NOU Norges offentlige utredninger **1999: 5**

Det nye Kystverket

Utredning fra Kystverkutvalget nedsatt av Fiskeridepartementet 8. oktober 1997
Avgitt til Fiskeridepartementet 15. februar 1999

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Fiskeridepartementet

Fiskeridepartementet nedsatte 8. oktober et utvalg som skulle se på Kystverkets rolle, funksjoner og oppgaver frem mot år 2010.
Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 15. februar 1999

Nils Totland leder
Bente Thorsen Fagerli
Kirsten Ullbæk Selvig
John Erik Hagen
Terje Dyrstad
Anne-Birgitte Sveri
Endre Kulleseid
Inger Johanne Sundby
Øyvind Gustavsen
Stein Angsund
Kjell Haaland
Kristian Larsen
Inger-Lise Sogstad hovedsekretær
Leif Jansen
Karl Rusten

Kapittel 1

Sammendrag og konklusjoner

Kystverket er i dag et ordinært forvaltningsorgan direkte underlagt Fiskeridepartementet, med ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av fiskerihavner, farleder, fyr- og merkeinstallasjoner, lostjenester og trafikksentraltjenester. Kystverket består av Kystdirektoratet, som ligger i Oslo, og 5 kystdistriktskontorer med underliggende operative enheter. Virksomheten omfatter både forvaltnings- og myndighetsutøvelse, tjenesteyting og driftsmessige oppgaver som produksjon og vedlikehold av infrastrukturen langs kysten. Forvaltnings- og myndighetsoppgavene er i hovedsak planlegging, rådgivning og oppfølging av lov- og regelverket for havner, farleder og losplikten. Tjenesteytingen omfatter losvirksomheten, trafikksentralene og veiledning. Produksjons- og vedlikeholdsoppgaver omfatter utbygging, vedlikehold og drift av navigasjonsinfrastruktur og utbygging og vedlikehold av fiskerihavner, farleder, moloer etc.

Utvalget konstaterer at verken forvaltnings-, tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene løses på en kostnadseffektiv måte innenfor nåværende organisasjon og tilknytningsform. Den overordnede styringen er i stor grad preget av detaljert styring av virkemiddelbruken, og Stortinget blir gjennom de årlige budsjettframlegg invitert til å fatte vedtak på et relativt detaljert nivå. Kystverkutvalget har kommet til at mer fleksible rammevilkår kombinert med at den overordnete styringen blir rettet mot målstyring og resultatoppfølging, vil gi Kystverket større ansvar og muligheter for å drive effektivt. I omstillingsperioden må Kystdirektoratets ledelse og styringssystemer styrkes, og det må utvikles systemer og rutiner som sikrer at Kystverket blir rustet til å ta et mer selvstendig ansvar for virksomheten innenfor de administrative og politiske rammer som blir gitt.

Utvalgets flertall legger til grunn at det også i fremtiden vil være ønskelig at Kystverket som helhet opprettholdes som en del av staten som en forvaltningsbedrift, og at produksjons- og vedlikeholdsoppgaver organiseres som en egen resultatenhet innenfor Kystverket. Mindretallet ved Endre Kulleseid går inn for at produksjonsvirksomheten skilles ut som et statlig A/S. Et annet mindretall tar ikke stilling til styringsmodell for Kystverket med unntak av at dette mindretallet ikke slutter seg til at deler av Kystverket organiseres som et statlig A/S.

1.1 Tilknytningsform

Utvalget har vurdert ulike tilknytningsformer for Kystverket. Valg av tilknytningsform må vurderes i lys av

- de styringsbehov overordnet myndighet har i forhold til Kystverket inkludert politisk styrbarhet
- tilfredsstillende ivaretakelse av både forvaltning- og myndighetsoppgaver og tjeneste- og produksjonsoppgaver
- den fleksibilitet Kystverket må ha for å kunne oppnå en effektiv og brukerorientert drift.

Kystverket bør ikke organiseres som et statlig selskap

Kystverket utfører viktige samfunnspålagte oppgaver, hvor hovedformålet er å sørge for sikker og effektiv ferdsel langs kysten. Kystverket produserer således viktige fellesgoder for samfunnet. På denne bakgrunn er det viktig at staten har en overordnet styring med Kystverket. Statens styringsbehov retter seg både mot de innholdsmessige sider av virksomheten, f eks hvilke funksjoner som skal dekkes og mot omfanget av de ulike deler av virksomheten. På bakgrunn av et sterkt overordnet styringsbehov og at virksomheten i stor grad driver monopolisert tjenesteyting, konkluderer utvalgets flertall med at statsaksjeselskap eller statsforetak ikke vil være en egnet tilknytningsform for Kystverket.

Kystverket kan organiseres som et ordinært forvaltningsorgan med utvidete fullmakter og egen produksjonsenhet

Utvalget ser at det innenfor rammen av dagens modell som ordinært forvaltningsorgan er mulig å gjøre tilpasninger som langt på veg vil kunne tilfredsstille de behov Kystverket har for økt grad av fleksibilitet. Styringen fra overordnet myndighet kan i langt større utstrekning enn i dag dreies i retning av mål- og resultatstyring. Videre kan dagens budsjetteringspraksis endres, ved å slå sammen budsjettkapitler, øke omdisponeringsadgangen mellom ulike innsatsområder og ved delegering av merinntekts- og tilsettingsfullmakter. En annen mulighet er å gi Kystverket utvidede fullmakter gjennom nettobudsjettering av driften for derved å stimulere til økt aktivitet. Kystverket vil da være organisert som et forvaltningsorgan med utvidede fullmakter og med større ansvar for sin økonomiske situasjon enn i dag.

Slike endrede rammevilkår vil i hovedsak gi Kystverket bedre muligheter til å løse såvel forvaltningsoppgaver som produksjonsoppgaver frem mot år 2010.

Forvaltningsbedriftsmodellen kan gi tilstrekkelig politisk styring, fleksibilitet og klart ansvar for Kystverket

Kystverkutvalget mener at det ikke er tilstrekkelig å bare endre rammevilkårene for Kystverket innenfor dagens tilknytningsform. Utvalget er imidlertid delt i spørsmålet om hvilken tilknytningsform Kystverket i fremtiden skal ha.

Det er et påtrengende behov for å gjennomføre mer fundamentale endringer for å legge til rette for at Kystverket kan få løst sine oppgaver på den beste og den mest kostnadseffektive måte.

Utvalgets flertall foreslår derfor at Kystverket omorganiseres til en statlig forvaltningsbedrift. Utvalgets medlemmer Selvig og Sveri vil peke på at både ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrift kan være aktuelle organisasjonsformer. Valg av modell vil avhenge av ønsket om overordnet styring.

Utvalgets flertall konstaterer for øvrig at forvaltningsbedriftmodellen er en vel anerkjent modell som benyttes for andre samferdselsbedrifter. Denne modellen sikrer fortsatt politiske styringsmuligheter i forhold til både den løpende driften og til innholdet av virksomheten, samtidig som Kystverket kan ivareta utøvelse av forvaltnings- og myndighetsoppgaver og tjenesteyting og produksjonsoppgaver. Utvalgets flertall har også begrunnet valget av forvaltningsbedriftmodellen med at ca 47 % av Kystverkets utgiftsramme i dag er

etterspørselsbasert gjennom losgebyr og kystgebyr. En modell som dette vil imidlertid tvinge frem nye styringssystemer, organisasjons- og systemutvikling og ledelsesutvikling. Forvaltningsbedriftmodellen gir økt grad av fleksibilitet og ansvar på driftssiden gjennom nettobudsjettering og ofte romsligere fullmakter når det gjelder blant annet tilsettingsforhold og eiendomsforvaltning. Virksomhetens grad av frihet vil avhenge av de rapporteringskrav som stilles i de årlige budsjettproposisjoner og tildelingsbrev. Hvor langt en skal gå i delegering må vurderes nærmere.

Forvaltningsbedriftmodellen innebærer videre at investeringene vil bli aktivert og driftsbudsjettet vil således bli belastet avskrivninger og renter. Dette gir dermed et bedre uttrykk for hvordan Kystverket bør prise sine tjenester overfor eksterne aktører. I dag er 47 % av Kystverkets utgiftsside finansiert gjennom avgifter og gebyrer. Ved omgjøring til forvaltningsbedrift må mulighetene for økt grad av ekstern finansiering vurderes nærmere. Ved at Kystverket på de fleste områder utfører rene monopolfunksjoner er det derfor helt avgjørende at overordnede myndigheter opprettholder en konkret styring av Kystverkets inntektsside og fortsatt fastsetter Kystverkets satser for losgebyr, kystgebyr og gebyr på trafikksentralene. Et flertall av utvalget vil understreke at en slik tilknytningsform vil opprettholde mulighetene for overordnet politisk styring av forvaltningsoppgavene.

Kystverkets produksjonsenhet som statlig selskap (statsaksjeselskap eller statsforetak)

Utvalget har også vurdert en friere tilknytningsform for produksjonsenheten (statsaksjeselskap eller statsforetak). Med en tilknytningsform for produksjonsenheten som statlig A/S vil Kystverket kunne konkurrere fritt på sine spesielle kompetanseområder. Et flertall av utvalget vil likevel ikke anbefale at en skiller ut produksjonsenheten som et eget selskap, fordi dette vil splitte en på forhånd relativt liten og sårbar etat, organisatorisk og kompetansemessig. Flertallet har i sin vurdering også lagt vekt på at produksjonsenheten neppe vil bli så stor at det er hensiktsmessig å organisere den som et eget selskap. Et slikt selskap vil også kunne få en monopolstilling innen deler av markedet. I tillegg vil det vesentlige av markedet for produksjonsenheten på kort sikt være staten ved Kystverket.

Utvalgets medlem Endre Kulleseid kan etter en helhetlig vurdering ikke gå inn for å gi Kystverket større økonomisk frihet, slik tilknytningsformen forvaltningsbedrift vil innebære. Dette begrunnes med den økonomiske holdning og kultur som i de siste årene har ført til en svært kritikkverdig økonomistyring innen Kystverket. Dette medlem anser forvaltningsbedriftsmodellen som en videreføring av dagens modell som ikke vil kunne løse de fundamentale problemene i Kystverket. *Dette medlem har derfor gått inn for å skille ut produksjonsenheten som et eget statlig A/S.*

1.2 Forholdet mellom forvaltning og drift - egen produksjonsenhet

Kystverket er et ordinært forvaltningsorgan, men med en omfattende produksjonsvirksomhet der over 90 % av personell- og økonomiressursene er knyttet til produksjon og tjenesteyting. Kystverkutvalget har gjennom sitt arbeid konstatert at de rammer Kystverket i dag styres etter gir for liten fleksibilitet for å oppnå effektiv drift, noe som spesielt gjelder tjeneste- og produksjonsvirk-

somheten. Utvalget peker derfor på nødvendigheten av at man i fremtiden vil måtte foreta et mer markert skille mellom overordnet statlig styring og myndighetsutøvelse på den ene siden og statlig tjenesteproduksjon på den andre siden. Etter utvalgets mening er disse områdene av så forskjellig karakter at det er både nødvendig og hensiktsmessig å organisere og styre dem på ulike måter. Utvalget mener at de viktigste utfordringene vil være å:

a) foreta et skille mellom forvaltning og produksjon, og
b) gi disse to delene hensiktsmessige organisasjons- og styringsformer.

Kystverkutvalget, med unntak av Endre Kulleseid, foreslår at uansett valg av hovedmodell for Kystverket, så bør det organiseres en egen produksjonsenhet i Kystverket direkte underlagt kystdirektøren, som får ansvaret for utførelse av tyngre vedlikeholds- og produksjonsoppgaver. Produksjonsenheten foreslås finansiert (inkl. kapitalkostnader) gjennom inntekter av oppdrag for Kystverket og eventuelt andre oppdragsgivere. Det bør vurderes å innføre krav til avkastning av investeringer.

På denne måten vil en kunne få til både en effektiv og målrettet overordnet styring av virksomheten, men også en mer effektiv drift. Den viktigste grunnen til dette er at styringssystemene vil bli vesentlig enklere enn i dag, samtidig som en vil hindre at dagens styring på flere virkemidler fører til urasjonell ressursbruk og avbrutte prosjekter. Dette er forhold som allerede er påpekt i tidligere interne rapporter, som f eks BRA-rapporten [1] og rapporten om produksjonsenhet for Kystverket.

Kystverkets øvrige organisasjon ivaretar alle forvaltnings- og myndighetsoppgaver, planlegging og byggherreansvar for all produksjon, og drift av tjenesteyting. Dette innebærer at Kystverkets «ordinære» organisasjon har det fulle produktansvar, tildeles alle bevilgninger, innkrever alle gebyrer mv, og har dermed det totale budsjettansvar overfor overordnet myndighet.

For utførelse av produksjonsoppgaver kan Kystverket ved forvaltningsenheten leie inn tjenester fra produksjonsenheten, når denne kan tilby konkurransedyktige priser i forhold til en definert kvalitet. Alternativt kan Kystverket sette ut tilsvarende tjenester på anbud. På kort sikt er det en forutsetning at aktiviteten i egendriften er tilstrekkelig stor til å sikre egne ansatte full sysselsetting. På lengre sikt vil imidlertid aktiviteten i produksjonsenheten måtte tilpasses konkurranseforholdene i markedet.

Eiendommer, bygninger, lagerstasjoner, apparater/fartøyer og annet teknisk utstyr relatert til produksjon forutsettes overført til produksjonsenheten, som også overtar arbeidsgiveransvaret for personell tilknyttet denne virksomheten. Servicetjenester og administrative støttefunksjoner (økonomi- og personalforvaltning mv) bør i størst mulig utstrekning kjøpes fra forvaltningsenheten i Kystverkets ordinære organisasjon.

Kystverkutvalget foreslår at lokaliseringen av «Hovedkontoret» for en slik produksjonsenhet må skje på et kommunikasjonsmessig sentralt sted, hvis mulig i tilknytning til et av distriktskontorene. Ut fra oppdragsmengde synes lokalisering i Midt- eller Nord-Norge å være mest naturlig.

---

1. BrukerRelaterte Aktiviteter (BRA-prosjektet oktober 1997)

1.3 Kystverkets forvaltnings- og myndighetsfunksjoner

Kystverkets forvaltnings- og myndighetsfunksjoner omfatter lostjeneste og navigasjonshjelpemidler, samt trafikksentraltjenester, transportplanlegging, andre planleggingsoppgaver og rådgiving overfor private, kommuner og fylkeskommuner. I tillegg kommer forvaltningsoppgaver i henhold til Losloven og Havne- og farvannsloven.

Lostjenesten og trafikksentraltjenesten

Lostjenesten styres etter to hovedmål:
- størst mulig sikkerhet for sjøfarende
- høyest mulig kostnadseffektivitet.

Lostjenesten er forutsatt finansiert hundre prosent gjennom losgebyret. For å nå målene styres lostjenesten gjennom flere virkemidler. Dette gjelder losloven, budsjettildeling, gebyrfastsetting og direkte aktivitetsstyring (bruk av dispensasjoner). Det nåværende losgebyrsystemet er imidlertid ikke fleksibelt nok til å fange opp raske trafikkendringer og sikre at målsettingen om forutsatt 100 % brukerfinansiering innen hvert budsjettår nås.

Driften av trafikksentraltjenesten finansieres ved sikkerhetsgebyr.

Kystverkutvalget har konkludert med at det er behov for å gi Kystverket mer fleksible rammebetingelser, spesielt for å kunne tilby lostjeneste på en rasjonell måte til beste for brukerne. Et reguleringsfond for Lostjenesten der eventuelt årlige merinntekter plasseres og tilsvarende merforbruk kan dekkes inn uten at gebyrene må endres mer enn en gang i året, kan bidra til større fleksibilitet. Lostjenesten og trafikksentraltjenesten er tjenester som staten alene leverer. Det er derfor helt avgjørende at overordnede myndigheter fortsatt fastsetter Kystverkets satser for losgebyr, kystgebyr og gebyr på trafikksentralene. Ved å omgjøre Kystverket til en forvaltningsbedrift kan en både få etablert et reguleringsfond samtidig som overordnet myndighet kan ha kontroll med gebyrenes størrelse.

Planlegging og rådgivningsfunksjoner

For å bedre overordnet planlegging og informasjon overfor kommunene og fylkeskommunene og for å få sikrere kostnadsoverslag for nye utbyggingsprosjekter, er det behov for å styrke kompetansen innen planlegging. Dette gjelder også byggherrerollen med hensyn til mer effektiv og kostnadsbesparende gjennomføring av investerings-, vedlikeholds- og driftstiltak.

Videre har etaten begrenset kompetanse på viktige strategiske, samfunnsøkonomiske og transportfaglige områder, et foreløpig svakt utviklet metode- og modellapparat og liten tradisjon og erfaring i overordnet samfunnsplanlegging og samferdselsplanlegging. Manglende systematisk statistikk for sjøtransport og havnevirksomhet er også en sterk begrensning. Det er viktig at etaten utvikler egen kompetanse på disse myndighetsområdene. Det har betydning for den faglige gjennomføring av oppgavene og for kostnadsutviklingen.

På alle områder må bedriftsøkonomisk kompetanse og holdninger utvikles gjennom skjerpede krav til ledelse (inkl opplæring, etterutdanning og nyrekruttering), utvikling av planleggings- og styringsverktøy og klarere incitamenter til effektiv drift. Konkrete kompetanseområder som bør kunne

forbedres raskt er blant annet redskapsforvaltning, innkjøpsorganisering og i noen grad eiendomsforvaltning. Visse tiltak her er allerede i gang eller under forberedelse.

For å ivareta forvaltningsoppgavene på en forsvarlig måte, vil det også være nødvendig å styrke den juridiske kompetanse innen Kystverket.

Teknologisk er Kystverket langt fremme på enkelte områder (spesielt maritim informasjons- og kommunikasjonsteknologi, IKT), men synes på den annen side å være hemmet av manglende ressurser til fornyelse (særlig på fartøysiden). Samtidig er det viktig å slå fast at Kystverket ikke trenger å ha spesialister på alle områder. For en rekke felter vil det være rasjonelt å kjøpe kompetansen eksternt. Kystverket må imidlertid inneha bestillings- og styringskompetanse i forhold til disse.

Kystverkutvalget mener at Kystverkets muligheter for utøvelse av de øvrige forvaltnings- og myndighetsoppgaver må styrkes betydelig, for at etaten skal kunne ivareta sine samfunnsmessige og sektorfaglige funksjoner frem mot år 2010. Dette bør skje på følgende måter:

- Økt delegering av oppgaver og myndighet fra departementet til Kystdirektoratet og videre til distriktskontorene (regionkontorene), basert på en konkret gjennomgang av funksjonsfordeling og aktuelle oppgaver.
- Styrking av Kystverkets kapasitet og kompetanse på forvaltnings og myndighetsoppgaver, dels ved omdisponering av nåværende personell og ressurser, men også med netto tilførsel av ressurser til Kystverket.
- Samordning og styrking av statlig planlegging vedrørende sjøtransport, farvann og havner på norsk område.

Regionkontorenes forvaltnings- og myndighetsoppgaver

Kystverkutvalget mener at Kystdirektoratets rolle som overordnet fagorgan og regionkontorenes rolle som utøvende forvaltnings- og myndighetsorganer bør klargjøres og rendyrkes bedre enn i dag. Det er i denne forbindelse vesentlig å presisere at regionkontorene og Kystdirektoratet representerer to forvaltningsnivåer, hvor forvaltningssaker behandles henholdsvis i 1. og 2. instans.

Generelt bør det gjennomføres økt delegering av forvaltnings- og myndighetsoppgaver (inklusive planlegging/rådgiving) til regionkontorene. Dette krever en tilsvarende styrking av kapasitet og til dels av kompetanse i regionkontorene. Det bør foretas en konkret gjennomgang av aktuelle saksområder med sikte på slik delegering.

Etter Kystverkutvalgets vurdering kan det også være aktuelt å tillegge enkelte regionkontorer spesielle oppgaver på vegne av hele etaten. En slik spesialisering vil styrke fagmiljøene i Kystverkets ellers små administrative enheter.

Produksjonsenhetens driftsrelaterte baser bør lokaliseres der hvor det er mest hensiktsmessig ut fra operative og kostnadsmessige forhold.

1.4 Trinnvis omstilling

For å kunne ivareta både en overordnet politisk styring og gi Kystverket en utvidet handlefrihet særlig innenfor produksjonsvirksomheten, er Kystverkutvalget av den oppfatning at det er en rekke forhold som må legges til rette i Kystverket før en slik endring kan gjennomføres. Kystverket må

videreføre det interne arbeidet med styrking av kapasitet og kompetanse innen ledelse, økonomistyring og planlegging.

Utvalget har lagt frem forslag til tidsplan for gjennomføring av en omorganisering av Kystverket. Etter flertallets oppfatning bør det kunne foretas en prinsippbeslutning om omorganisering av Kystverket i løpet av høsten 1999. Før en omorganisering kan gjennomføres bør Kystverket gjennom en tilretteleggelses- og forberedelsesfase med sikte på at omorganisering kan skje fra 1.januar 2001. I denne tilretteleggelsesfasen må det utvikles et nytt styringssystem og et fungerende økonomisystem i Kystverket. Utvalget er videre av den oppfatning at de relevante tiltak som er foreslått i BRA-rapporten bør iverksettes så snart som mulig.

Utvalget er videre av den oppfatning at den nye organisasjonsmodellen bør evalueres etter 3 år. Utvalget vil peke på de store endringene som skjer med hensyn til statlig organisering og statlig virkemiddelbruk, ikke minst som følge av økt grad av konkurranseeksponering og krav om mer effektiv drift.

Utvalget vil peke på at utredningen har dokumentert at Kystverket i det vesentlige har grenseflater mot flere statlige virksomheter, så som sjøfartsmyndighetene, forsvaret, kartmyndighetene og veimyndighetene. På produksjonssiden vil Kystverket kunne bli eksponert for økt konkurranse fra private aktører. Utredningen viser også at kystverkmyndighetene i andre land er organisert til dels på andre måter enn i Norge. Det vil derfor være hensiktsmessig å se nærmere på om dette skyldes særegne forhold knyttet til de enkelte land eller andre forhold. Når det særskilt gjelder Kystverkets organisatoriske tilknytning til overordnet forvaltningsmyndighet, vil utvalget peke på at endringer i den nåværende ordningen vanskelig kan tenkes uten at dette også vil måtte få virkninger for arbeidsdelingen mellom ulike departementer.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Bakgrunn

I St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport sies det blant annet:

> «Fiskeridepartementet vil legge til rette for økt ressursutnyttelse og økt kapasitet i Kystverket. Det vil bli gjennomført en organisasjonsgjennomgang av Kystverket, med bred deltakelse. I denne sammenheng vil det også bli vurdert former for skille mellom forvaltning og drift i Kystverket. Lokalisering av Kystverkets distriktskontor vil ikke bli vurdert i denne forbindelse.»

På denne bakgrunn nedsatte Fiskeridepartementet et bredt sammensatt utvalg for å foreta en slik organisasjonsgjennomgang av Kystverket.

2.2 Utvalgets mandat og sammensetning

Utvalget ble gitt følgende mandat:

> «Utvalget skal vurdere Kystverkets rolle, funksjoner og oppgaver frem mot år 2010. Utvalget skal i denne forbindelse vurdere hvordan en kan legge til rette for en mest mulig effektiv utførelse av de arbeidsoppgaver Kystverket skal utføre, samtidig som en ivaretar de politiske styringsbehov. Utvalget skal blant annet gjennomgå, vurdere og eventuelt fremme forslag til tiltak på følgende områder: 1) Utvalget skal vurdere forholdet mellom forvaltning og drift i Kystverket, herunder om det kan være hensiktsmessig å skille mellom forvaltnings-, planleggings- og byggherrefunksjoner og produksjons- og driftsoppgaver, og eventuelle former for dette. 2) Utvalget skal vurdere om dagens tilknytningsform som ordinært forvaltningsorgan er den mest hensiktsmessige for alle deler av Kystverket, sett i forhold til andre aktuelle organisasjons- og tilknytningsformer. 3) Utvalget skal vurdere hvordan Kystverkets forvaltningsfunksjon kan styrkes. 4) Utvalget skal vurdere funksjonsdelingen mellom de enkelte nivåer i Kystverket. Utvalget skal herunder vurdere hensiktsmessigheten av at det i større grad enn i dag utvikles spesialkompetanse ved enkelte distriktskontor, og at visse funksjoner og oppgaver samles ved enkelte distriktskontor. 5) Utvalget skal med grunnlag i disse vurderingene også vurdere Kystverkets organisatoriske struktur. 6) Utvalget skal redegjøre for økonomiske og andre administrative konsekvenser av sine forslag. 7) Minst ett av utvalgets forslag skal baseres på uendret eller redusert ressursbruk.
>
> Utvalgets innstilling skal legges frem for Fiskeriministeren innen 1. september 1998.»

«Kystverkutvalget» har hatt følgende sammensetning:

- Rådgiver Nils Totland, leder
- Avdelingsdirektør Bente Thorsen Fagerli, Finansdepartementet
- Avdelingsdirektør Terje Dyrstad, Arbeids- og administrasjonsdeparte-

mentet
- Seniorrådgiver Inger Johanne Sundby, Statskonsult
- Etatsdirektør Kjell Haaland, Vegdirektoratet
- Ekspedisjonssjef Kirsten Ullbæk Selvig, Fiskeridepartementet
- Ekspedisjonssjef Anne-Birgitte Sveri, Fiskeridepartementet
- Kystdirektør Øyvind Gustavsen, Kystdirektoratet
- Distriktssjef John Erik Hagen, Kystverkets 2. Distrikt

Fra Kystverkets arbeidstakerorganisasjoner:
- LO-Stat: Forbundssekretær Endre Kulleseid, Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF)
- AF-Stat: Overingeniør Stein Angsund (som erstattet førstekonsulent Inger Anne Sørlie, Norges Juristforbund, da hun sluttet i Kystdirektoratet)
- YS-Stat: Statslos Kristian Larsen, Norsk Losforbund

Fiskeridepartementet har vært ansvarlig for utvalgets sekretariat. Sekretariatet har bestått av rådgiver Inger-Lise Sogstad (leder), avdelingsdirektør Leif Jansen, Kystdirektoratet og avdelingsdirektør Karl Rusten, Fiskeridepartementet.

Utvalgets medlem Øyvind Gustavsen har ikke deltatt i sluttfasen av utvalgets arbeid på grunn av sykehusopphold, men slutter seg til flertallets konklusjoner og forslag.

2.3 Tolkning av mandatet

Utvalget har i sitt arbeid lagt hovedvekten på Kystverkets rolle, oppgaver og funksjoner frem mot år 2010, og hvilket styringssystem, tilknytningsform og organisering som vil være best egnet for at Kystverket skal få utført sine oppgaver og nå sine mål på den mest effektive måten. Utvalget har i denne sammenheng analysert spørsmål av mer overordnet og prinsipiell karakter når det gjelder Kystverkets tilknytning til overordnet myndighet og organisering av funksjoner i Kystverket.

Utvalget har videre lagt vekt på å få kartlagt relevante problemområder knyttet til eksisterende organisasjonsstruktur og tilknytningsform, vurdert hva som eventuelt kan eller bør gjøres innenfor denne modellen og om dette i såfall er tilstrekkelig for å realisere en optimal løsning.

Utvalgets medlemmer har merket seg at spørsmålet om Kystverkets departementstilknytning ikke eksplisitt er nevnt i mandatet. Utvalget har derfor etter nærmere drøfting og vurdering tatt til etterretning at spørsmålet om departementstilknytning ikke er et aktuelt tema for denne utredningen.

Utvalget har også tatt det som gitt at Kystverkets distriktskontorer skal bestå med hensyn til antall og lokalisering slik som i dag. En har således ikke vurdert endringer i denne strukturen utover det som ligger i en konsentrasjon eller spesialisering av visse oppgaver ved de enkelte distriktskontorene.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 20 plenumsmøter.

Det ble i slutten av april 1998 foretatt en befaring til Kystverkets 4 og 5 distrikt, hvor det ble gitt orienteringer om generelle og mer spesielle problemer og oppgaver i de to distriktene. Utvalget foretok under befaringen blant annet

besøk på Hekkingen fyr, fiskerihavna i Sommarøy, farledsarbeidene i Risøyrenna samt Lødingen losstasjon.

Kapittel 3

Kystverket i dag

3.1 Kort historikk

3.1.1 Etableringen av Kystverket

Fiskeridepartementet la i St meld nr 66 (1971-72) frem forslag om full samordning av Havnedirektoratet, Fyrdirektoratet og Losdirektoratet. Stortingets sjøfarts- og fiskerikomité behandlet forslaget i Innst S nr 185 (1972-73), og flertallet ga i det vesentligste sin tilslutning til forslaget. I innstillingen uttalte komitéens flertall blant annet:

> «Flertallet mener at det samordnede direktoratet bør være en kontrollerende og planleggende instans, og ikke pålegges direkte utførende arbeid overfor brukerne. Dette vil si at arbeidet i forbindelse med havne-, fyr- og lostjenesten så langt råd er, bør utføres av den ytre etat.»

Flertallet i Stortingets Sjøfarts- og fiskerikomité gikk videre ut fra at Statens havnevesens daværende distriktskontorer skulle danne grunnstammen for den ytre etat på regionplanet. Statens Havnevesens distriktsadministrasjon besto den gang av 5 distriktskontorer lokalisert i Oslo, Bergen, Ålesund, Kabelvåg og Tromsø. Fyr- og merketjenesten var basert på sentralisert administrasjon og hadde ingen distriktsorganisasjon tilsvarende havnevesenet. Lostjenesten var imidlertid desentralisert, og den gang inndelt i 19 losoldermannskaper med underliggende loskretser.

Sammenslåingen av de tre direktoratene ble gjennomført fra 1. juni 1974.

I St meld nr 105 (1976-77) la Fiskeridepartementet frem forslag om Kystdirektoratets distriktsorganisasjon. Fiskeridepartementet konkluderte i denne meldingen med å foreslå at det ble etablert en distriktsorganisasjon for Kystverket basert på 5 distrikter. Distriktskontorenes plassering i den nye distriktsorganisasjonen ble Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Stortinget ga sin tilslutning til forslaget, jf Innst S nr 426 (1976-77).

Distriktsorganisasjonen ble formelt etablert fra 1. juli 1981, jf «Midlertidig administrasjonsordning for Kystverket» fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 20. mai 1981. Fra samme tidspunkt ble navnet «Kystverket» første gang nyttet som betegnelsen på den samlede etat, dvs Kystdirektoratet og 5 distriktskontorer med underliggende lokalkontorer, enheter og anlegg.

3.1.2 Senere organisasjonsutredninger

I tiden etter dette har Kystverkets organisasjon vært gjenstand for flere vurderinger og utredninger. De mest sentrale har vært følgende:

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1989 ba Stortingets sjøfarts- og fiskerikomité i Budsjettinnstilling S nr 10 (1988-89) Fiskeridepartementet om «å gå igjennom heile organisasjonen i kystadministrasjonen for betre å kunne nytta dei knappe ressursane ein har. Komitéen ber om å få lagt dette fram for Stortinget.»

På denne bakgrunn nedsatte Fiskeridepartementet i 1989 en styringsgruppe til å utrede et forslag til ny organisasjonsstruktur for Kystverket.

Departementets oppfølging av styringsgruppens arbeid ble første gang omtalt i Fiskeridepartementets budsjettproposisjon for 1990, og arbeidets fremdrift og planer for den videre behandling og implementering mv ble også omtalt i departementets budsjettproposisjoner for 1991 - 1996.

I 1992 nedsatte den daværende regjeringen et interdepartementalt utredningsutvalg - «Kystforvaltningsutvalget». Formålet med utvalget var å kartlegge statens totale ressursbruk og ressursbehov langs kysten, samt å legge frem forslag til tiltak som kunne bidra til en bedre fremtidig utnyttelse av de samlede ressurser. I påvente av Kystforvaltningsutvalgets innstilling og de konklusjoner dette og de påfølgende utredningsarbeider ville medføre, ble arbeidet med den videre vurdering og oppfølging av Kystverkets organisasjon stilt i bero.

