



DET KONGELIGE
FISKERIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 13

(2000-2001)

Om organisering av Kystverket

Tilråding fra Fiskeridepartementet av 1. desember 2000, godkjent i statsråd samme dag.

1 Bakgrunn

Kystverket er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Fiskeridepartementet, med ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av fiskerihavner, farleder, fyr- og merkeinstallasjoner, lostjenesten og trafikk-sentraltjenester. Virksomheten omfatter også forvaltningsoppgaver i tilknytning til lover og regelverk for havner, farleder og losplikt. Kystverket består av Kystdirektoratet, som ligger i Oslo, og 5 distriktskontorer med underliggende operative enheter lokalisert til Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg.

I St.meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport ble det fremholdt: «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 utvalg i oktober 1997, som avga innstilling 15. februar 1999. Innstillingen er utgitt i NOU 1999:5 Det nye Kystverket. Denne følger som uttrykt vedlegg. Utvalget kom fram til at mer fleksible rammevilkår kombinert med at den overordnede styringen bør bli mer rettet mot målstyring og resultatoppfølging, vil gi Kystverket større ansvar og muligheter for å drive effektivt. Utvalgets flertall legger til grunn at det er 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. Et medlem ønsket at produksjonsenheten skulle skilles ut som statlig AS. Et annet mindretall tok ikke stilling til styringsmodell.

2 Sammendrag

Regjeringen ønsker på denne bakgrunn å omorganisere Kystverket. Det foreslås at etaten gjøres om til en forvaltningsbedrift. Produksjonsenheten skilles ut som en egen enhet, og organiseres på ett sted. Enheten vil sortere direkte under Kystdirektøren.

Lostjenesten beholdes som en del av forvaltningsbedriften. Det vises i denne forbindelse til St.meld. nr. 47 (1998-99) Om evaluering av losplikt- og losgebyrsystemet, der det varsles en rekke utredninger knyttet til virksomheten. Regjeringen ønsker at disse utredningene skal være fullført før en tar stilling til en eventuell ytterligere utskillelse av lostjenesten som egen enhet eller som eget selskap. Det vil imidlertid bli foreslått i statsbudsjettet at det blir innført et eget reguleringsfond for lostjenesten, slik at inntekter og utgifter kan balanseres ut over det enkelte budsjettår. Det vises i denne forbindelse til Budsjett-innst. S. nr.13 1999-2000, hvor departementet bes vurdere opprettelsen av et slikt fond.

Fyr- og merketjenesten beholdes som en del av forvaltningsbedriften. Bygging og tyngre vedlikehold av fyr og merker vil bli del av produksjonsenheten. Det legges vekt på at omorganiseringen av etaten skal sikre at plan- og forvaltningsoppgavene styrkes i forvaltningsbedriften. Også økonomifunksjonen må styrkes og effektiviseres ved at funksjonene sentraliseres. Effektive budsjett- og økonomistyringssystemer er avgjørende for utøvelsen av virksomheten i Kystverket. Trafikksentraltjenestene vil likeledes beholdes og videreføres som i dag i forvaltningsbedriftsmodellen.

3 Bakgrunnen for dagens etat

Bakgrunnen for dagens struktur i Kystverket er utførlig beskrevet i NOU 1999:5 Det nye Kystverket. I St.meld. nr. 66 (1971-72) ble det lagt fram forslag om samordning av Havnedirektoratet, Fyrdirektoratet og Losdirektoratet. Stortinget sluttet seg til forslaget, jf. Innst. S. nr. 185 (1972-73). Sammenslåingen av de tre direktoratene ble gjennomført fra 1. juli 1974. I St.meld. nr. 105 (1976-77) ble det fremmet forslag om Kystdirektoratets distriktsorganisasjon. Det ble konkludert med å foreslå en distriktsorganisasjon for Kystverket basert på 5 distrikter. Distriktskontorene ble foreslått lokalisert til Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 426 (1976-77). Kystdirektoratet er lokalisert i Oslo.

I 1992 nedsatte den daværende regjering et interdepartementalt utvalg - «Kystforvaltningsutvalget». Formålet med utvalget var å gjennomgå statens totale ressursbruk og ressursbehov langs kysten, samt å legge fram forslag som kunne bidra til en bedre utnyttelse av de samlede ressurser. Utvalget konkluderte blant annet med at det kunne være hensiktsmessig med en bedre samordning av Kystdirektoratets og Sjøfartsdirektoratets virksomhet gjennom en organisatorisk samordning. En hurtigarbeidene arbeidsgruppe ble nedsatt for å vurdere spørsmålet om en bedre samordning. Den konkluderte med at direktoratene arbeidet med ulike virkemidler inn mot 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. Konklusjonen var derfor at framtidig organisering burde bygge på nåværende direktorater. Konklusjonene og tilrådingene fra Kystforvaltningsutvalget og arbeidsgruppen ble behandlet i St.prp. nr. 1 (1993-94), hvor det blant annet er uttalt:

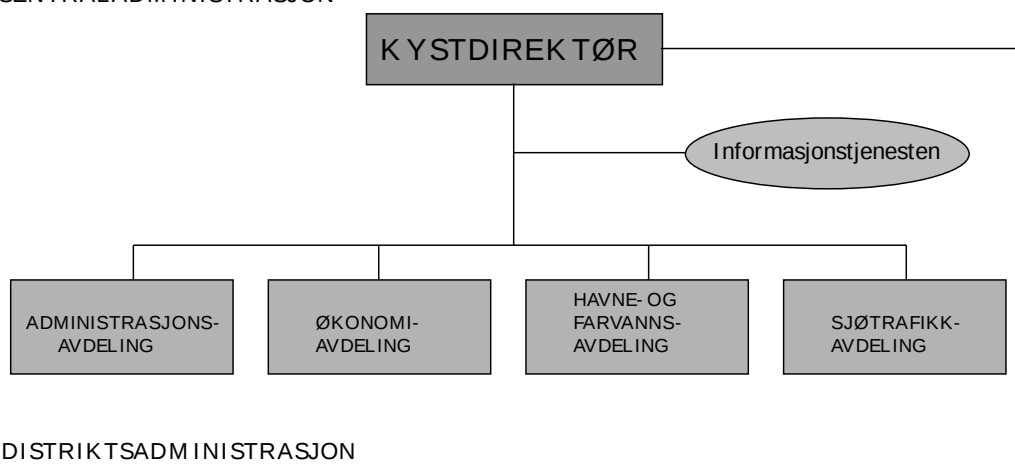
«Kystdirektoratet fremmet i 1992 forslag om omorganisering av Kystdirektoratet/Kystverket. Fiskeridepartementet stilte spørsmålet i bero inntil Kystforvaltningsutvalgets forslag om organisatorisk samordning med Sjøfartsdirektoratet ble avklart. I samsvar med tilrådingen fra Kystforvaltningsutvalget har 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 Budsjettinnst. S. nr. 14 (1993-94) ingen merknader til dette.

