 000 ton och med 2 000 ton last betalar mellan 17 900 kronor och 19 300 kronor i lots- och farledsavgifter för ett anlöp beroende på om fartyget kör på miljövänligt bränsle eller ej.

Sjöfartsverket har också maximigränser för hur mycket ett fartyg kan betala i farledsavgifter (brutto+gods). För oljetankers är maximiavgiften 77 000

---

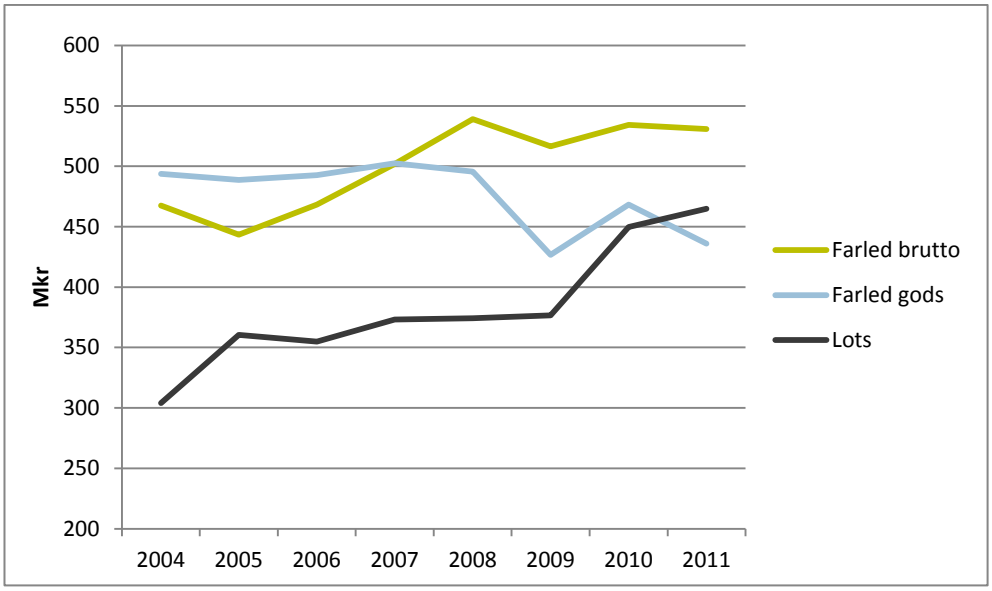
[143] Beräkningen utgår från följande. Vi har tolkat regleringsbrevets krav som att Sjöfartsverket ska ha möjlighet att räkna upp avgiften årligen med den förändring av NPI som skett i förhållande till föregående år. Intäkter med NPI-uppräknade avgifter för respektive år har jämförts med de intäkter som Sjöfartsverket hade i realiteten för respektive år. Hänsyn är tagen till godsvolymer och rabatter för respektive år.

kronor och för övriga fartyg 51 000 kronor. För lotsning finns ingen sådan maximigräns – lotsningen kan kosta allt från 3 000–5 000 kronor (mindre fartyg och kort lotstid) till över 100 000 kronor (större fartyg och längre lotsningstider)

5.5.3 Avgiftsväxling från gods till lots

Sjöfartsverkets strategi att växla avgiftsbelastning från gods till lots framgår tydligt av nedanstående diagram.

Diagram 10 Avgiftsväxling från gods till lots



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

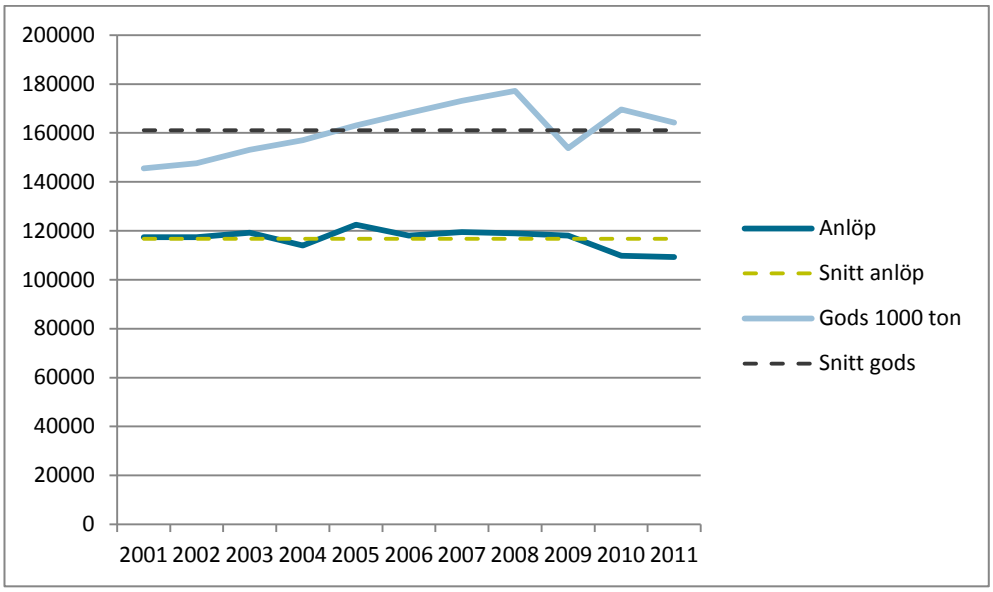
Intäkterna från gods har efterhand minskat till förmån för ökade intäkter från lotsningsverksamheten. Totalt sett har Sjöfartsverkets avgiftsintäkter ökat med cirka 13 procent från cirka 1 265 miljoner kronor till 1 431 miljoner mellan åren 2004 och 2011. Detta trots ganska marginella förändringar i fartygstrafiken mätt som volymen anlöp (hur många fartyg som angör svensk hamn) och volymen transporterat gods. Under perioden har antalet anlöp minskat med fyra procent medan transporterat gods ökat med fyra procent.

5.5.4 Sjöfartsverkets avgiftsunderlag är relativt stabilt

Volymen transporterat gods och antalet anlöp är indikatorer för vilka intäkter Sjöfartsverket kan få. Trots konjunktursvängningar har sjöfrakten varit relativt stabil under hela den gångna tioårsperioden, med undantag för år 2009 då en stark nedgång i transporterad godsmängd kan iakttas. Det inne-

bär också att Sjöfartsverkets underlag för intäkter varit stabilt. I nedanstående diagram visas volymerna.[144]

Diagram 11 Sjöfartsverkets avgiftsunderlag



Källa: Sjöfartsverkets årsredovisningar

Nedåtgående volymer påverkar självfallet Sjöfartsverkets ekonomi. 2009 års nedgång resulterade i att verket fick cirka 90 miljoner kronor mindre i intäkter det året än föregående år. 2009 är dock ett undantag. Övriga år har höjningar av lotsavgifter både kunnat parera minskade intäktsflöden på grund av sänkta godsavgifter och på grund av minskade volymer. Det finns ingen NPI-restriktion för lotsavgifterna och de har också höjts med betydligt mer än NPI-utvecklingen sedan 2001. Anlöpen har för 10-årsperioden legat på i snitt cirka 117 000 per år med variationer uppåt på som mest ett par procent och nedåt med som mest cirka sju procent. Godsmängderna har varierat något mer. Genomsnittligt för tioårsperioden har det transporterade godset varit drygt 161 000 000 ton med variationer nedåt med som mest cirka fem procent och uppåt med som mest cirka tio procent.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Sjöfartsverket skulle ha kunnat ta ut högre avgifter än vad man gjort och att man också har möjlighet att höja lotsavgifterna ytterligare för att få full kostnadstäckning. Farledsavgifterna har inte följt NPI. Bortfallet av intäkter till följd av avgiftssänkningar på gods kan relateras till det svaga ekonomiska resultatet som uppvisats sedan år 2007, som med undantag av 2008 (+23 miljoner kronor) varit noll

[144] Vi har byggt vår analys på de uppgifter som funnits publicerade i årsredovisningarna. Årsredovisningen för 2012 lämnas vid ingången av 2013. Enligt Sjöfartsverkets senast tillgängliga uppgifter om volymutveckling (december 2012) visas en fortsatt minskning av volymer.

eller negativt. Om Sjöfartsverket tagit ut de avgifter man enligt sina villkor haft möjlighet att ta ut skulle det ekonomiska resultatet, allt annat lika, kunnat vara positivt från 2007 och framåt.[145] Företrädare för Sjöfartsverket menar dock att om NPI varit styrande för avgifterna skulle det ha resulterat i ett överuttag av avgifter i förhållande till Sjöfartsverkets kostnader.

Det bör också sägas att Sjöfartsverket under perioden 2004–2011 ökat intäkterna från lotsavgifterna med cirka 53 procent, alltså väsentligt mer än NPI utvecklingen för samma period. För lotsavgifterna finns dock ingen restriktion för avgifternas höjning.

5.5.5 Avgiftssättningen styrs av andra faktorer än NPI

Av intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket framgår att avgiftssättningen styrs av en rad faktorer. Avgiftsintäkterna ska täcka de kostnader som verket har och som inte täcks på annat sätt. Avgifterna ska även bidra till att verkets krav på avkastning nås. Hänsyn bör dock också tas till sjöfartens kostnadsläge och till eventuella effekter av höjningar av avgifter i olika konjunkturlägen. Sjöfartsverket menar vidare att sjöfarten inte ska betala för sådant som den inte utnyttjar. Det handlar till exempel om farleder för fritidsbåtar och viss del av sjöräddningen. Sjöfartsverket anser vidare att de kostnader (resultatpåverkande pensionsavsättningar) som uppstått till följd av förändrade beräkningsgrunder för pensioner medfört att det varit svårt att få kostnadstäckning för isbrytningen under de kalla vintrarna 2010 och 2011. Om kostnaden för sådana extraordinära händelser dras bort skulle Sjöfartsverkets resultat vara positivt och de avgiftsnivåer som satts vara tillräckliga för att täcka verkets kostnader.

Treårsplanens (2013–2015) inriktning att inte höja farledsavgifterna bygger på antaganden om att fartygs- och godsvolymerna kommer att öka de närmaste åren. Om volymerna inte ökar och om Sjöfartsverket inte får en förändring till stånd när det när det gäller pensionsskulden kan det dock finnas risk för att verket måste höja farledsavgifterna. Den föregående treårsplanen infriade inte prognoserna när det gäller resultat. Frågan om hur Sjöfartsverket bedömer framtidsutvecklingen och verkets prognoser tas upp i kapitel 7.

Sjöfartsverket och sjöfartsnäringen menar att ytterligare avgiftshöjningar skulle belasta sjöfartsnäringen alltför hårt. Man menar att sjöfarten redan nu har orättvisa konkurrensvillkor i förhållande till andra transportslag. Sjöfartsverket har samråd med sjöfartsnäringen när det gäller avgifter. Företrädare för Sjöfartsverket menar att dessa samråd inte är styrande för de avgiftsnivåer som verket sätter. Däremot diskuteras bland annat principer

[145] Möjliga intäkter med NPI har jämförts med årets resultat för åren 2007–2011. Möjliga intäkter hade varit 606 miljoner kronor och det ackumulerade negativa resultatet för perioden var 423 miljoner kronor.

för avgiftssättning – till exempel om delar av avgiftsuttaget kan föras över från brutto till gods.

Framtiden ser ljus ut

Enligt flera bedömare finns det outnyttjad kapacitet i sjöfarten. En del av den framtida ökningen av godsflöden som sker genom tillväxt kommer att tillfalla sjöfarten. Sjöfartsverket framhåller att Trafikverket förutspår en 30-procentig ökning av godsflöden till sjöss under perioden 2010–2030.[146] Ökade godsflöden ger givetvis också ökade intäkter för Sjöfartsverket.

5.6 Tar verket för stor hänsyn till sjöfarten?

Frågan om Sjöfartsverkets hänsyn till sjöfarten innehåller flera aspekter. En handlar om vad transportmarknaden (sjöfarten/rederier och transportköpare) är villig att betala i form av avgifter. En annan aspekt rör hur avgiftsnivåer påverkar sjöfartens konkurrensförmåga. Här är det intressant att ställa sig frågan om och vid vilken nivå avgiftshöjningar påverkar konkurrensförmågan. En ytterligare aspekt är om avgifterna är rimliga mot bakgrund av att det ska råda konkurrensneutralitet mellan olika transportslag. Riksdagen har uttalat sig positivt om principer för konkurrensneutralitet (skatter och avgifter bör motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader.) Värt att notera är att riksdagen i samband med uttalandet om avgifter utifrån samhällsekonomiska kostnader även gav sitt stöd till regeringens förslag att Sjöfartsverket även i framtiden i huvudsak skulle finansiera sin verksamhet med avgifter.[147]

5.6.1 Vad kan marknaden betala?

Sjöfartsverket gav år 2010 VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut) i uppdrag att analysera vilka konskevenser avgiftshöjningar skulle få för sjöfarten. Sjöfartsverket planerade vid tillfället för uppdraget att höja olika beståndsdelar i sina avgifter under en treårsperiod med start 2011 då farledsavgifterna skulle höjas med mellan tio och 25 procent och lotsavgiften med fem procent.[148] Enligt VTI:s rapport skulle avgiftshöjningarna på det hela taget inte påverka transportkostnaderna i någon nämnvärd omfattning.[149] Detta eftersom avgifter (farledsavgifter och lotsning) är en relativt liten del av den totala sjötransportkostnaden, i normalfallet under tio procent.[150] Ökningen av transportkostnaden till följd av avgiftshöjningarna

---

[146] Trafikverkets kapacitetsutredning, 2012.

[147] Prop. 2005/06:160, Bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308.

[148] Avgiftshöjningen utslagen på alla avgifter blir totalt sett lägre eftersom höjningar planerades på delmängder i avgifterna. VTI uppskattade att avgiftsökningar om mellan 10 och 25 procent på farledsavgifter och fem procent på lotsavgifterna sammantaget skulle leda till en total avgiftshöjning på cirka sex procent.

[149] Konsekvensanalyser av förändrade farleds- och lotsavgifter, VTI notat 13-2010.

[150] Avgiftens andel varierar med fartygstyp och transportens längd. Ju längre transportsträckor (till exempel utrikesfrakt) desto lägre blir avgiftens andel av transportkostnaden.

skulle, enligt VTI, ligga på i storleksordningen 0,2 procent till ett par procent beroende på typ av fartyg och transportens längd.[151] Trots att kostnadsökningarna är små finns det skillnader mellan olika delar av Sverige, sjötransporter i till exempel Bottenviken påverkas mer än andra delar av Sverige. VTI konstaterade också att kostnadsökningen till följd av avgiftsökningarna sannolikt inte skulle resultera i någon överflyttning av transporter från sjöfart till landbaserade transporter.