Kystforvaltningsutvalget konkluderte blant annet med «at det kan være hensiktsmessig med en bedre samordning av Kystdirektoratets og Sjøfartsdirektoratets virksomhet gjennom organisatorisk samordning.» En hurtigarbeidende arbeidsgruppe ble nedsatt for å vurdere spørsmålet om bedre samordning. Den konkluderte med at Kystdirektoratet og Sjøfartsdirektoratet arbeider med ulike virkemidler inn mot det samme overordnede mål om økt sjøsikkerhet. Det ble identifisert grenseflater der det var et behov for et formalisert og forpliktende samarbeide. Arbeidsgruppen hadde imidlertid ikke avdekket samordningsbehov som nødvendiggjorde organisatoriske endringer i form av sammenslåing eller flytting av arbeidsoppgaver mellom de to direktoratene. Gruppens konklusjon var derfor at en fremtidig organisering innen dette saksområdet fortsatt burde bygges på de nåværende direktorater. Det ble videre konkludert med at eventuelle organisatoriske endringer ville være forbundet med omstillingskostnader, og at eventuelle gevinster ved en organisatorisk samordning derved ville være meget usikre.

Konklusjonene og tilrådingene fra Kystforvaltningsutvalget og arbeidsgruppen ble behandlet i St prp nr 1 (1993-94) hvor det blant annet er uttalt:

> «Kystdirektoratet fremmet i 1992 forslag om omorganisering av Kystdirektoratet/Kystverket. Fiskeridepartementet stilte spørsmålet i bero inntil Kystforvaltningsutvalgets forslag om organisatorisk samordning med Sjøfartsdirektoratet ble avklart. I samsvar med tilrådingen fra Kystforvaltningsutvalget har en egen arbeidsgruppe vurdert dette spørsmålet nærmere. På bakgrunn av gruppens vurderinger, som Regjeringen har sluttet seg til, vil det ikke nå bli arbeidet videre med organisatoriske endringer i forholdet mellom de to direktoratene. Spørsmålet om en omorganisering av Kystdirektoratet/Kystverket vil bli tatt opp igjen i lys av dette.»

Stortingets samferdselskomité hadde i sin Budsjettinnstilling S nr 14 (1993-94) ingen merknader til dette. På denne bagrunn ble arbeidet med videreutvikling og implementering av styringsgruppens innstilling av april 1992 gjenopptatt av Kystdirektoratet og Fiskeridepartementet.

Som et ledd i å styrke økonomistyringen og økonomiforvaltningen i Kystverket, ble det i St prp nr 1 (1996-97) fremmet forslag om å opprette en egen økonomiavdeling, ledet av en økonomidirektør, i Kystdirektoratet. Stortinget ga sin tilslutning til forslaget.

Ovennevnte utredninger og tiltak har ledet frem til den nåværende organisasjonsstruktur for Kystverket. Utover ovennevnte utredninger har Kystverket selv utarbeidet to interne prosjektrapporter, «Produksjonsenhet for Kystverket« (desember 1996) og BrukerRelaterte Aktiviteter (BRA-prosjek-

tet) (oktober 1997) - se forøvrig *"Kystverkets eget arbeid med intern effektivisering"* i kap 5.3.7.

3.2 Kystverkets administrative støttefunksjoner

Den nye økonomiavdelingen ble etablert og direktørstillingen ble besatt i 1998. Opprettelsen av den nye avdelingen skal blant annet bidra til arbeidet med å styrke budsjettstyring og kontroll av den øvrige virksomheten i Kystverket. Det er også øremerket midler til å styrke økonomifunksjonen i etaten ytterligere.

For å oppnå tilfredsstillende planlegging og kontroll av Kystverkets samlede virksomhet er det også nødvendig med tiltak direkte tilknyttet den operative virksomheten. Det er igangsatt et slikt arbeid innen havnetjenesten. Formålet er å utvikle bedre prosedyrer og å styrke planlegging, kompetanse og kontroll med virksomheten.

3.3 Nåværende organisasjonsstruktur

Kystverket er et ordinært forvaltningsorgan direkte underlagt Fiskeridepartementets styringsmyndighet både i faglige og administrative forhold. I medhold av havne- og farvannslovens § 4 utøves Fiskeridepartementets oppgaver gjennom Kystverket.

Kystverkets organisasjon består av Kystdirektoratet beliggende i Oslo og fem kystdistriktskontorer med underliggende operative enheter. Disse består av fartøyer, fyrstasjoner, anleggslag, trafikksentraler, losstasjoner, losformidlingssentraler og lagerstasjoner. Figur 3.1. viser Kystverkets organisatoriske hovedstruktur.

Kystdirektoratet

Kystdirektøren er øverste leder for Kystverket. Kystdirektoratet består av 4 avdelinger som igjen er inndelt i seksjoner.

Distriktskontorene

Hvert av distriktskontorene ledes av en kystdistriktssjef som har ansvaret for den daglige ledelse av distriktskontoret og de underlagte enheter og anlegg. Distriktskontorenes organisatoriske struktur er vist i Figur 3.2.

Distriktsgrensene og distriktskontorenes lokalisering er som følger:

1. distrikt:	Riksgrensen mot Sverige - til og medVest-Agder fylke. Distriktskontor: Arendal
2. distrikt:	Fra og med Rogaland fylke til og med Sogn og Fjordane fylke. Distriktskontor: Haugesund
3. distrikt:	Fra og med Møre og Romsdal fylke til og med Nord-Trøndelag fylke. Distriktskontor: Ålesund
4. distrikt:	Nordland fylke. Distriktskontor: Kabelvåg
5. distrikt:	Troms og Finnmark fylker. Distriktskontor: Honningsvåg

Som en del av distriktskontorene er det til sammen 8 sjøtrafikkavdelinger (tidligere losoldermannskaper). Kun 1 er samlokalisert med selve distriktskontoret.

De 8 sjøtrafikkavdelingene er lokalisert som følger:

Oslofjorden sjøtrafikkavdeling Kontorsted: Horten	Vestlandet sjøtrafikkavdeling Kontorsted : Fedje
Grenland sjøtrafikkavdeling Kontorsted : Brevik	Møre og Trøndelag sjøtrafikkavdeling Kontorsted: Kristiansund
Agder sjøtrafikkavdeling Kontorsted: Kristiansand	Nordland sjøtrafikkavdeling Kontorsted: Lødingen
Rogaland sjøtrafikkavdeling Kontorsted: Kvitsøy	Troms og Finnmark sjøtrafikkavdeling Kontorsted: Honningsvåg (i distriktskontoret)

Figur 3.1 Kystverkets organisatoriske hovedstruktur

Figur 3.2 Distriktskontorenes organisatoriske struktur

3.4 Rolle og oppgavefordelingen mellom Fiskeridepartementet, Kystdirektoratet og distriktskontorene

Det er en målsetting at utbygging og vedlikehold av havner og infrastruktur for sjøtransport skal bidra til å redusere næringslivets transportkostnader og styrke sjøtransporten gjennom utvikling av effektive havner og bedre tilknytning mellom havnene og det landbaserte transportnettet. Gjennom utbygging og vedlikehold av fiskerihavner tilrettelegger staten for økt verdiskaping i fiskerinæringen. Fiskeridepartementet, med Kystverket som sin fagetat, har ansvaret for å møte disse utfordringene. Kystverkets oppgaver er i denne sammenheng å:

a) Forestå planlegging og faglig rådgivning overfor Fiskeridepartementet
b) Gjennomføre vedtatte planer og tiltak.

Kystdirektoratet har på etatsnivå ansvaret for den overordnede planlegging, koordinering og styring, mens distriktskontorene setter planene i verk og forestår den daglige virksomhet. Distriktskontorene har førstehånds kontakt med havnemyndigheter, kommuner, fylker og andre brukere, og har styringen med og ledelsen av den operative virksomheten på kysten.

Kystdirektoratet har den løpende kontakt mot departementet og aktuelle fagorganer. Direktoratet skal gi Fiskeridepartementet faglige råd , blant annet i samferdselsfaglige spørsmål.

Organisatorisk er Kystverket et ordinært forvaltningsorgan, men den alt overveiende delen av etatens ressurser går imidlertid til produksjon av infras-

truktur og tjenester for skipsfarten, fiskeflåten og andre brukere av norsk farvann og kystsone. Ressursene til å ivareta ordinære forvaltningsoppgaver er derfor begrenset.

Distriktskontorenes bemanning og kompetanse er søkt tilpasset de arbeidsoppgaver som til enhver tid er tillagt det enkelte kontor. Enkelte enheter har hatt problemer med å få kvalifiserte søkere til alle arbeidsområder. Til tross for dette har distriktskontorene på noen saksfelter spesialkompetanse som bør kunne utnyttes ved alle distriktskontorene.

3.5 Oppgavestruktur og hovedforskjeller mellom de enkelte distriktskontorene

Den organisatoriske hovedstrukturen er den samme for alle distriktskontorene, men det er til dels store forskjeller mellom de enkelte distriktskontorene når det gjelder oppgavesammensetningen og organiseringen av de ulike tjenestene. Dette gir seg blant annet uttrykk i bemanningsoppsett og kompetansesammensetning ved de enkelte distriktskontorene.

Disse forskjellene er belyst ved hjelp av nøkkeltall for tildelte budsjettmidler, operative enheter og aktiviteter knyttet til de enkelte distriktskontorene. De fire etterfølgende diagrammene vil bli kommentert samlet nedenfor.

Figur 3.3 Fordeling av budsjettmidler mellom distriktskontorene i 1998

Figur 3.4 Antall fyrstasjoner samt lykter og lanterner fordelt på distrikt i 1998

Av de til sammen 110 fyrstasjonene langs kysten er 31 bemannet. Disse fordeler seg som følger mellom distriktene:

1. distrikt: 8 bemannede stasjoner
2. distrikt: 5 bemannede stasjoner
3. distrikt: 6 bemannede stasjoner
4. distrikt: 4 bemannede stasjoner
5. distrikt: 8 bemannede stasjoner

Aktiviteten i lostjenesten i de respektive distrikter er illustrert i Figur 3.5. Det ble i 1997 utført til sammen 44.423 losoppdrag på norskekysten.

Figur 3.5 Antall losoppdrag i 1997 fordelt på distrikt

Illustrasjonene viser at i de to nordligste distrikter er fiskerihavneutbygging og etablering av infrastruktur i fiskerihavner og farleder tunge oppgaver, mens det i de sørligste distrikter er et sterkere tyngdepunkt mot lostjenester og trafikksentraltjenester. I 1. og 2. distrikt er det relativt liten aktivitet når det gjelder konkret utbygging og vedlikehold av fiskerihavner. Tilsvarende er det

mindre aktivitet i lostjenesten i de tre nordligste distrikter. Fyrtjenesten gjør seg budsjettmessig sterkest gjeldende i 3. distrikt og til dels i 2. og 4. distrikt, og med en relativt jevn fordeling på de øvrige distrikter.

Tildelingene på kapittel 1060 Kystadministrasjon er jevnt fordelt på de 5 distriktene. Dette henger sammen med at de 5 distriktskontorene bemanningsmessig er omlag like store.

3.6 Kystverkets oppgavestruktur

3.6.1 Strategiplan

I Kystverkets strategiplan for perioden 1997 - 2001 tar Kystdirektoratet utgangspunkt i de målformuleringer for samferdselspolitikken som er nedfelt i St meld nr 32 (1995-96) Om grunnlaget for samferdselspolitikken». Her er det nedfelt at «en hovedutfordring for norsk samferdselspolitikk i årene fremover vil være å sikre god fremkommelighet og lavest mulige transportkostnader i alle deler av landet, samtidig som hensynet til et godt miljø og høy sikkerhet blir ivaretatt.» Samferdselspolitikken skal således bidra til å nå overordnede mål om verdiskapning, vekst, sysselsetting, næringsutvikling og bosetting innenfor kravene til en bærekraftig utvikling. Dette vil følgelig også gjelde for sjøtransport og havnevirksomhet.

I denne strategiplanen er Kystverkets visjon og virksomhetside formulert slik det går frem av Boks 3.1.

Boks 3.1 Kystverkets visjon og virksomhetsidé

«Visjon

Kystverket skal være en profesjonell samferdselsetat for havner og sjøtransport på norsk område, på linje med og i nært samarbeide med øvrige nasjonale samferdselsetater.

Virksomhetside

Kystverket tar ansvar for sikker og effektiv ferdsel i norske farvann og havner.

Hovedinnsatsen i dette arbeidet skjer på følgende områder:

God fremkommelighet, for å fremme en konkurransedyktig sjøtransport og havnevirksomhet.

Høy trafikksikkerhet, gjennom utøvelse av det nasjonale ansvar for farvannsikkerheten.

Brukerorientering, ved tilbud av kostnadseffektive produkter og tjenester med stor grad av tilgjengelighet for etatens kunder.

Miljø, gjennom tilrettelegging for en bærekraftig og miljøvennlig utnyttelse av kystsonen.

Kompetanseoverføring og rådgivning vedrørende sjøtransport og havnevirksomhet på nasjonalt nivå (overfor Fiskeridepartementet) og regionalt/lokalt nivå (overfor fylkeskommuner, kommuner, havnemyndigheter mv)

Utøvelse av myndighet med sikte på iverksetting og oppfølging av nasjonale mål og beslutninger vedrørende havne- og farvannspolitikken.»

3.6.2 Oppgavestruktur

Figur 3.6 viser en skjematisk oppstilling av oppgavestrukturen i Kystverket, med en sondring mellom myndighetsoppgaver og planleggings-/forvaltningsoppgaver på den ene siden og Kystverkets produksjons- og driftsoppgaver på den andre siden.

Figur 3.6 Kystverkets oppgavestruktur og ressursbruk regnet i årsverk
(*) Disse årsverkene dekker også oppgavene forbundet med de tekniske og administrative støttefunksjonene.

Kystverkets totale virksomhet er i dag samlet innenfor samme organisasjon uten noe klart skille mellom ulike oppgavetyper, og det er det samme styringssystemet som gjelder for hele virksomheten. Det er også ofte de samme personene som utfører de forskjellige oppgavetypene.

Det alt vesentligste av Kystverkets ressurser, både i form av arbeidskraft og bevilgede midler, medgår til drift og produksjon av tjenester og infrastruktur. Dette er utdypet nærmere i avsnitt 3.6.3.

3.6.3 Sluttprodukter og ressursbruk

Kystverket har i henhold til foranstående tre forskjellige hovedfunksjoner når det gjelder å nå de mål etaten har:
– forvaltnings- og myndighetsutøvelse,
– tjenesteyting
– produksjon.

Disse hovedfunksjonene er relatert til oppgavestrukturen gjengitt i figur 3.6.

I 1997 ble over 91 % av Kystverkets samlede ressursforbruk regnet i kroner nyttet til produksjon av infrastruktur og tjenesteyting. Fordelingen mellom produktområdene var som følger:

- Lostjenester	36%	(ca 430 årsverk)
- Utbygging/vedlikehold/drift av navigasjonsinfrastruktur	25%	(ca 270 årsverk)
- Utbygging/vedlikehold av fiskerihavner	24%	(ca 110 årsverk)
- Trafikksentraltjenester	6%	(ca 40 årsverk)

Arbeidskraftinnsatsen knyttet til tjenesteyting og til den rene utbyggings- og produksjonsvirksomheten utgjorde til sammen ca 850 årsverk.

Til oppgavene knyttet til forvaltning og myndighetsutøvelse (herunder ekstern planlegging/rådgiving og oppfølging av lov- og regelverk) ble det i 1997 kanalisert drøye 2 % av Kystverkets samlede ressursforbruk regnet i kroner. I hele Kystverket brukes det om lag 40 - 50 årsverk til arbeidsoppgaver i tilknytning til forvaltning og myndighetsutøvelse.

I tillegg kommer de administrative støttefunksjoner, som i hovedsak omfatter organisasjons-og personal-/lønnsforvaltning, økonomiforvaltning, juridisk rådgivning, arkiv- og kontortjenester og informasjonsvirksomhet. De tekniske støtte- og servicefunksjonene omfatter maskin/fartøyfunksjonen, logistikk- og eiendomsforvaltning, samt elektro-, kommunikasjons- og informasjonsteknologi/EDB.

Til de administrative og tekniske støttefunksjonene ble det i 1997 brukt om lag henholdsvis 4 % og 2,5 % av ressursene, målt i kroner.

Kystverkets oppgaver og aktiviteter knyttet til de enkelte produktgruppene som leveres utad kan kort beskrives slik:

(1) Forvaltnings- og myndighetsutøvelse (herunder ekstern planlegging/rådgivning og oppfølging av lov- og regelverk)

Generelt om myndighetsutøvelse

Kystverkets myndighetsoppgaver består i denne sammenheng i utøvelse av forvaltningsmyndighet som er tillagt etaten i lover og forskrifter og eventuelt annet regelverk, samt videreutvikling av regelverk hvor Kystverket er gitt slik myndighet.

Den mest omfattende gruppen av myndighetsoppgaver er enkeltvedtakene, f eks tillatelser, forbud, påbud og dispensasjoner. Herunder faller også innkreving av losgebyrer, alminnelig kystgebyr og sikkerhetsavgifter. Kystverket fatter dels enkeltvedtak selv og gir dels innspill eller forslag til enkeltvedtak som fattes av andre.

Utøvelse av forvaltningsmyndighet i henhold til havne- og farvannsloven og losloven

Utøvelse av forvaltningsmyndighet etter havne- og farvannsloven og losloven skjer gjennom enkeltvedtak, behandling av klagesaker og forberedelse av saker til Fiskeridepartementet. Videre er innspill og utredninger i forbindelse med forslag til endringer i havne- og farvannsloven og losloven og disse lovenes forskrifter viktige oppgaver.

Beregning og innkreving av alminnelig kystgebyr og sikkerhetsavgiftene er en del av myndighetsutøvelsen etter lovverket. Håndhevelse av lospliktforskriften og farledsbevisforskriften samt beregning og innkreving av losgebyrene er en viktig del av myndighetsutøvelsen etter losloven.

Eksempler på sakstyper hvor Kystverket fatter enkeltvedtak etter havne- og farvannsloven er ved forskjellige typer etableringer og anlegg i kystsonen (oppdrettsanlegg, flytebrygger/kaier, moloer o l), ved farvannskrysninger (broer, luftspenn, sjøkabler med mer), ved oppankring, opplag, fortøyninger, dumping av masser osv. Kystverkets hovedoppgave i disse sakene er å påse at etableringene og aktivitetene ikke skal være til hinder for den sjøverts ferdsel eller seilingsforholdene.

Kystverket fatter enkeltvedtak etter losloven, herunder innrømmelse av avgiftsfritak, dispensasjoner fra losplikten, utstedelse av farledsbevis og andre vedtak knyttet til håndhevelse av lospliktforskriften, losgebyrforskriften og farledsbevisforskriften. Kystverkets hovedoppgave i disse sakene er å sikre en effektiv lostjeneste som kan bidra til å trygge ferdselen på sjøen og derigjennom verne om miljøet.

Faglig rådgivning mv for norsk havne- og farvannspolitikk

Kystverkets faglige bidrag til beslutningsgrunnlaget for norsk havne- og farvannspolitikk gis blant annet gjennom innspill til strategiplanlegging, analyser og utredninger på faglig grunnlag, innspill til stortingsproposisjoner og - meldinger, langtidsplaner og sektorplaner, herunder nasjonal transportplan. Videre er kontakter og samarbeid med aktuelle offentlige etater og organisasjoner, FoU-organer samt brukerne av Kystverkets tjenester viktige oppgaver.

Rådgivning/deltakelse i planprosesser (havneplaner, kystsoneplaner m v)

Kystverkets funksjon som rådgiver og deltaker i regionale og lokale planprosesser ivaretas gjennom uttalelser og deltakelse i arbeidet med fylkesvise samferdselsplaner, kommuneplaner, reguleringsplaner, havneplaner og kystsoneplaner. Arbeid med arealplaner og reguleringsplaner i forbindelse med forvaltning av egne anlegg og eiendommer faller også inn under dette arbeidsfeltet.

Internasjonal rådgivning og samarbeid

Kystverket yter faglig rådgivning og fremstår som kompetanseorgan i internasjonal sammenheng, blant annet gjennom samarbeid med NORAD og andre private og/eller statlige institusjoner med oppdrag i utlandet. Arbeidsoppgavene består blant annet av prosjekt- og utredningsarbeid, teknologioverføring og gjennomføring av tiltak av havne-, farvanns- og navigasjonsmessig karakter. Kystdirektoratet deltar for øvrig som medlem av internasjonale havne- og fyrorganisasjoner.

Forsvarsmessige beredskapstjenester

Kystverket har ansvaret for å bidra til forsvarsmessig god beredskap i havner og farvann. Dette skjer blant annet gjennom utarbeidelse og vedlikehold av faglig direktiv for havneberedskapen og ved å gjennomføre opplærings- og øvelsesopplegg for havnekomitéene i trafikkhavnene.

(2) Tjenesteyting

Til oppgavegruppe (2) medgår det ca 575 årsverk.

Trafikksikkerhetstjenester (trafikksentraler, informasjonssystemer m v)

Trafikksikkerhetstjenester gis blant annet ved etablering og drift av trafikksentraler, navigasjonsvarsler og maritim meldingstjeneste. Utarbeidelse av seilingsforskrifter, etablering og drift av farledssystem og planlegging/iverksetting av andre trafikkregulerende tiltak er også viktige elementer. Etablering og drift av et integrert nasjonalt meldings- og informasjonssystem (M&I) og videreutvikling av FARGIS er nye utfordringer.

Lostjenester

For å yte lostjenester som er pålagt eller ønsket, kreves det planlegging, dimensjonering og koordinering av personellressursene knyttet til lostjenesten, herunder rekruttering, opplæring og kompetanseutvikling. Normer for og kontroll med sertifikatkrav for personell i lostjenesten, herunder trafikkledere, samt kvalitetssikring av tjenesten, er sentrale oppgaver. På den operative driftssiden er losformidlingstjeneste, drift og vedlikehold av losbåter og losstasjoner viktige oppgaver.

Kystverket har gjennom flere år kjøpt tjenester av Norsk Selskap til Skibbrudnes Redning når det gjelder bruk av fartøyer til losbåtdrift.

Fyrtjenester

Til fyrtjenester regnes her drift av fyrstasjonene, herunder det vedlikehold som drives ut fra fyrstasjonene (enklere vedlikehold).

(3) Produksjon

Til oppgavegruppe (3) medgår det ca 280 årsverk. I tillegg kommer ca 20 årsverk til administrasjon/planlegging etc knyttet til denne oppgavegruppen.

Utbygging og vedlikehold av fiskerihavner og farleder.

Utbygging og vedlikehold av fiskerihavner og farleder skjer gjennom utførelse av bygge- og anleggsarbeider i havnene og farledene. Som grunnlag for dette vil det blant annet ligge planleggings-, koordinerings- og prioriteringsoppgaver på ulike nivåer i organisasjonen.

Viktige elementer her er utarbeidelse av planer budsjettering og kostnadsberegninger, fysisk planlegging og prosjektering av de enkelte anleggene, samt tekniske støtte- og hjelpefunksjoner, byggekontroll og utarbeidelse av anbudsdokumenter ved bruk av private entrepriser. Konsekvensutredninger for egne anlegg som omfattes av bestemmelser i plan- og bygningsloven vil også inngå som et element i produktgruppen, ved siden av saksbehandling og fordeling av tilskuddsmidler til kommunale fiskerihavneanlegg.

Utbygging og vedlikehold av navigasjonsinfrastruktur

Utbygging og vedlikehold av navigasjonsinfrastruktur skjer gjennom utførelse av bygge-, anleggs- og vedlikeholdsarbeider samt installasjoner m v på fyrstasjoner og lykter, på faste og flytende merker og i tilknytning til elektroniske navigasjonssystemer. Som grunnlag for dette ligger det også her planleggings-, koordinerings- og prioriteringsoppgaver på ulike nivåer i organisasjonen.

Viktige elementer er overordnet planlegging og prosjektering, budsjettering, kostnadsberegninger og prioriteringer, utarbeidelse av operative drifts- og vedlikeholdsnormer for faste og flytende merker samt retningslinjer for opprettelse, nedleggelse eller endring av navigasjonshjelpemidler. Etablering og drift av en operasjonell enhet i forbindelse med Kystverkets utsendelse av korreksjonssignaler for differensiell GPS vil være en prioritert oppgave. Disponering av fyrtjenestens fartøyer og materiell er viktige operative oppgaver. Kvalitetskontroll er et særlig viktig element knyttet til denne produktgruppen.

Kystverket har ansvaret for viktige aktiviteter på kysten som har betydning for sikker ferdsel. Dette innebærer at Kystverket til enhver tid må være forberedt på å kunne iverksette korrektive tiltak hvis det oppstår uvanlige hendelser. Det er utarbeidet en egen beredskapsplan som dekker slike forhold.

Kystverket er videre pålagt ansvaret som nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler i Norge. Denne tjenesten er en del av et verdensomspennende system i regi av International Maritime Organization (IMO) og International Hydrographic Organization (IHO), og er forutsatt drevet på døgnkontinuerlig basis. Vaktordningen baserer seg på et samspill mellom de ressurser som disponeres i Kystdirektoratet og ved trafikksentralen i Brevik.

3.6.4 Kystverkets budsjett

Vedtatt utgiftsbudsjett for 1999 under programkategori 16.60 Kystforvaltning er på 829 550 mill. kroner (eksklusive tilskudd til Redningsselskapet) som fordeler seg som følger:

Kapittel 1060 Kystadministrasjon	kr. 81.300.000,-
Kapittel 1064 Havnetjenesten	kr. 192.000.000,-
Kapittel 1065 Fyrtjenesten	kr. 195.600.000,-
Kapittel 1066 Lostjenesten	kr. 326.500.000,-
Kapittel 1067 Trafikksentraler	kr. 58.150.000,-

Budsjettfullmaktene knyttet til denne kapittelstrukturen er bundet på kapittel- og postnivå. I tillegg er enkelte inntektskapitler fastsatt på bakgrunn av utgiftsnivået på korresponderende utgiftskapitler - jf nærmere om dette nedenfor.

Inntekter - gebyrer og avgifter

På inntektssiden skal sikkerhetsavgifter for bruk av farledene i Oslofjorden, Grenland og ved innseilingene til Sture og Mongstad dekke driftsutgiftene knyttet til trafikksentralene i Horten, Brevik og på Fedje. Videre skal losgebyrene dekke 100 % av de operative drifts- og investeringsutgiftene i lostjenesten (kapittel 1066) og det alminnelige kystgebyret skal dekke 30 % av de operative

drifts- og investeringsutgiftene i fyrtjenesten (kapittel 1065) samt isbrytertjenesten i hovedleder og viktige bileder. Eventuelle øvrige inntekter består hovedsakelig av refusjoner for arbeider utført for offentlige eller private institusjoner. Vedtatt inntektsbudsjett for 1999 er på til sammen 427.480 mill. kroner, fordelt som følger:

Kapittel 4060 Kystadministrasjon	kr. 50.000,-
Kapittel 4064 Havnetjenesten	kr. 10.000,-
Kapittel 4065 Fyrtjenesten	kr. 59.790.000,-
Kapittel 4066 Lostjenesten	kr. 345.330.000,-
Kapittel 4067 Trafikksentraler	kr. 22.300.000,-

3.7 Gjeldende fullmakter for Kystverket

3.7.1 Fullmakter gitt i henhold til bevilgningsreglementet

Samtlige bevilgningsposter med investeringskarakter har stikkordet *«kan overføres»*, og samtlige tre poster under kapittel 1064 Havnetjenesten er gitt stikkordet «kan nyttes under» de to øvrige postene på det samme kapitlet.

3.7.2 Merinntektsfullmakter

Gjennom romertallsvedtak fastsetter Stortinget hvert år hvilke merinntektsfullmakter som Fiskeridepartementet har på Kystdirektoratets forvaltningsområde. For 1999 gjelder følgende fullmakter:

Fullmakt til å overskride bevilgning under	mot tilsvarende merinntekter under
Kap 1060, post 01	Kap 4060, postene 01, 07 og Kap 4064, post 07 og Kap 4065, post 07
Kap 1065, post 01	Kap 4065, post 07
Kap 1066, post 01	Kap 4066, post 01

Eventuelle merutgifter mot merinntekter på kapittel 1064/4064 Havnetjenesten og kapittel 1066/4066 Lostjenesten må Kystdirektoratet søke særskilt om hvert år. Fiskeridepartementet har fullmakt til å godkjenne slike søknader når søknadsbeløpet ligger innenfor 2 % av bevilgningen på vedkommende kapittel. Overstiger beløpet denne grensen, må saken til Finansdepartementet, eventuelt Stortinget ved store beløp.

3.7.3 Andre fullmakter

Etter opphevelsen av bevilgningsreglementets § 10 om stillinger har Fiskeridepartementet fra 1.1.1998 delegert Kystdirektoratet fullmakt til å opprette og inndra stillinger i Kystverket. Gjennom Kystdirektoratets tilsettingsreglement, som er fastsatt av Fiskeridepartementet, er Kystdirektoratet gitt fullmakt til å tilsette til og med seksjonssjef. Ved høyere stillinger som avdelingsdirektør og kystdistriktsjef, er tilsettingsmyndigheten lagt til

Fiskeridepartementet med Kystdirektoratets tilsettingsråd som innstillende myndighet.

Distriktskontorene har ved egne tilsettingsråd fullmakt til å tilsette i alle stillinger under avdelingssjef. Avdelingssjefer, herunder losoldermenn, tilsettes av Kystdirektoratets tilsettingsråd med distriktskontorenes tilsettingsråd som innstillende myndighet.

I henhold til Hovedtariffavtalen i Staten er Kystdirektoratet videre delegert myndigheten til å gjennomføre de årlige lokale lønnsforhandlingene i Kystverket og er således definert som selvstendig forhandlingssted i forbindelse med de årlige lønnsforhandlingene.

Kystverkets økonomifullmakter går for øvrig frem av økonomiinstruksen fastsatt av Fiskeridepartementet.

Kapittel 4

Aktuelle tilknytningsformer for statlige virksomheter

4.1 Definisjon av tilknytningsform og hvilke tilknytningsformer som praktiseres idag

Begrepet tilknytningsform betegner relasjonene mellom de sentrale statsmaktene (regjering, departement, Stortinget) og en virksomhet. Tilknytningsformen legger således rammene for statsmyndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet.

Gjennom fastlegging av tilknytningsform bestemmer en grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjoner som må finnes mellom de politisk ansvarlige myndigheter og det utførende nivået.

Det opereres med følgende hovedformer:

- Forvaltningsorganer
- Statseide selskaper: heleid statsaksjeselskap, statsforetak og særlovselskap.

Innenfor samme tilknytningsform kan forholdet mellom overordnet styring og virksomhetens handlefrihet være forskjellig. Gjennom en nærmere utforming av styrings- og kontrollsystemer og fullmakter er det mulig å utforme og tilpasse en bestemt tilknytningsform til de konkrete behovene for en effektiv oppgaveløsning i den enkelte virksomhet.

4.2 Nærmere om mulige tilknytningsformer for hele eller deler av Kystverket

I utgangspunktet kan alle de vanlige tilknytningsformene, unntatt stiftelse, være aktuell for hele eller deler av Kystverket. Det er derfor gitt en kort beskrivelse av de viktigste kjennetegnene ved disse nedenfor.

4.2.1 Forvaltningsorganer

Storparten av statens virksomheter er organisert innenfor rammen av staten som juridisk person, dvs som forvaltningsorganer.

Typiske trekk ved statlige forvaltningsorganer:

- Del av staten som juridisk person
- Statsmyndighetene styrer ved instruksjon; direkte underlagt Kongens og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon. Det foreligger således muligheter til overordnet styring med alle sider ved den løpende driften
- Bevilgningsfinansiering; finansielle ressurser bevilges fra Stortinget, og ressurser blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregelverk
- Riksrevisjonskontroll med at bevilgningene disponeres i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningen
- Lovregulering av visse sider ved oppgaveutføringen/saksbehandlingen; organet omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og Sivilombuds-

mannens kompetanse
- Ansattes status; statstjenestemenn som omfattes av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven samt tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene
- Gjennomgående regelverk for statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser gjelder.

Forvaltningsorganformen brukes for statlig virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar. Slik virksomhet er derfor underlagt muligheten for styring fra overordnet politisk hold, også når det gjelder den løpende driften.

Forvaltningsorganformen deles ofte opp i:
- ordinære forvaltningsorganer
- forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- forvaltningsbedrifter

I tillegg finnes det forvaltningsorganer som styres og/eller er organisert etter egen lov.