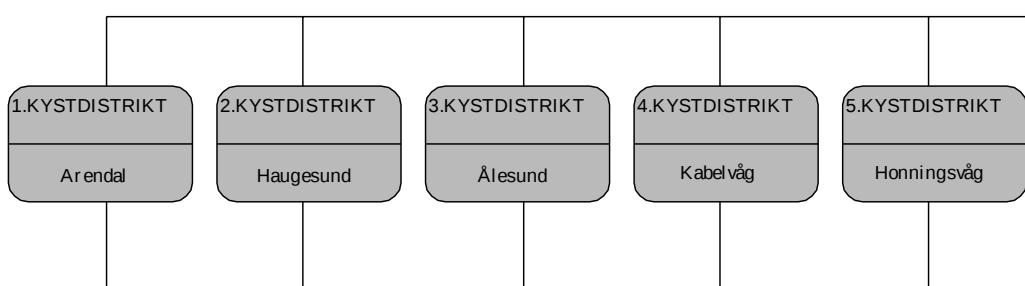
4 Nåværende organisasjonsstruktur

Kystverket er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Fiskeridepartementet. Etatens organisasjon består av Kystdirektoratet i Oslo og 5 underliggende distriktskontorer med egne operative enheter. I figur 4.1 framkommer organisasjonsstrukturen.