I realiteten har Sjöfartsverket inte höjt avgifterna 2011 i den omfattning som planerats. Godsavgifterna sänktes med ungefär fem procent och lotsavgifterna höjdes med ungefär fem procent.[152]

Inom ramen för ett forskningsprojekt, CombiPort, som Sjöfartsverket och Trafikverket beställt av Mariterm AB, redovisas också att sjöfartsavgifternas andel av sjöfraktskostnader är liten. Resultaten från forskningen är preliminära och kommer att redovisas i mars 2013. Forskningsprojektet rör kustnära sjöfart och visar att andelen farledsavgifter och lotsavgifter utgör mellan 2,6 och fem procent av transportkostnaden för ett fartyg på rutten Umeå-Rotterdam.[153]

Liten effekt av prishöjningar

Det har gjorts åtskilliga studier över efterfrågans priselasticitet för olika transportslag, dvs. hur mycket en efterfrågad kvantitet förändras om varans/tjänstens pris förändras. Olika beräkningsmodeller kommer fram till ungefär samma resultat.[154] Priselasticiteten är klart högst för vägtransporter och klart lägst för sjötransporter. Ju högre priselasticitet desto större förändringar i efterfrågad kvantitet vid prisförändringar. Enligt beräkningarna skulle en prishöjning (kostnadsökning) av sjötransporter med en (1) procent resultera i en minskning av efterfrågan med cirka 0,04 procent.[155] Som nämnts visade VTI:s beräkningar att Sjöfartsverkets avgiftshöjningar på farledsavgifter med 10–25 procent och lotsavgifter med fem procent skulle leda till prisökningar på sjöfrakten med mellan 0,2 procent och cirka 2 procent. Med den låga priskänslighet som sjöfarten har skulle således avgiftshöjningens effekt på efterfrågan vara i stort sett försumbar.

Vi har tidigare visat (avsnitt 5.5) att Sjöfartsverket avstått från avgiftshöjningar som skulle kunna ha gett ytterligare cirka 780 miljoner kronor i in-

---

[151] Även här finns skillnader. Transporter av lågvärdigt gods såsom järnmalm och vissa skogsprodukter drabbas, relativt högvärdigt gods, hårdare av kostnadsökningar. Transportkostnaden för lågvärdigt gods antas ligga på mellan sju och tio procent av varans pris (värde).
[152] Sjöfartsverkets PM om farledsavgifter, 2012-10-02.
[153] E-post från ansvarig projektledare på MaritermAB, Sven Sökjer-Petersen, 2013-01-08.
[154] Konsekvensanalyser av förändrade farleds- och lotsavgifter, VTI, 2010. Modeller som refereras är bland annat TRANS-TOOLS, SCENES-modellen och nationella modeller i Norge, Sverige, Belgien och Italien.
[155] Konsekvensanalyser av förändrade farleds- och lotsavgifter, VTI, 2010, s. 14.

täkter för perioden 2004–2011. För att få dessa ytterligare intäkter hade Sjöfartsverket behövt höja avgifterna med cirka 10 procent för hela perioden. I detta sammanhang är det intressant att ställa sig frågan om denna procentuella höjning hade påverkat sjöfartens konkurrensförmåga. Vi har inte gjort någon egen beräkning av hur denna höjning skulle påverka kostnaderna för sjöfrakt. Med ledning av de uppgifter som tagits fram av VTI torde dock 10 procents ökning av farledsavgiften inte öka sjöfraktskostnaderna mer än några enstaka procent. Som vi visar ovan är priselasticiteten för sjöfrakt mycket låg. Alltså skulle några enstaka procents ökning av sjöfraktskostnader till följd av 10 procents höjning av farledsavgifter sannolikt ha försumbara effekter på efterfrågan på sjöfrakt.

En begränsning när det gäller beräkningarna är att de inte tydligt anger om effekterna är på kort eller lång sikt och tar hänsyn till eventuella anpassningsproblem eller anpassningsmöjligheter. Det bör också påpekas att VTI i sina beräkningar utgick från data som gällde år 2008. För 2008 hade Sjöfartsverket inte mätt hur avgiftsförändringar påverkat sjöfrakten. De elasticiteter för sjöfrakt som VTI utgått ifrån är hämtade från olika beräkningsmodeller som verifierats mot verkliga skeenden.

Trafikslagen konkurrerar i liten utsträckning med varandra

Enligt en underlagsrapport till Trafikverkets kapacitetsutredning finns konkurrens mellan trafikslagen, men den är inte så stor. Varje transportslag såsom väg (lastbil), järnväg, flyg och båt har sina komparativa fördelar och konkurrerar bara i viss utsträckning om varandras frakt. Trafikverkets uppfattning är att möjligheterna för transportköpare att byta fraktsätt ofta överskattas. En mycket stor del av godstransporterna är ”låsta” till ett fraktsätt beroende på typ av gods, geografi, avstånd och befintlig infrastruktur.[156]

Lastbilen har ett naturligt monopol för kortväga transporter och transporter dit järnväg eller andra transportsätt inte når – till exempel när det gäller skogsprodukter. Sjöfarten har ett naturligt monopol när det gäller bulkgods på längre sträckor. Flygfrakt kan sägas ha monopol på sådant som ska fraktas långväga och snabbt, till exempel reservdelar för att åtgärda potentiella produktionsstopp i industrin. Järnvägssektorn har i Sverige i viss mån monopol på malm och i vissa fall stål. Järnväg kan i vissa fall också konkurrera med sjöfart när det gäller transport av bulkgods. Enligt Trafikverket konkurrerar alltså järnvägen om en liten del av lastbilsgodset och om en liten andel av sjögodset. En stor andel av sjöfrakten är således fredad från konkurrens från andra transportsätt. Inom den del av sjöfrakten som inte konkurrerar med andra transportsätt bör det vara möjligt att höja avgifter och kompensera detta med prisökningar på frakten. Arbetsgruppen som tog fram Trafikverkets kapacitetsutredning bedömer att relativt sett lägre kostnader för sjöfarten skulle gynna sjöfrakten i viss mån. Lägre kostnader för

[156] Godstransporter, Trafikverket 2012-04-27.

sjöfarten skulle innebära, grovt räknat, att mellan tre och sju procent av vägfrakten och mellan tio och 30 procent av järnvägsfrakten skulle flyttas över till sjöfrakt. De vida procentspannen för överflyttningspotentialen indikerar att det rör sig om uppskattningar som baseras på ett antal antaganden om bland annat priser, transporternas tillförlitlighet och kapacitet. För att en överflyttning av frakt till sjöfarten skulle ske i den storleksordning som arbetsgruppen uppskattat (10 till 30 procent järnvägsfrakten, osv.) skulle det dock krävas att kostnaden för att använda sjöfarten blev betydligt mer attraktiv än idag. Ett sådant läge skulle exempelvis kunna uppnås genom att väg och järnväg fick relativt sett högre kostnader än för närvarande. [157]

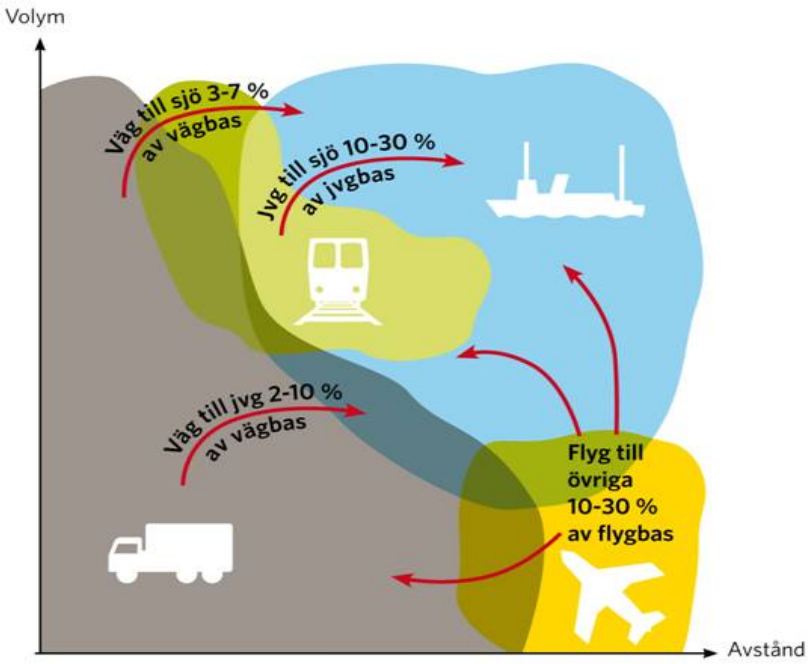
Sjöfrakt inte priskänslig

Den låga priselasticiteten för sjöfrakt innebär således att det finns ett utrymme för prisökningar. Prisökningarna skulle sannolikt få tas av transportköparna och i förlängningen av slutkonsumenterna av den vara som transporterats.

Intervjuade företrädare för Sjöfartsverket gör samma bedömning när det gäller sjöfartens priskänslighet. Sjöfarten är inte priskänslig i någon större omfattning och en höjning av avgifterna skulle inte heller leda till någon större överflyttning av sjöburna godstransporter till landbruna transporter. Skälet till den låga priselasticiteten är att sjöfrakt har många unika fördelar som inte kan erbjudas med andra transportsätt. Nedanstående diagram visar schematiskt hur de olika transportslagens fördelar förhåller sig till varandra med avseende på fraktade volymer och avstånd.

[157] Avsnittet om transportslagens konkurrens med varandra baseras på Trafikverkets kapacitetsutredning samt uppgifter från Rikard Engström, Trafikverket.

Diagram 12 Komparativa fördelar för olika transportslag



Källa: Trafikverket, Kapacitetsutredningen.

Diagrammet visar sjöfraktens potential att kunna konkurrera med andra transportsätt givet att sjöfraktens pris relativt andra transportslag skulle bli ännu mer attraktivt. Men diagrammet visar också att den större delen av sjöfrakten inte konkurrerar med andra transportsätt på den marknad där stora mängder gods ska transporteras längre sträckor. Det bör också sägas att sjöfrakt redan i dagsläget är det billigaste transportsättet räknat i transportkostnad per ton – åtminstone på längre avstånd med stora volymer.

Skärpta krav på utsläpp av svavel slår hårdare mot sjöfarten än höjningar av farledsavgifterna

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) antog år 2008 skärpta regler för utsläpp av svavel och kväveoxid. Reglerna kommer att implementeras från 2015 och innebär att de fossila bränslen som används i sjöfarten ska innehålla allt mindre svavel. Bränsle med lägre svavelhalt kostar mer att framställa och kan därför innebära väsentligt högre kostnader för sjöfrakt. VTI har beräknat effekterna av IMO:s skärpta krav. Det bör påpekas att beräkningarna som gjorts bygger på bland annat antagandet att bränslekostnaderna ökar eftersom det idag inte finns tillräcklig kapacitet att producera lågsvavligt bränsle. Om kapaciteten ökar till 2015 kan således kostnaderna för bränslet bli lägre.

I ett scenario ökar bränslekostnaderna med mellan 12 och 81 procent (beroende på fartygstyp) vilket i sin tur slår igenom på sjöfraktskostnaderna som beräknas öka med mellan 18 och 28 procent. Beräkningarna visar också

att en liten överföring kommer att ske från sjöfrakt till landbaserad frakt – cirka 2,5 procent av sjöfrakterna överförs till land (1 miljard tonkilometer av sammanlagt 40 miljarder tonkilometer). I rapporten redovisar VTI också två ytterligare scenarier med högre kostnader för bränslet. Då blir också överflyttningarna från sjöfrakt till annan landbaserad frakt givetvis större – mellan sju och tio procent beroende på vilka antaganden som görs. [158] Scenarierna bygger också på att fartygen inte gjort några energieffektiviseringar fram till 2015. Anpassningar till lägre energiförbrukning innebär att fartygsägarna måste investera i bland annat mer energieffektiva motorer, anpassa fart till sjöss, osv. Ökningen av sjöfraktspriserna måste också ses i det större sammanhanget där minskade utsläpp innebär en samhällsekonomisk vinst i form av bättre miljö.

5.6.2 Konkurrensneutralitet

Avgifter som ger konkurrensneutrala förutsättningar

Med konkurrensneutralitet avses här att transportslagen (väg, järnväg och sjöfart) ska kunna konkurrera på lika villkor. Det innebär att ett transportslag inte ska missgynnas framför de andra när det gäller kostnader som uppstår till följd av politiska beslut, till exempel när det gäller miljöutsläpp. Enligt en rapport från KTH finansierar sjöfarten via farleds- och hamnavgifter i stort sett hela infrastrukturen för sjöfarten, inklusive nyinvesteringar och underhåll.[159] Järnvägstransporter bidrar i stort sett inte alls till nyinvesteringar och underhåll av banor medan den tunga trafiken på väg bara betalar ungefär hälften av sina trafikeringsberoende kostnader. I KTH:s rapport menar författaren att de olika finansieringsformerna och de avkastningskrav som styr avgiftsuttaget för olika trafikslag snedvrider konkurrensen.

I sin avgiftsstrategi menar Sjöfartsverket att kostnadsbelastningen för transportköparna är på väg mot en konkurrensneutral situation i och med att avgifter också tas ut för transporter på väg och järnväg.[160] Sjöfartsverket nämner också att regeringens inriktning är att de s.k. externa effekterna ska internaliseras i de avgifter transportköparna betalar. Det betyder att transportörerna och transportköparna ska betala för de negativa konsekvenser som transportslagen för med sig, till exempel miljöförstöring. I sin avgiftsstrategi framhåller Sjöfartsverket att verkets roll är att agera så att ändringar

---

[158] Transporteffekter av IMO:s skärpta emissionskrav, VTI notat 15-2009. VTI bedömer att scenariot med ökningar av bränslekostnaden med 12–81 procent är det mest sannolika av de tre scenarier som man beräknat.

[159] Vad skulle likabehandling av alla transportslag innebära för kustsjöfarten, miljön och behovet av infrastrukturinvesteringar? (rapport 2011:14) Per Kågesson, Centre for Transport Studies, KTH. Det bör dock understrykas att Trafikverket numera kan göra investeringar i den marina infrastrukturen utifrån de prioriteringar som görs i nationella planer. Sådana investeringar är anslagsfinansierade. Ett aktuellt exempel är uppgraderingen av inloppet till Gävle hamn som finansieras av Trafikverket och Gävle kommun.

[160] Sjöfartsverkets avgiftsstrategi, den 22 februari 2012.

i kostnadsbelastning och internaliseringstakt inte medför försämrade konkurrensvillkor för sjöfarten.

Sjöfartsverket anser vidare att den återstående internaliseringsgraden måste likställas om man vill att en överflyttning från främst vägtransporter till sjötransporter ska komma till stånd. I en rapport från 2011 redovisar Sjöfartsverket att godstrafiken på väg skulle behöva öka sina skatter och avgifter med 20–50 öre per tonkm. För godstransporter på järnväg och sjö krävs en höjning med tre till fyra öre per tonkm för att uppnå full internalisering.[161]

Frågan om Sjöfartsverkets avgifter och dess påverkan på sjöfartens kostnader måste också ses i ett större sammanhang. Sjöfarten betalar också hamnavgifter. Det är inte helt enkelt att beräkna vad fartygen betalar i hamnavgifter eftersom de avgifter som publiceras öppet ofta bara är ett riktmärke. Varje fartyg kan förhandla till sig rabatter och undantag. Det finns således inte några säkra data när det gäller hur mycket hamnarna tar betalt. Enligt Trafikverkets kapacitetsutredning från 2011 visar uppskattningar att de samlade hamnavgifterna uppgår till betydligt högre belopp än de samlade statliga avgifterna. Utifrån offentliga uppgifter, menar företrädare för Sjöfartsverket, att hamnavgifterna är 3–4 gånger högre än farledsavgifterna.

Är konkurrensläget gentemot utländska hamnar ett hållbart argument mot avgiftshöjningar?