Nedenfor beskrives kort ordinære forvaltningsorganer og det gis en mer utfyllende beskrivelse av forvaltningsbedrifter. Forvaltningsorganer organisert etter særskilt lov anser utvalget som ikke aktuell for Kystverket da de er spesielt brukt for virksomheter som universitet, høyskoler, forskningsinstitutter, finansieringsinstitusjoner, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank etc. Denne tilknytningsformen beskrives derfor ikke.

Ordinære forvaltningsorganer

Ordinære forvaltningsorganer er departementer, direktorater eller andre forvaltningsorganer som er direkte underlagt og styrt av et departement. De kan i hovedsak karakteriseres av punktene listet opp ovenfor.

Ordinære forvaltningsorganer har i hovedsak forvaltnings- og myndighetsoppgaver.

Ordinære forvaltningsorganer er i hovedsak bruttobudsjettert, men det kan være variasjoner med hensyn til hvor detaljert budsjettet er satt opp (dvs antall poster). Det kan også gis merinntektsfullmakter som gir virksomheten noe mer økonomisk handlefrihet. Det kan ikke tas opp lån.

Utvalget kjenner ikke til eksempler på at ordinære forvaltningsorganer, med unntak av departementene, har opprettet underliggende selvstendige resultatenheter i form av datterselskaper.

Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

I en del tilfeller er statsvirksomhet organisert på en spesiell måte for å gi større frihet enn vanlig til å disponere midler. En gruppe av slike statsvirksomheter er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Dette er imidlertid ingen klart definert gruppe. Begrepet angir bare at man vil godta at en statsinstitusjon kan få større fullmakter enn andre uten å måtte tas ut av statsbudsjettet. Hvilke ekstra fullmakter den enkelte institusjon skal få må avgjøres i hvert enkelt tilfelle av Stortinget. Det mest aktuelle unntaket fra bevilgningsreglementet er unntak fra § 4 om bruttobudsjettering.

Som hovedregel bør forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter velges når det gjelder institusjoner som staten tar det politiske og økonomiske ansvar for, men der oppgavens karakter tilsier at den løpende virksomheten

må eller bør styres mer uavhengig eller selvstendig i forhold til politiske myndigheter. Denne organisasjonsformen kan forene statens ansvar for nærmere strategiske styringsoppgaver og institusjonens faglige integritet.

Forvaltningsbedrifter

Forvaltningsbedriftformen er den andre kategorien av forvaltningsorganformen. Den har særlig vært nyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet.

Forvaltningsbedrifter kan deles i to grupper:

a) Virksomheter som står for utbygging og drift av offentlig infrastruktur og forretningsbasert tjenesteproduksjon i samband med denne infrastrukturen. Prisene og derved indirekte inntektene for en større eller mindre del av tjenestene er ofte fastsatt av overordnede myndigheter (i form av takster, gebyrer etc). Kundene er både private og offentlige.
b) En uensartet gruppe virksomheter som også til dels driver monopolbasert tjenesteyting, som kan være rettet mot private bedrifter eller enkeltpersoner.

Forvaltningsbedriftformen skiller seg fra den ordinære forvaltningsorganformen først og fremst ved at det er gjort unntak for enkelte sentrale bestemmelser i bevilgningsreglementet:

- Unntak fra fullstendighetsprinsippet i § 4 ved at driftsutgiftene nettobudsjetteres, dvs at Stortinget fatter kun ett budsjettvedtak, der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. For virksomheter som er fullt ut selvfinansierte, vil vedtaket under nettobudsjetteringsprinsippet være kr. 0,-
- Unntak fra kontantprinsippet i § 6 ved at investeringene aktiveres, dvs investeringene rentebelastes og avskrives over driftsbudsjettet etterfølgende år.

I tillegg til disse kjennetegnene er forvaltningsbedrifter gitt større fullmakter enn de ordinære forvaltningsorganene innen lønns- og personalområdet og bygg- og eiendomsforvaltning.

Omfanget av fullmaktene på disse feltene varierer i praksis ganske mye med bedriftenes størrelse, kompetanse og særskilte behov. To forvaltningsbedrifter har f eks fullmakt til å etablere datterselskaper. Bedrifter med noenlunde balanse over tid mellom driftsutgifter og -inntekter, har dessuten anledning til å bygge opp et eget reguleringsfond.

Variasjon og likheter mellom forvaltningsbedriftene

Samlet sett utgjør dette en uensartet gruppe statsinstitusjoner, som driver forretningsmessig tjenesteyting som i hovedsak er monopolbasert. Statens Kornforretning og Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) er rene monopoler, mens de andre forvaltningsbedriftene er i en sterk monopolsituasjon på sine områder. Deler av virksomheten er konkurranseutsatt.

Tabell 4.1: Oversikt over de forvaltningsbedrifter som eksisterer i dag

Virksomhet	Etablering-sår	Omdanningsår	Antall ansatte	Inntekter totalt[1]	Bevilgninsandel[2]	Datterselskap
Luftfartsverket	1947	1993	2.234	2.787.814	74 %	3
Statsbygg	1960	1993	617	1.864.303	34 %	1
Statens Kornforretning	1929	1995	128	2.464.886	100 %	
Statens Kartverk	1986	1994	647	419.775	75 %	
GIEK	1929	1994	47	448.381	44 %	
Rikshospitalets Apotek	1856	-	55	92.753	0	
Radiumhospitalets Apotek	1990	-	22	58.000	0	
Sum			3.750	8.135.912		

[1] Inntekter totalt: Beløp i 1.000 kr. Årsmelding 1996
[2] Andel bevilgning av totale inntekter til driftsutgifter er overslagsbevilgning, jf St prp nr 1 (1996-97)

Prisene (og dermed indirekte inntektene) er ofte fastsatt av overordnede myndigheter i form av gebyrer og avgifter. Kundene er både privatpersoner eller -bedrifter og offentlig virksomhet. For Statsbygg og statssykehusapotekene er kundene i hovedsak andre statlige virksomheter.

Med unntak av statssykehusapotekene, er forvaltningsbedriftene ikke selvfinansiert og er dermed avhengig av driftsbevilgning over statsbudsjettet. Antall ansatte i de nåværende syv forvaltningsbedriftene varierer fra 22 personer til 2.234. De ansatte er statstjenestemenn, med unntak av ansatte i Statens Kornforretning. Årsaken til dette unntaket synes å ligge i bedriftens historie. Alle forvaltningsbedriftene har styre, unntatt Statsbygg og Statens kartverk.

4.2.2 Statseide selskaper

De sentrale trekkene ved statseide selskaper er:

- Et eget, selvstendig rettssubjekt, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi
- Et eierforhold mellom statsmyndighetene og selskaper som staten eier. Statsmyndighetene styrer fra eierposisjon (generalforsamling/foretaksmøte) overfor selskapenes øvrige formelle organer (og ikke gjennom instruksjonsmyndigheten)
- Staten har begrenset sitt direkte ansvar for selskapets økonomiske virksomhet (men her er det forskjeller i ansvarsbegrensningen mellom selskapsformene)
- Begrensninger i styringsmulighetene; statens styring og kontroll med den enkelte virksomhet fastlegges nærmere av reglene som lovgivningen har fastsatt for forholdet mellom en bestemt type selskap og dets eiere. Stikkord kan være overordnet ansvar og styring med strategiske forhold, men ikke med den løpende driften, noe som er selskapets ansvar
- Finansiering av virksomheten; selskapet må normalt skaffe sine inntekter i markedet. Men statlige bevilgninger i form av «kjøp» av tjenester eller

produkter som ikke kan realiseres i markedet, kan forekomme
- Revisjon og kontroll; revisor velges av det høyeste selskapsorganet. Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger
- Selskapets handlefrihet i den løpende driften innebærer også at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjelder - unntatt for myndighetsoppgaver, dersom selskapet utfører slike
- De ansattes status; de er ikke statstjenestemenn, og omfattes ikke av de statlig inngåtte tariffavtalene, men arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov, og andre tariffavtaler gjelder[2]

Statlig engasjement gjennom statseide selskaper benyttes særlig når staten er engasjert i forretningsmessig orientert næringsvirksomhet og tjenesteyting, som kan ha forskjellig bakgrunn og formål. Det kan dreie seg om formål om å bidra til en bedre næringsmessig utvikling regionalt eller nasjonalt, eller innenfor et bestemt næringsområde. I andre tilfeller inngår det næringsmessige engasjementet mer som et virkemiddel i en bredere (samfunnsmessig) fundert sektorpolitikk på vedkommende område. Statseide selskaper brukes der staten har styringsinteresser knyttet til selskapets eksistens, virkeområde og økonomiske avkastning, samt for en del selskapers vedkommende, også virkemiddeldisponering som del av sektorpolitikken på vedkommende område.

Blant annet som følge av dette spennet i formål og oppgaver, er statseide selskaper i dag differensiert i fire former:
- Statsaksjeselskaper - statlig heleide aksjeselskaper
- Statsforetak - organisert etter lov om statsforetak
- Særlovselskaper - selskaper organisert etter egen lov
- Deleide selskaper - ordinære aksjeselskaper der staten er eier sammen med andre.

4.3 Tilknytningsformene og kravene til politisk styrbarhet

Dersom virksomheten i hovedsak skal ivareta samfunnspolitiske og/eller sektorpolitiske mål, vil det være mest hensiktsmessig med en organisasjonsform der virksomheten er et forvaltningsorgan. Forvaltningsorganformen egner seg når det er:
- behov for politisk styring og konstitusjonell kontroll
- produksjon av kollektive goder
- krav om rettssikkerhet, likebehandling og fordeling av gratisytelser
- behov for samordning
- når det skal foretas verdi- og ressursavveininger, prioriteringer og avbalansering av konkurrerende verdier og hensyn.

En undergruppe av forvaltningsorganer er forvaltningsbedriftformen, som kan egne seg når:
- markedet ikke på en tilfredsstillende måte kan ivareta forretningsmessig orientert tjenesteyting
- virksomheten produserer samfunnsmessig viktige tjenester og produkter

2. Unntaksbestemmelser for NSB BA og Posten BA.

- virksomheten er et sektorpolitisk virkemiddel
- de er behov for større fleksibilitet enn i et vanlig forvaltningsorgan.

Hvor detaljert den politiske styringen er, vil avhenge av hvilke fullmakter bedriften har fått og praktiseringen av mål- og rammestyring. Det kan eksistere godt definerte resultat- og rammestyringssystemer mellom en forvaltningsbedrift og overordnede myndigheter. Dette kan gi rutinemessig kontakt på et overordnet strategisk plan og fravær av mer detaljert styring av den løpende driften.

Forvaltningsbedriftformen har historisk vært tilknytningsformen for de store samfunnsinstitusjonene, institusjoner som har stått for utbygging og drift av offentlig infrastruktur og forretningsmessig basert tjenesteproduksjon i forbindelse med slik etablert infrastruktur. I dag har vi Luftfartsverket og Statens kartverk som eksempler på infrastrukturvirksomhet eller tjenester forbundet med slik virksomhet, innenfor forvaltningsbedriftformen.

4.4 Organisering av andre sammenlignbare etater

4.4.1 Organisering av Vegdirektoratet/Statens vegvesen

Statens vegvesens ansvarsområde omfatter både myndighetsoppgaver og produksjonsoppgaver. Vegvesenets produksjonsoppgaver er i hovedsak innenfor anlegg og vedlikehold. Som en følge av stortingsbehandlingen i 1994, ble det opprettet et organisatorisk og regnskapsmessig skille mellom produksjons- og myndighetssiden. Statens vegvesen er i dag budsjettert på to utgiftskapitler (i realiteten ett) og ett inntektskapittel, mot tidligere fire utgiftskapitler og tre inntektskapitler. Inndelingen følger i stor grad de konkrete oppgaver Vegvesenet har, og alle relevante kostnader, også administrasjonskostnader, kan knyttes til den konkrete oppgave og underpost.

Statens vegvesen, som er et forvaltningsorgan, er organisert med et direktorat, Vegdirektoratet, og vegkontorer i alle fylker. Statens vegvesens ansvarsområde er knyttet til utbygging og vedlikehold av riksvegnettet (inkludert riksvegfergene) og til oppgaver i tilknytting til vegtrafikken. Vegkontorenes ansvarsområde omfatter også utbygging, drift og vedlikehold av fylkesvegene. Vegsjefene er underlagt vegdirektøren i saker som gjelder generelle veg- og vegtrafikkspørsmål og saker som for øvrig gjelder riksveger , og underlagt fylkeskommunen i fylkesvegsaker. Denne organisering er funnet hensiktsmessig fordi landet dermed har ett «vegvesen» for det vegnett som avvikler det vesentlige av person- og godstrafikk.

Vegdirektoratet har det overordnede ansvar innenfor hele den statlige delen av etatens ansvarsområde. Det er underlagt Samferdselsdepartementet og forestår forberedende saksbehandling for departementet i saker som departementet skal avgjøre eller som skal fremmes for Stortinget. Statens vegvesens hovedoppgaver er vist i oversikten nedenfor:

Myndighetsoppgaver:

- Planlegging for vegutbygging
- Byggherre - bygging og drift/vedlikehold av vegnettet
- Trafikkregulering (skilting - kanalisering)
- Tekniske standarder for veger og kjøretøy
- Trafikkregler og -forskrifter
- Registrering og kontroll av kjøretøy
- Regelverk for trafikkopplæring og førerprøver

- Informasjon og service til publikum

Produksjonsoppgaver:
- Vegproduksjon - bygging og drift/vedlikehold av vegnettet.

Organisering av Vegdirektoratet

Vegdirektoratets oppgaver er i hovedsak etatsledelse og kompetanseutvikling. Vegdirektoratet er delt i en styringsdel og en kompetansedel. Vegdirektoratets styringsdel er delt inn på samme måte som vegkontorene i trafikk, utbygging og produksjon. I tillegg har Vegdirektoratet overordnet styring på etatsnivå på områdene personal og økonomi.

Styringsavdelingene har ansvar for den faglige kontakten til Samferdselsdepartementet og vegkontorene på sine områder. Det har også det faglige ansvaret i forholdet mellom Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet på sine områder i arbeidet med de overordnede styringsdokumentene for etaten og tilsvarende i forholdet mellom Vegdirektoratet og vegkontorene. I tillegg behandler de enkeltsaker (forvaltningssaker) i forhold til tredjeperson som ikke behandles på vegkontornivå, og er klageinstans for de saker som behandles på vegkontorene, dvs forvaltnings- og myndighetsoppgavene.

Produksjonsenheten i Vegdirektoratet har ansvaret for rammebetingelser og overordnet styring av etatens samlede produksjonsvirksomhet. Avdelingen ivaretar samordningen av ressurser over fylkesgrensene og dimensjonering og fordeling av det totale produksjonsapparat. Men den enkelte vegsjef er ansvarlig for sin egen produksjonsenhet innenfor de rammene som er fastsatt fra Vegdirektoratet. Produksjonsvirksomheten utøves ved vegkontorene.

Kompetansedelen har som hovedoppgave å opprettholde og utvikle etatens samlede kompetanse innen de trafikk- og vegfaglige områdene. Denne delen av Vegdirektoratet driver langsiktig faglig utvikling, utfører utredninger og sørger for kompetanseflyt over fylkesgrensene.

Organisering av vegkontorene

Alle vegkontorene har to myndighetsavdelinger, Trafikkavdelingen og Utbyggingsavdelingen. I tillegg kommer én produksjonsavdeling og én avdeling for vegforvaltningens interne administrasjon, Administrasjonsavdelingen. I tillegg har hvert vegkontor en stabsenhet knyttet til vegsjefen.

Trafikkavdelingene har ansvaret for forvaltningen av vegtrafikksystemet. Videreutvikling av vegtrafikksystemet, transport- og trafikkplanlegging, trafikksikkerhet, trafikant- og kjøretøyrettet virksomhet og drift og vedlikehold av vegnettet er sentrale oppgaver for Trafikkavdelingene. Trafikkavdelingene har byggherreansvaret for tiltak på det eksisterende vegnettet. Det fysiske arbeidet på vegnettet blir på bestilling fra Trafikkavdelingene utført enten av etatens produksjonsenhet (80 %) eller av entreprenører (20 %). (Prosenttallene gjelder 1997).

Utbyggingsavdelingene har ansvaret for myndighetsoppgavene knyttet til alle typer vegprosjekt på riks- og fylkesvegnettet. Utbyggingsavdelingen har det totale byggherreansvaret for de enkelte vegprosjektene både med hensyn til økonomi, fremdrift og kvalitet. Den fysiske gjennomføringen av anleggsprosjektene blir enten utført av entreprenører eller etatens produksjonsenhet. Med hensyn til planproduksjon sto private konsulenter for ca 50 %

av planleggingen. Private entreprenører utførte ca 40 % av anleggsvirksomheten i 1997, mens Vegvesenets produksjonsavdeling utførte 60 %.

Produksjonsenhetene har utøvende ansvar for anleggs-, drifts- og vedlikeholdsoppgaver som utføres i egen regi, på riks- og fylkesvegnettet. Avdelingen har også ansvaret for maskin- og verksteddriften, drift av bygninger og grunnboring. Begrunnelsen for å ha egenproduksjon i Statens vegvesen er følgende:

- Styrke etatens totale kompetanse, spesielt byggherre kompetansen
- Korrektiv til det private markedet
- FOU
- Beredskap ved uforutsette situasjoner som ras og flom.

Produksjonsenhetene skal drive sin virksomhet ut fra myndighetssidens strategiske vurderinger. Produksjonsenhetene skal derfor ikke benytte taktiske vurderinger i forhold til myndighetssiden, men legge frem realistiske kalkyler og produksjonsopplegg.

Produksjonsenhetene gjennomfører sine oppdrag både ved bruk av egne ressurser og innleide private ressurser (underentreprenører). Totalt består dette av 45 % bruk av egne ressurser (personell og egne maskiner), 27 % innleide underentreprenører og 28 % kjøp av varer og tjenester. Andelen egne ressurser er større i drift og vedlikehold enn i anleggsvirksomheten.

Administrasjonsavdelingenes rolle er å være en støttefunksjon og serviceyter for de andre avdelingene. Avdelingen ivaretar også interne styringsfunksjoner på vegne av vegsjefen. Dette gjelder blant annet overordnet personalforvaltning, etatsregnskap, IT, juridiske tjenester og fellestjenester.

Siden budsjettsystemet for den nye organiseringen først ble satt i verk fra 1998, er det for tidlig å evaluere den nye organisasjonen.

Fullmakter

Statens vegvesen er i stor grad en målstyrt etat. Målene fastlegges gjennom Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP), konkret for de fire første årene i planperioden og på et grovt nivå for de fire neste. Dette er en intensjonsplan som først blir en gjennomføringsplan gjennom de årlige budsjettene. Utgifter er budsjettert på to kapitler 1320 Statens vegvesen og 1321 Spesielt vedlikehold. Kapittel 1320 dekker 98 % av Vegvesenets utgifter (9 304 mill kr i 1998) og er delt opp i fire poster:

Post 23 Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger mm.
Post 24 Statens vegvesens produksjon
Post 30 Riksveginvesteringer
Post 60 Tilskudd til fylkesvegformål

Fra Stortinget er det fastlagt at det kan overføres midler fra post 23 til post 30. Statens vegvesen har fullmakt til å fastlegge budsjettet på underpostnivå og kan også selv endre fordelingen på underpostnivå i budsjettåret. Videre har Vegvesenet full frihet til å velge virkemidler (lønn, varer og tjenester, investering i utstyr) innen hver post/underpost. Mer-/mindreinntekter på inntektskapitlet kan nyttes/må dekkes inn på post 23 på utgiftskapitlet.

Fra Stortinget er det fastsatt et avkastningskrav til vegvesenets produksjonsvirksomhet på 7 % av virksomhetens egenkapital på 1 600 mill kr.

Statens vegvesen har fått delegert alle ansettelser i etaten unntatt vegdirektør og vegsjefer.

Innenfor budsjettenes rammer og regelverket for statlige anskaffelser, står Statens vegvesen fritt til å kjøpe varer og tjenester for å oppnå de målene etaten er pålagt. Således kan den delen av etaten som har byggherreansvaret (trafikk og utbygging), selv vurdere om et arbeid skal settes ut på entreprise eller utføres av vegvesenets egen produksjonsvirksomhet.

Produksjonsvirksomheten har ikke gjeld, og det er derfor lagt til grunn at hele forvaltningskapitalen er egenkapitalfinansiert. Hele forvaltningskapitalen (bygninger og maskiner) er bygd opp gjennom tidligere bevilgninger samt overskudd i maskinforvaltningen. Bygningene og maskinene skal avskrives etter aksje-/regnskapslovgivningen. Avkastning for vegvesenets produksjon er satt til 7 %.

Produksjonsvirksomheten står som eier av etatens maskiner og driftsbygninger og har full råderett over disse produksjonsmidlene. Produksjonsenhetene kan selv ta stilling til kjøp eller bygging av nye driftsbygninger og kjøp av maskiner. De står også fritt til å avhende maskiner. For avhending av bygninger med verdi over 10 mill kroner må en ha departementets godkjennelse. Produksjon godskrives inntektene for maskiner og bygninger som er avhendet.

Utleieprisene skal dekke alle kostnader til bygninger og maskiner. Alle utgifter til vegvesenets egen produksjon legges inn i produksjonskalkyler som settes opp for de enkelte oppdragene produksjon utfører for myndighetssiden. Byggherren kan avslå tilbudet hvis det ligger for høyt i forhold til markedspris. Et eventuelt over-/underskudd skal avregnes mot de forskjellige postene innenfor myndighetsdelen.

Det er fra Stortinget satt som krav for at vegvesenets skal ha egen produksjonsvirksomhet, at denne skal kunne dokumentere sin konkurranseevne i forhold til privat virksomhet. Dette gjøres ved at produksjonskostnadene i etterhånd sammenliknes med faktiske kostnader for tilsvarende arbeid utført av private.

4.4.2 Organisering av forvaltningsorganet Jernbaneverket

I samsvar med Stortingets vedtak av 14. november 1996 ble NSB's trafikkdel fra 1. desember 1996 omdannet til selskapet NSB BA, organisert etter egen lov (Lov av 22.11. 1996 om statens jernbanetrafikkselskap), mens ansvaret for kjørevegen ble tillagt forvaltningsorganet Jernbaneverket.

Lov om statens jernbanetrafikkselskap som NSB BA er organisert etter, har modell fra aksjeloven, men med noen unntak som blant annet gjelder de ansattes rettigheter etter tjenestetvistloven og tjenestemannsloven. De ansatte er for øvrig ikke å betrakte som statstjenestemenn.

Det er et nært samspill mellom Jernbaneverket og NSB BA. Det er den samme person som er administrerende direktør i begge virksomhetene, og de har også felles styre. Det har nylig skjedd en endring ved utskifting av styrerepresentantene for de ansatte, slik at det er forskjellige representanter for de ansatte når styret opptrer som styre for Jernbaneverket eller som styre for NSB BA.

Det ble i 1996 opprettet et eget jernbanetilsyn, Statens jernbanetilsyn, som skal ivareta offentlighetens interesser i tilknytning til infrastrukturspørsmål på jernbaneområdet. Jernbanetilsynet er et forvaltningsorgan med egen direktør direkte underlagt Samferdselsdepartementet.

Jernbaneverkets hovedansvar er å ivareta forvaltning, drift, vedlikehold og utbygging av jernbanenettet. Jernbaneverket har følgende organisasjonsstruktur:

- Premissgivende hovedkontor
- Operativ forvaltningsdel som består fire forvaltende regioner og utbyggingsenhet som «bestiller» oppgaver
- Fire produserende leverandørenheter: Baneservice, Ingeniørtjenester, Bane Tele og Bane Energi.

Organiseringen gir grunnlag for et kunde/leverandørforhold og for å gradvis utsette de interne leverandørene for ekstern konkurranse. Hensikten er å utvikle en mer effektiv produksjon av tjenester og oppnå lavere priser.

Baneservice som den største leverandørenheten har ca 500 ansatte og tilbyr entreprenørtjenester innen jernbanerelaterte fag (spor, kontaktledning, signal), samt utleie av skinnegående arbeidsmaskiner til Jernbaneverket og andre sporeiere. Baneservice er en avdeling innen Jernbaneverket, men er regnskapsmessig skilt ut som en egen enhet med et eget internstyre. Dette innebærer at Baneservice driver forretningsmessig virksomhet innenfor de samme rammebetingelsene som forvaltningsorganet Jernbaneverket. Baneservice har imidlertid et eget balanseregnskap og må betjene investert kapital med renter og avskrivninger.

Jernbaneverket kjøper tjenester fra en rekke private entreprenører som konkurrerer med Jernbaneverkets egne leverandørenheter. I følge Norsk Jernbaneplan for perioden 1998-2007 er investeringsbudsjettet satt til ca 1.200 mill kr årlig og vedlikeholdsbudsjettet til ca 900 mill kr. Omsetningen for Baneservice har vært rundt 600 mill kr i 1997, så en stor del av oppgavene utføres av eksterne leverandører. Baneservice har konkurrert og fått oppdrag fra andre enn Jernbaneverket og forventer at de kan konkurrere om oppdrag både innen- og utenlands i årene fremover.

Styret i Jernbaneverket har nylig behandlet et forslag om tilknytningsformen hvor rammebetingelsene og behovet for en friere stilling ble vurdert for Baneservice. I St prp nr 1 (1998-99) er det foreslått at det fra 1 juli 1999 gjennomføres et fullstendig obligatorisk skille mellom særlovselskapet NSB BA og Jernbaneverket, ved at de to enhetene ikke lenger skal ha samme direktør. Styret for Jernbaneverket foreslås avviklet fra samme dato.

4.4.3 Organisering av forvaltningsbedriften Luftfartsverket

Luftfartsverket ble opprettet i 1947, og var et ordinært forvaltningsorgan frem til 1993 da det ble forvaltningsbedrift.

Luftfartsverket er organisert med en hovedadministrasjon og 13 regionkontor. I tillegg har bedriften opprettet tre heleide datterselskap, Oslo Lufthavn AS, Nordic Aviation Resources AS og Luftfartsverket Parkeringsanlegg AS. Oslo Lufthavn AS ble opprettet i 1992 for å forestå utbygging og senere driften av den nye hovedflyplassen. Nordic Aviation Resources AS er yter konsulenttjenester innenfor luftfartssektoren og er for tiden engasjert i prosjekter i Estland, Latvia, Russland og Polen.[3]

Antall ansatte i Luftfartsverket er 2.234 og alle er statstjenestemenn. I tillegg har Oslo Lufthavn AS 230 ansatte og Nordic Aviation Resources AS 5 ansatte og ingen faste ansatte i det tredje datterselskapet. De ansatte i datter-

3. St prp nr 1 (1997-98)

selskapene er ikke statstjenestemenn. Forvaltningsbedriften har eget styre og er underlagt Samferdselsdepartementet.

I Instruks for Luftfartsverket heter det:

> «Luftfartsverkets formål er å bidra til økonomisk vekst og økt velferd ved å legge til rette for effektiv lufttransport til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnader. Grunnlaget for Luftfartsverkets virksomhet er samfunnets behov for et organisert luftfartssystem under politisk styring, og den inngår som et viktig element i totalforsvaret i fred, krise og krig».[4]

Oppgavene er delt i tjenesteproduserende virksomhet (som eier og driver de statlige flyplassene, herunder nærings- og eiendomsvirksomhet), flysikringstjenesten i Norge og tilsynsvirksomhet. Luftfartsinspeksjonen er i dag en egen enhet i Luftfartsverket med det formål å føre tilsyn med sikkerheten i norsk sivil luftfart.

Luftfartsverket har fått tilført ansvaret for 26 regionale flyplasser, som tidligere har vært i privat eller kommunalt eie. Disse ble integrert i Luftfartsverket sin ordinære virksomhet, og overtakelsen skal være sluttført i 1998. Dermed blir både eierskap, økonomisk ansvar og driftsansvar for lufthavnene samlet på en og samme hånd med felles overordnet ansvar som for statlige flyrutekjøp, og finansiert gjennom statlig kjøp av tjenestene (St meld nr 38 (1996-97)).

Luftfartsverket[5], uten datterselskap, er selvfinansierende, og hadde et overskudd på 929 mill i 1996. Datterselskapene hadde 77 mill kr i underskudd. Samlede inntekter for Luftfartsverket i 1996 var 2,8 mrd kr. Driftsutgiftene utgjør halvparten av inntektene, dvs 1,4 mrd kr i 1997 (St prp nr 1 (1996-97)).

Hovedinntektene kommer fra luftfartsavgiftene. Dette er flyselskapenes betaling for den statlige infrastruktur, som bestemmes av Stortinget hvert år. Dette utgjør ca 74 % av inntektene, mens markeds- og eiendomsbaserte inntekter utgjør 23%, inntekter av flysikringstjenesten 2 % og gebyrer for Luftfartsinspeksjonens tjenester 1 %.

Staten bevilget 1,3 mrd kr i 1997, hvorav 350 mill kr er innskudd i ansvarlig lånekapital i Oslo Lufthavn AS og 0,9 mill kr til investeringer i andre flyplassanlegg. I tillegg lånefinansierer staten utbyggingen av ny hovedflyplass under Oslo Lufthavn AS, og det ble bevilget 3,4 mrd kr i 1997. Staten yter også tilskudd til investeringer og drift av ulønnsomme regionale flyplasser og Luftfartsverket mottar en andel av dette tilskuddet ettersom de har overtatt driften av 26 slike flyplasser.

Luftfartsverket endret tilknytningsform i 1993. Begrunnelsen for valg av forvaltningsbedriftformen var at den ville gjøre det lettere å innrette en rasjonell organisasjon for den tjenesteproduserende delen, samtidig som behovet for instruksjonsadgang av de omfattende samfunnsmessige interesser som knytter seg til opprettholdelsen av lufttrafikktilbudet. Valget av en selskaps- eller foretaksform betinget at myndighetsoppgavene måtte ivaretas av et eget organ utskilt fra Luftfartsverket. I behandlingen ble det lagt vekt på at det var behov for samme type faglig kompetanse i myndighetsoppgavene som for de

4. § 2 i Instruks for Luftfartsverket
5. Luftfartsverket med datterselskap utgjør ikke noe konsern etter reglene gitt i aksjeloven og selskapsloven. Det er derfor ikke utarbeidet konsernregnskap for Luftfartsverket med datterselskap i 1996.

tjenesteproduserende oppgavene. Siden miljøet i Norge var lite, og man mente at fagmiljøet ville bli best ivaretatt innenfor Luftfartsverket, ble forvaltningsbedriftformen valgt, jf St prp nr 33 (1991-92) og Innst S nr 83 (1991-92).

Samferdselsdepartementet foreslo i St meld nr 38 (1996-97) at Luftfartsinspeksjonen blir skilt ut som eget forvaltningsorgan direkte underlagt departementet, og at det får navnet Luftfartstilsynet. Utskillingen kan tidligst skje fra 1. januar 1999. Luftfartstilsynet skal i prinsippet være selvfinansierende. I dag er 55 % av tilsynsvirksomheten gebyrfinansiert. Man legger til grunn at det i en overgangsperiode må bevilges tilskudd til driften over statsbudsjettet. Når tilsynsvirksomheten blir skilt ut i et eget forvaltningsorgan, vil store deler av forvaltningsoppgavene som Luftfartsverket har i dag bli skilt ut, og Luftfartsverket sin hovedoppgave blir å tilby lufthavn- og flysikringstjenester. Luftfartsverket har startet et utredningsarbeid for å se nærmere på disse problemstillingene herunder endring av tilknytningsform. Departementet har ikke vurdert denne saken ennå og avventer resultatet fra utredningen i Luftfartsverket (St meld nr 38 (1996-97)).

4.4.4 Organisering av forvaltningsbedriften Statens kartverk

Statens kartverk ble opprettet i 1986 gjennom sammenslåing av Norges geografiske oppmåling, Norges sjøkartverk og fylkeskartkontorene. Virksomheten har røtter tilbake til 1773. Statens kartverk er ansvarlig for kart og geografisk informasjon i Norge. Statens kartverk skal sørge for at de offentlige og private brukere har et landsdekkende tilbud av kart og geografiske data.

Virksomheten hadde 645 årsverk i 1996, og er underlagt Miljøverndepartementet. Den har ikke, som andre forvaltningsbedrifter, eget styre.

Kartverkets virksomhet er delt i en basisvirksomhet og en eksternt rettet virksomhet. Basisvirksomheten ivaretar forvaltningsoppgaver innen kart og geodata, og deltar i forskning og utvikling av kartteknologi. Forvaltningsoppgavene omfatter standardisering nasjonalt og internasjonalt og forvaltning av lov om stadnamn, delingsloven og administrative grenser. Den eksternt rettede delen omfatter salg og oppdrag.