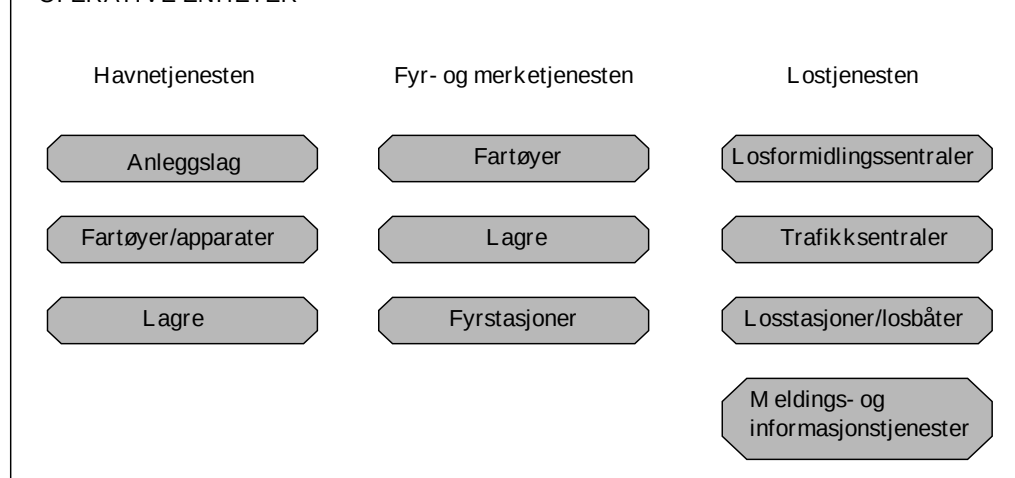
SENTRALADMINISTRASJON



DISTRIKTSADMINISTRASJON



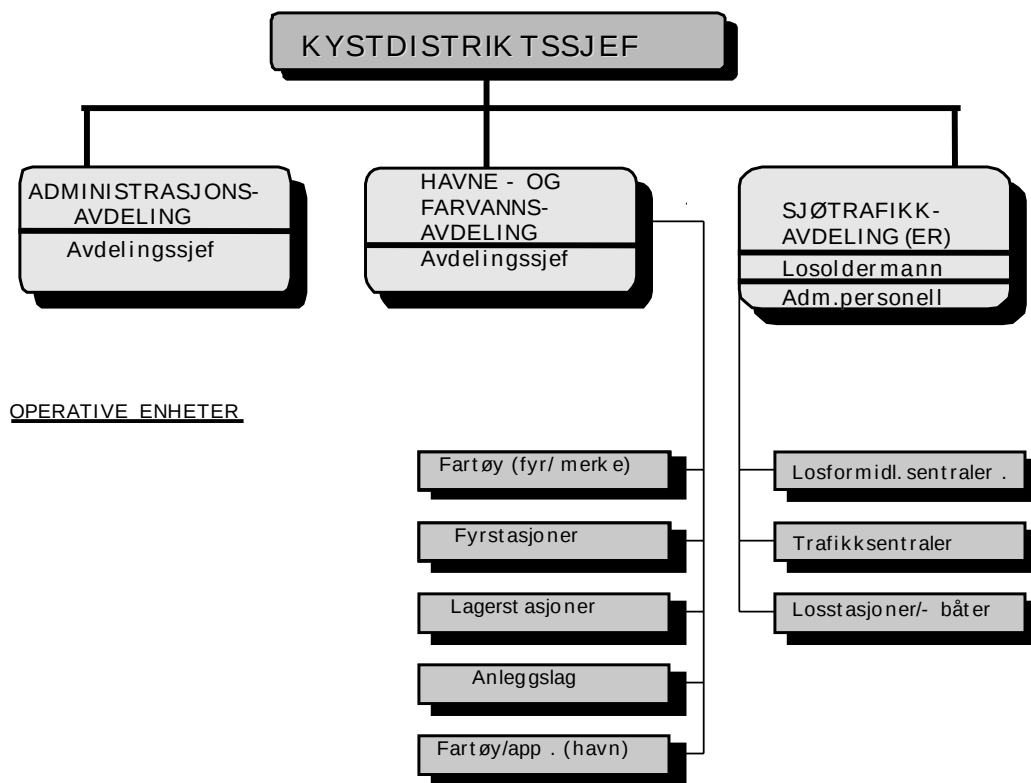
OPERATIVE ENHETER



Figur 4.1

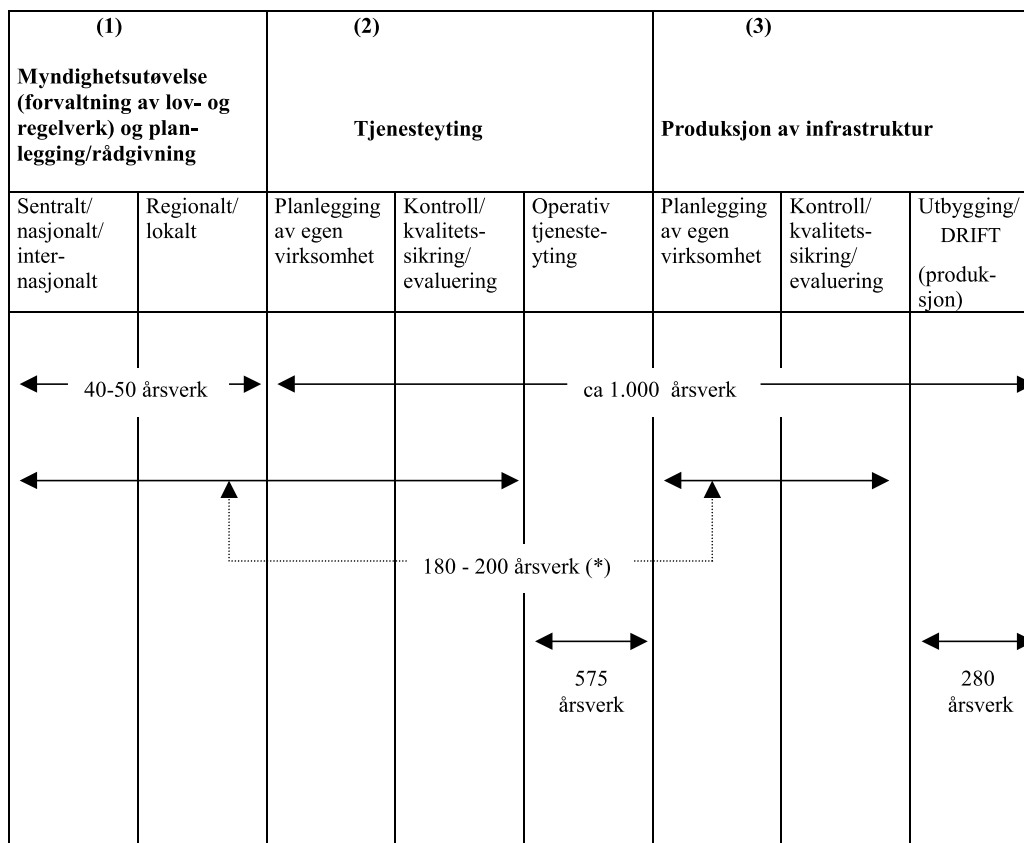
Kystdirektøren er øverste leder av Kystverket. Hvert av distriktskontorene ledes av en kystdistriktssjef, som har ansvaret for den daglige ledelse av dis-

triktskontoret og de underliggende enheter og anlegg. Distriktskontorenes organisasjon er vist i figur 4.2.



Figur 4.2

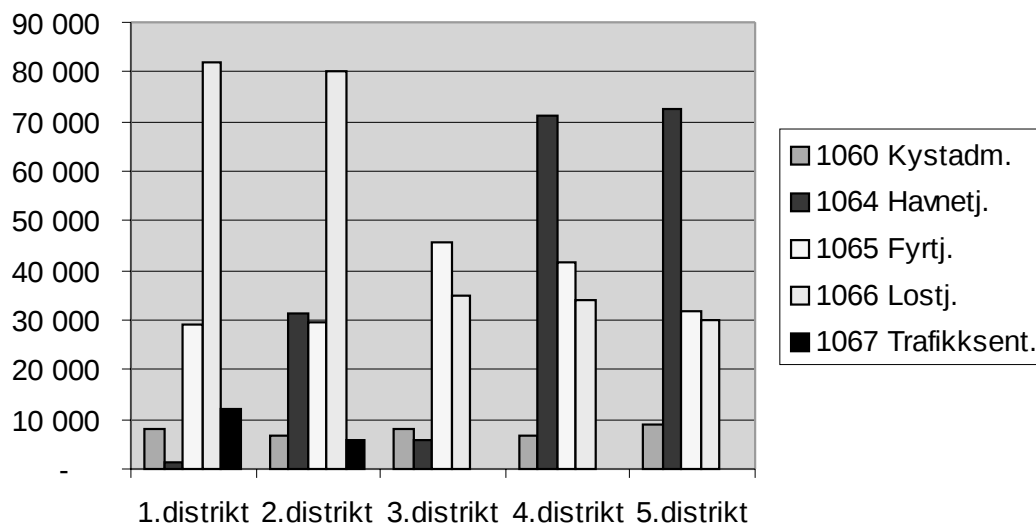
Organisatorisk er Kystverket et ordinært forvaltningsorgan, men den alt overveiende delen av etatens ressurser går imidlertid til produksjon av infrastruktur og tjenester for skipsfarten, fiskeflåten og andre brukere av kystsonen. Ressursene til å ivareta ordinære forvaltningsoppgaver er begrenset. Kystverkets oppgavestruktur og ressursbruk regnet i årsverk er vist i figur 4.3.



Figur 4.3 Kystverkets oppgavestruktur og ressursbruk i hovedtrekk, regnet i årsverk (1997)

* Disse årsverkene dekker også oppgavene forbundet med de tekniske og administrative støttefunksjonene.

