

ANSKAFFNINGEN AV KOMBIISBRYTARE OCH DERAS KOMMERSIELLA VERKSAMHET

Den finländska sjöfarten vintertid har ända fram till början av 1990-talet assisterats av s.k. konventionella isbrytare, som har planerats och byggts enbart för isbrytning.

Då goda egenskaper för öppet vatten har saknats, kommer konventionella isbrytare inte till nyttoanvändning annat än under vintern. Eftersom en isbrytare är en synnerligen dyr investering, har det funnits ett behov av att utveckla en fartygstyp som kan användas på ett nyttigt sätt också när havet ligger öppet. Som ett resultat av detta utvecklingsarbete har på 1990-talet byggts tre s.k. kombiisbrytare.

Sjöfartsstyrelsens utgångspunkt för utvecklandet av kombiisbrytarna kan i sig anses vara riktig. Till processerna vid anskaffning av fartygen och deras kommersiella användning har emellertid anslutit sig många felaktigheter och missförhållanden.

Den första kärnfrågan vid revision var, huruvida det har varit ekonomiskt fördelaktigare för staten att anskaffa en kombiisbrytare än en konventionell isbrytare. Revisionen ger ett jakande svar, låt vara att hittills skillnaden mellan alternativen inte har varit särdeles stor. Ifall intäkterna av den kommersiella användningen av de två första kombiisbrytarna, Fennica och Nordica, alltså skulle följa de första, åren 1991 och 1992 ingångna tidsbefraktningssavtalen, hade det varit förmånligare för staten att anskaffa konventionella isbrytare i stället för kombiisbrytarna. Intäkterna av Fennica och Nordica steg märkbart år 1998, när tidsbefraktningssavtalen ersattes med fartygsuthyrnings- och driftshyresavtal.

På en granskning av lönsamheten inverkar väsentligt, hurudan ränta och hurudana avskrivningar som används. Med de värden som använts vid revisionen utgörs 67 % av Fennicas och Nordicas totala kostnader av kapitalkostnader. För den tredje kombiisbrytaren, Botnica, är motsvarande andel 56 %, vilket beror på lägre räntekostnader. T.ex. är resultatet av Fennicas kommersiella verksamhet åren 1993 - 1999 enligt Sjöfartsstyrelsens beräkningar 3,0 miljoner mark. I beräkningen har använts ränteprocenttal i enlighet med Statskontorets instruktion, vilka under dessa år har varierat från 11,69 % till 4,9 %, samt en avskrivning som uppgår till i medeltal ca 3,7 %. Vid revisionen har gjorts upp beräkningar, där det har använts samma genomsnittliga avskrivningar som i Sjöfartsstyrelsens lönsamhetskalkyler, men andra räntor. Om man använder medelräntorna enligt Statskontorets instruktion, blir resultatet för åren 1993 - 1999 - 2,3 miljoner mark. Om man i enlighet med Statskontorets instruktion beräknar medelräntan på alla tre fartygs anskaffningspriser, är resultatet - 0,9 miljoner mark. Om man såsom av den kommersiella verksamheten orsakade tilläggsanskaffningsutgifter använder 63 miljoner mark i stället för de 48 miljoner mark som Sjöfartsverket använder, och de faktiska finansieringskostnaderna, är resultatet - 26 miljoner mark, och ifall också den övriga anskaffningsutgiften utöver den anskaffningsutgift som orsakas av den

kommersiella verksamheten hänförs till den kommersiella verksamheten i den proportion antalet befraktningsdagar anger, blir förlusten av den kommersiella verksamheten ännu större.

Att inrikta kapitalkostnaderna på ovan nämnt sätt innebär emellertid endast en teoretisk betraktelse, och det har inte heller varit avsikten när fartygen har anskaffats. Vid en bedömning av lönsamhetssiffrorna bör beaktas, att när man granskar de totala kostnader som åsamkas staten av isbrytarna, och som även inkluderar totalkostnaderna för isbrytningen, blir de för staten åsamkade nettokostnaderna enligt beräkningarna vid revisionen större för en konventionell isbrytare än för en kombiisbrytare. I den jämförelse som har gjorts vid revisionen har inte beaktats, att driftskostnaderna för en konventionell isbrytare sannolikt skulle sjunka i och med fartygens tekniska utveckling.

Den andra kärnfrågan vid revisionen var, huruvida valet av isbrytare mellan konventionell och kombiisbrytare har baserat sig på adekvata utredningen. Revisionen ger ett klart nekande svar.