Inntektene for 1996 var 419,7 mill kr. 70 % av inntektene er statsoppdrag fra Miljøverndepartementet, 20 % er eksterne inntekter, og 10 % er samfinansiering med andre. Basisvirksomheten finansieres gjennom statsoppdraget og samfinansiering fra andre brukere. Staten bevilget 318,8 mill kr til driftsutgifter (overslagsbevilgning) i 1997, som utgjør 75 % av inntektene.

1. januar 1994 ble virksomheten omdannet fra forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift. Begrunnelsen for endringen var å få en tilknytningsform som var tilpasset til den store andelen ekstern finansiering og at Statens kartverk trengte et økonomisystem som kunne gi bedre grunnlag for å fastsette priser og vurdere lønnsomheten av driften og investeringer, jf St prp nr 1, Tillegg nr 2 (1993-94). Det ble lagt vekt på at det var samfunnsøkonomisk rasjonelt å samle all kartproduksjon for alle sektorer til en enhet og at det finansieres samlet over Miljøverndepartementets budsjett. I tillegg anså Stortinget det som rasjonelt at Statens kartverk selger tjenester til full brukerbetaling, men ikke at Statens kartverk utvikler forretningsvirksomhet som bedre kan ivaretas av private. Stortinget mente også at det var viktig å ta vare på stordriftsfordelene og følgelig ikke hensiktsmessig å dele virksomheten i en forretningsdel og forvaltningsdel.

4.5 Organisering av kystforvaltningen i andre land

4.5.1 Sverige

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket i Sverige er et «affärsverk» med vide fullmakter. Generaldirektøren rapporterer til et styre som er oppnevnt av Kommunikationsdepartementet. Sammenlignet med tilknytningsformene for statlige virksomheter i Norge blir et «affärsverk» å regne som forvaltningsbedrift.

Sjöfartsverket har som en del av transportsektoren ansvaret for sjøfartens behov for infrastruktur og tjenester i form av farleder, nautisk informasjon, kommunikasjon og service. Sjöfartsverket har også ansvaret for sikkerheten om bord i svenske fartøyer uavhengig av i hvilke farvann de beveger seg. I svenske farvann er også Sjöfartsverket ansvarlig for sjøredningstjenesten. Etaten har et sektoransvar for å fremme en sikker, miljøtilpasset og effektiv sjøtransport, og skal følge den svenske skipsfartsnæringens konkurransesituasjon.

Sjöfartsverkets hovedoppgaver er derved å:

1. Utøve tilsyn med sjøsikkerheten
2. Forestå losing
3. Sørge for god fremkommelighet i farleder og ved behov innrette nye farleder, herunder utdyping, oppmerking, fyrbelysning og elektroniske navigasjonshjelpemidler (blant annet DGPS)
4. Sørge for sjøredningstjenester
5. Sørge for isbryting
6. Sørge for at sjøfartens påvirkning på miljøet minimaliseres
7. Sørge for sjøgeografisk informasjon innen etatens ansvarsområde (sjøkartlegging)
8. Sørge for samordning av sjøgeografisk informasjon i Sverige
9. Påvise og dokumentere Sveriges grenser til havs og sørge for vedlikehold og tilsyn av disse grensenes oppmerking

Hovedforskjellen fra norske forhold er at Sjöfartsverket ikke har noe ansvar for statlig utbygging og forvaltning/drift av fiskerihavner. På den annen side har Sjöfartsverket ansvaret for sjøfartsinspeksjonen og sikkerheten om bord i fartøyene, noe som i Norge ligger under Sjøfartsdirektoratet. Videre har de ansvaret for sjøkartleggingen (jf Sjøkartverket i Norge) og sjøredningstjenesten som i Norge er tillagt henholdsvis Statens kartverk og Hovedredningssentralen/Justisdepartementet. Isbryting er for øvrig også en vesentlig større oppgave i Sverige enn i Norge.

Lostjenesten i Sverige er i likhet med Norge fullt og helt et statlig ansvar, både når det gjelder regelverk, gebyrer og personalmessige forhold. Losene og annet operativt personell er således tilsatt og lønnet av staten ved Sjöfartsverket.

Som overordnet økonomisk mål for Sjöfartsverket gjelder krav om full kostnadsdekning. Finansieringen av virksomheten skjer først og fremst gjennom avgifter (gebyrer) som betales av skipstrafikken. Kostnader innen Sjöfartsverkets ansvarsområde som ikke skal inngå i skipstrafikkens betalingsgrunnlag blir finansiert ved direkte bevilgning på statsbudsjettet. Dette gjelder blant annet verkets kostnader forbundet med fritidsbåttrafikken og en del underskuddsaktiviteter. Fra 1990 til 1995 skjedde det imidlertid vesentlige endringer i finansieringsgrunnlaget for Sjöfartsverkets virksomhet ved at

sjøtransportens betalingsansvar ble utvidet til å omfatte hele virksomheten innen sjøfartsinspeksjonen, isbrytertjenestens drivstoffutgifter, bemanningen på sjømålingsfartøyene og den særskilte helikopterberedskapen for sjøredningstjenesten. Dette medførte at den statsbudsjettfinansierte delen av Sjöfartsverkets virksomhet ble redusert fra ca 15 % til om lag 6 %.

De avgiftsfinansierte inntektene består av fyravgift, losavgift og farledsvareavgift, hvorav farledsvareavgiften er den dominerende. De enkelte virksomhetsområdene er ikke hver for seg selvfinansierte, og farledsvareavgiften dekker således også deler av fyr- og lostjenestens samlede kostnader.

Gjennom de 10 år som Sjöfartsverket har vært et affärsverk har det fra statens side vært krav om avkastning på egenkapitalen. I tillegg er det krav om «utdelning til staten», dvs en overføring av en del av driftsoverskuddet til statskassen. Fra og med 1998 er det innført nye prinsipper med hensyn til størrelsen på disse overføringene, slik at kravet om rentabilitet etter skatt er satt til 7 % av egenkapitalen, og overføringen til staten er satt til 1/3 av resultatet etter skatt. Dette er tilpasset de alminnelige anbefalingene som gjelder for statlige selskaper i Sverige.

4.5.2 Danmark

Farvandsvæsenet

Farvandsvæsenet i Danmark er et sivilt forvaltningsorgan underlagt Forsvarsministeriet. Farvandsvæsenet ble opprettet i 1973 ved sammenslåing av Fyrvesenet, Losvesenet, Redningsvesenet og Sjøkartarkivet. I 1987 ble sjøkartproduksjonen overført til Boligministeriet og inngår nå som en del av Kort & Matrikelstyrelsen.

Farvandsvæsenet har ansvaret for seilingssikkerheten i farvannene omkring Danmark, Færøyene og Grønland. Dette innebærer at etaten har følgende hovedoppgaver:

1. Sjøoppmåling og tilhørende oceanografiske/hydrografiske observasjoner. Farvandsvæsenet har enerett til sjøoppmåling i danske, grønlandske og færøyske farvann.
2. Avmerking av seilingsruter og seilingshindringer, herunder opprettholdelse av fyrbelysning, sjøoppmerking og radionavigasjonssystemer
3. Løpende orientering til de sjøfarende gjennom utsendelse av «Etterretning for sjøfarende», navigasjonsetterretninger og farvannsetterretninger
4. Opprettholdelse og tilsyn med Losvesenet, som stiller faglig lokalkjennskap til rådighet for skipsfarten
5. Opprettholdelse og tilsyn med Kystredningstjenesten, som i ulykkes- og nødsituasjoner kan medvirke til å redde menneskeliv på havet
6. Myndighetsoppgaver, herunder utstedelse av forbud, påbud og tillatelser vedrørende oppmerking, tillatelser til sjøoppmåling i danske, færøyske og grønlandske farvann, samt fastleggelse av retningslinjer for oppmerking til veiledning for seilasen.

Hovedforskjellen mellom det danske Farvandsvæsenet og Kystverket er blant annet at Farvandsvæsenet ikke har noe ansvar for statlig utbygging og forvaltning/drift av fiskerihavner. Videre ivaretas ansvaret for trafikksentraler av Forsvaret. På den annen side er de tillagt oppgaver knyttet til sjøoppmåling og oceanografiske/hydrografiske observasjoner, samt sjøredningstjenesten, som i Norge er tillagt henholdsvis Statens kartverk og Hovedredningssentralen/Justisdepartementet.

Losvesenet i Danmark er en del av Farvandsvæsenet. Likevel er den danske lostjenesten i utgangspunktet privat, idet losene og annet operativt personell er ansatt i det såkalte Statens Lodsvæsen, som til tross for navnet er en privat institusjon. Det er imidlertid staten som gir regelverket knyttet til lostjenesten og bestemmer gebyrenes størrelse, og staten ved Farvandsvæsenet har med dette likevel styringen med og ansvaret for lostjenesten, blant annet gjennom tilsyn og oppfølging mv. Losene avlønnes gjennom et fast grunnbeløp som staten garanterer samt gjennom en andel av inntektene fra losoppdragene.

Losvesenet i Danmark finansieres særskilt og får hoveddelen av sine inntekter fra det fartøyene betaler for lostjenestene. Losvesenet er forutsatt å være selvfinansierende. Forsvarsministeriet har på denne bakgrunn bestemt at Losvesenet ikke direkte skal inngå i Farvandsvæsenets virksomhetsregnskap.

Den øvrige del av Farvandsvæsenets virksomhet dekkes i hovedsak over statsbudsjettet. Det er imidlertid mindre inntektsposter knyttet til enkelte av virksomhetsområdene. Disse inntektene skriver seg hovedsakelig fra oppdrag/ ytelser levert til kommunale og/eller private institusjoner og virksomheter. Utover lostjenesten kreves det således ikke inn gebyrer fra brukerne når det gjelder den øvrige infrastruktur og tjenester Farvandsvæsenet stiller til disposisjon for skipsfarten.

Styringsmessig kan Farvandsvæsenet i Danmark sammenlignes med et ordinært forvaltningsorgan slik som Kystverket er i Norge i dag.

4.5.3 Finland

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket i Finland er et embetsverk under Trafikkministeriet. Etter norske forhold kan dette sammenliknes med å være en del av den ordinære forvaltningen, slik Kystverket er i Norge. Dog har Sjöfartsverket i Finland på en del områder utvidede fullmakter i forhold til ministeriet, for eksempel på navigasjonspolicy og lignende mer tekniske områder, som i Norge ivaretas av Fiskeridepartementet.

Sjöfartsverket i Finland består av det sentrale organ - Sjöfartsstyrelsen - og 4 sjøfartsdistrikter, 3 for kysten og ett distrikt for innlandet. Som Sjöfartsverket i Sverige er det finske Sjöfartsverket ansvarlig for sikkerheten både ombord i fartøyene og ved å stille til rådighet infrastruktur som farleder, oppmerking, radionavigasjonshjelpemidler mv.

Etaten har følgende hovedoppgaver:

1. Overvåke fartøyssikkerheten ved inspeksjon og kontroll av fartøyers sjødyktighet (sjøfartsinspeksjonen).
2. Overvåke at sjøfarten ikke skader miljøet. Dette gjelder både på forebyggende side og oljevernberedskap.
3. Sjømåling og utgivelse av sjøkart for finske farvann.
4. Forestå losing på kysten, i kanaler og på innsjøene.
5. Ansvarlig for sjøfartens nødkommunikasjonssystem.
6. Ansvarlig for og forestå radionavigasjonssystemer for kysten og innsjøene.
7. Ansvarlig for og forestå isbrytertjenesten på kysten og til 22 havner som er åpne hele året.
8. Ansvarlig for prosjektering, bygging og vedlikehold av farledene med navigasjonshjelpemidler.

9. Sekretariat for havnerådet. Administrere rentestøtte til havneutbygging.
10. Bygge fiskerihavner for å fremme fiskerinæringens utvikling. Det bygges også noe passasjer/fortøyningskaier.
11. Driftsansvarlig for kanalene. Den viktigste er Saima kanal.
12. Ansvarlig for fritidsbåttrafikken. Dette gjelder godkjennelse av båtkonstruksjoner, samt båtleder, kart og opplysningsvirksomhet.

Sjöfartsverket i Finland har noe større ansvarsområde enn det Kystverket har i Norge. Dette er på områder som sjøkartlegging, som i Norge dekkes av Statens kartverk og på sjøfartssiden som i Norge ivaretas av Sjøfartsdirektoratet. Sjöfartsverket ivaretar også oppgaver som i Norge utføres av Statens forurensningstilsyn (SFT). I tillegg er Sjöfartsverket delegert ansvaret for radionavigasjon og nødkommunikasjon som i Norge ivaretas av Fiskeridepartementet og Telenor.

Sjöfartsverket er en del av den ordinære forvaltningen under Trafikkministeriet. Det finansieres gjennom en kombinasjon av direkte bevilgning over statsbudsjettet og avgifter.

Fra 1.1.1998 er Sjöfartsverket nettobudsjettert. De viktigste inntektene kommer fra losavgift og farledsavgift. Det skaffes også en del inntekter fra isbryterne ved at de er utleid utenom isbrytersesongen (blant annet i Nordsjøen).

4.5.4 Island

Sjøfartsverket

Sjøfartsverket i Island ble etablert 1. oktober 1996 gjennom en sammenslåing av Det islandske sjøfartsdirektoratet og Det statlige fyr og havnevesen.

Sjøfartsverket i Island er et embetsverk underlagt Transport og kommunikasjonsdepartementet og med transportministeren som den høyeste myndighet for sjøfart, havner og fyr. Etter norske forhold kan det på forvaltningsområdet sammenlignes med en kombinasjon av Kystverket og Sjøfartsdirektoratet, men på det operative området er det forskjeller.

Sjøfartsverket ledes av en generaldirektør med vel 90 medarbeidere. Sjøfartsverket er organisert med et sentralt hovedkvarter nær Reykjavik og fem distriktskontorer med én til to medarbeidere. Hovedtyngden av både ansatte og funksjoner er således lokalisert sentralt. Distriktskontorenes oppgaver er kun knyttet til skipskontroll. Sjøfartsverkets aktiviteter er organisert til fem avdelinger: fyr, havner, fartøyer, inspeksjon og administrasjon.

Det er opprettet to rådgivende organer, ett for sjøfart og ett for havner, som både skal gi råd til generaldirektøren for Sjøfartsverket og til transportministeren.

Etaten har følgende hovedoppgaver innen de tre forvaltningsområdene for sjøfart, fyr og havner:

- Representere Staten i utøvelse av Havneloven.
- Tilsyn og kontroll med prosjekter med statlig finansiering vedrørende beskyttelse av kysten og havneanlegg for mindre fartøyer.
- Forvaltning av lovverk for kontroll, måling og registrering av skip.
- Forvaltning av lovverk for fyr, lostjeneste og dykking.
- Utøve tilsyn med sjøsikkerheten
- Samordning og samarbeid med internasjonale organisasjoner, og iverksetting av tiltak bestemt gjennom internasjonale forpliktende avtaler.
- Overvåke og assistere under sjøforklaringer, samt rapportere resultater

fra Sjørettens undersøkelser til anklagemyndigheten.
- Gi råd til regjeringen i Sjøfartsverkets saksområder.

På samme måte som i Norge har Sjøfartsverket ansvar for drift og vedlikehold av fyr og merker og annen infrastruktur for navigering langs kysten, mens ansvaret for fyr og merker i havnene ligger hos kommunen som både eier og driver disse. Fyrene er helautomatiske og vedlikehold gjennomføres av personell fra hovedkontoret. Islandske og utenlandske skip betaler gjennom avgifter mer enn 50 % av kostnadene til fyr, merker og navigasjonshjelpemidler.

Sjøfartsverket har kun et forvaltningsansvar for losvirksomheten. Ansvaret for drift av lostjenesten ligger i havnene.

Havner og moloer er eid og drevet av kommunene, men staten yter finansiell bistand ved nybygg. Staten støtter havnene gjennom å gjennomføre og støtte nødvendige forundersøkelser og planlegging av ny infrastruktur. Sjøfartsverkets eget havnelaboratorium, som i Norge er lokalisert til SINTEF, er viktig i dette arbeidet. Sjøfartsverket utarbeider hvert annet år en fireårig nasjonal havneplan for anlegg som skal planlegges og utbygges med bistand av statlig finansiering. Havneplanen sendes til Alltinget for godkjenning. Havneprosjekter med statlig støtte utgjorde i 1997 ISK 835 millioner, og statens andel utgjorde 79 %.

Havnene kan få støtte til reparasjoner av havneinstallasjoner, moloer etc dersom ødeleggelsene skyldes naturkatastrofer. Midler til dette er gitt gjennom et eget utviklingsfond for havner, som styres av Sjøfartsverket.

De fleste utbyggingsprosjekter blir gjennomført på entreprise og etter anbud. Således har ikke Sjøfartsverket selv en egen virksomhet for utbygging, reparasjon eller vedlikehold av infrastruktur i havner eller moloer.

Forskning og utviklingsvirksomhet er en viktig del av Sjøfartsverkets ansvarsområde, og havnelaboratoriet har en sentral plass i dette. FoU-virksomheten har hatt ansvaret for utvikling av informasjonssystemet om vær og sjøforhold, og det arbeides nå med utvikling av et skipsmodellaboratorium for blant annet stabilitetstester.

På samme måte som Sjøfartsdirektoratet i Norge har Sjøfartsverket i Island ansvar for sikkerheten om bord i islandske fartøyer uavhengig av i hvilket farvann de seiler, samtidig som etaten har et ansvar for kontroll av fremmede fartøyer i islandsk farvann. Etaten har også et ansvar for registrering og kontroll av alle fartøyer over 6 meter. Den sentrale og regionale skipsinspeksjon utgjør en vesentlig del av etatens virksomhet.

Kapittel 5

Kystverket mot år 2010 - rammebetingelser og utfordringer

5.1 Kystverkets sentrale oppgaver

Kystverket er Fiskeridepartementets ytre etat og har oppgaver både som planlegger og rådgiver og som utøvende organ i havne- og farvannspolitikken. Kystverket er forvalter av myndighet etter losloven og havne- og farvannsloven, og har forvaltningsoppgaver knyttet til den generelle samfunnsplanleggingen.

Kystverket er også forvalter av store verdier som er lagt ned i infrastruktur langs kysten og produserer infrastruktur og yter tjenester for sjøtransporten. Særlig innenfor området infrastrukturproduksjon går det et viktig skille mellom hva man på den ene siden kan kalle forvaltning i vid forstand, og som innebærer planleggings- og byggherrefunksjonen, og produksjons- eller entreprenørfunksjonen på den andre siden. Kystverket har dermed ansvar for en rekke offentlige produksjonsoppgaver. Selv om det er Kystverket som er ansvarlig myndighet, er det ikke uten videre gitt at det er Kystverket som skal utføre arbeidet med egne mannskaper og redskap på alle områder. Dette ansvaret bør i hovedsak begrenses til der hvor det er Kystverket som har den beste kompetansen og utstyret, og hvor tjenestene/produktene ikke uten videre kan kjøpes hos andre. De mest sentrale av disse oppgavene er fyr- og lostjenester, trafikksentraler og deler av havne- og farledstjenesten.

Kystverkutvalget legger til grunn at det er Kystverket som skal ha ansvaret for å levere de enkelte sluttproduktene til brukerne. Således skal Kystverket ha ansvaret for at produktet blir levert i rett tid, i riktig «kvantum» og til lavest mulig pris i forhold til definert kvalitet. Selve produksjonen som leder frem til sluttproduktet, kan enten utføres i egen regi eller kjøpes i det åpne markedet hos offentlige eller private leverandører.

5.1.1 Skillet mellom Kystverkets forvaltnings-/myndighetsoppgaver og produksjonsoppgaver

Kystverkets virksomhet kan inndeles i tre hovedoppgaver; forvaltnings- og myndighetsutøvelse, produksjonsoppgaver og tjenesteyting (jf også *"Sluttprodukter og ressursbruk"* i kap 3.6.3)

I den løpende virksomheten er det i praksis en glidende overgang mellom de tre hovedoppgavene. Dette skyldes dels at de innholdsmessig i noen grad henger sammen og dels at kompetansekrav og begrenset kapasitet gjør det nødvendig at samme personer i mange tilfeller arbeider med oppgaver innenfor flere av hovedområdene.

Kystverkutvalget har lagt følgende inndeling til grunn:

Forvaltnings- og myndighetsutøvelse

- Myndighetsoppgaver, f eks saksbehandling i henhold til det regelverk etaten forvalter
- Ekstern planlegging/rådgiving
- Planlegging, byggherreoppgaver og kvalitetssikring av egen infrastruktur og tjenester

Produksjonsoppgaver
- Utbygging/drift/vedlikehold (fysisk produksjon inklusive tyngre vedlikehold og nyanlegg innen fyrtjenesten).

Tjenesteyting
- Lostjeneste, trafikksentraltjeneste og fyrtjeneste

Kystverkets administrative støttefunksjoner (økonomi- og personalforvaltning mv) betjener både myndighets- og forvaltningsdelen, produksjonsdelen og tjenesteytingen. Kystverkutvalget har valgt å se disse funksjonene som del av forvaltningsoppgavene. De tekniske støttefunksjonene (maskin, elektro, IT, logistikk m v) retter seg praktisk talt i sin helhet mot produksjonsdelen (inkl planlegging mv).

Forvaltnings- og myndighetsoppgaver

Forvaltnings- og myndighetsoppgaver utøves på vegne av Fiskeridepartementet. Krav om overordnet styring må derfor her veie tungt. Deler av denne styringen vil riktignok være indirekte, i form av vedtatte lover og forskrifter.

Planlegging og rådgivning overfor lokale organer skal baseres på rikspolitiske beslutninger og retningslinjer. Kystverket har forvaltnings- og myndighetsoppgavene knyttet til havne- og farledsiden, fyr- og merketjenesten, lostjenesten og trafikksentralene. På grunn av et stadig sterkere press på ressursene i kystsonen vil distriktskontorene måtte være de sentrale enheter innen Kystverket med hensyn til planlegging av tiltak, byggherrevirksomheten og kystforvaltning i forholdet til kommuner og fylkeskommuner. Det er grunn til å anta at disse oppgavene, sammen med oppgaver i henhold til Plan- og bygningsloven og planleggingsoppgaver i kystsonen forøvrig, vil øke i omfang. Dette vil stille særlige krav til både Kystdirektoratet og distriktsadministrasjonen for videreutvikling av ressurser både på forvaltnings- og myndighetssiden.

Forvaltnings- og myndighetsoppgaver utføres på vegne av overordnet myndighet. Kystverket produserer fellesoppgaver som mest hensiktsmessig og effektivt ivaretas av statlige myndigheter, og en har derfor opprettet Kystverket for å ivareta og utføre disse som statlig myndighet.

Produksjonsoppgaver

Det er ikke noe tilsvarende grunnlag for å opprettholde en produksjonsvirksomhet, med mindre denne tjener til å styrke forvaltnings- og myndighetsoppgavene, eller fordi det er økonomisk rasjonelt at Kystverket har en egenproduksjon.

Kystverkets produksjonsoppgaver har hittil vært drevet som en integrert del av etatens forvaltningsvirksomhet. De samme organisatoriske enheter har drevet henholdsvis planlegging, rådgivning, forvaltning og byggherrefunksjoner, samtidig som de har hatt ansvaret for den utførende produksjonsvirksomheten.

Til produksjonsoppgavene nyttes i stor grad egne ressurser for gjennomføring av bygging, drift og vedlikehold av havner og farleder, fyr- og merkeinstallasjoner, fartøyer og materiell. (Det vises for øvrig til figur 3.6).

Omfanget av Kystverkets anleggsvirksomhet innen *havnetjenesten* styres av de midler Stortinget bevilger over statsbudsjettets kapittel 1064 postene 30 og 33 (for 1999 167 mill kr).

Innenfor havnetjenesten (utbygging/anlegg av fiskerihavner og farleder) utgjør egenregidriften i dag ca 80-85 % av virksomheten, målt som andel av tildelte budsjettmidler. Den resterende del går i hovedsak med til anlegg som settes ut på entreprise eller til innleie av maskiner og utstyr fra private firma.

Entreprenørbransjen har kompetanse og kapasitet til å gjøre omtrent de samme arbeidene som Kystverket innen den delen av havnetjenstemarkedet som tilsvarer det som er definert som «landanlegg», dvs molobygging, kaibygging o l. Hvis Kystverket legger slike arbeider ut på anbud, vil de her stå overfor konkurranse fra private bygg- og maskinentreprenører. På dette området har også Statens vegvesen kompetanse og kapasitet. Kystverket selv har de senere år bygget ned sin kapasitet til det minimum som er absolutt nødvendig for likevel å kunne beholde kompetanse innen denne delen av arbeidsfeltet.

Når det gjelder utdypingsanlegg, (dvs mudring, undervannssprengning m v) er situasjonen noe annerledes, i og med at Kystverket disponerer spesialutstyr og fagkompetanse som ikke, eller bare i liten grad, finnes hos private entreprenører. Dette gjelder særlig for utførelse av større og kompliserte utdypingsarbeider. På dette området har Kystverket hittil vært tilnærmet alene på det innenlandske markedet. De konkurranseflater som finnes er pr i dag begrenset til mindre og enklere undervannsarbeider (sandsuging, grabbing o l) som kan utføres med mer standardisert utstyr. Innenlands må markedet for denne type arbeider forutsettes å være noenlunde stabilt på dagens nivå.

Innen *fyr- og merketjenesten* settes enkelte nyanlegg (bunnfaste installasjoner o l) ut på anbud til private entreprenører.

«Markedet» for fyr- og merketjenester, ut over Kystverkets egen virksomhet, er relativt lite. De aktiviteter det kan dreie seg om er i hovedsak bygging og vedlikehold av fyr- og merkeinstallasjoner innenfor kommunale havnedistrikter, hvor kommunene i utgangspunktet har ansvaret, men hvor Kystverket har kompetanse og materiell/utstyr til å utføre arbeidet. Det er derfor i en rekke tilfeller Kystverket som utfører slike arbeider og/eller leverer det tekniske utstyret, etter avtale med vedkommende kommune. Godtgjørelser for slike leveranser og bistand baseres i dag i hovedsak på selvkost. Et eventuelt utvidet ansvar for Kystverket innenfor kommunale havnedistrikter vil ikke utvide det totale markedsvolumet, men derimot Kystverkets andel av dette.

Flere av Kystverkets fyr- og merkefartøyer inngår i oljevernberedskapen og deltar i øvelser og aksjoner i denne forbindelse. I aktuelle tilfeller deltar Kystverkets fartøyer også i redningsaksjoner og aksjoner i forbindelse med andre «uvanlige hendelser», slik dette er definert i Kystverkets egen operative beredskapsplan og i samarbeidsavtaler med Sjøfartsdirektoratet og Statens forurensningstilsyn (SFT).

Forhold som kan endre markedsvolumet for fyr- og merketjenester, er blant annet økt satsing og samordning av investeringer i sjørettede transportkorridorer, økning av sjøverts transporter i forbindelse med næringsutvikling (oljeutvinning m v) i Nord-Russland, funn av nye drivverdige petroleumsforekomster i Norskehavet eller Barentshavet, eventuelt ved at havne- og farvannsloven og/eller losloven gjøres gjeldende, helt eller delvis, for Svalbard m v.

Kystverket har en del forespørsler om internasjonal bistand, ikke minst på fyr- og merketjenester. Kystverket har blant annet i 1997 bygget om en atomdrevet fyrlykt på Kola til solcelledrift. Estland ønsker bistand i forbindelse med bygningsmessig kulturvern og vedlikehold av fyrstasjoner. Medar-

beidere i Kystverket har hatt flere oppdrag gjennom NORAD med fyr- og merkesystemer i afrikanske og asiatiske land.

I sum er det grunn til å anta at det samlede markedet for optiske fyr- og merketjenester vil øke noe. Dette gjelder selv om elektroniske navigasjonssystemer er under sterk utvikling, fordi man av sikkerhetshensyn alltid må ha et sekundært system som er operativt dersom primærsystemet skulle falle ut. Dette er i samsvar med internasjonale regler og anbefalinger (kfr IALA (den internasjonale fyrorganisasjon - International Assosiation of Lighthouse Authorities)).

Tjenesteyting

De navigasjonshjelpemidler som Kystverkets stiller til disposisjon, som fyrlys, merker og elektroniske navigasjonssignaler, utgjør hovedtyngden i den *tjenesteytende del av fyr- og merketjenesten.* Dette drives i hovedsak i egen regi. Innleie av eksterne tjenester knyttet til tjenesteytingen dreier seg om en viss bistand til elektroinstallasjoner, enklere vedlikeholdsarbeider, verkstedtjenester, lyktetilsyn (i minkende grad) og transport av mannskap, post og proviant m v til og fra fyrstasjoner. Omfanget av dette er imidlertid relativt lite. Ordinær konkurranse om tjenester basert på anbud praktiseres i liten utstrekning på dette området i dag.

Kystverket har en betydelig innkjøpsvirksomhet knyttet til fyr- og merketjenesten mht leveranser av varer (dvs maskiner, utstyr og fartøyer) fra det private markedet, basert på konkurranse i henhold til reglene for statens anskaffelsesvirksomhet.

Bruken av satellittbaserte elektroniske navigasjonssystemer er sterkt økende. Stadig større deler av skipsflåten, fiskeflåten og til dels fritidsbåtflåten installerer utstyr for DGPS-navigasjon og eventuelt mer avanserte/komplette skipskontrollsystemer basert på satellittnavigasjon. Teknologien er under rask utvikling på verdensbasis. Dette stiller økende krav til Kystverket med hensyn til kvalitet og regularitet på utsendelse av differensielle korreksjonssignaler fra til sammen 12 stasjoner langs kysten. Disse er foreløpig bare innrettet på prøvedrift.

Lostjenesten er i dag et statlig ansvar tillagt Kystverket i henhold til losloven. I enkelte havner, særlig i Nord-Norge, praktiseres havnelosing av annet personell enn statsloser, men da i forståelse med Kystverket. For utførelse av selve losingsoppdragene til og fra havner og langs kysten eksisterer det i dag ingen konkurransesituasjon.

Aktivitetsnivået i lostjenesten og etterspørselen etter lostjenester påvirkes av forhold som ligger utenfor Kystverkets kontroll. De siste årene har det vært en markert økning i trafikken og derved også i etterspørselen etter lostjenester.

Lostjenesten styres etter to hovedmål. Disse er størst mulig sikkerhet for sjøfarende og høyest mulig kostnadseffektivitet. Lostjenesten forutsettes hundre prosent finansiert gjennom losgebyret. For å nå målene styres lostjenesten gjennom flere virkemidler. Dette gjelder losloven, budsjettildeling, gebyrfastsetting og direkte aktivitetsstyring (bruk av dispensasjoner).

I forhold til det totale aktivitetsnivået i lostjenesten gis det et relativt lite antall dispensasjoner fra losplikten. Styringen av utgiftene i lostjenesten gjennom bruk av dispensasjoner har derved en marginal effekt på aktiviteten. Til tross for muligheten til dispensasjon er det en rekke skipsførere som vegrer seg for å seile uten los og som således primært ikke er interessert i dispensas-

jon. Av hensyn til skipsfarten og de merkostnader ventetid av betydning medfører for næringen, har Kystverket i størst mulig utstrekning søkt å tilfredsstille etterspørselen. I henhold til losloven er det hensynet til sikkerheten som skal tillegges avgjørende vekt i vurderingen av dispensasjoner.

Prinsippet for losbudsjettet er at utgiftene skal være finansiert av tilsvarende inntekter gjennom gebyrer som pålegges brukerne. Det er nær sammenheng mellom trafikkvolum, losingsaktivitet, lostjenestens driftsutgifter og inntektene fra losgebyrene. Økt trafikk og losingsaktivitet forutsettes med andre ord å generere økte inntekter gjennom losingsgebyret. Det vil kunne være nødvendig å gå nærmere inn på dagens lossystem for å se om systemet er tilstrekkelig kostnadsorientert. Ved strukturendringer (endret sammensetning av trafikken) vil det kunne oppstå avvik mellom inntekter og utgifter, f eks ved en økning i andelen kortlosinger. Dette er en type trafikk der inntektene gjennom losgebyrene ikke er tilstrekkelige til å dekke utgiftene, mens det for andre typer trafikk er en tilsvarende overdekning.