Det er store forskjeller i oppgavestrukturen mellom distriktskontorene. I de to nordligste distriktene er fiskerihavneutbygging dominerende, mens det i de sørlige distrikter er større tyngdepunkt rettet mot lostjenester og trafikk-sentraltjenester. I figur 4.4 vises fordelingen av budsjettmidlene mellom distriktskontorene fordelt på budsjettkapitlene i 1999.



Figur 4.4 Fordeling av budsjettmidler mellom distriktskontorene fordelt på budsjettkapitlene i 1999.

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. Utfordringen er å sikre god framkommelighet og lavest mulige transportkostnader i alle deler av landet, samtidig som hensynet til et godt miljø og høy sikkerhet blir ivaretatt. Det overordnede mål er dermed å bidra til verdiskapning, vekst, sysselsetting, næringsutvikling og bosetting innenfor kravene til bærekraftig utvikling.

Kystverkets totale virksomhet er i dag samlet innenfor samme organisasjon med til dels uklare skiller mellom oppgavetypene. Det er samme styringssystem som gjelder for hele virksomheten. For å nå etatens mål er virksomheten delt i 3 hovedområder, forvaltning, tjenesteyting og produksjon. I 1999 ble over 91 prosent av etatens samlede ressurser (i kroner) brukt til produksjon av infrastruktur og tjenesteyting, (ca. 850 årsverk). Til forvaltning ble det brukt ca. 2 prosent av Kystverkets samlede ressursbruk regnet i kroner (ca. 40 til 50 årsverk).

5 NOU 1999:5 Det nye Kystverket

5.1 Utvalgets mandat

Utvalget som avga NOU 1999:5 Det nye Kystverket ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal vurdere Kystverkets rolle, funksjoner og oppgaver frem mot år 2010. Utvalget skal i denne forbindelse vurdere hvordan en skal 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-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 de 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.»

5.2 Utvalgets innstilling

Utvalget avga innstilling 15. februar 1999. Utvalget konstaterer at verken forvaltnings-, tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene løses på en kostnadseffektiv måte. Overordnet styring er preget av en til dels detaljert ressurs- og virkemiddelstyring, og Stortinget blir gjennom de årlige budsjettframlegg invitert til å fatte vedtak på detaljert nivå. Utvalget mener derfor at mer fleksible rammevilkår og overordnet styring vil gi Kystverket større ansvar og mulighet til å drive effektivt.

Utvalgets flertall foreslår at Kystverket opprettholdes som en del av staten som forvaltningsbedrift. Det legges til grunn at Kystverket utfører viktige

samfunnspålagte oppgaver, hvor hovedformålet er å sørge for sikker og effektiv ferdsel langs kysten. Ut i fra dette slår utvalget fast at Kystverket produserer viktige fellesgoder for samfunnet. Staten bør ha en overordnet kontroll rettet mot målstyring og resultatoppfølging.

Kystverkets forvaltningsfunksjoner omfatter lostjeneste og navigasjons- hjelpemidler, trafikksentraltjenester, transportplanlegging og rådgivning for private, kommuner og fylkeskommuner. Lostjenesten bør videreføres som brukerfinansiert virksomhet. For å fange opp endringer i etterspørselen av tjenestene bør det opprettes et reguleringsfond, som kan utligne over- og underskudd for det enkelte budsjettår. I og med at lostjenesten er en monopolvirksomhet, bør den fortsatt være en del av staten. Det er behov for å styrke planleggingsfunksjonen i Kystverket. Dette kan skje gjennom omorganisering innen dagens struktur, men også ved tilførsel av nye ressurser. Videre bør forvaltningsvirksomheten styrkes og utbygges. Det må tilrettelegges for at departementet delegerer myndighet til Kystdirektoratet som igjen delegerer myndighet til distriktskontorene.

Produksjons- og vedlikeholdsoppgavene foreslås organisert som en egen resultatenhet under Kystdirektøren. Den foreslås finansiert gjennom inntekter av oppdrag for Kystverket og andre oppdragsgivere. Dette vil tilrettelegge for effektiv drift, ved at man unngår detaljstyring og avbrutte prosjekter. Eienommer, bygninger og teknisk utstyr til produksjon overføres produksjonsenheten, som også overtar arbeidsgiveransvaret for personell knyttet til virksomheten. Enheten bør lokaliseres til et kommunikasjonsmessig sentralt sted i Midt- eller Nord-Norge. Det bør vurderes å innføre krav til avkastning på investeringer. På grunn av styringsbehov og en tilnærmet monopolrolle i markedet, konkluderer utvalgets flertall med at statsaksjeselskap eller statsforetak ikke er egnet selskapsform for Kystverket. Et mindretall ønsker produksjonsvirksomheten utskilt som statlig AS, mens et annet mindretall ikke tar stilling til styringsmodell.

Flertallet legger til grunn at forvaltningsbedriftsmodellen gir økt grad av fleksibilitet og ansvar på driftssiden gjennom nettobudsjettering og ofte romsligere fullmakter når det gjelder tilsettingsforhold og eiendomsforvaltning. Hvor langt man skal gå i delegering mener utvalget må vurderes nærmere. Modellen innebærer at investeringer vil bli aktivert og driftsbudsjettet vil således bli belastet avskrivninger og renter. Dette vil gi bedre grunnlag for prising av tjenestene for eksterne aktører. I dag er 47 prosent av Kystverkets utgifts- side finansiert gjennom avgifter og gebyrer. Ved omgjøring til forvaltningsbedrift mener utvalget at mulighetene for økt grad av ekstern finansiering må vurderes nærmere. Ved at Kystverket på de fleste områder utfører monopol- funksjoner er det avgjørende at overordnet myndighet opprettholder styring av Kystverkets inntektsside ved fastsettelse av gebyrer.