I samband med anskaffningen av de två första och i det första skedet även den tredje kombiisbrytaren hade man kommit fram till jämförelsepriset på en konventionell isbrytare genom att indexhöja priset på en på 1980-talet anskaffad isbrytare med ett indextal, vars källa inte är känd. Detta index genererade ett klart högre pris än skeppsbyggnadsindex. Inte i samband med någon anskaffning hade man lämnat en preliminär offertbegäran gällande en konventionell isbrytare. Det använda jämförelsepriset var 25 miljoner mark högre än det pris som kalkylerats av den av trafikministeriet tillsatta isbrytararbetsgruppen. Den kalkylen blev klar knappt två månader efter det att det ekonomisk-politiska ministerutskottet hade förordat anskaffning av den första kombiisbrytaren.

I beräkningarna gällande anskaffningen av samtliga kombiisbrytare hade man också grovt underskattat den tilläggsinvestering som förutsattes av isbrytarens kombifunktion. Underskattandet gäller också de beräkningar i vilka kombiisbrytarens drifts- och kapitalkostnader hade kalkylerats. Bägge beräkningarna saknade sakenliga motiveringar.

Revisionens tredje kärnfråga var, huruvida den förmånligaste kombi-isbrytaren hade valts.

Den första kombiisbrytarens anskaffningspris var det förmånligaste. Den andra kombiisbrytaren har anskaffats som option, varvid enligt upphandlingsreglerna någon offerttävlan inte behöver ordnas. Då emellertid ett annat pålitligt och leveransdugligt företag hade bett om att en offerttävlan skulle ordnas, anser revisionsverket att Sjöfartsstyrelsen har handlat i strid med god förvaltningssed, när den inte hade meddelat beslutsfattarna om nämnda företags önskan att lämna en offert.

Den tredje kombi-isbrytaren betalades synnerligen framtungt. Den nytta leverantören drog av detta var större än skillnaden mellan offertpriserna. Räntan på förskottet hade inte på det sätt reglerna förutsätter beaktats i jämförelsen mellan offerterna. Följden har varit, att det för staten totalekonomiskt mest fördelaktiga alternativet inte valdes. Leverantörerna bemöttes inte heller jämlikt, emedan den andra offertgivaren inte upplystes om framtungheten i betalningsvillkoren.

Revisionsverket påpekar om den kommersiella verksamheten för det första, att Sjöfartsstyrelsen utan offerttävlan har valt en avtalspartner, åt vilken den har befraktat alla kombiisbrytare under perioderna av öppet vatten. Visserligen hade Sjöfartsstyrelsen före anskaffningen av den första kombiisbrytaren genom mäklares förmedling kartlagt eventuella avtalspartners. Sålunda har Sjöfartsverket inte tillsvidare utrett, vilken som hade varit den bästa intäktsnivå som kunde ha uppnåtts med uthyrning eller befraktning av fartygen.

För det andra hade avtalet med ett norskt företag om kommersiell användning av kombiisbrytarna ingåtts för tämligen långa tider och de hade förlängts i ett synnerligen tidigt skede. Sjöfartsverket kan visserligen säga upp de nu gällande avtalen om två - tre år, beroende på uppsägningstidpunkten.

Enligt avtalen har den befraktningsintäkt Sjöfartsverket fått bestått av två poster, en tidsbunden frakt eller hyra och en bonus, som baserar sig på de intäkter som befraktaren eller hyrestagaren får vid användning av kombiisbrytarna. Ursprungligen var bonusens andel av Sjöfartsverkets intäkter större än för närvarande, vilket revisionsverket ser som en positiv förändring.

Under åren 1993 - 2001 har kombiisbrytarnas utnyttjandegrad varit 82 % - 87 % beroende på fartyget, då den hos konventionella isbrytare har varierat från 15 % till 38 %. Den avtalsenliga perioden av kommersiell användning har förlängts, men vid revisionen har observerats, att jämfört med konventionella isbrytare har kombiisbrytarna i allmänhet inte tagits i bruk i ett så sent skede som möjligt. Däremot har i allmänhet deras isbrytningsperiod slutat tidigare än övriga isbrytares. Från hösten 1993 till våren 2001 har det förekommit fyra vintrar, under vilka kombiisbrytarna har använts för isbrytningsuppgifter trots att en eller rentav fyra konventionella isbrytare inte har varit i bruk. Enligt revisionsverkets åsikt borde kombiisbrytarnas användningstid i kommersiella uppgifter vara så lång som möjligt.