Kystverkutvalget er kjent med at Fiskeridepartementet arbeider med en gjennomgang og evaluering av Lostjenesten i lys av de erfaringer man har vunnet med nytt regelverk med hensyn til både losplikt og losgebyr, og forutsetter at blant annet de problemstillinger som er nevnt ovenfor i relasjon til losingsaktivitet og inntekter/utgifter drøftes i denne evalueringen.

Fra 8 av Kystverkets i alt 22 losbåtstasjoner utføres losbåttjenesten i dag av Redningsselskapet (NSSR) i henhold til inngåtte avtaler. Fra resten av stasjonene utføres tjenesten med Kystverkets egne losbåter. Valget mellom å kjøpe transporttjenester og transport i egen regi har i hovedsak vært begrunnet ut fra sikkerhetsmessige, operative og andre praktiske hensyn, og er i liten grad bedriftsøkonomisk begrunnet. Det foreligger derfor kun en begrenset konkurranse på dette området. I den senere tid brukes det også i noen grad helikopter for å sette los ombord i enkelte fartøy. Dette skjer etter forutgående avtale, og belastes i sin helhet skipet.

Markedet for tjenester som kan utføres med Kystverkets losbåter, ut over egne transportbehov, er relativt lite. Etatens nyeste generasjon av losbåter er likevel utstyrt med blant annet slepekrok for å kunne ta slepeoppdrag o l. Losfartøyene er også utstyrt for deltakelse i rednings- og bergingsaksjoner.

Den fremtidige utvikling av markedet for lostjenester - og dermed også for losbåttjenester -, er helt avhengig av den generelle økonomiske aktivitet i samfunnet, og i særdeleshet utviklingen i utenriksfarten til sjøs. Siden 1988 har det vært en kontinuerlig økning i etterspørselen etter lostjenester. Forutsatt noenlunde stabile konjunkturer og relativt høy utvinningstakt for petroleumsprodukter, er det grunn til å anta at denne utviklingen vil fortsette. Nye petroleumsfunn, økt næringsutvikling i Nord-Russland og andre forhold kan øke dette markedet ytterligere.

Det kan på den annen side også inntreffe endrede forutsetninger som kan motvirke en ytterligere økning av behovet for lostjenester. Slike endringer kan skje som følge av endring av kravene i losloven eller forskriftene til denne. Dette kan blant annet være begrunnet i en videre utvikling og kvalitetssikring av elektroniske navigasjonssystemer, kombinert med avanserte skipskontrollsystemer som alternativ til losplikt i visse farvann og under nærmere bestemte forutsetninger. Videre vil det kunne skje en videre utvikling av fjernlosing, dvs at losingen foregår ved at sertifiserte loser veileder skipstrafikken ved hjelp av radar-/videobilder på trafikksentralene og kommuniserer med navigatørene via VHF og eventuelt datakommunikasjon, uten selv å være fysisk tilstede

ombord i fartøyet. Det synes ikke rimelig å anta at slik utvikling vil endre på samfunnets krav om sikker ferdsel til sjøs.

I henhold til lovgivningen har Kystverket også ansvaret for *trafikksentraltjenester*. Hovedoppgavene for en trafikksentral er å drive aktiv overvåking og håndheving av seilingsregler, navigasjonsassistanse og informasjonsutveksling. Det er i dag to trafikksentraler i operativ drift, i Brevik i Telemark og på Fedje i Hordaland. Trafikksentralen i Horten er satt i prøvedrift og forutsettes satt i full operativ drift fra 1999. I Oslofjorden vil slike tjenester bli drevet i samarbeid med Oslo havnevesen. En trafikksentral for Rogaland er under oppføring på Kvitsøy. Det finnes i dag ikke aktuelle planer om andre etableringer. En analyse av behovet for en trafikksentral i forbindelse med transport av petroleumsprodukter til og fra Tjeldbergodden har vist at dette ikke er avgjørende for sikkerheten her.

Meldings- og informasjonstjenester knyttet til trafikksentraler skal i følge vedtak i Stortinget også ivaretas av Kystverket, bortsett fra bestemte prosedyrer som ivaretas av Forsvaret, og da i samarbeid med Kystverket. Ut over regelbestemte minimumskrav til innholdet av en fremtidig meldings- og informasjonstjeneste, vil imidlertid «rådata» fra denne tjenesten kunne danne grunnlag for «skreddersydd» eller foredlet informasjon som eventuelt kan selges til skipsfarten, agenter, meglere, havnevesener eller andre kunder. Det kan i så måte bli tale om et fremtidig «marked» for slik informasjon. Dette er under utredning i Kystverket.

I tillegg til de fysiske varer og tjenester som Kystverket kjøper eller selger, vil det også være tale om ulike markeder for *konsulenttjenester*. På den ene siden bruker Kystverket selv i en viss utstrekning innleide konsulenter til bistand ved utredning og planlegging av egen virksomhet. Den dominerende aktiviteten her er utførelse av modellanalyser for havnebygging ved SINTEF i Trondheim, samt bistand til faglige utredninger fra TØI og enkelte private konsulenter.

På den annen side er det en viss etterspørsel etter Kystverkets kompetanse fra omverdenen. Etaten har blant annet hatt flere internasjonale oppdrag for NORAD, og i den senere tid enkelte forespørsler både fra norsk næringsliv og fra utlandet om faglig bistand på konsulentbasis.

5.2 Forholdet til samferdselssektoren

Et godt utbygd og effektivt samferdselsnett er av vesentlig betydning for næringslivets konkurranseevne og derigjennom for økt verdiskaping og sysselsetting. Havnene er bindeleddet mellom sjøtrafikken og landtrafikken. En god tilknytning til havnene, både landverts og sjøverts, er nødvendig for at havnene skal fylle funksjonen som knutepunkter i transportkorridorer. Farledsnettet med tilhørende infrastruktur og tjenester skal avvikle en stor sjøtrafikk på norskekysten.

Kystverket styres både av samfunnspolitiske og sektorpolitiske mål. Etatens hovedoppgave er å sørge for best mulig sikkerhet og fremkommelighet i norske farvann og havner, innenfor de ressursrammer som stilles til disposisjon. Kystverket er statlig fagmyndighet for infrastruktur for sjøtransport og havnevirksomhet, hvor Fiskeridepartementet har det politiske ansvar. Kystverket skal også bidra til å oppfylle visse overordnede samfunnspolitiske mål, som miljøhensyn, regionalpolitiske hensyn, lavest mulige transportkost-

nader for næringslivet med videre. Bygging og vedlikehold av fiskerihavner er et viktig virkemiddel i fiskeripolitikken.

5.2.1 Sjøtransport og havnevirksomhet i det norske transportsystemet

Sjøtransporten utgjør en viktig del av det samlede transportarbeidet på norsk område. I stor utstrekning gjelder dette varer som skal fraktes videre på vei eller jernbane (såkalte intermodale transportkjeder). Havnene blir derfor viktige omlastningsterminaler mellom sjøverts- og landverts transport. Flere forhold har imidlertid ført til at sjø- og havnebasert transport i liten grad har vært behandlet som en integrert del av norsk samferdselspolitikk.

På sjøsiden forutsetter effektive transportkorridorer at de aktuelle farleder (stamnettet) utbygges med fysisk og elektronisk infrastruktur og tjenester i form av lostjenester, trafikksentraler m v. Dette arbeidet pågår kontinuerlig og utgjør hovedtyngden av den løpende virksomhet og ressursbruk i Kystverket. Etaten står imidlertid også her overfor mange utfordringer, blant annet som følge av økende skipstrafikk, økende andel transporter av farlig og forurensende gods, veksten i antall hurtigbåter, økende skipsstørrelser og økende krav til regularitet, fremkommelighet og sikkerhet.

En stor del av godstransportene på sjøsiden består av bulklast (blant annet olje og gass), hvor det er en begrenset konkurranse med landtransport og hvor intermodale transportløsninger i liten grad er aktuelle. Slike skipstransporter, ofte med farlig eller forurensende last, er i stor grad dimensjonerende for utforming av industrihavner og tilhørende farleder, og dermed for en viktig del av infrastrukturutbygging og tjenesteyting i et samlet norsk transportsystem. Skipsfartens krav til Kystverket for denne type transporter dreier seg først og fremst om sikkerhet og fremkommelighet i hovedleder og innseilingsleder.

Transport av stykkgods, og særlig containerisert gods, stiller helt andre krav både til Kystverket, kommunale havnemyndigheter og andre offentlige instanser. Dominerende deler av denne transporten går over offentlige trafikkhavner, ofte i form av intermodale transporter (land-sjø-land), med havnen som sentralt knutepunkt. Konkurransen med landtransport (dør-til-dør) er betydelige, samtidig som effektiv utførelse av slike transporter også krever høy grad av samordning mellom sjø-, havn- og landsiden, både med hensyn til infrastruktur, tjenester og organisasjon.

Næringslivet etterspør i stadig sterkere grad totale transportløsninger, hvor samlet pris i forhold til spesifiserte kvalitetskrav er avgjørende for valg av løsning. For transportbrukerne er det således pris og kvalitet som er avgjørende, og av mindre betydning hvilke transportformer og transportmidler som utfører oppdraget. Her har sjøtransporten og havnevirksomheten en stor utfordring. Fordi en stor del av tidsforbruk og kostnader i intermodale transportkjeder påløper i havner, må større offentlige trafikkhavner fremstå som effektive «logistikk-sentra».

Sjøtransport har en dominerende rolle i utenriks godstransport, og står for om lag 95 % av transportarbeidet (målt i tonnkm.) ved innførsel og utførsel av varer på norsk område. At skipsfartens stilling i utenriks transporter blir stadig mer dominerende, skyldes i stor grad eksport av olje og gass. Innenriks står sjøtransporten for om lag 53 % av godstransportarbeidet (målt i tonnkilometer inklusive transport av olje fra kontinentalsokkelen).

Persontransport med båt (ferger, hurtigbåter m v) utgjør ca 8 % av transporterte passasjerer og vel 5 % av transportarbeidet (antall passasjerkm), som

andeler av den samlede kollektivtransport på norsk område. Omfanget av persontransporten til sjøs har holdt seg forholdsvis konstant over en lengre periode.

I mange regioner og lokalsamfunn er båtforbindelser meget viktige. I reiselivet og i utenriks passasjertrafikk spiller skip en betydelig rolle. Det reiser nesten like mange passasjerer med utenriksfergene som med fly til og fra utlandet.

I tillegg til den kommersielle skipsfarten er det stor trafikk av fiskefartøyer i norske farvann og havner, særlig på Vestlandet og i Nord-Norge. Den økende bruk av hurtigbåter langs kysten har også medført nye krav til oppmerking av leder som trafikkeres av denne flåten.

Det er i dag ca 400.000 registrerte fritidsbåter i Norge. Antallet er økende. Utbygging av havnefasiliteter etc for denne flåten er i all hovedsak et kommunalt, eventuelt et privat, ansvar. I Kystverkets regi gjøres det i dag ingen spesielle oppmerkinger av farleder etc beregnet spesifikt på denne fartøysgruppen. Kystverkets fyr- og merkesystem, elektroniske navigasjonssystem (DGPS) og delvis også trafikksentraltjenester er imidlertid viktige hjelpemidler for sikkerhet og fremkommelighet også for fritidsbåtflåten. I farvann med tett trafikk utgjør fritidsbåtene periodevis en betydelig sikkerhetsrisiko og delvis en hindring for den kommersielle skipstrafikken.

Farledsnettet med tilhørende infrastruktur og tjenester skal avvikle en stor og økende sjøtrafikk på norskekysten. Infrastrukturen består av seilingsløp med tilstrekkelige dybder, bredder og manøvreringsrom, fyr- og merkesystemer og elektroniske navigasjonssystemer. Fremkommelighet og sikkerhet ivaretas gjennom gode farleder og navigasjonshjelpemidler. Videre er det viktig å kunne gi et dekkende og kvalitativt godt tilbud av lostjenester og trafikksentraltjenester. Seilingsregler for trafikk i ulike farvann og meldings- og informasjonssystemer bidrar også til å ivareta sikkerhet og fremkommelighet på kysten. Maritim kommunikasjons- og informasjonsteknologi (IKT) blir et stadig viktigere verktøy i driften av disse systemene.

Effektive og trygge fiskerihavner sammen med sikre farleder med god fremkommelighet er en viktig forutsetning for verdiskapningen i fiskerinæringen, og dermed også for bosettingen langs store deler av kysten. Stormer og uvær i løpet av 1990-årene har ført til økt skadefrekvens på havneanlegg (moloer, kaier m v) og økt oppgrunning av mange farleder og havnebassenger. Samtidig har økende størrelse og dypgående av fiskebåter og andre fartøyer ført til krav om økt innsats fra Kystverkets side, også på dette området. Det er således viktig å sikre vedlikeholdet av fiskerihavnene. En av flere utfordringer består her i å effektivisere Kystverkets egen anleggsvirksomhet gjennom bedre interne planleggings- og styringssystemer.

Norskekysten er vanskelig å trafikkere. Andelen av skip med farlig eller forurensende last øker, noe som stiller økende krav til tiltak for sikkerhet og fremkommelighet. Siden 1981 og frem til og med 1997 har det i gjennomsnitt forekommet noe over 100 grunnstøtinger og kollisjoner per år i norske farvann, hvor fartøyer på over 25 BT har vært involvert. Ulykkesfrekvensen har vist en synkende tendens, etter hvert som stadig flere sikkerhetstiltak er iverksatt. Fra 1995 er antallet grunnstøtinger igjen økt noe, i forhold til de nærmest foregående år. De fleste ulykkene har vært av mindre alvorlig karakter, og hittil har store katastrofer vært unngått. Med økende fartøystørrelser og økende innslag av skip med farlig eller forurensende last, vil imidlertid konsekvensene av større ulykker kunne bli meget betydelige.

Analyser som ble foretatt blant annet av Det norske Veritas tidlig i 1990-årene tydet på at risikonivået i viktige innseilinger på norskekysten kunne reduseres betydelig ved innsats av ulike tiltak blant annet fra Kystverkets side. Flere av Kystverkets tiltak i denne sammenheng er senere iverksatt eller er under planlegging. Dette gjelder blant annet trafikksentraler i Horten og på Kvitsøy, etablering av seilingsregler og andre tiltak for trafikkregulering, prøvedrift med utsendelse av korreksjonssignaler for satellittnavigasjonssystemet differensiell Global Positioning System (DGPS) m v.

Likevel gjenstår en rekke tiltak. Dette gjelder blant annet viktige utdypningsprosjekter, styrket vedlikehold av fyr- og merkeinstallasjoner, etablering av permanent drift av DGPS, utvidelse av bølgevarslingssystemer for særlig farlige farvann, innføring av et integrert meldings- og informasjonssystem m v.

Den største utfordringen på kort sikt er å få effektivisert og økt aktivitetsnivået på vedlikehold og fornyelse av optisk navigasjonsinfrastruktur. Grove overslagsberegninger utført av Kystdirektoratet tyder på at nivået på vedlikeholdet av fyr- og sjømerker i løpet av relativt få år bør økes betraktelig for for å kunne opprettholde verdien av tidligere investert samfunnsmessig kapital. Et tilstrekkelig vedlikeholdsnivå er også nødvendig for at ikke farvannsikkerheten skal bli redusert.

Skipsfarten langs norskekysten benytter i stor grad DGPS som navigasjonshjelpemiddel. Permanent etablering av denne tjenesten vil gjøre Kystverket i stand til å gi brukerne kontinuerlig utsendelse av korreksjonssignaler, i tråd med internasjonale standarder.

Los- og trafikksentraltjenestene er brukerbetalte. Det er derfor viktig for Kystverket å få gjennomført en ytterligere administrativ og operativ effektivisering av lostjenesten, blant annet gjennom en nærmere koordinering med trafikksentraltjenestene. Dette vil også innebære en kvalitativt bedre tjeneste. I denne sammenheng må også nevnes utvikling og drift av et nasjonalt meldings- og informasjonssystem for skipstrafikk i norsk farvann (det såkalte M&I-systemet). Videre utvikling og økt bruk av maritim informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er her et sentralt virkemiddel.

Det er en utfordring for Kystverket å videreutvikle det faglige grunnlag for å komme frem til optimale kombinasjoner av sikkerhetstiltak.

5.2.2 Forvaltningen innen transportsektoren

Styring i transportsektoren generelt skjer fra alle tre forvaltningsnivåene - stat, fylkeskommune og kommune. I tillegg har vi privat eierskap på deler av infrastrukturen og i stor grad for driftsmidlene. Infrastrukturen i samferdselssektoren kan deles i to, transportkorridorene og terminalene.

Transportkorridorene

For de transportkorridorer som avvikler størstedelen av trafikken på samferdselsområdet har staten såvel eierskap som styring.

- Det er staten som eier riksvegnettet. Disse veiene avvikler omlag 80 % av trafikkarbeidet.
- Innen luftfarten er det staten som styrer trafikken i luftkorridorene, både transportkorridorene og inn- og utflyvningstraséene. Luftrafikkfyr og trafikksentraler eies og drives av Luftfartsverket.
- Innen jernbanesektoren er det staten som har ansvar for investering, drift og vedlikehold av jernbanenettet. Signalsystem og trafikksentraler drives

av Jernbaneverket.

Staten ved Kystverket har ansvaret for farledene langs kysten, herunder hoved- og viktige bileder innenfor havnedistrikt. Ansvaret for øvrige leder innen havnedistriktene påhviler den respektive kommune. Kystverket er ansvarlig for investering, drift og vedlikehold av farledene gjennom fyr- og merketjenesten, lostjenesten og trafikksentralene.

Terminalene

De store terminalene som er knutepunktene for passasjertrafikk og for godstransport har forskjellig eierstruktur. Styring av lokalisering og prioritering av utbygging, drift og vedlikehold av terminalene er ulik.

Vegvesenet eier og har ansvaret for ferjeterminalene som en del av vegnettet for innenlands ferjetrafikk. Andre viktige terminaler for person- og godstrafikk eies av staten, kommunene og private. Godsterminalene som ikke er koblet mot jernbane, havn eller fly, er i privat eie. Terminalene for persontrafikk som ikke er koblet mot jernbane, havn eller fly, er i kommunal eller privat eie. Disse terminalene er i stor grad terminaler for lokaltransport.

Per i dag er eierskapet av terminalene innen luftfarten i hovedsak statlig. Unntaket er flyselskapenes installasjoner på og i tilknytning til flyplassene. Staten har imidlertid en sentral posisjon på disposisjonene innenfor flyplassområdene.

Jernbaneverket eier jernbaneterminalene. Transportselskaper kan disponere bygninger etc, men Jernbaneverket har styringen av terminalene.

De havnene som har størst betydning for omlasting mellom forskjellige transportmidler er i kommunal eie. De største private havnene er rene industrihavner, med direkte kobling mellom produksjon og inn-/utskipning.

I transportkorridorene er det staten som eier og styrer de enhetene som avvikler den vesentlige internasjonale og nasjonale trafikk. Innen terminalene er det imidlertid større forskjell, i og med at det er kommunene/private som eier/styrer havnene.

5.2.3 Arbeidet med nasjonal transportplan

Det er viktig å sette Kystverket inn i et helhetlig samferdselsmessig perspektiv samtidig som de ulike delene innenfor samferdselssektoren sees i sammenheng. Arbeidet med en nasjonal transportplan er viktig for å kunne utvikle et slikt helhetlig perspektiv gjennom et nært samarbeid mellom etatene innen veg-, jernbane-, luftfart- og sjøtransport. Gjennom et felles plandokument skal det legges til rette for politiske beslutninger om overordnede prioriteringer knyttet blant annet til langsiktig utvikling av et helhetlig nasjonalt transportsystem og fordeling av økonomiske rammer mellom sektorene og innen den enkelte sektor.

Arbeidet med en samlet nasjonal transportplan legger til grunn at det fremtidige stamnett for transport på norsk område skal konsentreres om et begrenset antall kapasitetssterke og effektive transportkorridorer. Flere vil involvere havner og farleder som «forlengelse» av landbaserte korridorer. På landsiden og på sjøsiden utenom kommunale havnedistrikter er ansvar og myndighet for stamnettet entydig fastlagt som et statlig ansvar for henholdsvis Statens vegvesen/Jernbaneverket og Kystverket. Det viktigste knutepunk-

tet i slike transportkorridorer på sjøsiden, trafikkhavnene, er i utgangspunktet underlagt kommunal eller interkommunal forvaltningsmyndighet.

Det forhold at sentrale knutepunkter i viktige nasjonale transportkorridorer i stor grad ikke er direkte underlagt statlig styring kan skape betydelige koordinerings- og prioriteringsproblemer, og kan medføre begrensede muligheter for å etablere effektive, konkurransedyktige transportkorridorer over havn/sjø. Mange aktører og fragmentert beslutningsmyndighet i havnene er en utfordring innen norsk samferdselspolitikk.

*Utvalget vil peke på at Kystverket i det vesentlige er å betrakte som en samferdselsetat som har grenseflater mot flere andre statlige virksomheter. På forvaltnings- og myndighetssiden siden dreier det seg om sjøfartsmyndighetene, forsvaret, miljø- og kartmyndighetene og samferdselsmyndighetene. På den tjeneste- og produksjonsrettede siden har Kystverket grenseflater mot samferdselsmyndighetene. Kystverket er og vil i større grad også bli eksponert for konkurranse fra private tjenesteytere.*I forhold til utviklingen innen samferdselssektoren vil Kystverkutvalget anbefale at

- den statlige styring og myndighet i forhold til trafikkhavnene styrkes for å unngå at det kommunale eierskap/styring av havnene medfører uklarheter med hensyn til statens helhetlige styring av samferdselssektoren
- Kystverket i denne sammenheng utvikles til å spille en sentral rolle som statlig fagmyndighet
- Kystverkets ansvar overfor fritidsbåtflåten defineres nærmere og ses i sammenheng med ressurstilførsel, gebyrsystemer m v.

5.3 Vurderinger av Kystverket i forhold til fremtidige utfordringer

Det stilles stadig større krav til at offentlig virksomhet skal drives så effektivt som mulig. Samtidig må staten sikre at viktige samfunnsoppgaver blir ivaretatt gjennom overordnet styring.

Virkemidler for å oppnå dette er blant annet omorganisering av virksomheter. For noen virksomheter er det foretatt et tydeligere skille mellom forvaltnings- og myndighetsoppgaver som statens primæroppgaver på den ene siden og produksjons-, forretnings- og næringsvirksomhet på den annen side.

Forvaltnings- og myndighetsoppgavene bør styres etter andre prinsipper enn de som må legges til grunn for utførelse av produksjonsoppgavene.

For å oppnå effektivitet i produksjonen vil det ofte være nødvendig med større frihet i virkemiddelbruken for å nå de mål som er satt. Utøvelse av forvaltningsoppgavene vil også være underlagt krav til effektivitet, dels begrunnet i rasjonell bruk av ressursene og dels ut fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

En målsetting for Kystverket bør være å bedre forvaltnings- og myndighetssiden. For å klare dette er det nødvendig å styrke forvaltnings-, planleggings- og byggherrefunksjonene.

5.3.1 Styring og ansvarsdeling

Kystverkutvalget har vurdert rollefordeling mellom departementet og Kystverket, og mellom Kystverkets ulike administrative nivåer.

Den overordnede styringen av Kystverket er i dag preget av en til dels detaljert ressurs- og virkemiddelstyring. Denne formen for virkemiddelstyring er svært ressurskrevende for de styrende organer, og fører til at både

departementet og Kystverket i mindre grad enn ønskelig kan konsentrere seg om overordnet langsiktig og strategisk styring. Samtidig kan detaljstyringen gi etaten selv uforholdsmessig liten fleksibilitet i oppgaveløsningen.

Styringslinjene går fra Fiskeridepartementet til Kystdirektoratet. Fordelingen av oppgaver og myndighet mellom departementet og Kystdirektoratet og distriktskontorene er til dels uklar og for lite desentralisert. Formidling av sentrale politiske beslutninger og faglige premisser for den lokale planlegging og forvaltning er ikke god nok. Dette medfører usikkerhet og risiko for ulik behandling av lokale saker og planer fra distrikt til distrikt.

Etter Kystverkutvalgets oppfatning må Fiskeridepartementet foreta en ansvarsavklaring mellom departementet og direktoratet. Dette kan skje gjennom en instruks (eller på en annen hensiktsmessig måte) fastlagt av departementet i henhold til Lov av 8. juni 1984 om havner og farleder m v og Lov av 16. juni 1989 om lostjenesten m v.

Sentrale elementer i en slik ansvarsavklaring vil blant annet kunne være:

- Kystdirektoratet ledes av en kystdirektør som er sjef for Kystverket
- Kystdirektoratet har den øverste ledelsen av Kystverket og har herunder myndighet til å gi nærmere bestemmelser om organisering og drift av Kystverkets distriktsorganisasjon
- Kystdirektoratet er faglig rådgiver for departementet innen Kystverkets ansvarsområde.
- Kystdirektoratet er overordnet myndighet for oppgaver hvor ansvaret er delegert fra departementet til direktoratet
- Kystdirektoratets hovedoppgaver er blant annet:
  - holde departementet informert om saker av betydning innen Kystverkets område
  - avgi uttalelse i saker som forelegges av departementet, samt bistå ved behandling av saker i den utstrekning departementet ønsker det
  - sørge for at etaten er hensiktsmessig organisert, at dens interne ressurser er tilpasset oppgavene og at de samlede ressurser blir brukt mest mulig effektivt uavhengig av distriktsgrenser
  - foreslå og gjennomføre tiltak for å fremme sikker transport til sjøs
  - utarbeide retningslinjer og planer for havnetjenesten
  - utarbeide retningslinjer for fyrtjenesten, lostjenesten og trafikksentralene
  - kystdirektøren er ansvarlig i forhold til departementet for at instruksen blir fulgt.

Når det etter gjeldende regler er adgang til det, kan kystdirektøren delegere myndighet til å treffe avgjørelser til direktoratets tjenestemenn. Likeledes kan kystdirektøren delegere sin myndighet på bestemte områder til distriktssjefene.

Også når det gjelder utvikling av *Kystverkets* egen *organisasjon* er det viktig å foreta en grenseoppgang mellom overordnet styring og behovet for handlefrihet. Det er viktig at rammene for overordnet styring av Kystverkets interne organisering blir klart definert.

Fullmaktsforhold

De særskilte fullmaktsforholdene mellom Fiskeridepartementet og Kystdirektoratet er beskrevet i *"Kystverket i dag"* i kapittel 3.

Gjennomgangen av de eksisterende fullmaktsforhold viser at Kystdirektoratets/Kystverkets handlefrihet er begrenset, og at svært mange forhold, særlig av budsjettmessig karakter må forelegges Fiskeridepartementet, Finansdepartementet eller Stortinget. Kystverket er produsent av tjenester og infrastruktur for å ivareta sikkerhet og fremkommelighet på kysten, og har behov for å kunne se hele virksomheten driftsmessig i sammenheng. Dette krever evne til å ta raske beslutninger og prioriteringer for å nå overordnede samfunnspolitiske mål. Kystverket har derfor behov for økt fleksibilitet, i første rekke når det gjelder å se utgifter og inntekter i sammenheng.

Kapittelstrukturen samt bindinger i statsbudsjettet

Kystverkets kapittelstruktur er beskrevet i *"Kystverkets budsjett"* i kap 3.6.4. Det faktum at bevilgningene bindes opp helt ned på enkeltprosjektnivå av Stortinget - jf blant annet utrykt vedlegg til St prp nr 1 for havnetjenesten, hvor budsjettmidlene er fordelt på enkeltprosjekter, gir en form for detaljstyring som er meget ressurskrevende og gir etaten liten fleksibilitet i sin tilpasning. Samtidig blir den overordnede styringen for lite fokusert på overordnede spørsmål og prioriteringer.

En oppsplittet kapittelstruktur, sammen med bindinger mellom enkelte inntekts- og utgiftskapitler, legger sterke føringer og gir liten handlefrihet knyttet til disponeringen av midlene, f eks knyttet til lostjeneste. Dette innebærer at Kystdirektoratet i tilfeller hvor det blir aktuelt å omdisponere midler mellom ulike innsatsområder må søke Fiskeridepartementet/Finansdepartementet om omdisponeringsadgang. I større saker må forslag om omdisponering forelegges Stortinget.

Fragmentering av budsjettet i 5 utgiftskapitler og tilsvarende inntektskapitler, med begrensede fullmakter til interne omdisponeringer og utgiftsføring mot tilsvarende merinntekter, beslaglegger administrativ kapasitet og medfører uhensiktsmessig detaljstyring.

Planperioder

Anleggs- og utbyggingsvirksomheten i Havnetjenesten er bundet opp til ettårsplaner, jf utrykt vedlegg til St prp nr 1, som beskriver aktivitet og fremdrift m v knyttet til de enkelte havneanlegg i den aktuelle budsjettermin. Enkelte anlegg vil strekke seg over flere år før de kan ferdigstilles. Kystverket skal, innenfor vedtatte budsjettrammer, drive anleggsvirksomhet på flere steder samtidig.

Det utgangspunktet Kystverket må legge til grunn for prioriteringer innen Havnetjenesten må være en disponeringsplan som gir en hensiktsmessig og effektiv utnyttelse av Kystverkets materiell og ressurser. Det har til tider skjedd endringer i de prioriteringene som er gjort gjennom utrykt vedlegg og som ligger til grunn for de disponeringsplaner som er lagt, såvel fra overordnet nivå som fra Kystverket selv. Forsering av enkelte anlegg på grunnlag av slike endrede beslutninger vil også medføre at disponeringsplanene må legges om i planperioden.

Endrede prioriteringer kan medføre flytting av redskap, materiell og bemanning mellom havneanlegg. Slik flytting er kostnadskrevende. Det vil derfor være viktig at Kystverket har tilstrekkelig kompetanse som såvel planlegger som byggherre. God økonomistyring, sentralt og lokalt, vil også være avgjørende for ressursutnyttelsen. Det bør i størst mulig utstrekning legges til

rette for en driftsform der anlegg kan påbegynnes og ferdigstilles i en kontinuerlig prosess, slik at antall forflytninger av materiell og ressurser til og fra de samme havneanleggene kan minimaliseres.

Etatsstyring

Etatsstyringen av Kystdirektoratet/Kystverket skjer i dag fra to avdelinger i Fiskeridepartementet. Administrasjonsavdelingen har ansvaret for den økonomiske og administrative styringen, mens avdeling for kystforvaltning har fagansvaret for Kystdirektoratet/Kystverket.

5.3.2 Forholdet mellom Kystdirektoratet og distriktsadministrasjonen

Sentrale elementer i Kystdirektoratets styring er:
- Overordnet plan- og budsjettarbeid
- Faglig rådgiving for departementet innen Kystverkets ansvarsområde
- Utvikling av retningslinjer og normaler for Kystverkets arbeid
- Ansvar for og styring av utviklingsverktøy og opplæringsprogrammer
- Styring og koordinering på tvers av distriktsgrensene
- Internasjonal virksomhet.

Distriktskontorene ivaretar Kystverkets utøvende funksjoner innen forvaltnings- og myndighetsområdene samt drift av tjenester overfor brukerne i hvert distrikt. De er fagmyndighet innen sine ansvarsområder for fylkeskommunene og kommunene. Kystverket i hvert distrikt skal være mest mulig selvstendige resultatenheter innenfor rammene som gis. Oppgavene skal løses så nært problemene og berørte parter som mulig, og myndighet og styringsoppgaver bør derfor i den grad det er mulig overføres til distriktskontorene.

Generelt bør de aller fleste saker innen Kystverkets ansvarsområde ha en førsteinstansbehandling ved distriktskontorene, slik at saker hvor disse foretar førsteinstansbehandling, kan ankebehandles i Kystdirektoratet. Dette kan oppnås ved en delegering av saker fra Kystdirektoratet til distriktskontorene i saker hvor direktoratet i dag er 1. instans og for øvrig fra departementet til Kystdirektoratet og deretter videre til distriktskontorene. Dette vil ha betydning for stillingsstruktur og kompetanseutvikling både i departement, direktorat og distriktskontorer.

Kystverkutvalget vil peke på at Kystverkets sterkt desentraliserte organisasjon medfører små, spredte og sårbare fagmiljøer, i stor grad bestående av 1 - 2 personer. Selve lokaliseringen av enkelte distriktskontorer medfører problem med å få kvalifiserte søkere, både til leder- og spesialiststillinger særlig på økonomi, elektronikk, datafag og marin teknologi. Svak konkurranseevne på lønn, begrensede fullmakter innen personalforvaltningen og manglende økonomisk handlefrihet har medvirket til at Kystverket de senere årene har mistet flere dyktige nøkkelpersoner til næringslivet, og delvis til andre statsetater med større handlefrihet.