5.3 Høring

Innstillingen ble sendt på høring med frist for merknader innen 14. juni 1999. De fleste høringsuttalelsene slutter seg til at Kystverket organiseres som en forvaltningsbedrift. Av de fylkeskommuner som har uttalt seg er det kun fylkestinget i Nordland som mener at Kystverket bør organiseres som ordinært

forvaltningsorgan. Forslaget støttes eller medfører ingen særskilte merknader fra fylkeskommunene i Vestfold, Aust-Agder, Hordaland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Troms. Av fagforeningsuttalelser som berører spørsmålet støttes forslaget av Norsk Tjenestemannslag, Landsorganisasjonen og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund. Norsk Arbeidsmandsforbund ønsker produksjonsenheten skilt ut som statlig AS. Også Norges Fiskarlag støtter forslaget om forvaltningsbedrift. Transportbrukernes Fellesorganisasjon har på vegne av Byggenæringens Landsforening, Fraktefartøyenes Rederiforening, Havne- og terminaloperatørenes Landsforening, Norges Rederiforbund og Rederienes Landsforening avgitt felles uttalelse hvor forslaget om forvaltningsbedrift støttes, men det fremholdes at en ytterligere utskillelse som eget selskap bør vurderes etter kort tid. Næringslivets Hovedorganisasjon og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg slutter seg til ovenstående uttalelse, mens Maskinentreprenørenes Forbund mener at tilbudet kan dekkes av det private marked, alternativt gjennom et statlig AS. Enkelte av høringsinstansene peker på at man bør vurdere en sterkere samordning opp mot Statens vegvesen. Det er imidlertid bred enighet om at man bør skille mellom forvaltnings- og driftsfunksjoner i etaten.

6 Fiskeridepartementets forslag til ny organisering av Kystverket

De overordnede målene for kystforvaltningen knytter seg til fremkommelighet og sikkerhet i farledene samt videreutvikling av sjøtransporten som en vel fungerende og kostnadseffektiv transport for næringslivet. Innen kystsonen vil planlegging i medhold av plan- og bygningsloven og arbeid med verneplaner i medhold av naturvernloven være prosesser som kan påvirke arealtilgangen for havnevirksomhet, integrasjonsmuligheter mellom havner og øvrig samferdselsnett samt sjøverts ferdsel. Kystverket må derfor følge med i kommunenes og fylkeskommunenes arealdisponering i og rundt våre viktigste havner. Det er store utfordringer og utviklingsmuligheter innen området, med særlig vekt på havnenes betydning i samferdselssammenheng og innen et nasjonalt transportnettverk og utviklingen innen navigasjonshjelpemidler. I tillegg til de mer tradisjonelle tjenestene som fyr- og merketjenesten og lostjenesten, er det et stort potensiale innen utviklingen av elektroniske navigasjonshjelpemidler og informasjons- og meldingssystemer.

I en fremtidsrettet kystforvaltning har Fiskeridepartementet, som overordnet ansvarlig myndighet, behov for en vel fungerende og effektiv fagetat.

Kystverkets virksomhet er sammensatt og preges av til dels ulike kulturer. Disse kulturer har bakgrunn i organiseringen før 1974 hvor det var tre ulike etater. Denne oppdelingen, som fortsatt er tilstede innen Kystverket, er med på å hemme utviklingen av etaten som forvaltningsorgan. Det er påkrevd med en omlegging av etaten slik at den står rustet til å møte de utfordringer som settes til moderne forvaltning og produksjonstjenester.

Kystverkets virksomhet er i for liten grad rettet mot forvaltning, myndighetsoppgaver og planarbeid. Dette svekker etaten som fagorgan i forhold til Fiskeridepartementet. Et annet grunnleggende problemområde er budsjett- og økonomistyringen i Kystverket. Dette kommer særlig tydelig frem innen lostjenesten og Kystverkets budsjett for utbygging og vedlikehold av infrastruktur.

Kystverkets virksomhet omfatter utbygging, drift og vedlikehold av farleder, fyr og merker, fiskerihavner, lostjenesten og trafikkentraler, samt havne- og farvannsforvaltning. I utgangspunktet omfatter virksomheten både myndighetsutøvelse, planlegging, tjenesteyting og produksjonsvirksomhet. Tyngden av virksomheten er imidlertid knyttet opp mot tjenesteytingen og produksjonsvirksomheten, som i 1999 til sammen utgjorde 91 % av Kystverkets samlede ressursbruk regnet i kroner. Bare en mindre del, 40-50 årsverk av rundt regnet 1080 årsverk eller ca 2 % av virksomheten, er rettet mot forvaltning og myndighetsarbeid. I tillegg kommer administrative støttefunksjoner som utgjør resten.

Det er viktig at Kystverkets virksomhet og organisasjon styrkes og utvikles til å møte utfordringer og behov innen de ulike virksomhetsområder. Kystverkets funksjon som Fiskeridepartementets etat for planlegging og myndighetsutøvelse må styrkes. I en fremtidsrettet kystforvaltning er det behov for en etat som bedre ivaretar planlegging, forvaltnings- og myndighetsutøvelse. Det må legges til rette for samfunnsplanlegging basert på velutviklede

analyse- og modellverktøy innen farledssystemer, trafikkhavn- og fiskerihavneforvaltning. Ikke minst vil dette være viktig i det videre arbeid med Nasjonal Transportplan.

Effektive og velfungerende budsjett- og økonomistyringssystemer er avgjørende for utøvelsen av virksomheten i Kystverket. I det framtidige Kystverket vil det være viktig å legge stor vekt på økonomiforvaltningen.

Produksjonsvirksomheten må effektiviseres, slik at man får størst mulig avkastning på investert kapital samtidig som man utnytter tildelt ressursramme optimalt. Dette er av stor betydning for utbedring av farledene og utbygging av fiskerihavner. Videre må en framtidsrettet organisasjonsmodell ivareta hensynet til sikker sjøtransport. Den infrastruktur som forvaltes av Kystverket representerer store samfunnsverdier. Det må derfor etableres systemer som sikrer rasjonell drift og vedlikehold.

Disse målene lar seg ikke realisere uten omorganisering av Kystverket og virksomheten. Fiskeridepartementet er av den oppfatning at det nå må treffes tiltak som gjør det mulig å bygge opp en velfungerende organisasjon og enhetlig kultur i Kystverket.