Emellanåt påpekas från sjöfartsnäringen att svenska hamnar konkurrerar med utländska hamnar. Om prisnivån för sjöfarten ökar alltför mycket skulle transportörer välja att lossa gods i andra hamnar än de svenska. Enligt företrädare för Sjöfartsverket finns det få undersökningar av den svenska prisnivån i förhållande till andra länders. Sjöfartsverket har tidigare gjort en jämförelse mellan svenska hamnar och hamnen i Rotterdam. Man kom fram till att det för vissa typer av fartyg var billigare att angöra Rotterdam än svenska hamnar, medan det i andra fall var dyrare. Därtill kommer problem med att jämföra angöringar i Sverige med angöringar internationellt. Många svenska hamnar har en längre angöring via skärgård, vilket i många fall inte är fallet med andra europeiska hamnar. Företrädare för Sjöfartsverket bedömer att prishöjningarnas effekt på konkurrensförmåga i förhållande till andra europeiska hamnar är ett relativt svagt argument mot höjningar av sjöfartsavgifter. Detta på grund av bristen på hållbara fakta, men också på grund av Sveriges geografiska position. I vissa begränsade segment, till exempel runt Öresund skulle sjötransporter kunna flyttas över från Sverige till exempelvis Danmark eller norra Tyskland.

Sjöfartsnäringens uppfattningar om sjöfartsavgifter

Sjöfartsforum är en organisation som samlar den maritima näringen, bland annat redare och hamnbolag. Sjöfartsforum har, i ett brett samarbete, tagit

---

[161] Sjöfartens utveckling 2011, Sjöfartsverket.

fram en strategi för det maritima klustret. Av strategin framgår bland annat:[162]

- Sjöfarten betalar sina egna infrastrukturkostnader vilket innebär att konkurrenssituationen gentemot andra trafikslag påverkas negativt.
- För att få en mer konkurrensneutral situation i förhållande till andra trafikslag bör en större del av infrastrukturen (farleder, isbrytning, m.m.) finansieras med skattemedel.
- Det är önskvärt att Sjöfartsverket inte är beroende av avgifter från sjöfarten eller av konjunkturlägen.
- Myndighetsavgifter ska ligga på internationella nivåer.

Av Sveriges Redareförenings (Redareföreningen) hemsida framgår att kostnaderna för sjöfart som anlöper Sverige ska vara likartade eller lägre än i andra länder. Föreningen menar vidare att det ska råda konkurrensneutralitet mellan trafikslagen.[163] Redareföreningen anser vidare bland annat att:

- isbrytning, Sjöfartsverkets myndighetsuppgifter och sjö- och flygräddning bör finansieras med allmänna medel,
- sjötrafikinformation och farledshållning är de verksamheter hos Sjöfartsverket som kan hänföras till farledsavgifter (fartyg brutto och gods).[164]

Vi har varit i kontakt med företrädare för Svenska redareföreningen och Sjöfartsforum för att ställa frågor om bland annat hamnavgifter och om internationella jämförelser av sjöfartsavgifter. En slutsats som kan dras av dessa kontakter är att det för närvarande inte finns några sammanställningar av prisnivåer i hamnar och av sjöfartsavgifter i olika länder. Enstaka exempel finns i form av att hamnavgiftens infrastrukturdel svarar för mer än hälften av fartygets avgiftsbelastning i Sverige eller att hamnavgifter är 3–4 gånger högre än farledsavgifter.[165] Internationella jämförelser av avgiftsbelastning är svåra att göra eftersom det inte är många länder som har Sveriges system med farledsavgifter. I en rapport från VTI finns en kortare genomgång av farleds- och lotsavgifter i våra nordiska grannländer.[166] I rapporten dras dock inga slutsatser utifrån de olika nordiska avgifterna för farled och lots.

Avgifter ska sättas efter marginalkostnad

Frågan om hur ändamålsenliga avgiftssystem inom olika trafikslag ska utformas för att vara konkurrensneutrala diskuterades ingående i Godstrans-

---

[162] Dokument Vision och strategi för det maritima klustret, Sjöfartsforum 2010-10-27.
[163] http://www.sweship.se/Sveriges_Redareforening/Naringsvillkor/Konkurrensneutralitet
[164] E-post 2012-12-20.
[165] Sveriges redareförening, remissvar på DS 2003:41, Nya farledsavgifter. Remissvar lämnat 2003-09-10 samt intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket 27-28/11 2012.
[166] Konsekvensanalyser av förändrade farleds- och lotsavgifter, VTI notat 13-2010.

portdelegationens betänkande ”Hållbara godstransporter för tillväxt”(SOU 2001:61). I sitt remissvar på betänkandet framför Svensk Näringsliv, inklusive Sveriges Redarförening, att Godstransportdelegationens förslag om ett avgiftssystem baserat på marginalkostnadsprissättning bör utredas ytterligare. Marginalkostnadsprissättning innebär bland annat att de externa kostnader som trafikslagen orsakar ska betalas av transportsystemens användare. Externa kostnader kan vara bland annat miljöföroreningar, trängsel och olyckor.

Marginalkostnadsprissättning innebär, enligt Godstransportdelegationen, att fartygen främst skulle få betala för de luftföroreningar som de orsakar. Avgifter för Sjöfartsverkets tjänster skulle vara en försumbar del av avgiften. Det innebär i sin tur att Sjöfartsverket inte längre, med nuvarande modell, skulle kunna finansieras med farledsavgifter. Godstransportdelegationen ansåg dock att det var komplicerat att införa marginalkostnadsprissättning.

5.6.3 Rabatter innebär mindre intäkter för Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ger rabatter på både fartyg och gods. För fartyg var rabatterna i storleksordningen 7–12 miljoner kronor (2011 respektive 2012) och på gods i storleksordningen 21–22 miljoner kronor för samma år – alltså totalt sett ungefär tre till fyra procent av de samlade intäkterna från farledsavgifter.[167] Det bör dock noteras att detta rör sig om de rabatter som ges, därutöver finns flera specialfall i avgiftssystemet där sjöfrakt är helt eller delvis avgiftsbefriad. De rabatter som räknas samman och redovisas i årsredovisningen är följande:

- Full återbetalning av farledsavgift på transitgods dvs. gods som ankommer sjöledes till Sverige och efter viss tid transporteras vidare med sjöfrakt utan att ha genomgått någon förädling.
- 30 procent rabatt på farledsavgift för fartyg som transporterar bilar.
- Rabatt på linjefartyg i fjärrzonstrafik.
- Rabatt för kryssningsfartyg.
- Ytterligare 50 procent rabatt på lossat containergods i transit.

Därutöver finns också rabatter för lotsning i Vänern och Mälaren. Rabatterna innebär ett årligt intäktsbortfall om cirka 30 miljoner kronor sammantaget.

Motiven för rabatter finns beskrivna i en särskild promemoria om sjöfartsutgifternas utveckling.[168] Enligt promemorian ges rabatter i huvudsak därför att Sjöfartsverket anser att avgifterna i vissa fall och för vissa segment av

---

[167] Sjöfartsverkets årsredovisning för 2011.
[168] Sjöfartsavgifternas utveckling från fyr- och båk- till miljödifferentierade farledsavgifter, Sjöfartsverket 2002-02-25.

sjöfrakten ligger på en sådan nivå att trafik skulle försvinna eller att transportmönster skulle förändras på ett sådant sätt att verkets intäkter skulle minska om avgiftsnivån hölls på samma nivå.

Utöver rabatter finns också, som nämnts ovan, särskilda undantag där sjöfarten inte betalar några avgifter alls. Det handlar framför allt om:

- Inga farledsavgifter på sjöfrakt till och från Vänern
- Fartyg med en bruttodräktighet under 400 enheter.
- Fartyg i lokal och regional trafik, till exempel skärgårdsfärjor.

Sjöfartsverket uppskattar att intäktsbortfallet för dessa undantag är cirka fem miljoner kronor för Vänertrafiken, cirka fyra miljoner kronor för fartyg med brutto under 400 enheter och skärgårdstrafik cirka två miljoner kronor. Alltså innebär undantagen när det gäller farledsavgifter, grovt uppskattat, intäktsförluster på cirka elva miljoner kronor per år.

Totalt sett kan intäktsbortfallet för de rabatter och undantag som Sjöfartsverket har i sitt avgiftssystem uppskattas till cirka 70–75 miljoner kronor per år. Enligt Sjöfartsverkets avgiftsstrategi ska rabatterna och undantagen tas upp till diskussion med verkets kunder. Syftet är att se över behovet av rabatter och undantag – vilka är motiverade? Ytterst handlar det, om möjligt, att minska antalet rabatter och undantag.[169]

5.6.4 Sjöfartsverket behåller avgiftsintäkter som tidigare gick till Sjöfartsinspektionen

I samband med att Sjöfartsinspektionen flyttades från Sjöfartsverket till Transportstyrelsen föreskrev regeringen i regleringsbrevet till Sjöfartsverket att de skulle överföra 152 miljoner kronor till Transportstyrelsen år 2009. Belopp överfördes också år 2010 (147 miljoner kronor) och 2011 (16,5 miljoner kronor). År 2012 gör Sjöfartsverket den sista överföringen om tio miljoner kronor. Överföringarna har gjorts för att finansiera Sjöfartsinspektionen under den övergångsfas då inspektionen införlivats i Transportstyrelsen. Finansieringen av övergången har tagits från Sjöfartsverkets avgiftsintäkter. I sina årsredovisningar för 2009, 2010 och 2011 har Sjöfartsverket dragit ifrån överföringarna från sina avgiftsintäkter.

När väl överföringarna till Transportstyrelsen är avklarade kommer de avgiftsintäkter som tidigare gått till Sjöfartsinspektionen att kunna användas i Sjöfartsverkets verksamhet, förutsatt att Sjöfartsverket inte kompenserar de avslutade överföringarna med att sänka avgifterna med motsvarande belopp.

Enligt Sjöfartsverket hade regeringen och Sjöfartsverket ursprungligen planer på att sänka avgifterna när överföringarna till Transportstyrelsen var

[169] Sjöfartsverkets avgiftsstrategi den 22 februari 2012.

avklarade.[170] En viss sänkning av avgifterna med 25 miljoner kronor har, enligt Sjöfartsverket, genomförts. Dock är det för närvarande inte möjligt att sänka avgifterna ytterligare. Sjöfartsverket menar att verkets finansiella ställning med ett negativt eget kapital först måste vändas till ett positivt eget kapital innan några avgiftssänkningar kan bli möjliga. Dessutom menar Sjöfartsverket att de överkompenserat Transportstyrelsen för Sjöfartsinspektionen. Sjöfartsinspektionen kostade 130 miljoner kronor per år vid den tid då inspektionen överfördes till Transportstyrelsen. Den kostnaden är lägre än de belopp som Sjöfartsverket överförde år 2009 respektive år 2010.

Statskontoret noterar att Sjöfartsverket i och med att överföringarna till Transportstyrelsen är avklarade har fått ett extra utrymme om cirka 130 miljoner kronor årligen att använda till sin verksamhet – såvida farledsavgifterna inte sänks.

[170] E-post från Sjöfartsverket 2012-10-26.

6 Övriga frågor av betydelse för Sjöfartsverket

I detta kapitel tar vi upp frågor som har betydelse för styrningen av Sjöfartsverket och verkets interna styrning och kontroll. I detta ingår bland annat att belysa olika verksamhetsformers betydelse för styrningen av Sjöfartsverket och behovet av internrevision vid Sjöfartsverket.

6.1 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

Styrningen av affärsverk utvecklas inte längre

Sjöfartsverket är ett av få kvarvarande affärsverk. Affärsverksformen var ursprungligen avsedd som en myndighetsform för affärsdrivande verksamhet. Allteftersom affärsverkens områden blivit mer konkurrensutsatta har verken också bolagiserats. Sjöfartsverket bedriver i stort sett ingen konkurrensutsatt verksamhet. Eftersom affärsverken efterhand blivit allt färre har inte heller finansieringsmodeller och redovisningsmodeller utvecklats i samma utsträckning för affärsverken som för myndigheter.

Konflikt mellan affärer och politiska mål

Sjöfartsverkets ekonomiska mål utgår från affärsmässiga grunder – verket ska leverera vinst till staten och ha en god soliditet. Samtidigt har verket inte nått upp till dessa mål under de senaste tre åren. De ekonomiska målen står i vissa fall i konflikt med de verksamhetsmål som regeringen satt upp för verksamheten till exempel målet att sjöfart ska kunna bedrivas året runt i svenska farvatten och i alla svenska hamnar av betydelse. Att till exempel hålla farleder isfria och att driva Vänersjöfartens infrastruktur påverkar Sjöfartsverkets möjligheter att nå vinst.

Affärsverkens pensionsmodell drabbar Sjöfartsverket

Affärsverkens pensionsmodell och investeringsmodell innebär också vissa problem för Sjöfartsverket. Förändringar i beräkningsgrunder för pensionsåtagandet har fått stort negativt genomslag på Sjöfartsverkets ekonomiska resultat under senare år. Att investeringar görs med egna medel medför också svängningar i likviditeten eftersom investeringsvolymen varit ojämn samtidigt som intäkterna varit relativt stabila.

Myndighetsformen mer anpassad till Sjöfartsverkets nuvarande verksamhet

Om Sjöfartsverket övergick till att vara förvaltningsmyndighet skulle självkostnadsprincipen gälla, dvs. avgiftsintäkterna motsvarar kostnader för den

verksamhet som tillhandahålls. Kapitalförsörjning skulle ske genom Riksgäldskontoret, liksom lån till investeringar.

I myndighetsformen skulle styrningen av Sjöfartsverket bli mer anpassad till de verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar som verket har. Sjöfartsverket har under de senaste tre åren inte kunnat nå regeringens krav på räntabilitet och soliditet. Myndighetsformen ger också flexibilitet mellan åren genom att myndigheter kan balansera över- och underskott mellan åren bland annat med av ramanslag med kredit.

Sjöfartsverket ser fördelar med att vara affärsverk

Företrädare för Sjöfartsverket menar att affärsverksformen med avkastningskravet innebär en press på att fortlöpande effektivisera sin verksamhet. Sjöfartsverket anser att affärsverksmodellen i stort sett är funktionell för verket och att en övergång till förvaltningsmyndighet skulle innebära mindre handlingsfrihet, mer internt administrationsarbete och ökade krav på ärendehandläggning i Regeringskansliet.

Små skillnader i ekonomiadministrativa bestämmelser mellan affärsverk och myndighet

Skillnaderna i förordningarna för affärsverk respektive myndighet innebär inget avgörande för Sjöfartsverket. Inom ramen för myndighetsformen har regeringen möjlighet att i regleringsbrevet medge undantag som medför att Sjöfartsverket fortsatt skulle kunna agera med de friheter som följer av affärsverksformen, till exempel när det gäller lokalförsörjning och anställningsavtal m.m.

Intern styrning och kontroll

Regeringen beslutar om Sjöfartsverket ska ha en internrevision. Det finns inga formella hinder för att inrätta en sådan internrevision. Om Sjöfartsverket bör ha en internrevision är dock svårare att bedöma. Statskontoret har inte insyn i de kriterier som regeringen har för att inrätta en internrevision. Sjöfartsverkets centraliserade controllerfunktion kan vara ett alternativ till internrevision. Internrevision är dock till skillnad mot en controllerfunktion, mer oberoende i förhållande till den dagliga operativa verksamheten då den arbetar på uppdrag av styrelsen och rapporterar till den. Frågan om en internrevision bör inrättas påverkas bland annat av om Näringsdepartementet ser ett behov av en oberoende kontroll av verksamheten och om hur Sjöfartsverkets internkontroll bedöms vara. Frågan om att inrätta en internrevision har tagits upp i Sjöfartsverkets styrelse. Styrelsen har bedömt att Sjöfartsverkets operativa ledning har en bra styrning av verkets ekonomi. Sjöfartsverkets internkontroll har bedömts som god och därmed har styrelsen inte ansett sig ha behov av en internrevision. Den årliga revisionen har också bedömt internkontrollen som god.