5.3.3 Om forvaltnings- og plankompetanse.

Den juridiske kompetanse på havne- og farvannsspørsmål er konsentrert i Kystdirektoratet. Dette fører til at for mange enkeltsaker ender opp med en sentral behandling. I Kystdirektoratet pågår oppbygging av et sterkt tverrfaglig miljø på plan- og forvaltningssaker. Nærmere klargjøring av oppgave-

fordeling og ansvarsforhold, bedre samordning over distriktsgrenser og sterkere desentralisering av enkelte funksjoner er tiltak som må vurderes i denne sammenheng. En slik desentralisering vil kreve en viss kompetanse- og kapasitetsoppbygging ved distriktskontorene. I forbindelse med arbeidet med en samlet nasjonal transportplan må arbeidet med overordnet planlegging og langtidsplanlegging styrkes. Dette gjelder både i Kystdirektoratet og ved distriktskontorene.

For å bedre overordnet planlegging og informasjon overfor kommunene og fylkeskommunene og for å bedre kostnadsoverslag for nye utbyggingsprosjekter, er det behov for styrking av kompetansen innen planlegging. Også byggherrerollen må bedres for å bedre gjennomføring av investerings-, vedlikeholds- og driftstiltak og dermed redusere kostnadene til gjennomføringen av tiltakene.

Kystverket har tradisjonelt prioritert drift fremfor forvaltning, slik at myndighetsutøvelse og ekstern planlegging og rådgiving i dag ivaretas ved hjelp av kun 40-50 årsverk. Disse skal håndtere ca 2.000 enkeltsaker, gi råd til 17 fylkeskommuner og 287 kystkommuner, samarbeide med andre etater innen kystforvaltningen samt utføre overordnet strategisk og transportfaglig planlegging.

Videre har etaten begrenset kompetanse på viktige strategiske, samfunnsøkonomiske og transportfaglige områder, et foreløpig svakt utviklet metode- og modellapparat og liten tradisjon og erfaring i overordnet samfunnsplanlegging og samferdselsplanlegging. Manglende systematisk statistikk for sjøtransport og havnevirksomhet er også en sterk begrensning.

Egen kompetanse på disse myndighetsområdene har betydning for den faglige gjennomføring av oppgavene og for kostnadsutviklingen. Det er viktig å slå fast at styrkingen av Kystverket til å overta kystforvaltningssaker fra departementet må løses gjennom en hensiktsmessig organisering innen myndighetssiden innen såvel Kystdirektoratet som distriktskontorene.

På alle områder må bedriftsøkonomisk kompetanse og holdninger utvikles gjennom skjerpede krav til ledelse (inkl opplæring, etterutdanning og nyrekruttering), utvikling av planleggings- og styringsverktøy og klarere incitamenter til effektiv drift. Konkrete kompetanseområder som bør kunne forbedres raskt er blant annet redskapsforvaltning, innkjøpsorganisering og i noen grad eiendomsforvaltning. Visse tiltak her er allerede i gang eller under forberedelse.

Teknologisk er Kystverket langt fremme på enkelte områder (spesielt maritim informsjons- og kommunikasjonsteknologi, IKT), men synes på den annen side å være hemmet av manglende ressurser til fornyelse (særlig på fartøysiden). Samtidig er det viktig å slå fast at Kystverket ikke trenger å ha spesialister på alle områder. For en rekke felter vil det være rasjonelt å kjøpe kompetansen eksternt. Kystverket må imidlertid inneha bestillings- og styringskompetanse i forhold til disse.

Utvalgets medlem Endre Kulleseid viser til mangel på arbeidskraft beskrevet i 5.3.3. For å slippe å bygge opp den kompetansen som mangler på dette området og for å bidra til en samlende transportplan og en helhetlig samferdselspolitikk, må en på sikt samle flere etater som arbeider med samferdselspolitikk i en etat. Dette vil medføre en mer helhetlig samferdselspolitikk, slik at en en kan utnytte kompetansen og ressurser som i dag er fordelt på flere etater optimalt. Dette vil helt klart løse mangelen på kompetanse som Kystverket har innen forvaltning og plankompetanse, samtidig som dette vil gi store besparelser for samfunnet.

Utvalgets flertall har ikke vurdert spørsmålet om sammenslåing av Kystverket med andre etater nærmere, da en anser dette å ligge utenfor utvalgets mandat. Utvalget viser for øvrig til "Forslag til gjennomføringsplan" i kap. 6.4.

5.3.4 Produksjon

Etaten har høy teknisk og nautisk kompetanse og lang erfaring innenfor havnebygging, fyr- og merketjenester og lostjenester. På enkelte områder, som f eks havneteknikk og maritim IKT er Kystverket nasjonalt ledende med hensyn til faglig kompetanse. Den tekniske og servicemessige kvaliteten på produkter og tjenester er gjennomgående høy. Dette bidrar vesentlig til god farvannsikkerhet på norskekysten. Kystverkets gode kjennskap til lokale forhold på kysten er også en betydelig styrke i utførelsen av anlegg, vedlikehold og tjenester.

Kystverket har også høy fagkompetanse på viktige områder hvor etaten vil kunne bidra positivt til en samlet nasjonal verdiskapning, hvis det ble åpnet for større anledning til dette. I første rekke vil dette gjelde områder som maritim informasjons- og kommunikasjonsteknologi, elektroniske navigasjonssystemer, nautiske fagområder og havneteknikk.

Følgende argumenter har vært bakgrunn for vurderingen av om Kystverket bør opprettholde en egen produksjonsvirksomhet:

- Å styrke Kystverkets kompetanse som planlegger og byggherre for de oppgaver som Kystverket har ansvar for.
- Å utvikle og drive spesialutstyr (f eks. redskap for utdypningsarbeider) som private ikke finner hensiktsmessig eller økonomisk forsvarlig å sitte med.
- Å drive FoU på nytt utstyr og arbeidsmetoder for å effektivisere virksomheten.
- Sist, men ikke minst, skal produksjonsressursene (personell og materiell) utgjøre en viktig del av kystberedskapen ved uforutsette situasjoner, f eks ulykker, oljeutslipp m v.

I tillegg vil det være viktig at Kystverket kan være et korrektiv i markedet på områder hvor konkurransesituasjonen ikke er god nok.

Produksjonsvirksomheten skal være effektiv, og skal kunne dokumentere konkurranseevne i forhold til det private marked på de områder hvor det er konkurranse. Dette vil på sikt være bestemmende for omfanget av egen produksjonsvirksomhet på disse områdene.

Det skal legges vekt på å gjøre et samfunnsmessig riktig og fornuftig arbeid ved å minimalisere kostnadene gjennom riktig ressursbruk og ved å stimulere til innsats. Produksjonsvirksomheten skal utføre sin virksomhet på byggherrens premisser gjennom å arbeide for en lavest mulig kostnad for byggherren.

Konkurranseutsetting som virkemiddel for effektivisering og kvalitetsheving:

Et viktig utgangspunkt for vurdering av handlefrihet i løsningen av produksjonsoppgavene er spørsmålet om behovet for overordnet styring. Det bør være en forutsetning at byggherreansvaret for nåværende og nye produksjonsoppgaver skal tilligge Kystverket. Dette betyr at det er Kystverket som stiller til disposisjon kvalitetsriktige og kostnadseffektive produkter (infrastruktur og tjenester) for sine brukere. Det betyr videre at det er Kystverket som plan-

legger, prosjekterer og kvalitetssikrer produktene, men ikke nødvendigvis forestår den fysiske utførelsen i egen regi.

I løpet av 1980- og 90-årene har Kystverket gjennomført en effektivisering innen de fleste tjenestegrener. Etatens nåværende produksjon har samme eller større omfang med mindre ressursinnsats enn for 15-20 år siden. Bemanningen innen de fleste operative tjenestene ble til dels sterkt redusert i løpet av 1980-årene, jf blant annet automatiseringen og avfolkingen av de bemannede fyrstasjonene, nedbyggingen innen havnetjenesten samt rasjonalisering innen lostjenesten.

Fra 1. januar 1996 ble det gjennomført et organisatorisk skille på seksjonsnivå i Kystdirektoratet og på gruppenivå ved distriktskontorene. Dette har skapt større ryddighet i forholdet mellom ekstern planlegging og forvaltning og planlegging av egen virksomhet. Imidlertid har man fortsatt full integrasjon mellom byggherreansvar og utførende produksjonsvirksomhet i egen regi.

Som nevnt tidligere har Kystverkets entreprenørvirksomhet hittil vært drevet som en integrert del av etatens forvaltningsvirksomhet. De samme organisatoriske enhetene har drevet planlegging, rådgivning, forvaltning og byggherrefunksjoner, og samtidig hatt ansvaret for den utførende anleggsvirksomheten.

Denne organisasjonsformen kan på den ene side ha en rekke fordeler. Først og fremst innebærer den mulighet for overordnet styring av hele virksomheten. Faglig og administrativt har man full styring og kontinuerlig oversikt over situasjonen til enhver tid. Anleggsfaglig og maskinteknisk erfaring pløyes automatisk tilbake som viktig kompetanse i planleggingen. Den administrative overhead er liten, og planene kan utformes enklere enn om man skulle utarbeide fullstendige anbudsdokumenter i hvert enkelt tilfelle.

Ulempen ved den nåværende organisasjonsmodellen er imidlertid at den mangler direkte incitament til kostnadseffektiv drift. Styrings- og regnskapssystemene gir heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å måle effektivitet, blant annet sammenlignet med private entreprenører. Dette gjelder særlig Kystverkets entreprenørvirksomhet innenfor utbygging, drift og vedlikehold i havnetjenesten og fyrtjenesten.

I en rapport utarbeidet av Kystdirektoratet i januar 1997 er det gjort en enkel studie av bygge- og anleggsmarkedet i Norge. For utvalgets formål er det spesielt to spørsmål som er av interesse:

- Hvordan er den potensielle konkurransesituasjonen på de «markeder» som utgjøres av Kystverkets egen virksomhet, og hvor Kystverket i dag opererer tilnærmet alene?
- Hvordan er det totale nasjonale og eventuelt internasjonale marked for produksjon av infrastruktur og tjenester hvor Kystverket antas å kunne konkurrere om oppdrag?

Kystverket har ut fra den oversikt og erfaring det besitter gjort noen vurderinger av disse spørsmålene. Utover dette har det ikke vært gjort systematiske markeds- eller konkurrentanalyser innenfor Kystverkets virksomhetsområder.

Forutsatt at Kystverket har tilstrekkelig faglig, administrativ, bedriftsøkonomisk og ledelsesmessig kompetanse, er det mye som taler for at økt handlefrihet innenfor gitte overordnede rammer vil bidra til redusert ressursforbruk og økt kostnadseffektivitet i produksjonen. Økt handlefrihet vil også innebære økt resultatansvar for Kystverkets ledelse. På produksjonssiden gjelder dette per i dag tiltak innen blant annet følgende områder:

- Innføre økonomiske incitamenter for ytterligere effektivisering
- Åpne for større handlefrihet til å kunne gå inn i konkurransesituasjoner
- Ta i bruk metoder, systemer og kompetanse for bedriftsøkonomisk analyse, planlegging og drift.

Flertallet av Kystverkutvalget mener at produksjonssiden bør etableres som en egen organisatorisk og regnskapsmessig atskilt enhet innenfor Kystverkets organisasjon.

Til denne produksjonsenheten tenkes lagt:

– *havnetjenesten,* som vil omfatte alt tyngre og lettere land- og sjøbasert produksjonsutstyr, med tilhørende bemanning.
– deler av *fyr- og merketjenesten,* så som større byggearbeider, drift av fartøyer, visse elektrotjenester og verkstedtjenester.

Kystverkutvalgets flertall mener at disse deler av fyr- og merketjenesten bør kunne gjøres til gjenstand for en viss konkurranseeksponering. Allerede i dag brukes det på flere av disse områdene delvis entrepriser og innleide tjenester. Innleid hjelp er mest aktuelt til fremføring av elektrisitet til installasjoner og til vanlig husinstallasjon på fyrstasjoner. Eget personell vil være mest egnet til å ivareta de fyrtekniske delene av anleggene, ettersom Kystverket benytter en mengde utstyr som ikke benyttes i vanlig husinstallasjoner eller i industrien.

Utvalgets medlemmer John Erik Hagen og Kristian Larsen mener at produksjonsenheten kun bør omfatte havnetjenesten. Disse medlemmene peker også på at innen fyr- og merketjenesten er samspillet mellom distriktskontoret og fartøyenes skipper og oppsynsmenn sentralt for effektiv planlegging, utføring, kontroll og rapportering av arbeidsoperasjonene. Bortfaller dette integrerte opplegget - ved at de aktuelle fartøyer sentraliseres og ledes utenfor kystdistriktet fra en produksjonsenhet - må de administrative plan- og oppfølgingsfunksjoner på distriktskontoret personellmessig styrkes vesentlig.

De viser videre til at Kystverkets flytende enheter, både i fyr- og merketjenesten og innenfor andre tjenestegrener,- er av meget høy standard. En del av disse har ikke maskinistkyndig personell om bord, og krever meget regelmessig vedlikehold og tilsyn for å kunne innfri et godt driftsresultat. I denne sammenheng er det meget viktig å ha så god nærhet til driften som mulig, spesielt når noe uforutsett inntreffer. Fartøyer som i dag opereres fra kystdistriktet følges kontinuerlig opp av distriktets maskiningeniør - i tett samarbeid med mannskapet om bord. Ved driftsstans vil maskiningeniørens detaljkjennskap til fartøyet og lokalgeografisk kunnskap være viktige elementer for å minimere driftsstansen. Sentraliseres vedlikeholdet, må det derfor påregnes lengre driftsstans.

Utvalgets medlem Endre Kulleseid mener at en må samle all produksjon i en enhet som anbefalt i «Produksjonsenhet for Kystverket» og BrukerRelaterte Aktiviteter (BRA-prosjektet). Dette er nødvendig for å ha et solid grunnlag å drive videre på. Oppsplitting og stykkevis utskilling vil føre til svekking av effektiviteten i produksjonsvirksomheten.

Han viser for øvrig til sine vurderinger og tilrådinger i *"Utvalgets vurderinger og tilråding om overordnet tilknytningsform"* i kap 6.2.2.

5.3.5 Tjenesteytende aktiviteter

Innenfor de tjenesteytende aktiviteter (lostjeneste, trafikksentraltjeneste, meldings- og informasjonstjeneste) er det sannsynligvis også rom for økt kostnadseffektivitet, blant annet ved konsentrasjon av losformidlingen, bedre samordning mellom lostjenesten og trafikksentraltjenesten m v.

Fyr- og merketjenesten

De navigasjonshjelpemidler som Kystverkets stiller til disposisjon, som fyrlys, merker og elektroniske navigasjonssignaler, utgjør hovedtyngden i den tjenesteytende del av fyr- og merketjenesten, og foreslås ikke lagt inn under Kystverkets produksjonsenhet.

Lostjenesten og trafikksentraltjenesten

Kystverkutvalget har merket seg at det kun er et kystdistrikt hvor *losadministrasjonen* er samlokalisert med distriktskontorene.

Kystverkutvalget har vurdert om det kan være formålstjenlig å konkurranseutsette *losbåttjenesten* i større grad enn i dag. Det er allerede etablert full konkurranse om helikoptertransport av loser til/fra oljetankere som anløper Sture og Mongstad. Et lignende system for anbud på båttjenester kunne i så fall prøves ut, eventuelt i første omgang på de 8 stasjoner som i dag betjenes av Redningsselskapet. Losbåttjenestens primære oppgave er å frakte losen til eller fra et losoppdrag. Losene er avhengige av å ha en losbåttjeneste som alltid fungerer på et høyt sikkerhetsmessig nivå i all slags vær. Dette er forhold som må vektlegges i en eventuell konkurranseutsetting.

Meldings- og informasjonssystemet

Meldings- og Informasjonsfunksjonen er et omfattende system som skal betjene mange brukere. De systemmodulene som så langt i hovedsak utgjør M&I funksjonen er Forsvarets COSS-system (Coastal Surveillance System) og Kystverkets losformidlings-, farleds- og Ship-Rep system(Ship Reporting System - det systemet som er under etablering for rapportering av transport av farlig/forurensende gods). Flere systemer vil knyttes til denne M&I-funksjonen etterhvert.

Ideelt sett bør det være tilstrekkelig at den som er pålagt å sende meldinger til norske myndigheter, sender melding til kun ett sted, som deretter blir distribuert til samtlige aktuelle mottakere. De ulike mottakerne stiller imidlertid forskjellige krav til meldingens innhold, tidsfrister og beskyttelse mot innsikt fra utenforstående.

For å samordne innsatsen knyttet til forskning og utvikling av de ulike systemene som faller inn under maritim IKT, er det etablert et omfattende samarbeids- og utviklingsprosjekt under benevnelsen FARGIS (FARleds-GeografiskInformasjonsSystem). FARGIS-samarbeidet er under ledelse av Kystverket, og omfatter 13 aktører fra offentlige etater, industri og forskningsinstitutter i Norge.

Kystverket vil være en viktig bruker av M&I-systemet, og etaten vil samtidig være en av flere sentrale leverandører til systemet. FARGIS-samarbeidet legger opp til at det etableres en sentral informasjonsmegler som får ansvar for å levere M&I-tjenester til at stort antall sluttbrukere. Denne informasjonsmegleren får ansvar for markedsføring, kundetilpassing, levering og oppfølg-

ing av sluttbrukerne. Oppgaven som informasjonsmegler kan legges til en IT-bedrift med en landsomfattende salgs- og driftsorganisasjon.

Kystverkutvalget mener at det bør vurderes om deler av den informasjon som Kystverket kan levere til systemet på sikt bør kunne selges på kommersielle vilkår til en informasjonsmegler, som f eks Telenor.

5.3.6 Administrative støttefunksjoner

Kystverket står både i dag og på lengre sikt overfor betydelige utfordringer, der det forutsettes at helt grunnleggende interne funksjoner for ivaretakelse av oppgaver, så som økonomi- og planleggingssystemer, er på plass. Det er et behov for å videreutvikle disse systemene i Kystverket. Velfungerende økonomi- og planleggingssystemer er av avgjørende betydning for etatens hovedaktiviteter. Når dette er etablert, vil overordnet myndighet kunne konsentrere sine styringssignaler om de prinsipielle og overordnede viktige saker.

Kystverket har i lengre tid arbeidet med å gjennomføre en effektiv og målrettet økonomiforvaltning. Det er nedlagt et stort arbeid i å implementere en nytt internt økonomisystem i etaten, men det gjenstår fortsatt en del arbeid før økonomistyringen er fullt ut tilfredsstillende. I hovedsak er det et kapasitets- og kompetanseproblem på personellsiden.

Nåværende økonomisystem og rapporteringsrutiner gir liten mulighet for å analysere kostnadseffektiviteten av utbyggingsprosjekter og vedlikeholdsarbeid. Det er videre behov for å styrke den bedriftsøkonomisk kompetanse i etaten for derigjennom å legge til rette for mer kostnadseffektiv ledelse og drift. Selv om det i de senere år har vært drevet opplæring på disse områdene, trenger fortsatt etaten sterke incitamenter på dette området.

Arbeidet med å styrke økonomi- og budsjettstyringen er godt i gang gjennom etablering av en egen økonomiavdeling fra og med 1998 i Kystdirektoratet. Økonomisk planlegging, budsjettering og rapportering er i ferd med å bli koblet nært til strategiplan, virksomhetsplan og konkrete arbeidsplaner. Likeledes har Kystverket tatt opp arbeidet med utvikling av planprosesser, planverktøy og byggherrefunksjonen. Bedriftsøkonomisk baserte styringssystemer for å kunne dokumentere produktivitet og effektivitet, nytte-kostnadsanalyser av egne tiltak og kvalitetsikringssystemer for egne produkter og tjenester ansees nødvendig for at etaten skal kunne oppfylle viktige samfunns- og sektorpolitiske og bedriftøkonomiske mål.

5.3.7 Kystverkets eget arbeid med intern effektivisering

Kystverkutvalget er kjent med at Kystverket selv har utarbeidet to prosjektrapporter, «Produksjonsenhet for Kystverket» (desember 1996) og Bruker-Relaterte Aktiviteter (BRA-prosjektet) (oktober 1997). Den førstnevnte rapporten har som hovedkonklusjon at Kystverket, for å stimulere til effektivisering og for å redusere habilitetsproblemer, bør organisere produksjonsvirksomheten som en egen enhet, atskilt fra forvaltnings-, planleggings- og byggherrefunksjonene i Kystverkets ordinære organisasjon. Den andre rapporten konkluderer blant annet med at fartøysdriften og vedlikeholdet samles i en enhet, «Vedlikeholdsenheten». Disse konklusjonene synes interessante, men de er ennå ikke ferdigbehandlet i Kystverkets interne organer, blant annet i påvente av Kystverkutvalgets arbeid og konklusjoner.

5.3.8 Oppsummering av Kystverkets rolle i forhold til fremtidige utfordringer

På bakgrunn av de vurderinger som er kommet frem i 5.3 Vurderinger av Kystverket i forhold til fremtidige utfordringer har Kystverkutvalget kommet til følgende hovedkonklusjoner og anbefalinger, i tillegg til det som er nevnt foran:

Etablering av produksjonsenhet

Kystverkutvalgets flertall mener at Kystverket må ha styring på sin produksjonsvirksomhet, slik at man kan sette inn virksomheten der den kan nyttes best for å oppnå høyest mulig effektivitet og kvalitet. Produksjonsvirksomheten bør inngå i den samme tilknytningsform som Kystverket for øvrig. Utvalget har imidlertid tidligere pekt på at Kystverket i dag kan bli og blir styrt ved bruk av ulike virkemidler. Utvalget er av den oppfatning at produksjonsiden bør styres indirekte, dvs ved at tjenesten etterspørres fra myndighets- og byggherresiden i organisasjonen. For å få til dette mener utvalget at det må etableres et skille mellom produksjonssiden og myndighetssiden. Det er myndighetssiden som har ansvar for overordnede planer og prioriteringer og dermed disponerer de økonomiske ressurser. Myndighetssiden bestiller oppdrag i Kystverkets produksjonsavdeling og hos private entreprenører.

Etter Kystverkutvalgets mening bør Kystverket gjennomføre en mer konkret analyse av hvilke oppgaver som bør defineres som de mest sentrale produksjonsoppgavene, og legge særlig vekt på spesialisering her. Andre varer og tjenester bør i stor utstrekning kjøpes.Et flertall av Kystverkutvalget mener at etablering av en produksjonsenhet, sammen med en viss konkurranseeksponering, vil føre til bedre teknisk planlegging og sikrere kalkyler, mer bedriftsøkonomisk basert redskapsforvaltning og forbedret driftsplanlegging. Den overordnede styringen bør etter Kystverkutvalgets oppfatning omfatte fastlegging av premisser og overordnede mål for produksjonsvirksomheten, med tilhørende resultatkrav.Dette flertallet mener at produksjonsenheten bør etableres innenfor Kystverkets organisasjon for å styrke Kystverkets primære rolle som planlegger og byggherre for de oppgaver Kystverket har ansvaret for. Produksjonsvirksomheten skal utføre sin virksomhet på byggherrens premisser gjennom å arbeide for en lavest mulig kostnad for byggherren.Utvalgets medlem Endre Kulleseid er uenig i dette hvis den organisasjonsformen som velges er forvaltningsbedrift. For øvrig viser han til sin konklusjon i pkt 6.2.2.Kystverkutvalget mener at de relevante anbefalingene i de to prosjektrapportene som Kystverket selv har utarbeidet, «Produksjonsenhet for Kystverket» og BrukerRelaterte Aktiviteter (BRA-prosjektet) kan danne grunnlag for mer kortsiktige organisatoriske endringer/tiltak, som kan iverksettes raskt.

Tjenesteyting:

*Kystverkutvalget mener at selve lostjenesten også i fremtiden bør være et statlig ansvar og drives med utdannede og autoriserte statsloser. Utvalget legger til grunn at denne form for sikkerhetsrelaterte tjenester bør være gjenstand for like satser og lik kvalitet langs hele kysten, dette på bakgrunn av at bruk av los er lovpålagt. Kystverkutvalget mener derfor at lostjenesten ikke bør konkurranseutsettes.*Utvalget vil imidlertid peke på det behov som er avdekket med hensyn til større fleksibilitet i forhold til økonomistyringen innen lostjenesten.

Kystverkutvalget har kommet til at det i dagens situasjon ikke vil anbefale at lostbåttjenesten gjøres til gjenstand for full konkurranseutsetting. Utvalget

har heller ikke sett det formålstjenlig å konkurranseutsette trafikksentraltjenesten. Begrunnelsen her er tilsvarende som for lostjenesten; sikkerhet og lovpålagt bruk av tjenesten.

Kystverkutvalget vil imidlertid peke på at selv om disse tre ovennevnte områdene ikke foreslås utsatt for direkte konkurranse, ut fra betraktningene om lovpålagte tjenester, må det fortløpende stilles krav til mest mulig effektiv drift også av disse tjenestene.

Styrings- og ansvarsdeling:

Kystverkutvalget vil fremholde at dagens ansvars- og rollefordeling mellom departementet og Kystverket ikke synes å være hensiktsmessig. Dette fører til at såvel departementet som Kystverket i mindre grad enn ønskelig kan konsentrere seg om sine respektive roller og oppgaver. De overordnede avveininger bør gjøres av de politiske myndighetene, med bakgrunn i de faglige vurderinger, som bør ligge til etaten. Kystverkutvalget ser det som en sentral oppgave å utvikle styringsformer slik at overordnet myndighet i større grad styrer på mål og resultater, mens Kystverket i hovedsak styrer på virkemidler.

Kystverkutvalget ser det som mest hensiktsmessig, innenfor en endret fremtidig modell, at etatsstyringen skjer fra én avdeling i departementet.

Kystverkutvalget antar at Kystverkets ressursbruk og effektivitet i utøvelsen av forvaltningsoppgaver kan forbedres. Delegering av fullmakter og andre forvaltningsoppgaver til Kystverket bør kunne økes i takt med tilpasning av bemanning og kompetanse i Kystverket. Utvalget forutsetter at det gis en klar og entydig definisjon av de oppgaver og den myndighet som til enhver tid er tillagt/delegert til Kystverket.

Kystverkutvalget mener at det i en fremtidig modell er Kystverkets egen ledelse som best kan vurdere f eks inndeling i avdelinger og seksjoner, innenfor den hovedmodellen som utvalget har skissert, samt hva slags stillinger etaten har behov for og hvilke kvalifikasjonskrav som må stilles til de enkelte stillinger for å kunne oppnå de angitte mål og resultater. Dette innebærer blant annet at tilsettingsmyndigheten for alle stillinger unntatt kystdirektør bør tillegges Kystverkets egne organer. Den overordnede styring ligger her i vedtatte budsjettrammer, eventuelt balanse mellom samlede utgifter og inntekter, samt hensiktsmessige rapporteringsrutiner.

Etter Kystverkutvalgets oppfatning bør rollefordelingen mellom Kystdirektoratet og distriktskontorene i korthet være at Kystdirektoratet har den overordnede ledelsen av Kystverket, og dermed de funksjoner som anses nødvendige for å opprettholde en samlet og ensartet styring av Kystverkets ansvarsområder.

Kystverkutvalgets flertall er videre av den oppfatning at en omlegging av kapittelstrukturen fra fem til f eks ett eller to budsjettkapitler, der Fiskeridepartementet og Kystdirektoratet står friere til å prioritere tiltak på tvers av ulike innsatsområder, vil kunne gi en vesentlig bedre oppgaveløsning. Et annet tiltak vil være utvidet delegering av merinntektsfullmakter eller nettobudsjettering. Sammenslåing av budsjettkapitler innebærer at man på overordnet nivå kan imøtekomme behovet for å kunne prioritere f eks vedlikeholdsarbeider i Fyrtjenesten i en periode mot tilsvarende prioriteringer av vedlikehold i havnetjenesten i en annen periode.

Med bakgrunn i de senere års dårlige økonomistyring mener utvalgets medlem Endre Kulleseid at omlegging av kapittelstrukturen slik flertallet foreslår, ikke er godt nok tiltak til å løse dagens problemer. Dersom ledels-

esstruktur og styring blir beholdt som i dag, kan endring av kapittelstrukturen med økt økonomisk frihet tvert imot føre til større negative utslag.

Kystverkutvalget mener at Kystverket i denne sammenheng, innenfor de årlige budsjett som vedtas av Stortinget, bør gis en friere stilling med hensyn til å prioritere gjennomføringen av vedtatte anlegg innenfor en lengre tidshorisont, for eksempel 4-årsplaner (jf også St meld nr 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport, Nasjonal transportplan samt langtidsplan for fiskerihavner). I slike langtidsplaner bør det også stilles krav til hvilke anlegg som skal ferdigstilles i planperioden. Langtidsplanen må være realistisk og tilpasses de budsjettrammer som vedtas på området. Det styrker, etter Kystverkutvalgets mening, den overordnede politiske prioritering og den faglige planlegging og gjennomføring av de vedtatte prosjekter.

Det synes klart for Kystverkutvalget at det er rom for forbedringer innen såvel forvaltnings- som produksjonssiden i Kystverket. Et klart skille i en forvaltningsenhet og en produksjonsenhet vil være gjennomførbart, under forutsetning av at det arbeidet som er iverksatt med hensyn til bedret økonomistyring og planprosedyrer innen alle deler av Kystverket videreføres.

Utvalget ser også at det på sikt kan være et marked for Kystverkets tjenester også utenlands, for eksempel i samarbeid med NORAD. En forutsetning for å kunne satse utenlands må imidlertid være at dette ikke svekker de primæroppgaver som Kystverket er opprettet for å ivareta.

Kystverket og distriktsadministrasjonen:

Kystverkutvalget har ikke hatt som mandat å vurdere distriktsinndeling eller distriktskontorenes lokalisering. *Utvalget vil imidlertid knytte noen kommentarer til dette. Utvalget har ikke i arbeidet funnet noen argumenter for å endre distriktsinndelingen innen Kystverket. Utvalget mener imidlertid at det er behov for en styrking av distriktskontorenes kompetanse på noen områder. Lokaliseringen må medvirke til at slik kompetanse kan rekrutteres og beholdes. Dersom dette ikke kan oppnås på de nåværende kontorsteder, må lokaliseringen revurderes.*

Kystverkutvalget har valgt ikke gå inn i den detaljerte organiseringen innenfor myndighets- og produksjonssiden, ettersom det mener at dette er kystdirektørens ansvar.

5.4 Nye inntektsmuligheter

Gjennom mangeårige investeringer i infrastruktursystemet i farleder forvalter Kystverket i dag gjennom Havnetjenesten og Fyr- og merketjenesten en meget stor statlig infrastrukturkapital. Gjenanskaffelsesverdien av denne kapitalen er av Kystverket grovt anslått til mellom 10 og 15 milliarder kroner. Denne kapitalen fordeler seg langs hele norskekysten og er utsatt for store påkjenninger fra naturens side. Det er åpenbart et meget stort behov for årlig vedlikeholdsinnsats for å holde denne infrastrukturkapitalen vedlike på et ønsket nivå.

Imidlertid er det behov for at den økonomiske analysen av det fremtidige vedlikeholdsbehovet for Kystverkets infrastrukturkapital må gjøres på en mer omfattende og planmessig måte før en kan starte en gjennomføringsplan for dette arbeidet.

I budsjettet for 1999 er ca 47 % av bruttoutgiftene forutsatt finansiert gjennom brukergebyrer. Organisering som f eks forvaltningsbedrift vil også kreve

at man gjennomgår muligheter og tiltak for økte andeler ekstern finansiering. Utvalget har ikke gått nærmere inn på dette, og anbefaler at dette spørsmålet blir utredet nærmere. Eksempler på slike økte inntektsmuligheter kan være:

- Øke det alminnelige kystgebyr fra 30 % til f eks 40 %
- Samordning/forenkling av gebyrsystemene og utvidelse av grunnlaget for gebyrbelastningen.
- Innføre et gebyr på bruk av statlige fiskerihavner, jfr havneavgifter som ilegges brukere av trafikkhavnene.
- Saksbehandlingsgebyr på forvaltningsoppgaver (f eks fiskerihavneplanleggingen)
- Lokal egenandel på nye investeringer i fiskerihavneanlegg
- Salg av melding- og informasjonstjenester og -produkter.