I St. meld. nr. 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransporten ble det framholdt at organisasjonsgjennomgangen av Kystverket ikke skulle vurdere lokaliseringen av Kystverkets distriktskontor. Dette spørsmål er derfor ikke omtalt i NOU 1999: 5 Det nye Kystverket. Regjeringen vil som en oppfølging av denne stortingsmeldingen utrede nærmere om det skal foretas endringer i distriktsstrukturen, herunder utflytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund. De ansattes organisasjoner vil bli tatt med i utredningsarbeidet.

6.1 Kystverket som forvaltningsbedrift

Fiskeridepartementet har derfor kommet til at Kystverket bør omgjøres til en forvaltningsbedrift. Dette medfører at Kystverket får en friere stilling enn som ordinært forvaltningsorgan. Dette tydeliggjør ansvaret for den enkelte ansatte og for organisasjonen som helhet.

Forvaltningsbedrifter er en del av Staten som juridisk og økonomisk enhet. Forvaltningsbedriftsmodellen skiller seg fra etatsmodellen først og fremst ved at investeringene aktiveres og at driftsutgiftene nettobudsjetteres.

Forvaltningsbedriften vil bli tillagt forvaltningsoppgaver i henhold til havne- og farvannsloven av 1984 og losloven av 1989. På kort sikt er det ikke nødvendig med lovendringer, men den varslede revisjonen av havne- og farvannsloven vil medføre at lovverket tilpasses den nye strukturen. Dette vil bli forelagt Stortinget som egen sak.

Det er en forutsetning at Kystverket opprettholder sine oppgaver forbundet med ivaretagelse av den militære beredskapen innen sitt ansvarsområde.

6.1.1 Administrative støttefunksjoner

Kystverekutvalget foreslår blant annet at det foretas en gjennomgang av de administrative støttefunksjonene med sikte på å få til en større grad av spesialisering av disse funksjonene på regionalt nivå, for eksempel ved at administrative støttefunksjoner samles til et distriktskontor. Eksempler på slik sentra-

lisering kan være lønnsutbetalinger, føring av personalregistre, gebyr- og inkassoinnkrevinger m.v.

I NOU 1999: 5 pekes det flere ganger på at økonomiforvaltningen i etaten bør forbedres. Dessuten har både Fiskeridepartementet og Riksrevisjonen avdekket store svakheter på dette området. Kystverket har særlig i 1999 og 2000 gjort store anstrengelser for å heve kvaliteten på økonomiforvaltningen, og det er gjort et betydelig opprydningsarbeid.

Fiskeridepartementet er opptatt av å redusere den samlede ressursbruken til administrative støttefunksjoner, økonomiforvaltning mv. slik at ressurser kan overføres til etatens kjerneområder. Det er imidlertid et mål at kvaliteten på disse tjenestene økes. Departementet vil følge opp utvalgets intensjoner vedrørende administrative støttefunksjoner mv. I det videre arbeid ønsker departementet å forenkle, effektivisere, unngå dobbeltarbeid og redusere risikoen for feil. Dersom det viser seg å være hensiktsmessig, vil ulike oppgaver bli samlet på ett sted i Kystverket.

Som et ledd i denne utviklingen er purring og inkasso per 1. juni 1999 sentralisert til Honningsvåg. En mulig sentralisering av henholdsvis losformidling og innkrevingsfunksjonen er under vurdering.

6.1.2 Lostjenesten

Lostjenesten, som er brukerfinansiert, beholdes som en del av forvaltningsbedriften. Tjenesten skal fortsatt skal være brukerfinansiert. Det vil i statsbudsjettet bli foreslått opprettet et reguleringsfond som kan utligne overskudd og underskudd ut over det enkelte budsjettår. En ytterligere utskillelse vil bli vurdert når oppfølgingen av St.meld. nr. 47 (1998-99) Om evaluering av losplikt- og losgebyrsystemet er fullført.

6.1.3 Trafikksentraler

Utgiftene til bygging av trafikksentralene i Oslofjorden og på Kvitsøy dekkes i dag over statsbudsjettet, mens driftsutgiftene dekkes av brukerne gjennom gebyrer. Trafikksentralen i Brevik ble finansiert over statsbudsjettet, men sikkerhetsgebyret har også dekket de opprinnelige investeringskostnadene. I forbindelse med etablering av trafikksentralen på Fedje stilte operatørselskapene på Sture og Mongstad nødvendige investeringsmidler til rådighet. Sikkerhetsavgiften for Fedje-området dekker derfor ikke kapitalkostnader. Tjenesten vil bli videreført i forvaltningsbedriftsmodellen. Trafikksentralenes funksjon i forhold til lostjenesten vil bli vurdert som en oppfølging av St.meld. nr. 47 (1998-99).

6.1.4 Fyr- og merketjenesten

Fyr- og merketjenesten vil bli videreført under forvaltningsbedriftsmodellen. Som en oppfølging av omleggingen må gebyrstrukturen vurderes. I dag betaler skip i utenriks fart som anløper norsk havn et kystgebyr. Dette finansierer ca. 30 prosent av utgiftene til fyr- og merketjenesten. Fortsatt vil det offentlige dekke ca 70 prosent av utgiftene til denne tjenesten. I St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Fiskeridepartementet varsles det at det i løpet av 2000 vil bli lagt fram en stortingsmelding om fyrtenesten. I tillegg til å behandle spørsmålet om bemanning, vil meldingen også omtale problemstillinger knyttet til sikkerhet,

vedlikehold, utleie, forvaltningsansvar og avhending av ulike fyr- og merkeinstallasjoner.

Det foreslås at bygging og tyngre vedlikehold av navigasjonsinfrastruktur (fyr og merker) legges til den foreslåtte produksjonsenheten, jfr. 6.1.5. Det lokale fyrvedlikehold, herunder de etablerte fyrlagene, omfattes ikke av dette forslaget.

En sentralisering av rederifunksjonen for fartøyene under fyr- og merketjenesten vil bli vurdert etter at Produksjonsenheten har funnet sin form.

6.1.5 Produksjonsenhet for havne- og farledstjenester, samt tyngre fyrvedlikehold

For å effektivisere Kystverkets virksomhet foreslås det at ansvaret for alle anleggsenheter og landarbeidslag legges til en egen enhet, Produksjonsenheten. Denne enheten skilles ut og legges direkte under Kystdirektøren. Det vil bli opprettet en egen stilling som leder for Produksjonsenheten.