6.2 Ekonomiska villkor i myndighet respektive affärsverk

En fråga som väckts i myndighetsanalysen är om Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform (affärsverk) är optimal för den verksamhet som bedrivs och helt ändamålsenlig för regeringens styrning av verket. En del av de ekonomiska villkor som Sjöfartsverket behöver hantera hänger nämligen samman med den valda organisationsformen affärsverk.

Frågan om lämplig verksamhetsform för Sjöfartsverket har nyligen analyserats (detta redogörs för i avsnitt 6.2.1 nedan). En slutsats av det arbetet synes vara att det, allt annat lika, i praktiken finns två tänkbara alternativ beträffande Sjöfartsverkets verksamhetsform: att bedriva samma verksamheter som idag i myndighetsform eller som affärsverk. I avsnitten 6.2.2 till 6.2.5 har vi därför valt att redovisa för- och nackdelar med dessa alternativ. Argumenten för och emot myndighetsformen respektive affärsverksformen behöver vägas mot varandra och ställas i relation till Sjöfartsverkets verksamhet.

6.2.1 Verksamhetsformer för statlig affärsverksamhet

Detta avsnitt baseras på ett antal olika dokument.[171] För statlig affärsverksamhet står i princip följande verksamhetsformer till buds: affärsverk, uppdragsmyndighet och aktiebolag. Ett vanligt motiv för inrättande av statliga företag är strävan att motverka de skadeverkningar som så kallade naturliga monopol inom vissa branscher skulle kunna medföra om de vore i privata händer.

Statsmakterna ställde i början av 1990-talet upp fem kriterier för att en statlig verksamhet ska anses som lämplig att bolagisera:[172]

1. Konkurrensen på marknaden bör fungera.
2. Verksamheten bör vara av betydande omfattning.
3. En affärsmässig mognad bör ha uppnåtts.
4. Verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben.
5. Målet för verksamheten bör vara vinst snarare än att den styrs av politiska uppgifter och mål.

---

[171] SOU 1997:38 Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer, SOU 2007:78 Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket, prop. 2009/10:175 samt Statskontorets rapporter 1976:22 Myndighet, Stiftelse eller Aktiebolag, 2002:3 Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och?, 2003:3 Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok?, 2005:19 Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata och 2005:32 Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.

[172] Utifrån SOU 2007:78 Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket, vilken i sin tur hänvisar till prop. 1992/93:100 bil 1, bet. 1992/93: F, U 10 respektive F, U 20, rskr 1992/93: 189.

I den statliga utredningen Styra rätt konstaterades 2008 att det inte fanns någon del av Sjöfartsverkets verksamheter som lämpar sig för bolagisering.[173] Statskontorets myndighetsanalys inkluderar inga nya analyser i denna fråga. Däremot kan vi konstatera att frågan grundligt har utretts i någorlunda närtid med slutsatsen att bolagisering ansågs olämplig.

Att en bolagisering inte är aktuell behöver emellertid inte innebära att affärsverksmodellen måste tas för given. Den förvaltningsmässiga trenden har varit att särskilja myndighetsuppgifter från affärsverksamhet och antalet affärsverk har minskat kraftigt under det senaste halvseklet. Utöver bolagisering kan ett sådant särskiljande ske genom att statliga affärsverksamheter upphör, varvid berörda verksamheter antingen fortsätter att bedrivas av samma myndighet fast utan vinstsyfte eller frånskiljs myndigheten för att istället upphandlas.

Upphandlingsalternativet föreslogs i Styra rätt. Utredaren menade att Sjöfartsverket borde övergå från att vara ett affärsverk till att bli en förvaltningsmyndighet, med större fokus på sektors- och beställarrollen. Utredaren föreslog att Sjöfartsverkets produktion skulle avvecklas i takt med etableringen av fungerande marknader inom de olika verksamhetsgrenarna. Enligt förslaget borde verkets produktion, drift och underhåll av farleder, sjömätningsverksamhet och lotstransporter i hög grad upphandlas. Motsvarande möjlighet borde också prövas för lämpliga delar inom sjömansservice. Vidare föreslog utredaren att Sjöfartsverket skulle försöka överföra huvudmannaskapet för vissa farleder och kanaler till lokal nivå.

Merparten av utredningens förslag har inte genomförts. Enligt Näringsdepartementet finns flera skäl till detta. Framför allt har tillräckliga marknader bedömts saknas och en ökad konkurrensutsättning har befarats kunna leda till negativa effekter.[174] Utredningen har remitterats och varit ett beredningsunderlag i Näringsdepartementet, men har inte beretts vidare för riksdagsbehandling.[175] Därmed går Statskontoret heller inte vidare med att belysa alternativet att Sjöfartsverkets affärsverksamhet skulle upphöra till förmån för ökad upphandling. Jämförelsen mellan myndighetsform och affärsverksform nedan utgår istället från att Sjöfartsverket fortsätter att i allt väsentligt driva samma verksamheter oavsett verksamhetsform.

6.2.2 Skäl för att övergå till myndighetsform

Sjöfartsverket är inte konkurrensutsatt

Ursprungligen var motivet för affärsverk att skapa en organisationsform för att redovisa konkurrensutsatt affärsverksamhet i myndighetsform. Exempelvis togs skattemotsvarighet (krav på avkastning motsvarande vinstskatt i

---

[173] Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53).
[174] Statskontorets uppdragsdialog på Näringsdepartementet, 2012-09-25.
[175] Se bland annat 2011/2012:TU9.

privata bolag) fram för att skapa konkurrensneutralitet i förhållande till andra aktörer. I samband med bland annat 1990-talets utveckling av myndighetsredovisningen konstaterades att behovet av affärsverksformen inte längre fanns. Konkurrensutsatt affärsverksamhet kunde bedrivas i bolagsform och för övriga affärsverk borde den utvecklade formen för förvaltningsmyndigheter användas. Sjöfartsverket konkurrerar i liten utsträckning med andra aktörer.

Ekonomistyrningsverket har i ett samrådsyttrande lämnat synpunkter på Sjöfartsverkets pensionsskuld, investeringar, m.m.[176] I sitt yttrande tar Ekonomistyrningsverket upp frågan om Sjöfartsverkets ekonomi utifrån perspektivet om Sjöfartsverket fortsatt ska drivas som affärsverk eller som myndighet. Sammantaget innebär de förändringar som Ekonomistyrningsverket föreslår att Sjöfartsverket blir mer likt en myndighet när det gäller finansiering och redovisning. En övergång till myndighet behöver, enligt Ekonomistyrningsverket, inte innebära att Sjöfartsverket förlorar epitetet affärsverk (arbetar i affärsverksliknande former) när det gäller till exempel lokalförsörjning och anställningsavtal.

De flesta affärsverk har bolagiserats och för de få affärsverk som finns kvar har det ekonomiadministrativa regelverket inte utvecklats i samma utsträckning som myndighetsformen. Enligt Ekonomistyrningsverket har redovisningsmodeller och finansieringsmodeller för myndigheter utvecklats så att de nu är likvärdiga med det som gäller för affärsverk. Modellerna för myndigheter är i flera avseenden enklare och utvecklas kontinuerligt.

Förutsättningarna för att driva Sjöfartsverket som förvaltningsmyndighet är idag helt annorlunda än vid tiden för affärsverkets bildande 1987. Främsta skälet att bilda affärsverket var då möjligheten att finansiera isbrytaren Oden, något förvaltningsmyndighetsformen inte skulle hindra idag.

I vissa avseenden behandlas Sjöfartsverket redan som en myndighet

Sjöfartsverket har fått en låneram i Riksgälden trots att de inte omfattas av den delen i kapitalförsörjningsförordningen. Sjöfartsverket har dock ännu inte utnyttjat möjligheten att ta lån från Riksgälden. Verkets två största anslagsposter har inte fått någon anslagskredit trots att de är ramanslag, vilket ger intrycket av att anslagen mer ska ses som bidrag än anslag.

Målen om räntabilitet och soliditet har inte påverkat styrningen

Att regeringen inte har vidtagit åtgärder till följd av att målen för räntabilitet och soliditet under en femårsperiod varit så långt från att infrias indikerar att målen i praktiken har haft en begränsad relevans i styrningen av verket.

---

[176] Samrådsyttrande 2012-06-13, dnr 49-690/2012. Samrådsyttrandet gäller det regeringsuppdrag som Sjöfartsverket redovisat 2012-06-12.

Ingen konflikt mellan finansiella mål och verksamhetsmål

I en förvaltningsmyndighet finns inte samma risk för målkonflikt mellan finansiella mål och verksamhetsmål som i ett affärsverk. I Sjöfartsverkets fall finns mål om räntabilitet (vinst) som ska avvägas mot olika samhällsmål. Näringsdepartementet beskriver Sjöfartsverkets del av de transportpolitiska målen som att se till att sjöfart ska kunna bedrivas året runt i svenska farvatten och på samtliga svenska hamnar av betydelse under säkra och effektiva former. Sjöfartsverket ska även verka för hög säkerhet ombord på svenska fartyg samt att sjöfarten ska bli mer miljöanpassad. Samhällsmål som till exempel att kunna angöra hamnar vintertid och drift av infrastrukturen för Vänersjöfarten påverkar Sjöfartsverkets möjligheter att nå vinst.

Sjöfarten bör betala de finansiella kostnaderna för investeringar i marin infrastruktur

I affärsverksformen har Sjöfartsverket finansierat investeringar i bland annat farleder och fartyg inom ramen för egna medel. Ekonomistyrningsverket argumenterar i sitt samrådsyttrande för att Sjöfartsverket istället skulle övergå till att ta upp lån i Riksgäldskontoret för sina investeringar.[177] Skälet för det är att sjöfarten i dagsläget inte betalar några finansiella kostnader för de investeringar som Sjöfartsverket gör i farleder och annan infrastruktur. Sjöfartsverkets investeringar kan göras tack vare att verket har ett statskapital på 446 miljoner kronor i eget kapital. Enligt Ekonomistyrningsverket borde sjöfarten betala statens totala kostnader för investeringar, vilket innebär att även de finansiella kostnaderna för investerat kapital ska räknas in i farledsavgifterna. Om detta ska bli fallet bör Sjöfartsverket, enligt Ekonomistyrningsverket, lösa in sitt statskapital hos Riksgäldskontoret och ta upp ett motsvarande lån.

6.2.3 Fördelar med att vara myndighet

I myndighetsform behövs inte reserver byggas upp

Ekonomistyrningsverket ser vidare att det inte finns något behov av en resultatutjämningsfond hos Sjöfartsverket.[178] I en avgiftsfinansierad myndighet är det fullt möjligt att redovisa över- och underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten mellan åren utan att binda kapitalet i någon resultatutjämningsfond. Om Sjöfartsverkets finansiella mål begränsas till ett självkostnadskrav och med kapitalförsörjning från Riksgäldskontoret finns heller inga krav på att ha en resultatutjämningsfond, eftersom Sjöfartsverket då emellanåt skulle kunna redovisa ett negativt kapital.

Ingen myndighet (som inte är affärsverk) ska bygga upp buffertar. Självkostnadsprincipen ska vara den princip som gäller och då är utgångspunkten

---

[177] Ibid.
[178] Ibid.

att balansera intäkter (avgifter, anslag, m.m.) mot kostnader för att nå ett noll-resultat över tiden.

Bokslutet blir mer anpassat till Sjöfartsverkets reella finansiella situation

Om Sjöfartsverket övergick till myndighetsformen skulle balans- och resultaträkningen skilja sig från nuvarande affärsverks redovisning enligt följande:

- Sjöfartsverkets tillgångssida saknar posten Avräkning med statsverket.
- Skuldposten Avsatt till pensioner bortfaller. En förvaltningsmyndighet faktureras istället en premie.
- Posterna Resultatutjämningsfond och Skatteskulder hör ihop med bokslutsdispositioner och skattemotsvarighet, vilket inte är relevant för en förvaltningsmyndighet.
- Posterna Bokslutsdispositioner och Skattemotsvarighet i resultaträkningen är relaterade till posterna i föregående punkt och bortfaller därför
- Koncernredovisning upprättas inte för en förvaltningsmyndighet. Konsolidering av dotterbolag sker genom kapitalandelsmetoden.
- Uppdelningen i långfristiga och kortfristiga skulder respektive räntebärande och icke räntebärande skulder finns inte i en förvaltningsmyndighet.

Med undantag för pensionsskulden är det inte några avgörande skillnader i redovisningen av tillgångar och skulder mellan Sjöfartsverket och en förvaltningsmyndighet. Posterna skattemotsvarighet och resultatutjämningsfond (bokslutsdispositioner) har tagits fram för affärsverk för att skapa likformighet med verksamhet som bedrivs i bolagsform. Vid en övergång till myndighet blir dessa poster inte längre relevanta.

Årsredovisningens resultatdel skulle bli mer renodlad

En väsentlig skillnad mellan ett affärsverk och en förvaltningsmyndighet är hur verksamhetens resultat ska beskrivas. För ett affärsverk gäller inte 3 kapitlet om resultatredovisning i förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

Ett affärsverks årsredovisning ska istället innehålla en förvaltningsberättelse (FÅB 10 kap). Normeringen för en förvaltningsberättelse i ett affärsverk tar sin utgångspunkt i förvaltningsberättelsen för ett aktiebolag. Den har därmed fokus på upplysningar om den finansiella utvecklingen genom till exempel olika finansiella nyckeltal. Nyckeltal som även ska redovisas på rörelsegrensnivå. En resultatredovisning för en myndighet ska däremot ”... främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader” (FÅB 3 kap).

Sjöfartsverkets årsredovisning är ett mellanting mellan resultatredovisning och förvaltningsberättelse. De finansiella nyckeltalen som, enligt FÅB, ska finnas i en förvaltningsberättelses rörelsegrensredovisning redovisas bara delvis. Samtidigt redovisas information som kan hänföras till en resultatredovisning, men utan den prestationsredovisning som FÅB 3 kap kräver. Kraven uppfylls därmed inte fullt ut för någon av formerna. Värt att notera är att både en resultatredovisning och en förvaltningsberättelse förutsätter att samtliga kostnader och intäkter fördelas på verksamhetsgrenar. En sådan fördelning finns inte i Sjöfartsverkets årsredovisning idag.

Självkostnadsprincip ger tydligare styrning

Med utgångspunkt från förvaltningsmyndighetens självkostnadsprincip och kapitalförsörjning genom Riksgälden skulle styrningen av Sjöfartsverket bli enklare och mer anpassad till de finansiella förutsättningar som verket har. Sjöfartsverket har under de senaste tre åren inte kunnat nå målen som regeringen satt i den finansiella styrningen av affärsverket – nämligen räntabilitet och soliditet. Även en förvaltningsmyndighet kan ha avkastningskrav för avkastningspliktigt kapital. En myndighet som disponerar ett sådant kapital ska årligen leverera in ett belopp motsvarande avkastningskravet, vilket är en tydligare och mer förutsebar styrning än de krav som Sjöfartsverket har idag.

Med ramanslag med kredit respektive möjlighet till sparande samt de möjligheter att balansera över-/underskott som finns även i en förvaltningsmyndighet skapas en flexibilitet mellan åren, även om rätten att disponera överskott inte är den samma som i ett affärsverk.

Bättre anpassning mellan verkets intäkter och kostnader för investeringar

En övergång till att finansiera anläggningstillgångar med lån i Riksgäldskontoret (som andra myndigheter utom affärsverk) skulle ge bättre förutsättningar för en jämnare likviditet mellan åren. I myndighetsmodellen är utgångspunkten självkostnad. Med lån i Riksgälden för investeringar finns bättre möjlighet till likviditetsplanering eftersom utbetalningarna för investeringarna blir jämnare mellan åren och verket får mer tid på sig för att anpassa avgiftssättning och anslagstilldelning för att uppnå självkostnad.