Kystverkutvalget er av den oppfatning at en bør vurdere nærmere mulighetene for en økt grad av ekstern finansiering av Kystverket. Kystverkutvalget vil også anbefale at det innenfor de statlige bevilgningsrammene i dag avsettes tilstrekkelig med midler til vedlikehold av den eksisterende infrastruktur, etter at det er foretatt en nærmere analyse og konkretisering av dette behovet.

Kapittel 6

Kystverkutvalgets konklusjoner og forslag

6.1 Kystverkets rolle, funksjoner og oppgaver - innledende merknader

Frem mot år 2010 forventes det å være et stort og økende behov for en statlig fagetat til å ivareta nasjonale, regionale og lokale myndighetsoppgaver innenfor sjøtransport, farvannstjenester og havnevirksomhet. Dette innebærer at Kystverket bør utvikles til å bli en effektiv etat for sjøtransport, farvann og havner på norsk område, på linje med og i nært samarbeid med de øvrige statlige samferdselsetater. Kystverket bør inngå som en integrert del av samferdselspolitikken og i arbeidet med utarbeidelse av flerårige samferdselsplaner. Nye perspektiver og utfordringer vil stille betydelige krav til overordnede politiske myndigheter og til Kystverket selv.

*Kystverkutvalget mener Kystverket bør arbeide for å styrke sin posisjon som samferdselsetat. Kystverket bør likeledes legge mer vekt på den brukerrettede virksomheten, og etablere et bedre kunnskapsgrunnlag som kan danne grunnlag for en bedre og mer effektiv forvaltning og tjenesteproduksjon. Også etatens utadrettede informasjonsvirksomhet bør styrkes.*Kontakten og samarbeidet med sentrale myndigheter, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner er imidlertid under positiv utvikling, og må videreutvikles. På regionalt og lokalt nivå er Kystverket godt kjent blant lokalbefolkning og brukerne.

Kystverket er i stor grad en produksjonsbedrift, noe som illustreres ved å vise til at over 90% av personell- og økonomiressursene er knyttet til produksjon og tjenesteyting. Kystverkutvalget har gjennom sitt arbeid konstatert at Kystverket ikke i stor nok grad styres ut fra ut fra mål- og resultatstyringsprinsipper, noe som ville være naturlig for en produksjonsbedrift. Utvalget mener at de viktigste utfordringene er å:

a) foreta et skille mellom forvaltning og produksjon, og
b) gi disse to delene hensiktsmessige organisasjons- og styringsformer.

På denne måten vil en kunne få til både en effektiv og målrettet overordnet styring av virksomheten, men også en mer effektiv drift. Den viktigste grunnen til dette er at styringssystemene vil bli vesentlig enklere enn i dag, samtidig som en vil hindre at dagens styring på flere virkemidler fører til urasjonell ressursbruk og avbrutte prosjekter. Dette er forhold som allerede er påpekt i tidligere interne rapporter, som f eks i BRA-rapporten og rapport fra utvalget som vurderte Produksjonsenhet for Kystverket.

Kystverkutvalget vil nedenfor drøfte en del ulike løsningsmodeller som alle har det til felles at de skal oppnå større effektivitet innen alle Kystverkets virksomhetsområder. Utvalget vil først drøfte den overordnede tilknytningsform for Kystverket. Deretter vil en drøfte hvordan produksjonsoppgavene kan skilles fra forvaltnings- og myndighetsoppgavene i Kystverket.

6.2 Vurdering av overordnet tilknytningsform

6.2.1 Alternative hovedmodeller for Kystverket

Kystverkets tilknytning til statsforvaltningen kan organiseres på flere måter. Alle de modeller som er nevnt i *"Aktuelle tilknytningsformer for statlige virksomheter"* i kapittel 4 kan i utgangspunktet være aktuelle. Kystverkutvalget har likevel valgt ikke å drøfte stiftelse eller særlovselskap nærmere, da utvalget anser disse som uaktuelle tilknytningsformer for Kystverket i dag. På denne bakgrunn anser utvalget at fire hovedmodeller for tilknytningsform og overordnet organisering kan være aktuelle for Kystverket.

Alternativ 1: Beholde Kystverket som ordinært forvaltningsorgan.

Dette innebærer at Kystverket forblir et ordinært forvaltningsorgan med stort sett de samme oppgaver og i hovedtrekk samme styringsstruktur som i dag og hvor Fiskeridepartementet og Stortinget har en stor formell mulighet for direkte og relativt detaljert politisk styring og kontroll med virksomheten. Det er imidlertid mulig å gjøre tilpasninger i styrings- og fullmaktsforholdene mellom overordnet myndighet og Kystverket innenfor dagens modell ved økt grad av rammestyring gjennom målstyring og resultatrapportering.

Et ordinært forvaltningsorgan får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget ved at utgifter og inntekter bruttoføres over statsbudsjettet. Tilførselen av ressurser til Kystverket under nåværende tilknytnings- og organisasjonsform er bestemt av Stortingets vedtatte budsjettrammer og fastsetting av prinsipper og satser for de ulike gebyrer på inntektssiden. Fullmakt til å kunne overskride utgifter mot inntekter har i liten grad vært delegert til Kystverket. Dette har vist seg å være en lite fleksibel ordning for Kystverket og har medført at Kystverket i løpet av året må forelegge mange søknader for Fiskeridepartementet om å kunne overskride utgiftsbevilgninger mot tilsvarende inntekter. Spesielt for Losvesenet har dette vært et problem.

En oppsplittet kapittelstruktur i statsbudsjettet og manglende muligheter/fullmakter til omdisponering mellom budsjettkapitler og i tilsettingssaker gir i tillegg Kystverket liten fleksibilitet innenfor nåværende tilknytningsform. Nåværende begrensede fullmakter på økonomiområdet, innen eiendomsforvaltning m v skaper hindringer for en dynamisk og effektiv forvaltning og drift av Kystverkets virksomhet. Implementering av nye rutiner og økonomisystemer i Kystverkets virksomhet, i tråd med statens nye økonomireglement, vil kunne forbedre noen av de forholdene som er omtalt foran.

Under nåværende tilknytnings- og organisasjonsform er det ikke mulig for Kystverket å gå ut og konkurrere på nye markeder. Dette følger blant annet av EØS regelverket.

Mulighetene for omorganisering og omstillinger er til stede innenfor dagens modell. Godkjenningsprosedyrer blant annet ved organisasjonsendringer, medfører imidlertid at omstillinger går langsomt. Samtidig begrenser dette de praktiske muligheter for effektive tilpasninger til så vel samfunnsmessige som forretningsmessige mål og krav.

Utvalget vil peke på at det innenfor dagens modell som ordinært forvaltningsorgan er mulig å gi Kystverket mer fleksible rammebetingelser, blant annet ved å videreutvikle styringsdialogen mellom overordnet departement

og Kystverket, ved å gi Kystverket større fullmakter på økonomiområdet (merinntektsfullmakter og sammenslåing av budsjettkapitler).

Alternativ 2: Kystverket som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Noen få virksomheter har, etter særskilt behandling i Stortinget, fått unntak fra bevilgningsreglementets bestemmelser om bruttofinansiering i form av netto driftsbevilgning på en 50-post. Det medfører at virksomhetene kan bruke eksterne inntekter fullt ut i tillegg til overføring av netto driftsbevilgning. Et regnskapsmessig «overskudd» ved utgangen av terminen disponeres av virksomheten i påfølgende år. Et eventuelt «underskudd» må virksomheten selv dekke i påfølgende termin. Denne anledning til å fravike bruttoprinsippet er blant annet innført for Norges forskningsråd. Det er i hovedsak forskningsinstitusjoner som er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter i dag. Stortingets budsjettreformutvalg har uttalt at det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig at noen flere virksomheter gis anledning til å fravike bruttoprinsippet.

En mulig modell for Kystverket vil kunne være å nettobudsjettere hele eller deler av virksomheten. Dette vil kunne gi en mer fleksibelt tilpasset utgiftsfullmakt som gør det mulig å tilpasse tjenesteytingen og dermed utgiftene til etterspørselen. Videre vil en slik løsning kunne innebære en positiv innvirkning på Kystverkets effektivitet ved at det gis adgang til å disponere merinntekter og sterkere stimulans til utnyttelse av mulighetene for dette. Ved nettobudsjettering vil den politiske styringen i større grad få preg av mål- og rammestyring enn detaljstyring. På den andre siden kan nettobudsjettering skape usikkerhet knyttet til utgiftsnivået, særlig dersom inntektene er usikre. Det kan videre oppstå uønskede vridninger i aktiviteten etter økonomiske incentiver for å oppnå kostnadsdekning.

Alternativ 3: Kystverket som forvaltningsbedrift

En slik organisering av driften vil være omfattet av de ordninger som kjennetegner en forvaltningsbedrift (nettobudsjettering av driften, aktivering og avskriving/forrenting av investeringer, anledning til opplegg av reguleringsfond, samt større frihet innenfor personal- og eiendomsforvaltning).

Mulighetene for detaljert overordnet styring av Kystverkets løpende drift er i dette alternativet mindre enn alternativ 1, i og med at en forvaltningsbedrift blant annet forutsetter nettobudsjettering av driftsinntekter og driftsutgifter og utvidede fullmakter innenfor personal- og eiendomsforvaltning. Kystverkets selvstendige ansvar vil øke tilsvarende.

Kystverket vil imidlertid som forvaltningsbedrift fortsatt være underlagt statsrådens instruksjonsmyndighet og Riksrevisjonens kontrollmyndighet. Fastsetting av mål- og resultatkrav med hensiktsmessige rapporterings- og kontrollrutiner vil sikre den overordnede politiske styring på en tilstrekkelig måte.

Kystverkets handlefrihet og dermed mulighetene for en mer kostnadseffektiv drift, vil i dette alternativet bli større enn i alternativ 1.

Det forutsettes at overordnet myndighet kjøper forvaltnings- og myndighetsoppgaver fra Kystverket. Muligheten for delegering av slike oppgaver fra departementet til Kystdirektoratet og videre til distriktskontorene vil således være meget gode.

Ved at virksomhetens driftsbudsjett nettobudsjetteres vil en få større fleksibilitet når det gjelder Kystverkets finansiering. Tillatelse til opprettelse av reguleringsfond vil gi økt fleksibilitet i den økonomiske planlegging og styring, med muligheter for større økonomisk rasjonalitet og langsiktige kostnadsreduksjoner, blant annet i forbindelse med fornyelse av infrastruktur og kapitalkrevende driftsmidler (som mudderapparater, fartøyer m v).

Mulighetene for konkurranseutsetting av produksjonsvirksomhet vil være tilnærmet like begrenset som i alternativ 1. I henhold til regelverket for EØS vil heller ikke en forvaltningsbedrift kunne gå ut og konkurrere på det åpne markedet, uten at det eventuelt gis fullmakt fra Stortinget til å etablere datterselskaper som statlige aksjeselskaper. Disse må i så fall drives etter aksjeloven og dermed operere på samme konkurransemessige betingelser som private bedrifter.

Alternativ 4: Kystverket som statlig selskap.

Et statsforetak eller et statlig aksjeselskap skal i prinsippet ikke drive *utøvelse av* forvaltningsmyndighet. Statsforetak kan imidlertid ha visse sektorpolitiske oppgaver. I et slikt alternativ måtte eventuell myndighetsutøvelse skilles ut som et separat (ordinært) forvaltningsorgan. Den virksomhet som da blir igjen i selskapet vil dermed bli drevet ut fra rene forretningsmessige prinsipper. Det vil bli stilt krav til både avkastning og utbytte av den kapital som staten skyter inn i selskapet. Statens styring vil skje gjennom generalforsamlingen og utforming av lovverk på området og staten vil ikke kunne gripe inn i selskapets løpende drift og investeringsbeslutninger.

Derimot ville den forretningsmessige handlefrihet i et slikt alternativ være vesentlig større enn i noen av de foran vurderte alternativ. Et statlig aksjeselskap ville f eks kunne gå ut og konkurrere på det åpne markedet, nasjonalt og internasjonalt.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil ikke gjelde, med unntakt for eventuelle forvaltningsoppgaver selskapet måtte bli tillagt. Heller ikke tjenestemannsloven og tjenestetvistloven vil gjelde. De ansatte vil ikke være statstjenestemenn.

6.2.2 Utvalgets vurderinger og tilråding om overordnet tilknytningsform

Utvalget konstaterer at hverken forvaltnings- tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene løses på en kostnadseffektiv måte innenfor nåværende modell. Den overordnede styringen er i stor grad preget av detaljert styring av virkemiddelbruk og Stortinget blir gjennom de årlige budsjettframlegg invitert til å fatte vedtak på et relativt detaljert nivå. Dagens budsjetteringspraksis med en fragmentert budsjettkapittelstruktur, begrenset fullmakt til å kunne overskride utgifter mot tilsvarende inntekter (merinntektsfullmakt) og begrensede øvrige fullmakter, gir Kystverket liten fleksibilitet i den daglige driften og få incentiver til å kunne utføre samfunnspålagte oppgaver på en kostnadseffektiv måte.

Valg av tilknytningsform må blant annet vurderes i lys av de ulike finansieringsprinsipper som gjelder for de ulike modellene. Utvalget har vært opptatt av spørsmålet om hvilke tilknytningsformer som er best tilpasset Kystverkets behov og finansieringsmuligheter.

I fig. 6.1 er det gitt en vurdering av aktuelle tilknytningsformer, sett i forhold til Kystverkets finansieringsmuligheter.

Virksomhetsområde/oppgavetype	Tilknytningsform
Myndighetsutøvelse, planlegging og forvaltning (sentralt og regionalt)	Bevilgningsfinansiert forvaltningsorgan (eller del av forvaltningsbedrift)
Produksjon av havner og farleder - staten, statlige og kommunale myndigheter og private kan kjøpe tjenestene	Selvstendig statsforetak eller aksjeselskap, ordinært forvaltningsorgan, eller forvaltningsbedrift
Produksjon, drift og vedlikehold av navigasjons-infrastruktur (fyr, lykter, merker samt maritime informasjonsteknologiske systemer). Er i dag delvis avgiftsfinansiert og delvis bevilgningsfinansiert)	Forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift (Det er vanskelig å forestille seg noe annet enn bevilgningsfinansiering av dette området som er et "klassisk kollektivt gode») *30 % er gebyrfinansiert i dag*
Utvikling av nye systemer og ny teknologi spesielt innen det maritimt informasjonsteknologiske området (bør bevilgningsfinansieres, men er vanskelig å skille ut som egen finansiell enhet)	Bør følge med i et forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift
Lostjenester inklusive trafikksentraltjenester (er 100 % avgiftsfinansiert, men kan ikke selv fastsette avgiftens størrelse). Har monopol på tjenesten i markedet	Forvaltningsorgan med videre merinntektsfullmakter og nettobudsjettering, eller forvaltningsbedrift Egnet tilknytningsform bør kunne gjøre det mulig å se direkte sammenheng mellom omfanget av tjenesteyting og inntekter

Figur 6.1 Tilknytningsformer

I det følgende gis en vurdering av i hvilken grad de ulike hovedmodellene 1, 2, 3 og 4 vil være aktuelle som fremtidig tilknytnings- og organisasjonsmodell for Kystverket, sett i forhold til oppgaver og utfordringer.

Valg av tilknytningsform må også vurderes i lys av de styringsbehov overordnet myndighet har i forhold til Kystverket. Kystverket utfører viktige samfunnspålagte oppgaver, hvor hovedformålet er å sørge for sikker og effektiv ferdsel langs kysten. Kystverket produserer således viktige fellesgoder for samfunnet. På denne bakgrunn er det viktig at staten har en overordnet styring med Kystverket. Statens styringsbehov retter seg både mot de innholdsmessige sider av virksomheten, f.eks. hvilke funksjoner som skal dekkes, og mot omfanget av de ulike deler av virksomheten. På bakgrunn av et sterkt overordnet styringsbehov og at virksomheten har forvaltnings- og myndighetsoppgaver og i stor grad driver monopolisert tjenesteyting, konkluderer utvalget med at statsaksjeselskap eller statsforetak (modell 4) ikke vil være en

egnet tilknytningsform for Kystverket. Dette forhindrer imidlertid ikke at deler av virksomheten kan skilles ut i et eget selskap.

Utvalget ser at det innenfor rammen av dagens modell som ordinært forvaltningsorgan er mulig å gjøre tilpasninger som vil kunne tilfredsstille de behov Kystverket har for økt grad av fleksibilitet. Styringen fra overordnet myndighet kan i langt større utstrekning enn i dag dreies i retning av målstyring og resultatrapportering. Videre kan budsjetteringspraksis endres, ved å slå sammen budsjettkapitler, økt omdisponeringsadgang mellom ulike innsatsområder og delegering av merinntekts- og tilsettingsfullmakter. En annen mulighet er å gi Kystverket ytterligere utvidede fullmakter gjennom nettobudsjettering av driften (modell 2). Et formål med nettobudsjettering må være å stimulere til økt aktivitet, fordi utgiftssiden vil være avhengig av inntektssiden. På denne måten får Kystverket større ansvar for sin økonomiske situasjon og kan dermed bidra til en mer kostnadseffektiv drift.

Kystverkutvalget har gjennom sitt arbeid fått det klare inntrykk at Kystverket er en etat med lange tradisjoner og en egen bedriftskultur. Det er et påtrengende behov for å gjennomføre mer fundamentale endringer for at Kystverket skal kunne få løst sine oppgaver på den beste og mest kostnadseffektive måte. På denne bakgrunn foreslår Kystverkutvalgets flertall at Kystverket omorganiseres til en statlig forvaltningsbedrift (modell 3), som i praksis innebærer nettobudsjettering av driftssiden. Utvalgets flertalls hovedbegrunnelse for valg av forvaltningsbedrift er at om lag 47 % av Kystverkets utgiftsramme i dag er etterspørselsbasert gjennom losgebyr og kystgebyr. Utvalgets flertall har vurdert det slik at bruttobudsjettering og bruken av merinntektsfullmakter for Kystverkets del ikke gir effektiv ressursbruk. Forvaltningsbedriftmodellen er en vel anerkjent modell som benyttes av andre samferdselsbedrifter. Denne modellen sikrer fortsatt politiske styringsmuligheter i forhold til den løpende driften og innholdet av virksomheten. En modell som dette vil imidlertid tvinge frem nye styringssystemer, organisasjons- og systemutvikling og ledelsesutvikling.

Forvaltningsbedriftmodellen gir økt grad av fleksibilitet og ansvar på driftssiden gjennom nettobudsjettering og ofte romsligere fullmakter når det gjelder tilsettingsforhold samt eiendomsforvaltning. Virksomhetens grad av frihet vil avhenge av de rapporteringskrav som stilles i de årlige budsjettproposisjoner og tildelingsbrev. Hvor langt en skal gå i delegering må vurderes nærmere. Videre vil investeringene bli aktivert og driftsbudsjettet vil således bli belastet avskrivninger og renter. Dette gir dermed et bedre uttrykk for hvordan Kystverket bør prise sine tjenester overfor eksterne aktører. Ved omgjøring til forvaltningsbedrift må mulighetene for økt grad av ekstern finansiering vurderes nærmere. Utvalget vil videre peke på at innføring av nettobudsjettering på driftssiden kan innebære svekket kostnadskontroll. Det vil være helt avgjørende at overordnede myndigheter fortsatt fastsetter Kystverkets gebyrsatser innen de områder hvor Kystverket er eneleverandør av tjenester (som f eks losgebyr, kystgebyr og gebyr på trafikksentralene).

Utvalgets medlem Endre Kulleseid kan etter en helhetlig vurdering ikke gå inn for større økonomisk frihet, slik tilknytningsformen forvaltningsbedrift vil innebære. Dette med bakgrunn i den økonomiske holdning og kultur som i de siste årene har ført til en svært kritikkverdig økonomistyring. Dette medlem mener også at Kystdirektoratet ikke har utnyttet de mulighetene som ligger til rette etter dagens organisering for å få en bedre økonomisk styring og optimal utnyttelse av personell og utstyr, for på den måten å gjøre Kystverket konkurransedyktig. Det har vært nedsatt flere utvalg innen Kystverket der det er utar-

beidet forslag til løsninger som kunne gjort Kystverket langt mer effektivt og konkurransedyktig. Det vises her til konklusjonene i BRA-prosjektet (Bruker-Relaterte Aktiviteter) som ble fremlagt 31.10.1997 og prosjektrapporten om Produksjonsenhet for Kystverket som ble fremlagt 03.12.1996. Disse endringene ville gitt stor effektivitetsforbedring og besparelser for samfunnet.

Kulleseid mener at tilknytningsformen forvaltningsbedrift bare vil fungere som uthaling, og at det vil komme senere forslag om utskilling av produksjonen. Det er sannsynlig at dagens personell og kompetanse i mellomtiden vil forsvinne grunnet nedskjæringer. Situasjonen vil da bli at når vi må foreta en utskilling, vil enheten være tappet for den kompetansen som må til for å lykkes. Tilknytningsformen forvaltningsbedrift er en tilknytningsform som ikke blir benyttet av bedrifter med produksjonsansvar, og han minner om at Kystverket i stor grad er en produksjonsbedrift.

Det har etter medlemmet Kulleseids oppfatning ikke blitt vist nåde når det gjelder nedskjæring i produksjonen, og det er satt harde krav til effektivitet og konkurranseevne. Byråkratiet har ikke vært utsatt for de samme kritiske vurderinger og nedskjæringer i det samme tidsrom. Bemanningen på produksjonsutstyr og båter er redusert til minimum bemanning i henhold til Lov om arbeidstid på skip. Arbeidstidsordninger er utnyttet fullt ut. I produksjonen må konkurranseevnen dokumenteres hele tiden, og det blir stadig satt nye krav. Neste krav kommer til å bli å sette ut et område av vedlikeholdet innen fyr- og merketjenesten, for å se om private gjør det like billig. Det er grenser for hvor mye som kan settes ut før driften blir ineffektiv, og denne grensen er nådd. For å slippe ytterligere reduksjon av bemanning og utstyr, er det beste å få en forandring som kan lykkes.

Utvalgets medlemmer Sveri og Selvig mener at Kystdirektoratet kan organiseres i henhold til alternativ 1, 2 og 3, dvs som ordinært forvaltningsorgan, som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og som forvaltningsbedrift. For disse medlemmer er det av vesentlig betydning at forholdene er lagt til rette i Kystdirektoratet med en organisasjon som fungerer i forhold til ledelse, budsjettstyring, planlegging m v. Når disse forhold er tilrettelagt, vil det være naturlig å vurdere utvidede fullmakter til Kystdirektoratet, eventuelt endret tilknytningsform.

6.3 Vurdering av organiseringen av produksjonsoppgavene i Kystverket

6.3.1 Spørsmålet om å etablere en egen produksjonsenhet

Utvalget har vurdert spørsmålet om å skille ut produksjonsoppgavene i Kystverket i en egen enhet som får en friere stilling. Kystverkutvalget anser i denne sammenheng at tjenesteyting (lostjeneste, trafikksentraltjeneste, fyrtjeneste) fortsatt bør styres av fagmyndigheten

Produksjonsenheten forutsettes å omfatte:

- Anlegg og vedlikehold av fiskerihavner og farleder
- Bygging og tyngre vedlikehold av optisk navigasjonsinfrastruktur (fyr og merker).

Eiendommer, bygninger, lagerstasjoner, fartøyer, apparater, maskiner og annet utstyr med relasjoner til ovennevnte oppgaver forutsettes tillagt produksjonsenheten, som også ivaretar arbeidsgiveransvaret for personell tilknyttet de aktuelle produksjonsoppgaver.

Det forutsettes at Kystverkets ordinære organisasjon har det fulle produkt- og byggherreansvar, tildeles alle bevilgninger, innkrever alle gebyrer m v. Produksjonsenheten finansierer sin virksomhet (inklusive kapitalkostnader) gjennom inntekter av oppdrag for Kystverket og eventuelt andre oppdragsgivere. Produksjonsenheten skal styrke Kystverket som planlegger og byggherrre gjennom kompetanseoverføring. Etter flertallets oppfatning skal enheten arbeide for lavest mulig kostnad for Kystverket.

Muligheten for å oppnå økt kostnadseffektivitet vil på grunn av større handlefrihet på driftssiden være vesentlig bedre sammenliknet med dagens organisering. En vil videre kunne frigjøre administrativ kapasitet. Kostnadsbesparelser vil kunne oppnås ved å organisere produksjonsvirksomheten som en egen enhet, med tilhørende regnskaps- og styringssystemer og en mer bedriftsøkonomisk orientert ledelse.

Det er grunn til å anta at kapasiteten til å utøve forvaltnings- og myndighetsoppgaver vil øke, blant annet ved å omdisponere frigjort personell til slike oppgaver. Dette vil øke mulighetene for å delegere flere myndighetsoppgaver til Kystverket.

Organisering av deler av produksjonsvirksomheten i en egen enhet vil gjennom konkurranseutsetting gi incitamenter for økt kostnadseffektivisering. Dette forutsetter at produksjonsvirksomheten ledes, planlegges og drives bedriftsøkonomisk, og at regnskaps-, styrings- og rapporteringssystemet innrettes slik.

6.3.2 Alternative tilknytningsformer for produksjonsenheten

Utvalget ser for seg alternative måter å skille ut produksjonsenheten i Kystverket. Man kan se for seg at Kystverket beholdes som et ordinært forvaltningsorgan eller omgjøres til forvaltningsbedrift, og at produksjonsenheten beholdes i Kystverket, men som en egen regnskapsmessig adskilt enhet. Et slikt alternativ forutsetter utvidede fullmakter blant annet på økonomiske og personaladministrative områder.

Eventuelt kan produksjonsenheten skilles ut i en egen enhet, enten som en forvaltningsbedrift eller som et eget selskap. Ved å skille enheten ut som en forvaltningsbedrift vil driften være nettobudsjettert. Renter og avskrivninger vil bli belastet driftsbudsjettet til produksjonsenheten, og dette vil gi et riktigere bilde av de økonomiske resultatet.

Ved å skille produksjonsenheten ut i et eget selskap vil staten ved dette alternativet begrense sitt direkte ansvar for selskapets økonomiske virksomhet, som f eks innebærer at den vil kunne gå konkurs. Den vil i tillegg overta arbeidsgiveransvaret for personell tilknyttet de aktuelle produksjonsoppgaver. Produksjonsenheten vil bli drevet etter rene forretningsmessige kriterier og det vil bli stilt krav til avkastning og utbytte av statlig investert kapital.

6.3.3 Flertallets tilråding om produksjonsenhetens tilknytningsform

Kystverkutvalget, med unntak av Endre Kulleseid, foreslår at uansett valg av hovedmodell for Kystverket, bør det etableres en egen organisatorisk enhet i Kystverket som får ansvaret for utførelse av produksjonsoppgaver, slik som beskrevet foran. Denne produksjonsenheten foreslås direkte underlagt kystdirektøren. Produksjonsenheten foreslås finansiert (inkl. kapitalkostnader) gjennom inntekter av oppdrag for Kystverket og eventuelt andre oppdragsgivere. Det bør vurderes å innføre krav til avkastning av investeringer.

Utvalget har også vurdert en friere tilknytningsform for produksjonsenheten (statsaksjeselskap eller statsforetak), men flertallet har kommet til at den beste løsning nå vil være å beholde Kystverket som en enhet. Flertallet har i sin vurdering lagt vekt på at produksjonsenheten ikke vil bli så stor at det er hensiktsmessig å organisere den som et eget selskap. I tillegg vil det vesentlige av markedet for produksjonsenheten på kort sikt være staten ved Kystverket. Selskapet vil også kunne få en monopolstilling innen deler av markedet.

6.3.4 Mindretallets tilråding om produksjonsenhetens tilknytningsform

Utvalgets medlem Endre Kulleseid anbefaler at produksjons- og vedlikeholdsdriften i Kystverket skilles ut og organiseres som et statsaksjeselskap (statlig heleid aksjeselskap), helt adskilt fra forvaltningsdelen som det tilhører i dag. Dette innebærer at all produksjonsdrift og og vedlikeholdsdrift med personell og apparater, båter, maskiner og utstyr inngår i aksjeselskapet, og det legges inn nødvendig startkapital. Det ansettes høyt kvalifiserte ledere med den bakgrunn som kreves for å lede et selskap med maritim- og entrepenørvirksomhet.

6.3.5 Flertallets tilråding om organisasjonsmodell

Produksjonsenheten kan i prinsippet organiseres på to forskjellige måter. Ett alternativ kan være å skille ut produksjonsavdelinger både i Kystdirektoratet og ved hvert distriktskontor. I dette alternativet vil en få en regnskapsmessig og organisatorisk atskillelse i Kystdirektoratet og under hver distriktssjef. For øvrig vil ressursene, tilsatte og maskiner/fartøyer/-redskap være knyttet til de enkelte distrikter slik som ved dagens organisering. Dette vil opprettholde uklare kostnadsansvarsforhold blant annet for disponering av de nevnte ressursene, fordi disse disponeres på tvers av distriktsgrensene.

Fordelen med dette alternativet er at argumentet med å styrke Kystverkets kompetanse som planlegger og byggherre for de oppgaver som Kystverket har ansvar for, er enklest å gjennomføre i dette alternativet. Dette er den modell som er valgt i Statens vegvesen. Produksjonsvirksomheten ved det vegkontor som har den laveste omsetning, har imidlertid i 1998 større omsetning enn hele Kystverket. Dette betyr at de enkelte produksjonsenheter i Kystverket vil bli meget små og sannsynligvis svært sårbare med hensyn til rekruttering og stabilitet av kvalifisert ledelse og fagpersonell.

Det andre alternativet utvalget har vurdert er en samlet, sentral organisering av produksjonen, dvs Kystverkets bygg- og anleggsvirksomhet, direkte underlagt kystdirektøren. I dette alternativet vil en få en regnskapsmessig og organisatorisk atskillelse i Kystverket. Det vil bare være ett produksjonsregnskap i Kystverket, mens hvert distriktskontor bare har et myndighetsregnskap som i dag. Distriktssjefene vil få ansvaret for langt færre operative medarbeidere enn i dag, da viktige produksjonsressurser overføres til produksjonsenheten. Dermed blir det klarere ansvarsforhold for disponering av ressursene, kompetanseoppbygging for tilsatte osv. Ressursene, tilsatte og maskiner/fartøyer/redskap, vil fortsatt forbli i de geografiske distriktene hvor oppgavene utføres.

Dette alternativet er etter utvalgets mening mer effektivt med hensyn til følgende:

- Å utvikle og drive spesialutstyr (f eks redskap for utdypingsarbeider) som private virksomheter ikke finner det hensiktsmessig eller økonomisk forsvarlig å sitte med
- Å være et korrektiv i markedet på områder hvor konkurransesituasjonen ikke er god nok
- Å drive FOU på nytt utstyr og arbeidsmetoder for å effektivisere virksomheten
- Utvikling av landsdekkende fagmiljøer.

Det er en rekke forutsetninger for en slik samlet sentral organisering av produksjonsvirksomheten:

- Produksjonsregnskapet skal omfatte alle kostnader knyttet til produksjonen, og disse må belastes de enkelte utbyggings-, drifts- og vedlikeholdstiltak. På denne måten får en også frem de enkelte kostnader ved disse tiltakene.
- Produksjonsvirksomheten organiseres som en enhet direkte under kystdirektøren, klart regnskapsmessig atskilt fra forvaltnings- og myndighetsoppgavene i Kystdirektoratet.
- Distriktskontorene vil være forvaltnings- og myndighetsorganer inklusive planlegging av tjenesteyting og produksjonsoppgaver. Når det gjelder bygg- og anleggsvirksomheten vil distriktskontorene være bestiller og byggherre for Kystverkets oppgaver, mens produksjonsenheten og private entreprenører vil utføre produksjonsoppgavene.
- Produksjonsenheten skal ha det utøvende ansvar for produksjonsoppgavene inklusive produksjonsplanleggingen. For å utføre denne produksjonen kan produksjonsenheten benytte både egne og private ressurser. Private ressurser vil være maskiner, utstyr, varer, tjenester og underentreprenører.
- Produksjonsenheten skal kunne dokumentere konkurranseevne i forhold til det private marked på de områder hvor det er konkurranse. Dette vil på sikt være bestemmende for omfanget av egen produksjonsvirksomhet på disse områdene. Produksjonsenheten skal utføre sin virksomhet på byggherrens premisser gjennom å arbeide for en lavest mulig kostnad for byggherren. Produksjonsenheten skal i utgangspunktet dimensjoneres for Kystverkets fremtidige oppgaver. Dersom det er hensiktsmessig og økonomisk forsvarlig, bør enheten likevel kunne ta oppgaver innen sitt kompetanseområde for andre offentlige organer, og i spesielle tilfeller for private.
- Distriktskontorene vil ha ansvaret for å beskrive og bestille de arbeider som skal utføres, samt driftsform. De vil også ha ansvaret for byggherreoppfølging og for å dokumentere resultatene for ulike driftsformer overfor overordnet myndighet. Produksjonsenheten skal utføre oppdrag på bestilling fra distriktskontorene, og vil da ha et internt resultatansvar for disse oppgavene. Det vil være kystdirektørens ansvar å utvikle langsiktige strategier for bruk av egenproduksjon og å utnytte produksjonsapparatet, herunder sørge for kompetanseoverføring mellom produksjon og myndighet.