De funksjoner som tenkes samlet i en produksjonsenhet er

- prosjekteringskalkyler (kalkyler for drift og gjennomføring av prosjekter)
- ansvar for anskaffelser og vedlikehold av det utstyret som inngår i Produksjonsenhetens ansvarsområde
- personellansvar for enheten

Dette betyr samling av kompetanse, grunnlag for høyere effektivitet og tilrettelegging for et mer rasjonelt driftsopplegg mht bruk og oppfølging av personell, utstyr, apparater og fartøy. Det betyr også felles system for Helse-Miljø-Sikkerhet (HMS), felles personalpolitikk og dermed grunnlag for mer effektiv personaladministrasjon. Målet med etableringen av denne enheten er:

- høyere kvalitet på utført arbeid gjennom samling av kompetanse
- bedre planlegging av prosjektgjennomføring
- mindre dødtid på apparater og annet utstyr
- høyere produktivitet

Kystverkets anleggsdrift innen havne- og farledssektoren omfatter for tiden 9 utdypingsenheter og 2 landarbeidslag. Dette representerer ca 90 årsverk. Sammen med drift og vedlikehold av fyr og merker utgjør dette i dag i alt ca 240 årsverk. Både enhetene og lagene er fordelt på ulike distrikter. I tillegg kommer et antall fartøy knyttet til fyrtenestens vedlikeholdsenhet. I og med at Produksjonsenheten også skal utføre omfattende vedlikeholdsarbeider og større nybygg innen fyr- og merketjenesten, må det vurderes nærmere om dette også betyr at enkelte av fartøyene som er tilknyttet fyrtenesten må overføres til denne enheten.

Arbeidsoppdragene vil i hovedsak bli drevet i egenregi. Kystverket vil imidlertid også i framtiden sette ut oppdrag på anbud, slik det gjøres i dag.

Det skal føres et eget regnskap for Produksjonsenheten. Det er en klar målsetting at alle kostnader forbundet med arbeidsoppdrag som utføres av Produksjonsenheten skal komme klart fram her. Produksjonsregnskapet skal omfatte alle kostnader knyttet til produksjonen. Kostnadene vil bli belastet det enkelte prosjekt. Dermed vil en få fram de enkelte kostnadene ved tiltakene. Større nybygg og vedlikeholdsoppdrag for fyr- og merketjenesten belastes dette fagkapitlet.

Det vil bli vurdert nærmere hvilke tjenester som kan kjøpes av Kystverket og hvilke tjenester det vil være nødvendig at Produksjonsenheten selv bygger opp.

6.1.6 Kystverkets planoppgaver

Kystverket må utvikles som en kystforvaltningsetat som kan ivareta den daglige administrasjon av infrastrukturtilbudene innen sjøtransport og kystforvaltning, samtidig som budsjettstyring og økonomiske spørsmål håndteres på en slik måte at ressursene brukes i samsvar med rammebetingelsene for statens finansielle virksomhet.

Kystdirektoratet forutsettes å ivareta:

- nasjonal planlegging av infrastruktur, som f.eks. oppfølging/videreføring av Nasjonal Transportplan
- vurdering og koordinering av lokale og fylkesvise forslag og ønsker om utbygging.

Kystverkets forvaltnings- og myndighetsoppgaver vil også innen en forvaltningsbedriftsmodell utøves på vegne av Fiskeridepartementet, ut fra klare strategier som etableres for de enkelte hovedansvarsområder. Planlegging og rådgiving overfor lokale organer skal baseres på rikspolitiske beslutninger og retningslinjer. Kystverket skal komme med faglige innspill og bidrag til Fiskeridepartementet innen sine områder.

Distriktskontorene vil, slik som i dag, være den enheten som i første hånd planlegger de enkelte produksjonsoppdragene. Kystdirektoratet vil så koordinere de forskjellige utbyggingsforslag i henhold til gjeldende prinsipper for prioritering etc.

6.1.7 Plassering av Produksjonsenheten

Som det pekes på i NOU 1999: 5 Det nye Kystverket vil oppgavene til en produksjonsenhet i stor grad være konsentrert til Midt- og Nord-Norge. Det fremheves derfor at enheten må lokaliseres på et kommunikasjonsmessig sentralt sted, som også må være tilstrekkelig attraktivt med sikte på rekruttering av høyt kvalifisert personell. På denne bakgrunn foreslår Fiskeridepartementet at enheten plasseres i Kystverket 4. distrikt, som har hovedkontor i Kabelvåg.

Den foreslåtte omorganiseringen vil medføre at stillinger overføres fra Kystdirektoratet til Produksjonsenheten. Dagens havne- og farvannsavdeling omfatter ca 20 leder- og saksbehandlerstillinger. Antall stillinger som overføres herfra vil måtte vurderes nærmere, i samråd med berørte arbeidstakerorganisasjoner.

Det er 240-280 årsverk i operativ virksomhet. Antallet årsverk varierer noe ut fra oppdragsmengde. Hvor mange av disse årsverkene som vil bli overført den nye Produksjonsenheten må vurderes nærmere, da disse årsverkene omfatter personell fra så vel havnetjenesten som vedlikeholdspersonell i fyr-tjenesten. Det er ikke tatt endelige stilling til hvor mange av oppgavene innen fyrvedlikehold som vil bli foreslått overført Produksjonsenheten. Den videre oppfølging av disse spørsmål vil også bli tatt opp med berørte arbeidstakerorganisasjoner.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Kostnader ved omlegging til forvaltningsbedrift

En omlegging til forvaltningsbedrift 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 økonomisystemer samt behov for en mer konkret organisasjonsgjennomgang av Kystverket. Disse kostnadene må imidlertid vurderes opp mot effektiviseringsgevinster som det må legges til grunn at omorganiseringen vil medføre over tid.