6.2.4 Skäl till att fortsätta vara affärsverk

Sjöfartsverket vill fortsätta vara affärsverk

Utredningen ”Styra rätt” (SOU 2008:53) föreslog att Sjöfartsverket skulle övergå till att driva sin verksamhet i myndighetsform. Detta mot bakgrund av att utredningen även föreslog att Sjöfartsverket framöver skulle upphandla stora delar av den verksamhet som drevs i egen regi, till exempel farledsunderhåll och lotsning. I sitt remissvar på utredningen menar Sjöfartsverket

att affärsverksformen är fullt funktionell för den verksamhet som bedrivs.[179] Sjöfartsverkets argumentering kan sammanfattas enligt följande:

- Verksamheten kan drivas i så bolagsnära miljö som möjligt.
- Att verksamheten drivs i bolagsnära form ger en tydlig uppgift för styrelsen att se till att verksamheten drivs effektivt.
- Samtliga anställda har incitament att utveckla och effektivisera verksamheten.
- I Sjöfartsverket, liksom i statsförvaltningen i övrigt, saknas erfarenhet av att gå från affärsverk till myndighet. Däremot finns erfarenhet av det motsatta. Den övergången var förknippad med mycket påtagligt administrativt arbete.
- En övergång till myndighetsformen skulle medföra betydande administrativt merarbete och kräva en rad speciallösningar för att verksamheten i stora drag skulle kunna drivas som idag.
- Hanteringen av avgifter, anläggningstillgångar, pensionsskuld och eget kapital vid omvandling från affärsverk till myndighet är sannolikt inte komplikationsfri.
- Om övergången ska genomföras och Sjöfartsverket ska kunna driva sin verksamhet som tidigare krävs att ett antal undantag till ekonomiadministrativa förordningar ges i regleringsbrevet. Undantag behöver ges bland annat när det gäller lokalförsörjningsförordningen, förordningen om förvaltning av fastigheter och kapitalförsörjningsförordningen.
- Betydande förändringar av ekonomiadministrativa rutiner krävs när det gäller förvaltning, finansiering, betalnings- och räntefrågor.
- Sammantaget innebär detta mindre handlingsfrihet för verket, mer internt administrationsarbete på verket och krav på ärendehandläggning i Regeringskansliet.

Sjöfartsverket har inte ändrat uppfattning om fördelarna med affärsverksformen. I våra intervjuer med företrädare för Sjöfartsverket framhålls bland annat att man har större frihet att finansiera sin verksamhet och att affärsverksformen, med krav på avkastning, innebär att det finns press på att effektivisera. Att vara affärsverk innebär också att man måste ligga i topp i ekonomiadministrativt hänseende.

[179] Sjöfartsverket, dnr 0108-08-02081, 2008-08-07.

6.2.5 Fördelar med att vara affärsverk

Affärsverk har större frihet när det gäller finansiering

I förhållande till myndigheter har affärsverken bland annat följande fördelar:

- Större frihet att teckna avtal om lokaler.
- Större frihet att besluta om investeringar.
- Större friheter när det gäller finansiering – till exempel behöver affärsverk inte ta upp lån i Riksgälden för att finansiera anläggningstillgångar.
- Affärsverk behöver inte samråda med Ekonomistyrningsverket när det gäller avgifter och upphandling samt utveckling av redovisningssystem.
- Större frihet att öppna egna bankkonton och valutasäkra betalningar.
- Affärsverksformen ger möjlighet att uppträda som en koncern med affärsverket som ”moderbolag”. Regeringens tillstånd krävs dock även för affärsverk för att förvärva aktier och ge kapitaltillskott.

6.3 Verkets styrelse

Sjöfartsverket har en styrelse med fullt ansvar. Regeringen utser styrelseledamöterna. Ett styrdokument reglerar ansvarsfördelningen mellan styrelse och GD.[180]

Enligt styrdokumentet ska styrelsen bland annat besluta om:

- verksamhetsplaner (treårsplanen)
- den årliga budgeten
- årsredovisningen
- investeringar över tio miljoner kronor
- övriga frågor av större strategisk eller ekonomisk betydelse för Sjöfartsverket om dessa inte redovisats i treårsplanen

Styrelsen består av sju ledamöter, tre personalföreträdare samt GD. Ledamöterna företräder i huvudsak näringslivet. Enligt intervju med Sjöfartsverkets GD skulle styrelsen även behöva någon ledamot som företrädde Näringsdepartementet. I dagsläget rapporterar Sjöfartsverket i viss utsträckning samma information till Näringsdepartmentet respektive styrelsen, fast vid olika tillfällen. Om det fanns en ledamot från Näringsdepartementet i Sjöfartsverkets styrelse skulle rapporteringen kunna effektiviseras, menar Sjöfartsverket.

Enligt företrädare för Sjöfartsverket är styrelsen aktiv och delaktig i alla strategiska beslut. Exempel på strategiska beslut har varit investeringarna i nya räddningshelikopterar och principer för avgiftsintäkter.

---

[180] Dokument Uppgiftsfördelning mellan Sjöfartsverkets styrelse och GD, Sjöfartsverket, 2012-08-21.

Statskontoret har gått igenom protokollen för de styrelsemöten som ägt rum sedan början av 2011. Det har sammantaget hållits tio styrelsemöten under 2011 och 2012. Vi har haft tillgång till protokollen fram till styrelsemötet september 2012. Ytterligare ett protokoll finns, men var inte påskrivet vid tiden för denna rapports skrivande (december 2012).

Genomgången av protokollen visar att styrelsen tagit ställning till det den ska göra enligt Sjöfartsverkets styrdokument för ansvarsfördelningen mellan styrelse och GD. Det innebär att bland annat årsredovisningar, delårsrapporter och treårsplanen har föredragits. Av protokollen framgår inte om styrelsen diskuterat Sjöfartsverkets ekonomiska läge med avseende på det negativa ekonomiska resultatet. Styrelsen har dock vid två tillfällen beslutat om att Sjöfartsverket ska ta upp frågan om anslag med Näringsdepartementet. I det ena fallet har det handlat om att öka anslagsfinansieringen för sjö- och flygräddningen och i det andra fallet om att få ersättning för de förluster Sjöfartsverket gjorde i samband med köpet av helikopterverksamheten från bolaget Scandinavian Helicopter Group (SHG). Frågan om pensionsskulden har, enligt styrelseprotokollen, tagits upp som särskild punkt vid ett tillfälle under de senaste två årens styrelsesammanträden. Pensionsskulden har dock, enligt företrädare för Sjöfartsverket, varit en fråga som även föredragits för styrelsen i samband med rapportering om delårsrapporter och årsredovisningar samt vid de resultatgenomgångar som styrelsen fått.

6.4 Behovet av en internrevision

Eftersom Sjöfartsverket lyder under regeringen ska verket tillämpa Myndighetsförordningen.[181] Enligt den ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Övervakningen av att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt kan tillgodoses bland annat genom en controllerfunktion, internrevision eller både och.

6.4.1 Sjöfartsverkets organisering av funktioner för intern styrning och kontroll

Sjöfartsverket har en stab benämnd Styrning och Planering som ansvarar för den legala och finansiella styrningen av hela Sjöfartsverket. Staben inrymmer en redovisningsfunktion samt den controllerfunktion som har centraliserats till huvudkontoret och består av fem controllers och en chefscontroller. Löpande redovisning inklusive bokslutsarbete är centraliserad till den gemensamma servicefunktionen med Luftfartsverket.

De olika personerna på Controllerenheten ansvarar för den interna styrningen och kontrollen inom olika verksamhetsområden. På detta vis är de väl insatta ekonomiexperter på respektive område. Tillsammans med redo-

[181] Myndighetsförordningen (2007:515).

visningschefen (vilken ansvarar för efterlevnaden av EA-handboken) täcker Controllerenheten all verksamhet. Månadsbokslut görs med alla kostnadsställechefer (ca 70 st.). Varje kvartal görs också helårsprognoser från alla kostnadsställechefer, som kan aggregeras till olika övergripande nivåer. Varje månad träffas också GD och ekonomichefen för resultatdialoger, där även representanter för Controllerfunktionen ibland närvarar. I dessa möten kan åtgärder föreslås utifrån de sammanställda resultaten och prognoserna.

Enligt företrädare för Sjöfartsverket är syftet med full centralisering av det ekonomiska arbetet att säkerställa en väl fungerande intern kontroll genom bland annat enhetlig hantering av ekonomiska och finansiella transaktioner, kontroll över att interna styrande principer följs i verksamheten samt en god uppföljning av verksamheten. Till Stab Styrning och Planering hör även enheten Juridik som arbetar över hela Sjöfartsverket och som bland annat godkänner samtliga avtal som tecknas. Verksamhetens art innebär, enligt företrädare för Sjöfartsverket, att risken för mutor och korruption bedöms som låg.

Frågan om att inrätta en internrevision har tagits upp i Sjöfartsverkets styrelse. Styrelsen har bedömt att Sjöfartsverkets operativa ledning har en robust och bra styrning av verkets ekonomi. Sjöfartsverkets internkontroll har bedömts som god och därmed har styrelsen inte ansett sig ha behov av en internrevision. På kommande styrelsesammanträden under våren 2013 kommer man att ha en särskild punkt på agendan där styrelsen mer samlat går igenom risker i Sjöfartsverkets verksamhet – t.ex. risker i samband med hårda isvintrar.[182]

Riksrevisionens årliga revision anser att Sjöfartsverkets har bra intern kontroll

Enligt Riksrevisionens årliga revision, som granskar Sjöfartsverkets årsredovisningar samt bakomliggande underlag, har det över tid endast funnits små saker att anmärka på verket. Den årliga revisionen har bedömt internkontrollen som god och den ansvariga revisorn menar att verket framstår som välskött och har bra koll på sina intäkter och utgifter. Riksrevisionen har inte, under de senaste åren, lämnat några rapporter eller promemorior utan endast minnesanteckningar avseende Sjöfartsverket.[183] Det uttalande som Riksrevisionen lämnade i sin revisionsberättelse för 2011 löd: ”Enligt Riksrevisionens uppfattning ger årsredovisningen med koncernredovisningen en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av Sjöfartsverket och koncernens finansiella ställning per den 31 december 2011 och av dess resultat och finansiering för året enligt förordningen (SFS 2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, instruktion, regleringsbrev och övriga

[182] Telefonintervju med Jan Sundling, styrelseordförande Sjöfartsverket, 25/1 2013.
[183] Intervju med ansvarig revisor vid Riksrevisionens årliga revision, 2012-09-21.

beslut för myndigheten."[184] Liknande formuleringar har framförts även under föregående år.[185]

6.4.2 Regeringen avgör behovet av internrevision

Den förordning som reglerar internrevision i staten gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen. Enligt förordningen ska regeringen föreskriva (normalt i instruktionen) att internrevision ska inrättas.[186] Sjöfartsverket benämns som affärsverk, men har en instruktion vilket innebär att verket styrs av regeringen. De övriga myndigheter som benämns som affärsverk, Svenska Kraftnät och Luftfartsverket, har internrevision.

I Regeringskansliet är det normalt sett det sakansvariga departementet, i Sjöfartsverkets fall Näringsdepartementet, som bereder frågan om en myndighet ska inrätta en internrevision.

Om en internrevision inrättas innebär det också att Sjöfartsverket ska följa förordningen (2007:63) om intern styrning och kontroll (FISK). Den förordningen gäller bara myndigheter som inrättat internrevision och innebär att högre krav ställs på att dokumentera bland annat riskanalyser än i förhållande till myndigheter eller affärsverk som inte lyder under förordningen. Vidare är de myndigheter som inrättat internrevision och följer FISK skyldiga att göra en riskanalys för att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inte fullgörs. Enligt 3 § i myndighetsförordningen ska myndighetens ledning bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt.

Internrevision är till skillnad mot en controllerfunktion, mer oberoende i förhållande till den dagliga operativa verksamheten då den arbetar på uppdrag av styrelsen och rapporterar till den. Frågan om en internrevision bör inrättas påverkas bland annat av om Näringsdepartementet ser ett behov av en oberoende kontroll av verksamheten och om hur Sjöfartsverkets internkontroll bedöms vara.

6.4.3 Oklara kriterier för när det ska inrättas en internrevision

Ekonomistyrningsverket har på regeringens uppdrag nyligen utvärderat tillämpningen av internrevisionsförordningen.[187] För närvarande är det drygt 60 myndigheter som har internrevision. På vilka grunder just dessa myndigheter inrättat en internrevision är, enligt Ekonomistyrningsverket, inte helt enkelt att svara på. Ekonomistyrningsverket har inte haft tillgång till eller

---

[184] Riksrevisionen, Revisionsberättelse för Sjöfartsverket med Sjöfartsverkskoncernen, 2012-02-27.
[185] Riksrevisionen, Revisionsberättelse för Sjöfartsverket, 2010-03-05 och Revisionsberättelse för Sjöfartsverket, 2011-02-21.
[186] Internrevisionsförordningen (2006:1228).
[187] Om internrevision, ESV 2012:48.

insyn i de kriterier som idag ligger till grund för vilka myndigheter som ska inrätta internrevision. I en annan publikation från Ekonomistyrningsverket anges att de myndigheter som ska ha internrevision väljs ut genom en kombination av kriterier som bland annat rör väsentlighet och risk och om myndigheten hanterar EU-medel.[188]

Enligt företrädare för Finansdepartementet finns vissa kriterier angivna i de cirkulär som Finansdepartementet tar fram för att styra departementens budgetarbete. Dessa cirkulär är dock, enligt företrädaren för Finansdepartementet, internt arbetsmaterial och därför inte offentliga.

Det finns således inga offentligt fastslagna kriterier för när en internrevision ska inrättas. En presentation som gjorts av handläggare på Finansdepartementet och som finns tillgänglig på webben kan ge viss vägledning om kriterier för internrevision:[189]

- Myndigheter där det föreligger hög risk för väsentliga fel i den interna styrningen och kontrollen bör inrätta internrevision.
- Inför beslut om att inrätta internrevision bör det ske en prövning av väsentlighet och risk.
- Väsentlighet innebär att totala kostnader för myndigheten bör ligga över en miljard kronor, att myndigheten har minst 1000 anställda och en balansomslutning om minst fem miljarder kronor.
- Risker kan finnas bland annat om myndigheten förvaltar EU-medel, har decentraliserad organisation, har långtgående delegering, har manuell hantering och subjektiva bedömningar eller komplexa/omfattande IT-lösningar, komplexa regelverk, risk för mutor, bedrägerier och korruption.

De kriterier som räknats upp ovan passar delvis in på Sjöfartsverket, t.ex. när det gäller kostnader och antal anställda. Det är dock i sig inte tillräcklig grund för att införa internrevision. Regeringen måste bedöma om det finns ett behov, bland annat utifrån hur verkets internkontroll upplevs fungera. Som nämnts har Riksrevisionen bedömt Sjöfartsverkets internkontroll som god.

Om det finns en styrelse vid myndigheten ska internrevisionen rapportera sina iakttagelser till styrelsen. Styrelsen ska också besluta om internrevisionens inriktning.[190]

---

[188] ESV 2012:38, Basbok. Grunderna i statlig redovisning.
[189] http://arkiv.edelegationen.se/verva/upload/verksamhetsstod/erfarenhetsutbyte/Mot-korruption/3-april-2008/Intern-styrning-kontroll-internrevision-i-staten-Finansdepartementet.pdf
[190] Internrevisionsförordningen (2006:1228).