Det forutsettes at produksjonsenheten kjøper servicetjenester, blant annet på økonomi-/regnskap og personalforvaltning fra en av Kystverkets nåværende administrative enheter.

Det bør for øvrig vurderes hvorvidt det er behov for at hvert distriktskontor skal ha alle typer servicetjenester eller hvorvidt dette kan utføres for flere (alle) distrikter fra noen (ett) kontor. Kystverkutvalget har sett det som mulig at f eks gebyrinnkreving bør kunne foretas mer sentralisert enn det som i dag er tilfelle. Lønnsberegning etc for Kystverkets personell bør også kunne foregå på et sted.

Flertallets forslag til organisatorisk hovedstruktur for Kystverket er skissert i Figur 6.2.

Figur 6.2 Flertallets forslag til organisatorisk hovedstruktur for Kystverket

Flertallet foreslår at betegnelsen på nåværende distrikter/distriktskontorer endres til *regioner/regionkontorer*, og at distriktssjefens tittel endres til *regiondirektør*. Dette samsvarer bedre med begreper som brukes i andre statsetater, blant annet Fiskeridirektoratet, Luftfartsverket og Jernbaneverket. Dette flertallet viser for øvrig også til den nylig gjennomførte organisasjonsendring i Fiskeridirektoratet med underliggende enheter.

I samsvar med dette kan følgende nye betegnelser på Kystverkets distrikter være:

1. distrikt: Region sør- og østlandet
2. distrikt: Region vest-Norge
3. distrikt: Region midt-Norge
4. distrikt: Region Nordland

5. distrikt: Region Troms og Finnmark

Produksjonsenheten må ledes av en *produksjonsdirektør*, med teknisk og bedriftsøkonomisk ledelseskompetanse på høyt nivå og med solid erfaring fra ledelse av forretningsmessig virksomhet, fortrinnsvis innen entreprenørbransjen.

Oppgavene til en produksjonsenhet vil i stor grad være konsentrert til Midt- eller Nord-Norge. Produksjonsenheten må lokaliseres på et kommunikasjonsmessig sentralt sted, hvis mulig i tilknytning til et av distriktskontorene, som samtidig er tilstrekkelig attraktivt med sikte på rekruttering av høyt kvalifisert personell.

Kystverkutvalget finner grunn til å understreke at de operative enheter (arbeidslag, apparater, fartøyer) fortsatt vil drive sin virksomhet på de steder hvor arbeidsoppgavene til enhver tid finnes. Driftsrelaterte baser, lagre, verksteder osv må lokaliseres der hvor det er mest hensiktsmessig ut fra operative og kostnadsmessige forhold, uavhengig av hvor produksjonsenhetens «hovedkontor» etableres.

Utvalgets medlem Stein Angsund påpeker at det vil være naturlig å rekruttere en vesentlig del av de teknisk-administrative stillingene fra Kystdirektoratet. Ut fra dette bør produksjonsenhetens sentrale ledelse lokaliseres til Oslo.

Ved opprettelse av en produksjonsenhet vil en del stillinger organisatorisk bli flyttet fra Direktoratet og distriktskontorene til produksjonsenheten, mens personellet opprettholder nåværende geografiske tjenestested.

Kystverkutvalget har ikke sett det som sitt mandat - og har heller ikke hatt kapasitet til - å vurdere den interne organisering av de enkelte enheter i det fremtidige Kystverket. Dette må bli gjenstand for en mer detaljert organisasjonsplanlegging etter at tilknytningsform og hovedstruktur mv er bestemt av Stortinget.

Kystverkutvalget vil likevel peke på enkelte prinsipper og hovedtrekk som bør legges til grunn for en nærmere organisasjonsplanlegging.

Avdelingsstrukturen bør så vidt mulig være den samme i Kystdirektoratet og alle regionkontorer, for å sikre klare faglige kontaktlinjer. Med økt vekt på forvaltnings- og myndighetsoppgaver og styrking av kapasitet og kompetanse på disse områdene, bør det vurderes å organisere egne avdelinger for ekstern planlegging og forvaltning, både i Kystdirektoratet og ved hvert regionkontor. Kystverkutvalget har i tillegg pekt på at planlegging, byggherrefunksjon, drift av tjenester og kvalitetssikring av Kystverkets produkter bør samordnes bedre enn i dag. Dette kan tale for å slå disse sammen til en avdeling henholdsvis i Kystdirektoratet og ved hvert regionkontor.

Når det gjelder interne servicetjenester og administrative støttefunksjoner, bør også disse så vidt mulig organiseres på samme måte i Kystdirektoratet og i regionkontorene. Her kan det imidlertid bli større forskjeller mellom regionkontorene innbyrdes, dersom enkelte regionkontorer blir tillagt spesialiserte funksjoner som nevnt foran.

6.3.6 Mindretallets tilråding om organisasjonsmodell

Utvalgets medlem Endre Kulleseid går ikke inn for flertallets organisasjonsmodell, men anbefaler at Kystverkets organiseres etter modellen skissert i figur 6.3.

Figur 6.3 Mindretallets forslag til organisatorisk hovedstruktur for Kystverket

Kystverkutvalgets medlem Endre Kulleseid støtter ikke flertallets syn. Han går ikke inn for betegnelsen regionkontor og regiondirektør. Utvalgets mandat er ikke å vurdere endringer i nåværende struktur av distriktskontorene. Dette er for øvrig en stillingsbetegnelse som ikke blir brukt i sammenlignbare etater som driver med produksjon.

6.3.7 Forslag til funksjonsfordeling mellom de enkelte nivåer i Kystverket

Det er en rekke forutsetninger som må tilrettelegges for at en slik endring av tilknytningsform og organisasjonsmodell som flertallet anbefaler kan gjennomføres.

Kystverkvalgets medlemmer, med unntak av medlemmet Endre Kulleseid, mener at Kystverkets muligheter for utøvelse av forvaltnings- og myndighetsoppgaver må styrkes betydelig, for at etaten skal kunne ivareta sine samfunnsmessige og sektorfaglige funksjoner frem mot år 2010. Det er en viktig forutsetning at de økonomiske/administrative støttefunksjonene i Kystverket blir styrket og tilpasset

de nye oppgavene. Utvalgets medlem Endre Kulleseid vil understreke at det ikke kan brukes mer ressurser enn det vi oppnår i effektiviseringsgevinst ved å organisere produksjonen i en enhet, til å styrke planleggingen og forvaltningsfunksjonene ute på distriktskontorene. Økning av administrasjonen ut over dette vil være til skade for produksjonen, og det vil være lite tjenlig for samfunnet for øvrig. Han viser for øvrig til sin merknad i *"Utvalgets vurderinger og tilråding om overordnet tilknytningsform"* i kap. 6.2.2.

Flertallet av utvalget peker på at det generelt bør gjennomføres økt delegering av forvaltnings- og myndighetsoppgaver (inkl. planlegging/rådgiving) til regionkontorene. Dette krever en tilsvarende styrking av kapasitet og til dels av kompetanse i regionkontorene. Det bør foretas en konkret gjennomgang av aktuelle saksområder med sikte på slik delegering. Det bør her også vurderes om deler av Kystverkets oppgaver innen tjenesteyting, som f eks losformidling, bør kunne legges til færre enheter enn det som er tilfelle i dagens situasjon.

Medlemmet Endre Kulleseid viser til sin merknad under pkt 5.3.8.

Kystverkutvalget mener at Kystdirektoratets rolle som overordnet fagorgan og regionkontorenes (forslag til ny betegnelse: regionkontor/regiondirektør, se pkt 6.3.5) rolle som utøvende forvaltnings- og myndighetsorganer bør klargjøres og rendyrkes bedre enn i dag. Det er i denne forbindelse vesentlig å presisere at regionkontorene og Kystdirektoratet representerer to forvaltningsnivåer, hvor forvaltningssaker behandles henholdsvis i 1. og 2. instans.

Videre er det viktig å presisere at regiondirektørene rapporterer direkte til kystdirektøren. Kystdirektøren vil, av praktiske grunner, måtte delegere deler av sin daglige myndighetsutøvelse overfor regiondirektørene til avdelingsdirektørene i konkret angitte fagsaker.

Fakturering og innkassering av gebyrer er en funksjon som bør kunne sentraliseres til ett eller to regionkontorer. Salg av servicetjenester og administrative støttefunksjoner til produksjonsenheten bør skje fra ett regionkontor, dog avhengig av hvor produksjonsenheten lokaliseres.

Driftsansvaret for produksjonsenhetens operative baser/opplag kan også tenkes tillagt ett eller to regionkontorer.

Kystverkutvalget har ikke utarbeidet mer konkrete forslag i denne sammenheng, men tilrår at dette gjennomgås konkret i oppfølging av de endelige beslutninger om tilknytningsform og overordnet organisasjonsmodell.

6.4 Forslag til gjennomføringsplan

Utvalget har utarbeidet forslag til tidsplan for gjennomføring av en omorganisering av Kystverket. I vedlegg II er det gitt en skissemessig fremstilling av utvalgets forslag til gjennomføringsplan. Etter et flertall av utvalgets oppfatning bør det kunne foretas en prinsippbeslutning om omorganisering av Kystverket i løpet av høsten 1999. Før en omorganisering kan gjennomføres må Kystverket gjennomgå en tilretteleggelses- og forberedelsesfase med sikte på at omorganisering kan skje fra 1.januar 2001. I denne tilretteleggelsesfasen må det utvikles et nytt styringssystem, sammen med en videreutvikling av økonomisystemet i Kystverket, i tråd med det arbeidet som nå er påbegynt. Flertallet av utvalget er videre av den oppfatning at de tiltak som er foreslått i BRA-rapporten uansett må kunne iverksettes så snart som mulig, i den grad disse tiltakene ikke strider mot det som Kystverkutvalget foreslår i denne rapporten.

Utvalget er av den oppfatning at den nye organisasjonsmodellen bør evalueres etter 3 år. Utvalget vil peke på de store endringene som skjer med hensyn til statlig organisering og statlig virkemiddelbruk, ikke minst som følge av økt grad av konkurranseeksponering og krav om mer effektiv drift.

Spesielt vil utvalget peke på muligheten for at man i fremtiden vil måtte foreta mer markerte skiller mellom overordnet statlig styring og myndighetsutøvelse på den ene siden og statlig tjenesteproduksjon på den andre siden. Etter utvalgets mening er disse områdene av så forskjellig karakter at det er både nødvendig og hensiktsmessig å organisere og styre dem på ulike måter.

Utvalget vil peke på at utredningen har dokumentert at Kystverket i det vesentlige er å betrakte som en samferdselsbedrift som har grenseflater mot flere statlige virksomheter. På den faglige siden dreier det seg om sjøfartsmyndighetene, forsvaret, kartmyndighetene og veimyndighetene. På den tjeneste- og produksjonsrettede siden har Kystverket grenseflater mot samferdselsetatene. Kystverket vil også kunne bli eksponert for økt konkurranse fra private aktører.

Utvalget viser videre til at en vesentlig del av Kystverkets virksomhet tradisjonelt har vært og fortsatt er av stor betydning for fiskerinæringens rammebetingelser. Utbygging av havner og farleder og andre tiltak for å legge forholdene best mulig til rette for rasjonell og sikker sjøtrafikk langs norskekysten har vært og er vesentlig for at fiskerinæringen er blitt en av våre viktigste eksportnæringer. Ved fastleggelse av Kystverkets arbeidsoppgaver i årene som kommer, sammen med organisatoriske og andre rammer for etatens virksomhet, er det vesentlig å sikre at slike fiskeripolitiske hensyn fortsatt vil bli ivaretatt på en god måte.

Utredningen viser også at kystverkmyndighetene i andre land er til dels organisert på andre måter enn i Norge. Det vil derfor være hensiktsmessig å se nærmere på om dette skyldes særegne forhold knyttet til de enkelte land eller andre forhold.

Når det særskilt gjelder Kystverkets organisatoriske tilknytning til overordnet forvaltningsmyndighet, vil utvalget peke på at endringer i den nåværende ordning vanskelig kan tenkes uten at dette også vil måtte få virkninger for arbeidsdelingen mellom ulike departementer.

6.5 Fellesutnyttelse av statlige produksjonsressurser

Kystverket har egne produksjonsressurser med spisskompetanse innen utdypnings- og mudringsarbeider. I tillegg er det endel ressurser som nyttes til bygging og vedlikehold av landanlegg som moloer etc.

I forbindelse med utdypings- og mudringsarbeider utfører kommuner og private slike arbeider. I tillegg til kommuner og private har også Statens vegvesen endel utdypnings- og mudringsarbeider i forbindelse med bygging og vedlikehold av ferjeleier, samt en del utdypingsarbeid i forbindelse med bruarbeider. Kystverket har tatt opp spørsmålet om å gå inn på dette markedet.

Med hensyn til bygging og vedlikehold av landanlegg, kaier, moloer, etc har Statens vegvesen den samme kompetansen, og etaten har også et større volum av slike arbeider enn kystverket. Samtidig har vegvesenet et apparat som er lokalisert i hele land og drift og vedlikehold av slike anlegg.

Kystverkutvalget mener at det vil være rasjonelt og økonomisk fordelaktig med et samarbeid om disse oppgavene mellom de statlige produksjonsressursene innen Kystverket og Statens vegvesen. Utvalget foreslår at det inngås avtale mellom

etatene at Kystverkets produksjons ressurser på utdypning- og mudringssiden kan nyttes for oppgaver på vegsiden, og at Vegvesenets produksjonsressurser på landsiden kan nyttes for oppgaver innen bygging og vedlikehold av kaier, moloer etc der hvor dette er økonomisk rasjonelt av hensyn til mannskaps- og maskindisponering i etatene.

Kapittel 7

Økonomiske og administrative konsekvenser

Generelt

Kystverkutvalgets vurderinger og tilrådinger om fremtidig tilknytningsform og organisering av Kystverket fremgår av kapitlene 5 og 6.

Utvalgets flertall tilrår at Kystverket omorganiseres til en forvaltningsbedrift og at produksjonsvirksomheten organiseres som en egen enhet i forvaltningsbedriften. I forhold til dagens styringssystem som er preget av relativ sterk detaljorientert virkemiddelstyring fra overordnet myndighet, vil et klarere organisatorisk skille mellom forvaltning og drift legge forholdene bedre til rette for en overordnet styring med mer vekt på prinsipielle og strategiske valg. Dette vil være en rammestyring basert på videreutvikling av målstyrings- og resultatrapporteringssystemet. Med et klarere og mer overordnet styringssystem vil Kystverket i større grad kunne konsentrere seg om de mer administrative og driftsmessige oppgavene. En konsekvens av dette vil være at Kystverkets rolle blir tydeligere definert som fagorgan. Flertallet mener dette vil legge til rette for en bedre overordnet styring og høyere effektivitet.

Et mindretall foreslår at produksjonsvirksomheten skilles ut i et selvstendig statlig A/S mens forvaltnings- og myndighetsvirksomheten forblir i Kystverket som forvaltningsorgan. De styringsmessige konsekvensene av dette forslaget vil ikke avvike nevneverdig fra flertallets forslag. Overordnet myndighet vil imidlertid i dette alternativet ha enda mindre mulighet til å styre produksjonsvirksomheten enn i forhold til forvaltningsbedriftalternativet.

Økonomiske konsekvenser

Et flertall av Kystverkutvalget legger til grunn at det også i fremtiden vil være ønskelig å videreføre Kystverket som et samlet offentlig organ med både forvaltningsrettet virksomhet og produksjonsoppgaver.

Det er flertallets forutsetning at en slik omorganisering bør kunne gjennomføres innenfor rammen av de netto bevilgningsrammer som Kystverket disponerer i dag. I en overgangsperiode vil det imidlertid oppstå merkostnader knyttet til en slik omorganisering både i Fiskeridepartementet og Kystverket gjennom behov for utvikling av nye styrings- og økonomistyringssystemer og behov for en nærmere og mer konkret organisasjonsgjennomgang i selve Kystverket. Utvalget har fokusert på spørsmål av mer overordnet og prinsipiell karakter, slik at de mer konkrete økonomiske konsekvensene må utredes nærmere i den videre prosessen. Merkostnadene som følge av en omorganisering må imidlertid vurderes opp mot de effektiviseringsgevinster som kan oppnås på noe sikt.

Et mindretall av utvalget bestående av representanten Endre Kulleseid foreslår å opprettholde Kystverket som et ordinært forvaltningsorgan, men at den konkurranseutsatte produksjonsvirksomheten skilles ut i et statlig akseselskap. Dette vil gi et klart og tydelig skille mellom de mer produksjonsrettede oppgavene og forvaltningsoppgavene og vil etter representanten Endre Kulleseids oppfatning medføre store effektiviseringsgevinster.

Ved etablering av produksjonsenheten som et statlig A/S vil en i tillegg til de temporære omstillingskostnadene også måtte påregne noe større samlede administrative kostnader på sikt da en slik løsning forutsetter at produksjon-

senheten må etablere en egen administrativ funksjon atskilt fra Kystverkets administrasjon.

Budsjettkonsekvenser

I forhold til dagens budsjettkapittelstruktur med 5 utgifts- og inntektskapitler vil Kystverket ved flertallsforslaget som forvaltningsbedrift bli budsjettert under et budsjettkapittel under kapittelserien 2445-2490 statens forretningsdrift i statsbudsjettet. Kystverkets driftsinntekter og driftsutgifter vil bli nettobudsjettert under en ny utgiftspost 24 Driftsresultat. Det vil videre kunne være mulig å avsette overskudd på fond. Dette innebærer at Kystverket helt eller delvis kan beholde sitt overskudd, men at Kystverket har ansvar for å dekke eventuelt driftsunderskudd ved tilbakeføring fra fond. Dermed vil for eksempel lostjenestens kostnader og inntekter kunne balanseres på noe lenger sikt enn det som er kravet i dag. Kystverket vil likevel ikke kunne utvide sin aktivitet ubegrenset slik at det bryter med bindende forutsetninger fastsatt av overordnede myndigheter.

Utvalget er av den oppfatning at prisene på de tjenestene som Kystverket utfører for andre fortsatt skal fastsettes av overordnet myndighet gjennom fastlegging av kystgebyr, losgebyr og gebyr på trafikksentralene. Utvalget anbefaler imidlertid at mulighetene for økt grad av ekstern finansiering gjennom utvidelse av dagens gebyrer og eventuelt innføring av nye gebyrer for bruk av Kystverkets tjenester vurderes nærmere.

Kystverkets investeringer vil fortsatt som i dag være ført opp brutto i statsbudsjettet. Kystverkets driftsbudsjett vil imidlertid bli belastet med avskrivninger og renter av investert kapital som også vil inngå i statens kapitalregnskap med oppstilling av Kystverkets balansetall. I denne forbindelse må det utarbeides en åpningsbalanse for Kystverket.

Budsjettmidlene vil i sin helhet bli disponert av forvaltningsenheten i Kystverket. Dette gjelder uansett om den etablerte produksjonsenheten organisatorisk er en del av Kystverket eller skilt ut som eget selskap. Forvaltningsenheten vil kjøpe produksjonsoppgavene av produksjonsenheten. I modellen med Kystverket som en samlet forvaltningsbedrift vil dette skje ved en form for intern fakturering.

Ved å organisere produksjonsenheten som et eget statlig selskap må det fastsettes en åpningsbalanse for selskapet. Selskapet vil være finansiert ved at staten skyter inn egenkapital og lån over 90-poster på statsbudsjettet. Statens økonomiske ansvar vil være avgrenset til aksjekapitalen og det statlige lånet.

Organisering

Kystverkutvalget har lagt til grunn at dagens regionale organisering med fem distriktskontorer opprettholdes. Den forvaltningsmessige virksomheten vil fortsatt ligge ved Kystdirektoratet og distriktskontorene.

En stor del av Kystverkets aktivitet er av driftsorientert karakter. Et flertall av Kystverkutvalget foreslår et det opprettes en egen produksjonsavdeling der ledelses-/stabsfunksjonen blir samlokalisert med et av distriktskontorene. Ut fra oppdragsmengde synes lokalisering i Midt- eller Nord-Norge å være mest naturlig. Den nye produksjonsenheten blir organisert som en enhet underlagt kystdirektøren. De operative delene av produksjonsavdelingen, arbeidslagene og maskinforvaltningen, vil fortsatt være lokalisert ute i distriktene der oppgavene utføres. Da forvaltningsfunksjonen er forutsatt lagt til distriktskon-

torene, som nå, vil distriktskontorene ha byggherrefunksjonen. Distriktskontorene vil imidlertid gjennom budsjettdisponeringsmyndigheten ha det totale resultatansvaret som i dag, men ansvaret for produksjonen i egenregi vil bli overført til en ny organisatorisk enhet.

Mindretallets forslag om utskilling av produksjonsvirksomheten til et statlig A/S vil innebære at maskiner og mannskap blir overført til denne enheten.

Dette vil innebære at produksjonsvirksomheten blir et heleid statlig selskap med status som selvstendig rettssubjekt direkte underlagt Fiskeridepartementet. Denne virksomheten vil få en selvstendig stilling med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi. Staten vil ved dette alternativet begrense sitt direkte ansvar for selskapets økonomiske virksomhet, og i praksis vil dette kunne bety at denne virksomheten vil kunne gå konkurs hvis den over tid ikke er konkurransedyktig i markedet. Staten vil styre virksomheten fra eierposisjon gjennom generalforsamlingen. Det må opprettes et eget styre for virksomheten. Riksrevisjonens myndighet vedrørende statlig A/S er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger. Forvaltningsloven og offentlighetsloven vil ikke gjelde for denne virksomheten. De ansatte vil ikke være statstjenestemenn. Selskapet vil kunne skaffe sine inntekter i markedet, samtidig som statlige bevilgninger i form av tilskudd eller såkalte «kjøp» av tjenester eller produkter er mulig. Selskapet vil bli medlem i NAVO (Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning).

Distriktskontorenes rolle

Med utgangspunkt i at Kystverkets administrative enheter regionalt er små og sårbare fagmiljøer, vil utvalget anbefale at det foretas en gjennomgang av Kystverkets forvaltningsmessige virksomhet og av de administrative støttefunksjonene med sikte på å få til en større grad av spesialisering av disse funksjonene på regionalt nivå. Dette vil styrke de enkelte faglige miljøene ved distriktskontorene og gjøre disse miljøene mindre sårbare ved vakanser. Eksempelvis kan dette skje ved at hvert enkelt distriktskontor får et utvidet styrings- og koordineringsansvar for operative funksjoner som f eks losformidlingen, trafikksentraltjenesten, fyrvedlikehold og havnetjenesten. I tillegg til dette kan enkelte administrative støttefunksjoner sentraliseres til et distriktskontor. Eksempler på en slik sentralisering kan være lønnsutbetalinger, føring av personalregistre, gebyr- og inkassoinnkrevinger og visse planfunksjoner.

Distriktskontorene får, uansett flertalls- eller mindretallsforslag, et redusert ansvarsomfang i og med at ansvaret for produksjonsvirksomheten overføres til en ny produksjonsenhet. Således blir personalansvaret redusert for det enkelte distriktskontor. Distriktskontorene vil imidlertid fortsatt ha ansvaret for all myndighets- og forvaltningsvirksomhet på regionalt nivå herunder planlegging og byggherrefunksjonen og kjøp av produksjonstjenestene av produksjonsenheten. Bevilgningene vil således bli kanalisert gjennom distriktskontorene.

Interne administrative konsekvenser

Kystverkutvalgets flertall vil understreke at det er en klar forutsetning at Kystverket utvikler den nødvendige styringsmessige kompetanse og kapa-

sitet før det gjennomføres et organisatorisk skille mellom forvaltning og drift kombinert med at Kystverket får en friere tilknytningsform som forvaltningsbedrift. Flertallets hovedkonklusjon slik den her er beskrevet er derfor av mer prinsipiell og langsiktig karakter. Flertallet er innforstått med at Kystverket må videreføre sitt interne administrative utviklingsarbeid et godt stykke for å styrke både kapasitet og kompetanse innen økonomistyring og planlegging før slike endringer av tilknytningsform og organisasjon kan gjennomføres.

Personellmessige konsekvenser

Stillingshjemmelsystemet er opphevet for statlige virksomheter og Kystverket selv får nå bestemme sin egen bemanning. Stillinger av organisatorisk karakter på meget høyt nivå skal fortsatt forelegges overordnede myndigheter.

En opprettelse av en ny produksjonsenhet utenfor distriktskontorene vil måtte få visse stillingsmessige og personellmessige konsekvenser for dem som arbeider innen planlegging, styring og ledelse av dette området. De vil bli overført til den nye enheten. Dette vil omfatte omlag 12-15 personer. Dette gjelder uansett om flertallets eller mindretallets løsning velges.

Utvalget vil anslå at en ny produksjonsenhet, innenfor en forvaltningsbedrift eller som et statlig A/S, samlet vil omfatte omlag 300 årsverk. Utvalget antar imidlertid at de fleste av medarbeiderne til den nye produksjonsenheten vil bli overført fra Kystverket. De operative enhetene med arbeidslag og maskiner vil i hovedsak være disponert slik de er i dag. For nærmere oversikt over personell og ressurser, se vedlegg I.

Spesialisering av distriktskontorenes forvaltningsmessige- og administrative oppgaver vil kunne gjennomføres over tid uten at det får store personellmessige konsekvenser for de ansatte. En antar at slik spesialisering kan gjennomføres skrittvis.

Flertallet av Kystverkutvalget foreslår at Kystverket skal bli en forvaltningsbedrift hvilket innebærer at Kystverket fortsatt skal ha formell status som et forvaltningsorgan der de ansatte har status som tjenestemenn med de rettigheter det innebærer.

Mindretallets forslag om at produksjonsvirksomheten til Kystverket omdannes til et statlig A/S vil ha direkte konsekvenser for de ansatte som vil ha produksjonsenheten som arbeidsgiver ved at de ansatte ikke lenger vil være definert som statstjenestemenn. De vil derfor ikke bli omfattet av tjenestemannsloven og de statlige tariffavtalene, men av arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov og egne tariffavtaler.

Forholdet til brukerne og andre samarbeidsorganer

Kystverkutvalget forutsetter at forvaltnings- og planleggingsfunksjonene på distriktskontornivå blir opprettholdt som i dag. Dette innebærer at de organisatoriske endringsforslagene, uansett flertallets eller mindretallets forslag, ikke vil ha noen nevneverdige konsekvenser for forholdet til brukerne og til andre offentlige samarbeidsinstitusjoner som f eks fylkeskommunen. Disse vil som tidligere kun forholde seg til Kystverkets forvaltning- og myndighetsenheter.

Vedlegg 1

Kystverkets ressurser

Materiell

Kystverkets produksjonsmateriell består av flytende og landbaserte redskapsenheter, slik som fartøy, lektere, utdypingsenheter, borerigger, lastebiler, dumpere, gravemaskiner mm. Disse fartøyene og redskapsenhetene er i utgangspunktet knyttet opp til sine respektive fagkapitler i statsbudsjettet (havnetjenesten, fyrtjenesten og lostjenesten). I praksis blir imidlertid en del av redskapene, særlig fartøyene, benyttet på tvers av kapittelgrensene, for eksempel ved at enkelte av fyrtjenestens fartøyer i kortere eller lengre perioder «lånes ut» og benyttes i havnetjenesten eller vice versa. Det forekommer også at man i lostjenesten benytter fyrtjenestens fartøy til oppseiling av sertifikater for statslosene.

Videre vil det være situasjoner der fartøy og/eller redskapsenheter i kortere eller lengre perioder ikke er i operativ drift grunnet forhold som driftsstans, verkstedopphold eller midlertidig behovsbortfall. I sistnevnte tilfelle vil fartøyet/enheten bli lagt i opplag. Dersom behovsbortfallet blir av permanent karakter, blir enheten avhendet.

Nedenstående oppstilling over Kystverkets materiellressurser når det gjelder fartøy og red-skapsenheter er knyttet opp til det budsjettkapittel materiellet hører inn under, og sier intet om i hvilken tjenestegren fartøyet/redskapen faktisk benyttes per i dag. Anvendelsen av materiellet vil variere på kort og lengre sikt avhengig av den til enhver gjeldende situasjon og behov. Oppstillingen gir m a o en oversikt over det materiell Kystverket eier, uavhengig av om og hvor det er i operativ drift. Det er imidlertid gitt enkelte kommentarer i tilknytning til oppstillingen der det per i dag er forskyvninger av mer langsiktig karakter.

Det viktigste *materiell* som Kystverket disponerer kan etter dette stilles opp slik:

Havnetjenesten

8 fartøyer, hovedsakelig slepebåter (tre av disse ligger for tiden i opplag)

8 utdypningsenheter (mudderapparater, borerigger o l.)

27 transport-, lager- og mudderlektere (hvorav én er under ombygging til utdypingsenhet.

7 av de resterende 26 ligger for tiden i opplag)

Diverse landbasert anleggsutstyr (lastebiler, gravemaskiner, borerigger o l.)

Lostjenesten:

32 losfartøy (inklusive 2 stk. under bygging).

Av disse er 10 fartøy reservebåter som ikke er i daglig drift, men som settes inn ved behov, feks ved havarier, verkstedopphold eller annen driftsstans.

Behovet for antall reservefartøy vurderes fortløpende, og eventuelt overflødig materiell avhendes.

Fyrtjenesten:

17 fyrfartøy (vedlikeholdsfartøy, forsyningsfartøy, merkefartøy).

1 fartøy er for tiden utlånt til havnetjenesten på langsiktig basis, og 2 ligger i opplag, hvorav 1 nyttes etter behov til oppseiling av sertifikater for statslosene.

I tillegg kommer følgende faste og flytende stasjoner/installasjoner:

31	bemannede fyrstasjoner
79	ubemannede fyrstasjoner
23	radiofyr
12	DGPS-stasjoner
63	Racon-anlegg
4.080	fyrlykter og lanterner
60	lysbøyer
13.490	faste merker
2.000	flytende merker
85	anlegg for indirekte belysning (flomlys)

6	administrasjonsbygg for direktoratet og distriktskontorene
3	trafikksentraler (Horten, Brevik og Fedje)
30	losstasjoner/losvakthus (herunder losformidlingssentraler)
8	lagerstasjoner tilknyttet havne- og fyrtjenesten
750	fiskerihavneanlegg
70	mindre eiendommer tilknyttet fyrlykter, radiofyr, opplag, tåkesignaler m.m.
800	festeforhold tilknyttet fyrlykter

Ytterligere en trafikksentral er under prosjektering på Kvitsøy.

Personell

Den operative del av etaten består av følgende personellgrupper (besatte stillinger per 1. november 1998):

Ingeniører, oppsynsmenn og arbeidere i havnetjenesten (kap. 1064)	: 107
Fyrmestere og fyrbetjenter (kap. 1065)	: 100
Vedlikeholdspersonell (fartøymannskap/arbeidslag) i fyrtjenesten	: 172
Statsloser, losbåtførere, losformidlere, losoldermenn og administrative stillinger i lostjenesten	: 434
Trafikkledere	: 40

Kystadministrasjonen omfatter Kystdirektoratet og de fem distriktskontorene med til sammen i underkant av 190 stillinger. Totalt er det i underkant av 1.050 faste stillinger knyttet til Kyst-verkets virksomhet.

V e d le g g 2

Kystverkets tilknytningsformer

Kystverkets tilknytningsformer- mulig utvikling

Figur 2.1 Mulig utvikling

Figur 2.2 Oversiktsdiagram - alternative løsninger