7.2 Budsjettering

I forhold til dagens budsjettkapittelstruktur med 5 utgifts- og inntektskapitler vil Kystverket ved omlegging til forvaltningsbedrift bli budsjettert under et budsjettkapittel under kapittelserien 2445-2490 statens forretningsdrift i statsbudsjettet. Kystverkets driftsinntekter og driftsutgifter vil bli nettobudsjettert under ny utgiftspost 24 Driftsresultat. Det vil videre være mulig å avsette overskudd på fond. Dette innebærer at Kystverket helt eller delvis kan beholde overskudd, men at det også foreligger ansvar for å dekke eventuelle driftsunderskudd ved tilbakeføring fra fond. Kystverket vil likevel ikke kunne utvide sin aktivitet ubegrenset slik at det bryter med bindende forutsetninger fastsatt av overordnet myndighet.

Kystverkutvalget mener at prisene på tjenestene fra Kystverket fortsatt skal fastsettes av departementet gjennom kystgebyr, losgebyr og gebyr fra trafikkentralene. 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. Dette vil bli fulgt opp av Fiskeridepartementet.

Kystverkets investeringer vil fortsatt være ført brutto i statsbudsjettet. Driftsbudsjettet vil imidlertid bli belastet med avskrivninger og renter av investert kapital som også vil inngå i statens kapitalregnskap med oppstilling av Kystverkets balansetall. Det må utarbeides en åpningsbalanse for Kystverket.

Budsjettmidlene vil i sin helhet bli disponert av forvaltningsenheten i Kystverket. Denne enheten vil kjøpe tjenester fra produksjonsenheten eller fra private entreprenører. Dette vil skje gjennom intern fakturering.

7.3 Kystverkets regionale organisering

Fiskeridepartementet foreslår at dagens regionale organisering med 5 distriktskontorer opprettholdes. De operative delene vil fortsatt være lokalisert der oppgavene utføres. Distriktskontorene vil fortsatt ha ansvaret for at forvaltningsoppgavene blir utført, og det vil også være distriktskontorene som

har byggherrefunksjonen, som i dag. Disse vil også ha resultatansvaret, men ansvaret for produksjonen i egenregi vil bli overført produksjonsenheten sentralt i Kystverket. Kystverkets forvaltning og administrasjon på regionalt nivå bør gjennomgå slik at mulighetene for å spesialisere og sentralisere ulike funksjoner der dette er rasjonelt vurderes.

7.4 Personellmessige konsekvenser

Forslaget om at Kystverket skal bli forvaltningsbedrift innebærer at Kystverket fortsatt skal ha formell status som forvaltningsorgan der de ansatte har status som statstjenestemenn med de rettigheter det innebærer. En opprettelse av en egen produksjonsenhet vil få visse personellmessige konsekvenser. Personell som arbeider med planlegging, styring og ledelse av området vil bli overført produksjonsenheten. Samlet kan enheten omfatte ca 240-280 årsverk. Dette må imidlertid vurderes nærmere, jfr. p. 6.1.7. De fleste av disse vil bli overført fra Kystverket. De operative enhetene med arbeidslag og maskiner vil i hovedsak være disponert slik de er i dag.

7.5 Kystverkets overslag over mulig effektivitetsgevinst

Kystverket har foretatt egne beregninger av mulige effektivitetsgevinster ved samling av havnetjenestefunksjonene. Grunnlaget for disse beregningene er ikke fullt ut i samsvar med opprettelse av en egen produksjonsenhet som også omfatter tyngre fyrvedlikehold. Kystverkets beregninger baserer seg på et forslag om samling av ansvaret for havnetjenestefunksjonene i et eget hjemmedistrikt og en samling av driftsfunksjonene for fyrtenestens fartøyer til et distriktskontor, som også vil gi effektiviseringsgevinster.

7.6 Fiskeridepartementets vurdering

Ut fra dette legger Fiskeridepartementet til grunn at anslagene over effektivitetsgevinster er usikre, men at det ligger til rette for mer effektiv ressursbruk både på kort og lang sikt ved omdanning av Kystverket fra forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift med utskillelse av produksjonsenheten. En slik omorganisering legger også til rette for å gå igjennom de administrative systemer som eksisterer mellom direktoratet og distriktskontorene. Departementet vil legge til rette for en mer rasjonell bruk av administrative ressurser ved en sentralisering av funksjoner, slik at midler kan frigjøres til operativ virksomhet.

8 Konklusjon

Kystverket omdannes fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift innen utgangen av 2001. Forvaltningsoppgaver, trafikkentraler, lostjeneste og fyr- og merketjenesten vil bli drevet videre innen forvaltningsbedriften Kystverket, slik det gjøres i dag. Produksjonsdelen skilles ut og organiseres som en egen Produksjonsenhet. Denne enheten foreslås lagt til Kabelvåg, underlagt Kystdirektøren.

Kystverkets funksjon som Fiskeridepartementets etat for planlegging og myndighetsutøvelse skal styrkes, slik at behovet for en etat som bedre ivaretar planlegging, forvaltnings- og myndighetsutøvelse innen kystforvaltning blir ivaretatt. Det legges stor vekt på å bedre budsjett- og økonomistyringen i Kystverket.

Departementet vil komme tilbake til utgiftene med omorganisering i framtidige budsjettdokumenter. Det legges til grunn at omorganisering som foreslått vil gi grunnlag for effektiviseringsgevinster gjennom en mer rasjonell produksjon. Det er et mål ved omorganiseringen av forvaltningsfunksjonene styrkes. Arbeidet med å etablere et reguleringsfond for lostjenesten vil bli fulgt opp.

Regjeringen vil vurdere mulighetene for økt ekstern finansiering av Kystverket, og vil orientere Stortinget om dette i St. prp. nr. 1 (2001-2002). Eventuelle merkostnader i gjennomføringsfasen ved omorganisering prioriteres innenfor Fiskeridepartementets ramme for 2001, og eventuelt påfølgende budsjettår.

Regjeringen vil dessuten utrede nærmere om det skal foretas endringer i distriktsstrukturen, herunder utflytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund.

Fiskeridepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Fiskeridepartementet av 1. desember 2000 om organisering av Kystverket blir sendt Stortinget. Desember