Enligt Ekonomistyrningsverkets utvärdering av internrevision är det inte tydligt för myndigheterna vilka kriterier som ligger till grund för regeringens beslut om internrevision. Ekonomistyrningsverket föreslår därför att regeringen preciserar kriterierna och eventuella andra motiv som ligger till grund för beslut om att myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen.[191]

[191] Om internrevision, ESV 2012:48.

7 Sjöfartsverkets framtid

På uppdrag av regeringen har Statskontoret gjort en myndighetsanalys av Sjöfartsverket. Analysen har utgått från den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17), men har avgränsats till att i första hand avse Sjöfartsverkets ekonomi. Som framgått av kapitel 1 har denna avgränsning gjorts i samråd med uppdragsgivaren (Näringsdepartementet) och utgår från att denna främst har efterfrågat analyser av gränsdragningen mellan avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet och av verkets intäkter och kostnader.

I detta avslutande kapitel diskuteras de framtidsfrågor som enligt Statskontorets bedömning är särskilt viktiga för Sjöfartsverket. Samtliga de frågor som behandlas har identifierats, och diskuterats, i tidigare kapitel. Härigenom fungerar kapitlet också som en sammanfattande analys och innehåller de förslag som Statskontoret vill framföra med anledning av myndighetsanalysen.

Inledningsvis bör poängteras att en myndighetsanalys enligt modellen ska utgå ifrån myndighetens uppdrag och uppgifter så som de är formulerade i dess instruktion, i andra regelverk m.m. och att myndighetsanalysen visserligen kan peka på behov av omprövning av myndighetens uppdrag och andra grundläggande förutsättningar, men att modellen inte i sig ger stöd för att utreda och föreslå alternativa lösningar. Ett viktigt syfte med en myndighetsanalys är därför att ge underlag för att bedöma om den berörda myndigheten i sin nuvarande utformning har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med sina uppgifter.

Mot denna bakgrund tar diskussionen i detta kapitel sin utgångspunkt i frågan hur Sjöfartsverkets ekonomi kan utvecklas givet att dagens verksamhetsförutsättningar (uppgifter, mål och organisation m.m.) fortsatt ska gälla. Således utgår vi exempelvis ifrån att statsmakterna avser att fortsatt upprätthålla dagens ekonomiska mål för den avgiftsbelagda verksamheten.[192] Dock förs i kapitlet också vissa resonemang om huruvida dagens verksamhetsförutsättningar är helt ändamålsenliga.

Kapitlet har därmed disponerats på följande sätt. Först redogörs för dagens ekonomiska problem i Sjöfartsverket och analyseras förutsättningarna för att

[192] Att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel, att soliditeten långsiktigt ska uppgå till minst 25 procent och att farledsavgifterna får öka med högst nettoprisindex räknat från och med år 2004.

lösa, eller åtminstone reducera, dessa problem genom att minska verkets kostnader respektive att öka dess intäkter (7.1). Därefter diskuteras om dagens modell för regeringens styrning av Sjöfartsverket är ändamålsenlig (7.2) samt vissa övriga frågor, bland annat förutsättningarna för att inrätta en internrevision vid Sjöfartsverket (7.3).

7.1 Förutsättningar för att hantera Sjöfartsverkets ekonomiska problem

7.1.1 Hur yttrar sig dagens problem?

Statskontoret bedömer att Sjöfartsverkets ekonomiska situation är allvarlig. Intäkterna har, med undantag för 2009, varit relativt stabila och legat på en nivå mellan 1,8 och knappt 2 miljarder kronor. Det som varit problematiskt är att Sjöfartsverkets kostnader inte täckts av intäkterna. Sedan 2009 har Sjöfartsverket inte nått de ekonomiska mål som regeringen satt upp. Underskotten har ökat för varje år – 2011 låg underskottet efter finansiella poster på minus 210,6 miljoner kronor. Det egna kapitalet har för varje år blivit mindre och var vid utgången av 2012 helt förbrukat. Sjöfartsverkets likvida medel har också minskat i stadig takt. Om Sjöfartsverket varit ett bolag hade man varit tvungen att upprätta en kontrollbalansräkning.

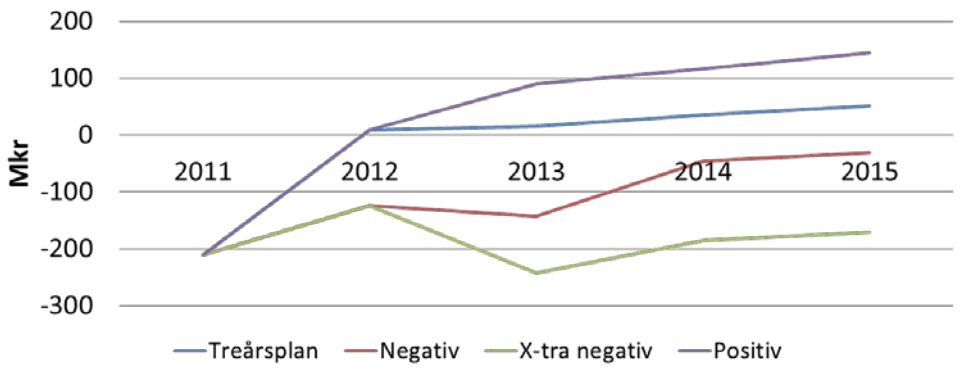
De främsta skälen till underskotten i Sjöfartsverkets ekonomi är, som Statskontoret bedömer det, att verket inte har tagit ut de avgifter man haft möjlighet till. Vidare har Sjöfartsverket inte haft tillräcklig underliggande ekonomisk stabilitet för att kunna bygga upp en buffert som skulle kunna ha gjort det möjligt att hantera bland annat ränteutvecklingen på pensionsskulden och hårdare isvintrar utan kraftiga underskott. Därtill har Sjöfartsverket haft en stor engångskostnad under 2011 i samband med att verket köpte ett konkursmässigt helikopterbolag för att undvika en situation där Sverige kunde ha stått utan en sjö- och flygräddningsverksamhet (motiven för och genomförandet av detta köp har beskrivits i avsnitt 4.4).

Enligt Statskontorets bedömning finns betydande risker för att den negativa utvecklingen fortsätter. I sin förra treårsplan, för perioden 2011–2013, förutspådde Sjöfartsverket ett positivt resultat. Detta infriades dock inte, till stor del på grund av att verkets pensionskostnader ökade mer än förutsett. Sannolikt kommer verket heller inte, till följd av ränteutvecklingen, att kunna nå ett positivt resultat de närmaste åren. Visserligen framgår av Sjöfartsverkets nuvarande treårsplan, för perioden 2013–2015, att verket räknar med positivt resultat från och med 2012. Men detta bygger som Statskontoret ser det på flera optimistiska antaganden.

Nedanstående diagram visar utvecklingen av Sjöfartsverkets resultat utifrån olika scenarion. Den blå linjen visar det resultat som treårsplanen är budgeterad efter. Ambitionen i treårsplanen är att inte höja avgifterna. Detta skulle ge ett svagt positivt resultat givet en långsam successiv ökning av gods-

volymerna från 2013 och inga tillkommande ökningar av pensionsskulden. Såvitt Statskontoret kan bedöma kommer den kalkylen emellertid inte att infrias, eftersom pensionsskulden, på grund av låg realränta, väntas öka med 160–170 miljoner kronor 2012.

Diagram 13 Sjöfartsverkets resultatprognos, med känslighetsanalys



Källa: Sjöfartsverket

Som framgår av diagrammet har Sjöfartsverket i sina prognoser även gjort en känslighetsanalys och räknat med både ett mer positivt och mer negativa utfall. Det positiva utfallet, som skulle ge ett plusresultat på över 100 miljoner kronor redan från 2013, förutsätter att sjöfraktsvolymerna efterhand ökar till samma höga nivå som 2008. Det positiva utfallet förutsätter också att lotsrabatterna tas bort och att Sjöfartsverket får möjlighet att hyra ut isbrytarna i ökad omfattning. I det positiva scenariot börjar realräntan successivt stiga från 2014. Det negativa scenariot innebär att volymerna kvarstår på samma nivå som i december 2011 och att realräntan fortsätter att sjunka 2013–2014. Ett sådant scenario kommer att innebära ett fortsatt negativt ekonomiskt resultat för Sjöfartsverket. Om hårda isvintrar inträffar 2013–2015 och den befintliga helikopterflottan inte går att sälja kommer minusresultatet att öka ännu mer.

Statskontorets bedömning

Den ekonomiska utvecklingen måste vändas och en buffert bör byggas upp

Att med säkerhet avgöra hur framtiden kommer att gestalta sig är svårt. En gynnsam utveckling skulle givetvis kunna medföra att verkets mest positiva prognoser slår in. Statskontoret bedömer dock, som framgått ovan, att det finns en klar risk för att den negativa utvecklingen fortsätter. Detta mot bakgrund av att nuvarande anslagsnivå, avgiftsnivåerna och uppdragsintäkterna helt enkelt inte räcker till för att täcka verkets kostnader. Enligt vår mening behöver åtgärder därför vidtas för att vända den negativa ekonomiska utvecklingen för Sjöfartsverket, med inriktning på att såväl minska kostnaderna som öka intäkterna; detta diskuteras i följande avsnitt.

Statskontoret vill också framhålla att det knappast är tillräckligt att nå ett noll- eller svagt positivt resultat i verksamheten. Sjöfartsverket har en omsättning på cirka två miljarder kronor och bedriver en omfattande och komplex verksamhet. Kostnaderna i verksamheten påverkas också av ett antal faktorer vars utveckling inte är helt säkra. Här tänker vi i första hand på väderlek (isbrytning), implementeringskostnader för de nya helikoptrarna, utveckling av gods- och fartygsvolymer samt ränteutvecklingen när det gäller pensionsskulden. I nuläget har Sjöfartsverket dock inga reserver – annat än vissa medel på banken – som vid behov kan utnyttjas för att hantera den typ av svängningar i ekonomin som de osäkra faktorerna kan ge upphov till, av ett slag som i hög grad har påverkat verket de tre senaste åren. Enligt Statskontorets mening talar den prognosticerade intäktsutvecklingen 2013–2015 och osäkerheterna på kostnadssidan (isbrytning, helikoptrar, etc.) sammantaget för att Sjöfartsverket – i synnerhet så länge verksamheten bedrivs i affärsverksform – behöver bygga upp en buffert för att bättre kunna hantera framtida osäkerheter.

7.1.2 Kan kostnaderna minska?

Sjöfartsverkets kostnader har i flera väsentliga avseenden ökat på senare år, vilket har varit en starkt bidragande orsak till verkets negativa ekonomiska resultat.

Statskontoret har diskuterat verkets kostnader och deras utveckling i kapitlen 3 och 4. Som där har framgått är flera av de större kostnadsposter som har påverkat Sjöfartsverkets resultat av sådan karaktär att de har varit svåra för verket både att med säkerhet förutse och att självständigt påverka i någon större utsträckning. Vi talar då framför allt om kostnaderna för pensionsåtaganden, för isbrytning under de hårda isvintrarna 2010 och 2011 och för köpet av ett konkursmässigt helikopterbolag inom sjö- och flygräddningen.

Merkostnaderna för köpet av det konkursmässiga helikopterbolaget är av extraordinärt slag. Det får förutsättas att liknande kostnader inte uppstår på nytt inom överskådlig tid, låt vara att problemet i sig givetvis måste hanteras. Därtill kommer en ytterligare kostnad för Sjöfartsverket framöver att vara finansieringen av de nya räddningshelikoptrar som köpts in. Investeringen beräknas uppgå till cirka 800 miljoner kronor och ska finansieras med lån.

Att behovet av – och kostnaderna för – isbrytning påverkas av väderförhållandena, och därmed kan fluktuera kraftigt mellan olika år, är ofrånkomligt. Här gäller det för Sjöfartsverket att ha en god beredskap för variationer mellan år, t.ex. genom att, som framhölls i föregående avsnitt, bygga upp en buffert för att bättre kunna hantera framtida osäkerheter.

Den av de nämnda, stora kostnadsposterna som framstår som enklast att hantera – och som även har störst påverkan på resultatet – är pensionsskul-

den. Som framgått av kapitel 4 har Sjöfartsverket länge drivit frågan om att få en lösning kring sin pensionsskuld. Diskussioner pågår för närvarande med SPV och regeringen om att Sjöfartsverket ska gå över till att, som andra myndigheter, betala en månatlig premie till SPV. Därigenom skulle Sjöfartsverkets pensionskostnad bli mer förutsebar. Innan en sådan lösning kan genomföras måste dock frågan om under vilka former och till vilket belopp Sjöfartsverkets pensionsskuld (engångsbelopp) ska lösas in till SPV också hanteras. SPV har i november 2012 fått i uppdrag att beräkna storleken på bland annat Sjöfartsverkets månatliga premie och engångsbelopp. Statskontoret vill rekommendera regeringen att så snart det är möjligt fatta beslut om att Sjöfartsverket kan övergå till att hantera sitt pensionsåtagande via premieinbetalningar till SPV. En sådan pensionslösning skulle innebära större förutsebarhet och mindre resultatsvängningar än nuvarande modell.

I syfte att bland annat minska sina kostnader har Sjöfartsverket sedan flera år bedrivit ett aktivt internt effektiviseringsarbete. Således påbörjades ett besparings- och effektiviseringsprogram under 2009 samt ett förändringsprogram, Orion, under hösten 2010 (se avsnitt 4.5 för en beskrivning av arbetet). Genom Orion anges verket ha uppnått resultatförbättringar om 100 miljoner kronor fram t.o.m. det första kvartalet 2012, vilket också bekräftas av Riksrevisionens årliga revision. Statskontoret ser positivt på det arbete som bedrivits och rekommenderar Sjöfartsverket att så långt möjligt fortsätta sitt interna effektiviseringsarbete.

En ytterligare tänkbar åtgärd för att sänka kostnaderna skulle kunna vara att se över ambitionsnivån för Sjöfartsverkets olika verksamheter för att därigenom om möjligt kunna uppnå ytterligare besparingar. Med den inriktning på ekonomiska faktorer som myndighetsanalysen har haft, har Statskontoret emellertid inte analyserat Sjöfartsverkets prestationer på ett sådant djupgående sätt att vi har grund för att lämna förslag på inom vilka områden det eventuellt kan finnas förutsättningar för att – utan alltför negativa konsekvenser – sänka ambitionsnivåerna.[193] Såvitt Statskontoret erfar ser dock Sjöfartsverket för närvarande över sin ambitionsnivå inom olika verksamheter och avser att rapportera om detta till Näringsdepartementet.

Sammantaget talar ovanstående för att det finns viss potential för att minska Sjöfartsverkets kostnader. Verkets ekonomiska problem är dock så omfattande att det enligt Statskontorets bedömning också behöver vidtas åtgärder på intäktssidan. Detta diskuteras i nästföljande avsnitt.

7.1.3 Kan intäkterna öka?

Som framgått av avsnitt 2.8.2 kan Sjöfartsverkets finansieringskällor indelas i fem huvudområden: sjöfartsavgifter (lots- och farledsavgifter), en route-

[193] Dock har vi vissa synpunkter på Sjöfartsverkets arbete med forskning och innovationer, se avsnitt 7.3.

avgifter (s.k. Eurocontrolavgifter från den kommersiella luftfarten till Sjöfartsverkets flygräddning), försäljnings- och uppdragsintäkter (bland annat försäljning av sjökort samt uppdrag inom sjömätning och sjögeografisk information), anslag på statsbudgeten samt bidrag från EU och andra myndigheter för specifika ändamål (bland annat EU-medel för sjömätning inom projektet MonaLisa).

Av dessa utgör sjöfartsavgifterna, och då i synnerhet farledsavgifter, den klart största andelen. Det är också denna del av finansieringen som Sjöfartsverket har störst möjlighet att självständigt råda över. Verket har, enligt sin instruktion, rätt att besluta om avgifternas storlek – med beaktande av de ramar statsmakterna i övrigt anger, t.ex. den restriktion som gäller för höjningar av farledsavgifterna, dvs. att dessa får öka med högst nettoprisindex (NPI) räknat från och med år 2004.

Mot denna bakgrund menar vi att förutsättningarna för att eventuellt höja sjöfartsavgifterna är av störst betydelse för frågan om huruvida ökade intäkter kan bidra till att förbättra Sjöfartsverkets ekonomi. I det följande har resonemanget därför koncentrerats till förutsättningarna för att höja dessa avgifter. Givetvis har dock utvecklingen även av övriga typer av intäkter betydelse för hur Sjöfartsverkets ekonomi utvecklas.

Vidare bör poängteras att den samlade intäkten från sjöfartsavgifterna naturligtvis är en funktion både av avgifternas nivå och av volymen på den verksamhet varur avgifterna tas ut. I sammanhanget bör därför nämnas att sjöfraktsvolymerna, som är Sjöfartsverkets huvudsakliga underlag för att ta ut avgifter, har varit relativt stabila under den gångna tioårsperioden trots konjunktursvängningar. I förhållande till genomsnittet har volymerna varierat uppåt och nedåt med mellan två och tio procent under perioden. Med undantag för 2009 har variationerna i volymer inte påverkat Sjöfartsverkets intäkter på något avgörande sätt. Höjningar av lotsavgiften har kunnat parera de intäktsbortfall som följt av sänkta godsavgifter och år med låga volymer. Prognoserna för framtiden pekar på en 30-procentig ökning av godsflödena under den kommande 20-årsperioden. Sjöfartsverkets huvudsakliga intäktskälla synes således vila på trygg grund. Det gäller bara att anpassa avgiftsnivåerna så att de täcker verkets kostnader.

Sjöfartsverket har långtifrån utnyttjat det avgiftsutrymme som funnits

Avgiftsintäkterna ska täcka alla de kostnader som Sjöfartsverket har som inte täcks på annat sätt, till exempel via anslag. Intäkterna ska också bidra till att Sjöfartsverket kan leverera en viss vinst till statskassan. Sedan 2009 har dock avgiftsintäkterna understigit verkets kostnader. Trots det har Sjöfartsverket avstått från att höja avgifterna i den utsträckning som behövts för att täcka kostnaderna.

Sjöfartsverket har, inom den nettoprisrestriktion som regeringen har fastslagit, haft möjlighet att ta ut högre avgifter än vad verket i realiteten gjort. Om NPI hade följts, så hade Sjöfartsverket exempelvis kunnat höja gods-

avgifterna med cirka 10 procent mellan 2004 och 2011. Istället har Sjöfartsverket sänkt avgifterna. Den möjliga, och förhållandevis begränsade, prisökningen på 10 procent skulle ha gett Sjöfartsverket sammantaget cirka 780 miljoner kronor mer i intäkter för perioden 2004–2011. Dessa ökade intäkter skulle, allt annat lika, ha inneburit att verkets ekonomiska resultat varit positivt från 2007 och framåt istället för negativt.

Efterfrågan på sjöfrakt påverkas i begränsad grad av avgiftshöjningar

Enligt Statskontorets bedömning finns starka skäl att anta att den avgiftshöjning som under perioden 2004–2011 hade varit möjlig att göra inom ramen för NPI- restriktionen (se ovan) endast skulle ha haft en försumbar effekt på efterfrågan på sjöfrakt. Detta då sjöfartsavgifter generellt sett utgör en liten andel av den totala sjöfraktskostnaden och sjöfrakt dessutom är mindre priskänslig än andra transportslag.

Flera studier har konstaterat att en höjning av avgifterna på sjöfrakt inte skulle få några större konsekvenser för efterfrågan på sjöfrakt och därmed inte heller innebära några större risker för överflyttning av sjötransporterat gods till landtransport.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har visat att höjningar av Sjöfartsverkets avgifter med mellan tio och 25 procent på farledsavgifter och fem procent på lots skulle medföra att kostnaderna för sjöfrakt skulle öka med mellan 0,2 och cirka två procent.

Den möjliga avgiftshöjningen hade inneburit en höjning av farledsavgifterna med cirka 10 procent under perioden 2004–2011. Statskontoret har inte gjort någon egen beräkning av hur denna avgiftshöjning skulle påverka kostnaderna för sjöfrakt. Men med ledning av de uppgifter som tagits fram av VTI kan antas att 10 procents ökning av farledsavgiften inte skulle öka sjöfraktskostnaderna mer än några enstaka procent. Tidigare studier av priskänsligheten för sjöfrakt visar att en ökning av sjöfraktskostnaderna med en (1) procent skulle leda till att efterfrågan på sjöfrakt minskade med 0,04 procent. Sannolikt skulle därför några enstaka procents ökning av sjöfraktskostnader till följd av 10 procents höjning av farledsavgifter endast ha försumbara effekter på efterfrågan på sjöfrakt.

Beräkningar visar att även vid väsentligt större kostnadsökningar för sjöfrakt (mellan 18–28 procent), än de som skulle varit fallet om Sjöfartsverket höjt farledsavgifterna med 10 procent, skulle sjöfarten behålla över 95 procent av sina frakter.

Här ska också nämnas att Sjöfartsverket under perioden 2004–2011 höjt lotsavgifterna med drygt 50 procent, alltså väsentligt mer än NPI-utvecklingen för samma period. För lotsavgifterna finns dock ingen restriktion för avgifternas höjning.

Mot denna bakgrund menar vi att det utifrån ett marknadsperspektiv sannolikt inte skulle vara något problem för Sjöfartsverket att höja sina avgifter så att verket når de ekonomiska mål som regeringen beslutat. Enligt Statskontorets bedömning är argument om priskänslighet och risker för överflyttning av gods till landtransport således ganska svaga när det kommer till diskussioner om de eventuella avgiftshöjningar som Sjöfartsverket kan göra.

Att avgiftsnivåerna inte har höjts handlar mer om Sjöfartsverkets syn på sjöfartens betalningsansvar än om förutsättningar för konkurrens

Trots att en höjning av avgifterna på sjöfrakt kan antas medföra försumbara negativa effekter på efterfrågan på sjöfrakt, kan alltså konstateras att Sjöfartsverket långtifrån har utnyttjat det avgiftsutrymme som har funnits inom ramen för NPI-restriktionen. Såvitt Statskontoret kan bedöma kan detta främst förklaras av verkets uppfattningar om vad som bör bekostas av handelssjöfarten respektive med skattemedel. Sjöfartsverket har den tydliga uppfattningen att vissa verksamheter som idag delfinansieras med farledsavgifter, till exempel sjö- och flygräddning, i större utsträckning borde anslagsfinansieras. Utifrån verkets syn på vad handelssjöfarten bör bekosta är nivån på de avgifter som tas ut därmed tillräcklig. En höjning av avgifterna skulle enligt verket innebära ett överuttag från handelssjöfarten. Frågan om vilka verksamheter som ska bekostas med avgifter respektive anslag och med hur mycket har således betydelse när det gäller Sjöfartsverkets avgiftsuttag; vi återkommer till detta i avsnitt 7.2.

Statskontorets bedömning och förslag

Sjöfartsverket bör höja sina avgifter

Statskontoret kan konstatera att det i viss mån tycks råda delade uppfattningar mellan regeringen och Sjöfartsverket om vilka delar av Sjöfartsverkets verksamhet som bör täckas med avgifter från sjöfarten och med hur mycket (se vidare avsnitt 7.2.1). För närvarande har dock Sjöfartsverket att förhålla sig till den syn på detta som regeringen gett uttryck för i exempelvis verkets regleringsbrev, dvs. att det för den avgiftsbelagda verksamheten bland annat gäller som mål att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel. Således ska avgifterna inte bara ge full kostnadstäckning, utan också ge en tillräcklig vinst så att Sjöfartsverket kan lämna en utdelning på sitt egna kapital.

Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att Sjöfartsverket bör ta ut de avgifter som behövs för att täcka kostnaderna även för sådant som verket inte anser bör falla under handelssjöfartens ansvar. Enligt vår mening bör verket höja både farleds- och lotsavgifterna.

Lotsavgifterna täcker för närvarande cirka 85 procent av lotsningens kostnader. För lotsavgifter finns inte några restriktioner när det gäller avgiftsnivå. Statskontoret ser positivt på Sjöfartsverkets strävan att uppnå full kostnadstäckning inom lotsningen.

Vad som är lämpliga avgiftsnivåer påverkas av ett flertal omständigheter

Exakt med hur mycket sjöfartsavgifterna bör höjas har myndighetsanalysen inte gett underlag för att bedöma. Detta måste också ses i ett sammanhang där även ett flertal andra omständigheter vägs in, t.ex. förutsättningarna för att förbättra Sjöfartsverkets ekonomi genom sänkta kostnader (se avsnitt 7.1.2), hur gränsdragningen mellan avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet bör se ut och anslagsnivåernas vidare utveckling (se avsnitt 7.2).

För verkets ekonomi, och därmed för frågan om lämplig nivå på avgifterna, har det också betydelse att Sjöfartsverket från och med 2013 inte längre ska betala övergångskostnader för den personal på Sjöfartsinspektionen som gick över till Transportstyrelsen i samband med omorganiseringen av myndighetsstrukturen på trafikområdet. Såvitt Statskontoret har förstått innebär det att de avgiftsintäkter som tidigare använts för att finansiera inspektionen nu kan användas i Sjöfartsverket. I praktiken innebär det att Sjöfartsverket från och med 2013 har ett ökat intäktsutrymme om cirka 130 miljoner kronor årligen.

Vidare bör diskussioner om nivån på Sjöfartsverkets avgifter även inkludera hur de skärpta kraven på sjöfartens svavel- och kväveoxidutsläpp kommer att påverka sjöfartens kostnader. De skärpta kraven ska införas 2015. Kostnadsbelastningar till följd av skärpta miljökrav behöver balanseras mot rimliga nivåer på avgiftshöjningar.

I sammanhanget bör också nämnas att en ytterligare möjlighet att öka Sjöfartsverkets intäkter skulle kunna vara att minska på antalet rabatter och undantag i avgiftssystemet. I dagsläget medför rabatterna på farledsavgifter och lotsning samt undantagen för farledsavgifter i Vänern sammantaget ett årligt intäktsbortfall på cirka 70–75 miljoner kronor för Sjöfartsverket. Det motsvarar drygt fem procent av verkets samlade avgiftsintäkter. Vissa undantag och rabatter, till exempel för Vänersjöfarten, är dock regionalpolitiskt motiverade. Frågan är om Sjöfartsverkets avgiftsintäkter ska bära hela kostnaden för sådana rabatter och undantag. En lösning på sådana frågor kräver överväganden från regeringen. Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att regeringen ger Sjöfartsverket i uppdrag att se över de rabatter och undantag som tillämpas i avgiftssystemet.

7.2 Är dagens styrningsmodell ändamålsenlig?

Som nämndes i kapitlets inledning har Statskontoret i myndighetsanalysen tagit som utgångspunkt att dagens verksamhetsförutsättningar för Sjöfartsverket (uppgifter, mål och organisation m.m.) fortsatt ska gälla. I utredningsarbetet har dock framkommit ett antal synpunkter, främst från Sjöfartsverket, som tyder på att det finns skäl att diskutera om dagens modell för regeringens styrning av Sjöfartsverket är helt ändamålsenlig. Det handlar inte minst om att principerna för anslagstilldelningen till Sjöfartsverket –

eller åtminstone principernas tillämpning – inte är helt tydliga. Inom ramen för denna myndighetsanalys har vi också uppmärksammat att vissa av de problem som verket brottats med på senare år möjligen skulle ha varit lättare att hantera med en annan verksamhetsform än dagens affärsverksform.

7.2.1 Principerna för Sjöfartsverkets anslagstilldelning

Allt sedan Sjöfartsverkets blev affärsverk 1987 har principen för verkets anslagstilldelning uttryckts av regeringen som att anslagen omfattar sådan verksamhet som inte anses ingå i handelssjöfartens betalningsansvar. Såväl den verksamhet som omfattas av anslagsmedel som anslagens storlek har trots denna princip varierat över tid. Exempelvis har ett tidigare anslag för rörliga kostnader i isbrytningen upphört trots att denna verksamhet fortfarande bedrivs av Sjöfartsverket. Verkets anslagstilldelning tycks också emellanåt ha påverkats av statsbudgetmässiga överväganden vid sidan om den ovan nämnda principen. Enligt Sjöfartsverket var detta exempelvis en delorsak till att ramanslaget Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. reducerades 2009. Vidare menar verket att det länge funnits en kraftig obalans mellan anslag och faktiska kostnader för verksamheter som vänder sig mot bland annat fritidsbåtstrafik, skärgårdstrafik, fiske och kulturvård, dvs. vars nyttor tillfaller andra parter än den betalande handelssjöfarten.

Den bild Statskontoret fått är således att det föreligger vissa otydligheter avseende vilka verksamheter som ska vara anslags- respektive avgiftsfinansierade, eller åtminstone i viss mån delade meningar mellan Sjöfartsverket och regeringen om principernas tillämpning och praktiska konsekvenser.

Såvitt Statskontoret kan bedöma styrs Sjöfartsverket dels utifrån det vinstmål regeringen satt, dels utifrån principen för verkets anslagstilldelning. I dagsläget styrs således Sjöfartsverket utifrån två olika principer. Den ena, som Sjöfartsverket anser vara den mest rimliga, är att handelssjöfarten endast ska betala avgifter för verksamheter som används av sjöfarten. Den andra, som är den av regeringen beslutade, är att verket ska leverera vinst till statskassan. Att de två principerna kan vara svåra att förena visas av de senaste fem årens ekonomiska utveckling på Sjöfartsverket. I praktiken tycks heller ingen av principerna fullt ut följas av vare sig Sjöfartsverket eller regeringen.

Att de olika principerna kan ge kraftigt skilda konsekvenser i praktiken visar resonemangen i Sjöfartsverkets anslagsframställan för 2013. Utifrån det synsätt som verket har på principerna för anslagstilldelning, sägs där att det föreligger en sammantagen underfinansiering inom de båda ramanslagen Ersättning till viss kanaltrafik m.m. och Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m. om cirka 120 miljoner kronor. Enligt Sjöfartsverket finns en påtaglig underfinansiering inom verksamheterna sjö- och flygräddning och möjliggörandet av året runt-sjöfart på Vänern, men även inom sådant som sjösäkerhetsanordningar, omvårdnad av fyrar och fyrplatser samt arbete

med mindre kanaler. Utöver kompensation för underfinansieringen inom ramanslagen efterfrågar verket också en engångsersättning för den ökade helikopterkostnad om drygt 120 miljoner kronor som uppstod i samband med det bolagsförvärv som skedde 2011, med syftet att säkerställa Sveriges sjö- och flygräddning.[194]

Statskontorets bedömning och förslag

Principerna för Sjöfartsverkets anslagstilldelning bör tydliggöras

Statskontoret föreslår att regeringen en gång för alla fastslår tydligare principer och/eller preciseringar för Sjöfartsverkets anslagstilldelning, än vad som hittills varit fallet.

Med hänsyn till de olika uppfattningar som regeringen och Sjöfartsverket synes ha om gränsdragningen mellan avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet, finns också skäl för regeringen att tydligare kommunicera vad dagens vinstmål innebär. Såvitt Statskontoret kan bedöma innebär vinstkravet ofrånkomligen att avgifterna även bör täcka in kostnader som Sjöfartsverket i dagsläget inte anser falla under handelssjöfartens betalningsansvar. Det handlar till exempel om verkets pensionskostnader och om engångskostnaden för inköpet av helikopterverksamheten.

I sammanhanget vill Statskontoret också utifrån Sjöfartsverkets vinstmål särskilt peka på problematiken med regionalpolitiskt betingade kostnader, så som möjliggörandet av året runt-sjöfart på Vänern. Enligt vår mening kan det vara svårt för Sjöfartsverket att leva upp till vinstmål om verket samtidigt ensamt ska finansiera verksamhet som är regionalpolitiskt motiverad.

Slutligen vill Statskontoret uppmärksamma ett av de önskemål om ökade anslag som Sjöfartsverket har framfört, nämligen för finansiering av isbrytningsverksamheten. Vid sidan av ovan nämnda anslagsäskanden har verket således även framfört att åtminstone merparten (den ordinarie verksamheten) av den årliga isbrytningskostnaden om cirka 190 till 300 miljoner kronor borde vara anslagsfinansierad, i likhet med vinterväghållningen på väg och järnväg. Här hänvisar Sjöfartsverket till en princip om konkurrensneutralitet mellan dessa trafikslag. Om principen om konkurrensneutralitet ska framhävas ligger alternativet med ökad anslagsfinansiering för visso nära till hands. Enligt Statskontorets mening är dock argumenten starkare för avgiftsfinansiering av isbrytningen. Detta då isbrytning för att upprätthålla vintersjöfarten i större utsträckning svarar mot behov hos den berörda näringen än vad fallet är med plogning m.m. för att möjliggöra vintertida

[194] I sammanhanget bör påpekas, för det fall att Sjöfartsverkets syn skulle vinna gehör, att ett alternativ till ökade anslagsmedel i dessa fall skulle kunna vara att söka utforma lämpliga system för finansiering från identifierbara intressentkategorier (t.ex. fritidsbåtstrafiken) för olika verksamheter.

transporter på väg och järnväg, som i hög grad även motiveras med allmänhetens behov.

7.2.2 Finns det skäl att förändra Sjöfartsverkets verksamhetsform?

En fråga som väckts i myndighetsanalysen är om Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform (affärsverk) är optimal för den verksamhet som bedrivs och helt ändamålsenlig för regeringens styrning av verket.

De statliga affärsverken utgör i praktiken en mellanform mellan statliga bolag och traditionella myndigheter. Som framgått av kapitel 2 har de flesta tidigare affärsverk med tiden bolagiserats. Även beträffande Sjöfartsverket har förutsättningarna för en bolagisering tidigare utretts, med slutsatsen att det ansågs olämpligt.

Ett annat alternativ till Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform skulle kunna vara en utveckling mot en mer renodlad myndighetsform. Detta skulle följa den förvaltningsmässiga trenden, med allt färre affärsverk och ett särskiljande av myndighetsuppgifter respektive affärsverksamhet. I praktiken kan en sådan renodling ske genom att Sjöfartsverket fortsätter att bedriva samma verksamheter fast utan vinstsyfte eller att berörda verksamheter frånskiljs verket för att istället upphandlas. Det sistnämnda alternativet föreslogs i en statlig utredning 2008, men har efterhand bedömts som problematiskt på grund av otillräckliga marknader och befarade risker med ökad konkurrensutsättning.

Mot denna bakgrund synes det, allt annat lika, i praktiken finnas två tänkbara alternativ beträffande Sjöfartsverkets verksamhetsform: att bedriva samma verksamheter som idag i myndighetsform eller som affärsverk. I kapitel 6 redogjorde vi för de ekonomiska villkoren för att bedriva verksamhet i myndighets- respektive affärsverksform. Som där framgick har de respektive modellerna både för- och nackdelar.

Affärsverksformen var ursprungligen avsedd som en myndighetsform för affärsdrivande verksamhet. Allteftersom affärsverkens områden blivit mer konkurrensutsatta har verken också bolagiserats. Detta är dock inte fallet när det gäller Sjöfartsverket, då verket i liten utsträckning konkurrerar med andra aktörer. Sjöfartsverket har inte heller nått sina ekonomiska mål under de senaste tre åren. Utöver att verket inte höjt sina avgifter i tillräcklig utsträckning begränsas verkets möjligheter att nå de ekonomiska målen av olika politiska hänsyn. Det handlar bland annat om att verket får betala för Vänersjöfarten och restriktioner mot verkets uthyrning av isbrytare. I en förvaltningsmyndighet kan antas att konflikterna mellan finansiella mål och verksamhetsmål skulle reduceras.

Företrädare för verket menar att affärsverksformen medför en särskild press på effektiviseringar. En organisationsförändring anges dessutom medföra

betydande administrativt merarbete och minskad handlingsfrihet för verket samt ökad ärendehandläggning inom Regeringskansliet. Enligt Statskontoret finns dock även i myndighetsformen en press på att effektivisera verksamheten, dels genom att myndighetens verksamhet årligen prövas i regeringens budgetprocess, dels genom att anslagen pris- och löneomräknas på ett sådant sätt att myndigheterna inte fullt ut får ersättning för kostnadsökningar när det gäller löner och lokaler.

I myndighetsformen kan sägas att styrningen av Sjöfartsverket skulle bli mer anpassad till de verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar som verket har. Under de senaste tre åren har Sjöfartsverket inte kunnat nå regeringens krav på räntabilitet och soliditet. Om verket övergick till att vara en förvaltningsmyndighet skulle självkostnadsprincipen gälla, dvs. att avgiftsintäkterna motsvarar kostnader för den verksamhet som tillhandahålls.

Skillnaderna i förordningarna för affärsverk respektive myndighet innebär inget avgörande för Sjöfartsverket såvitt Statskontoret kan bedöma. Som affärsverk har man vissa friheter när det gäller bland annat finansiering och lokalförsörjning. Inom ramen för myndighetsformen har regeringen möjlighet att i regleringsbrevet medge undantag som skulle medföra att Sjöfartsverket som förvaltningsmyndighet fortsatt skulle kunna agera med de friheter som följer av affärsverksformen, till exempel när det gäller lokalförsörjning och anställningsavtal m.m. Myndighetsformen ger också flexibilitet mellan åren genom att myndigheten kan ha ett ramanslag med kredit samt möjlighet att balansera över- och underskott mellan åren.

Statskontorets bedömning och förslag

Förutsättningarna för att eventuellt övergå till verksamhetsformen förvaltningsmyndighet bör utredas närmare

Sammantaget finner Statskontoret att det finns goda argument såväl för att fortsatt bedriva Sjöfartsverkets verksamhet i affärsverksform som för att låta Sjöfartsverket övergå till att vara en förvaltningsmyndighet. Samtidigt bör poängteras att frågan om verksamhetsform inte är den mest avgörande för Sjöfartsverkets ekonomiska situation. En lösning av pensionsskulden kan uppnås såväl i myndighets- som affärsverksform. Gränserna mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet kan göras tydligare i båda verksamhetsformerna. En förvaltningsmyndighet kan lika väl som ett affärsverk ta ut avgifter för sin verksamhet, osv.

Mot denna bakgrund har valet av verksamhetsform snarare att göra med vad man anser om hur regeringen kan styra Sjöfartsverket på bästa sätt. Med sin inriktning på ekonomiska faktorer har dock inte myndighetsanalysen gett underlag för att avgöra om Sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsform är optimal för den verksamhet som bedrivs och helt ändamålsenlig för regeringens styrning av verket eller om en övergång till förvaltningsmyndighet istället bör övervägas. Statskontoret anser dock att denna fråga bör utredas

närmare och att regeringen bör ge ett sådant uppdrag till lämplig utredningsinstans.

7.3 Övriga frågor

7.3.1 Bör en internrevisionsfunktion inrättas?

I uppdraget från regeringen har som en särskild punkt ingått att Statskontoret ska belysa behovet av att inrätta en internrevisionsfunktion i Sjöfartsverket.

Till skillnad från de två övriga myndigheter som idag är affärsverk, Svenska Kraftnät och Luftfartsverket, saknar Sjöfartsverket internrevision. Detta trots att verket delvis stämmer in på de kriterier som – såvitt bekant[195] – brukar användas för att bedöma om det bör inrättas en internrevisionsfunktion vid en myndighet. Sålunda uppfyller Sjöfartsverket gott och väl väsentlighetskriterierna avseende kostnader och antal anställda.

Att Sjöfartsverket passar in på vissa av kriterierna är dock i sig inte tillräcklig grund för att införa en internrevision. Regeringen måste bedöma om det finns ett behov, bland annat utifrån hur verkets internkontroll fungerar. Sjöfartsverkets lösning, med centraliserad controllerfunktion, innebär bland annat att funktionen kontrollerar att interna styrande principer följs ute i verksamheterna.

Frågan om att inrätta en internrevision har tagits upp i Sjöfartsverkets styrelse, vilken har bedömt att Sjöfartsverkets operativa ledning har en bra styrning av verkets ekonomi. Sjöfartsverkets internkontroll har ansetts som god och därmed har styrelsen inte ansett sig behöva en internrevision. Riksrevisionen har också bedömt att Sjöfartsverkets internkontroll är god.

Statskontorets bedömning

Vi har tidigare konstaterat att det inte finns några formella hinder mot att inrätta en internrevision vid Sjöfartsverket. Om det också *bör* inrättas en internrevision vid Sjöfartsverket är dock svårare att bedöma och ytterst en fråga för regeringen att avgöra. Denna myndighetsanalys har inte gett Statskontoret tillräcklig grund för att lämna ett förslag i denna fråga. Vi kan dock konstatera att det finns goda argument både för och emot.

Som framgått av denna rapport bedriver Sjöfartverket en komplex och omfattande verksamhet och en internrevision skulle kunna utgöra ett viktigt stöd när det gäller att ta hand om de ekonomiska problem som präglat Sjöfartsverket under senare år. Att införa en internrevision medför emellertid också nya kostnader och Sjöfartsverkets centraliserade controllerfunktion

---

[195] Som konstaterats i avsnitt 6.4 finns det emellertid inga offentligt fastslagna kriterier för när en internrevision ska inrättas.

kan vara ett alternativ till en internrevision. Controllerfunktionen följer månadsvis upp resultaten med samtliga kostnadsställechefer (ca 70 stycken) och täcker, tillsammans med redovisningschefen, upp hela Sjöfartsverkets verksamhet. Internrevision är dock, till skillnad mot en controllerfunktion, mer oberoende i förhållande till den dagliga operativa verksamheten då den arbetar på uppdrag av styrelsen och rapporterar till den. Frågan om en internrevision bör inrättas påverkas därför också av om Näringsdepartementet ser ett behov av en oberoende kontroll av verksamheten.

7.3.2 Bör FoI-arbetet fortsatt bedrivas?

Sjöfartsverket bedriver visst arbete med forskning och innovationer (FoI). Enligt verket är syftet att tillgodose sjöfartsnäringens behov av forskning och innovationer, såväl nationellt som internationellt, samt att allokera medel för de insatser som ger de mest kostnadseffektiva bidragen för att Sverige ska behålla sin roll som en ledande sjöfartsnation och för att de transportpolitiska målen ska nås.

Sjöfartsverket har inga särskilda anslagsmedel för forskning, utan verket har på egen hand beviljat medel om uppemot fem miljoner kronor per år till sjöfartsforskningen. Dessa medel håller dock på att fasas ut. Enligt företrädare för verket uppgick FoI-kostnaden till 3,5 miljoner kronor 2011 och prognosticeras till 2,3 miljoner kronor 2012. Ett framfört skäl till utfasningen är att forskningen inte finansieras med anslag utan med avgiftsintäkter, vilket verket inte anser vara rimligt.

Att arbeta med forskning och innovationer ingår inte bland de myndighetsuppgifter som Sjöfartsverket ska svara för enligt sin instruktion. Näringsdepartementet har avsikten att under 2013 föra in uppgiften i instruktionen.

Statskontorets bedömning och förslag

Regeringen bör i närtid avgöra om FoI-arbete ska ingå i Sjöfartsverkets myndighetsuppgifter

Myndighetsanalysen har inte gett Statskontoret underlag för att bedöma om arbetet med forskning och innovationer är av sådan central vikt för Sjöfartsverket att det bör ingå i verkets myndighetsuppgifter. Vi menar dock att regeringen omgående bör ta ställning till detta. Om regeringen skulle komma till slutsatsen att FoI-arbetet inte bör skrivas in i instruktionen, så ser vi heller inte skäl för Sjöfartsverket att fortsatt bedriva denna verksamhet. Detta i synnerhet med hänsyn till den pressade ekonomiska situation som verket befinner sig i – låt vara att denna verksamhet för närvarande inte förbrukar särskilt stora resurser.

Regeringsuppdraget

REGERINGEN

Näringsdepartementet

Regeringsbeslut III 1

2012-05-10 N2012/2524/TE

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

m.fl

STATSKONTORET
2012 -05- 25
Dnr. 2012/117-5
Avd. 4 Sign.

Uppdrag att utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket och Statskontoret att i enlighet med vad som anges nedan utvärdera vissa verksamheter vid Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket ska
- se över och lämna förslag till hur verkets pensionsskuld bör hanteras, samt
- analysera vilka förutsättningar Sjöfartsverket har att hantera svängningar i både konjunkturen och isvinteromkostnader samt lämna förslag till hur det bäst ska hanteras.

Statskontoret ska
- utföra en myndighetsanalys av Sjöfartsverket i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten "Modell för myndighetsanalyser" (2008:17),
- beskriva hur Sjöfartsverket fullgör sitt uppdrag,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar Sjöfartsverkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten,
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för Sjöfartsverkets förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver,
- belysa vilka ekonomiska och andra befogenheter och skyldigheter som finns för Sjöfartsverket, samt
- belysa behovet av att inrätta en internrevisionsfunktion i Sjöfartsverket.

Vid genomförandet av analyserna bör Sjöfartsverket samråda med Ekonomistyrningsverket, medan Statskontoret ska samarbeta med Sjöfartsverket vid sina analyser. Sjöfartsverket ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Mäster Samuelsgatan 70
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-411 36 16
E-post: registrator@enterprise.ministry.se

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om hur analysen fortlöper. Sjöfartsverket ska redovisa sin del av uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 juni 2012. Statskontoret ska redovisa sin del av uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 januari 2013.

Skälen för regeringens beslut

Sjöfartsverket har under senare år genomfört förändringar av sin organisationsstruktur i syfte att dels effektivisera sin verksamhet och dels för att kunna möta sina kunders olika krav och behov. Regeringen vill ge Sjöfartsverket goda organisatoriska förutsättningar att klara utmaningen att leva upp till den högt ställda kravbilden från både brukarna och från riksdagen och regeringen. Ett led i detta är att Sjöfartsverket och Statskontoret bör ges i uppdrag att utvärdera Sjöfartsverkets organisation och dess olika verksamhetsdelar och ge förslag på hur myndigheten, om möjligt, kan förbättra sin verksamhet.

På regeringens vägnar

Catharina Elmsäter-Svärd

Magnus Oldenburg

Likalydande till

Sjöfartsverket

Kopia till

Statsrådsberedningen/Sam
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/KLS
Socialdepartementet/SFÖ
Ekonomistyrningsverket