De ingångna befraktnings- och uthyrningsavtalen har baserat sig på standardkontrakt, som emellertid i viss mån har modifierats. Till alla delar är avtalen inte tillräckligt exakta och täckande, och vissa valfria punkter i standardkontrakten har dessutom lämnats öppna, varför man inte vet vad som avtalats om. Inexakthet anknyter också till sådana avtalspunkter, i vilka definieras beräkningsgrunderna för vissa kostnads- eller intäktsposter som skall ersättas. Vid revisionen observerades också, att de ingångna avtalen inte till alla delar har iakttagits och att detta har lett till ekonomiskt förfång för staten.

Sjöfartsverket har i många fall fakturerat sina fordringar för sent, och de har också betalats för sent. Ifall förseningsräntor har beräknats, har i flera fall tillämpats en lägre förseningsränta än den avtalsenliga. Enligt beräkningar som Sjöfartsverket har gjort på basis av de avtalsenliga räntorna har detta fram till slutet av år 2000 åsamkat staten en förlust på ca 12,7 miljoner mark. Sjöfartsverket har också noterat, att avtalsparten har lämnat obetalda fakturor till ett nettobelopp på ca tre miljoner mark. Sjöfartsverket har krävt dessa sina fordringar av DSND-bolagen i en skiljedomstol i Danmark år 2001, men ärendets behandling är ännu på hälft. DSND-bolagen framförde också vid skiljemannaförfarandet sina egna motkrav. Sjöfartsverket kräver också vid en separat

skadeståndsrättegång dessa sina fordringar av de tjänstemän som orsakat skadan, till den del Sjöfartsverkets krav inte får gensvar vid skiljemannaförfarandet.

Under sina utredningar har Sjöfartsverket observerat, att det under åren 1995 - 1999 har lämnat fordringar ofakturerade till ett värde av ca fyra miljoner mark. De har enligt Sjöfartsverkets uppgift fakturerats år 2000. Dessa fordringar har också betalats i så gott som sin helhet.

Dessutom har Sjöfartsverket i åtminstone två fall ogrundat förlängt den räntefria betalningstiden, vilket räknat enligt förseningsräntorna har lett till en förlust för staten på ca en halv miljon mark. Sjöfartsverket har också ogrundat avstått från en fordran på ca 0,7 miljoner mark. Vissa kostnadsposter hade Sjöfartsverket systematiskt fakturerat senare än vad som borde ha gjorts enligt avtalen.

Sjöfartsverket hade samtyckt till att ändra ett avtal med högt värde så att de ursprungligen överenskomna betalningstiderna förlängdes. Förlängningen var räntebelagd, men jämfört med den avtalsenliga förseningsräntan åsamkades staten en ränteförlust på 0,9 miljoner mark.

Sjöfartsverket har meddelat att det gör en sammanfattning av de övriga skador, för vilka man kommer att kräva ersättning av de ifrågavarande tjänstemännen vid en separat skadeståndsrättegång.

I de första kontrakten och driftsavtalet ingick en bestämmelse, enligt vilken bägge parter kan utse en oavhängig auktoriserad revisor till att granska bokföringen av den avtalsenliga verksamheten, när som helst under avtalsperioden. Sjöfartsverket hade åtminstone inte fram till utgången av år 2000 utnyttjat denna sin revisionsrätt, så det har inte gått in för att försäkra sig om att de belopp som företaget har betalat till verket och debiterat av verket varit korrekta. Enligt revisionsverkets åsikt har Sjöfartsverket inte i tillräcklig grad strävat att bevaka statens intresse.

Trots att enligt fartygsuthyrningskontraktet en del av hyran bestod av en bonus, som berodde på de intäkter hyrestagaren fick av fartyget, ingick i fartygsuthyrningskontraktet inte någon bestämmelse om revisionsrätt. Revisionsverket anser detta vara en brist.

Sjöfartsverkets interna revision har åtminstone fram till utgången av år 2000 inte alls granskat den kommersiella verksamhetens driftsintäkter och -utgifter. Detta anser revisionsverket strida mot förordningen om statsbudgeten, emedan den kommersiella verksamheten har varit tämligen omfattande och mera riskutsatt än sedvanlig myndighetsverksamhet. Åren 1999 - 2001 var de årliga intäkterna av den kommersiella verksamheten ca 96 miljoner mark dvs. ca 16 miljoner euro.

Enligt revisionsverkets uppfattning leder det till olikartade problem att produktionsverksamhet och kommersiell verksamhet bedrivs i ämbetsverksform. Av denna anledning borde enligt revisionsverkets åsikt Sjöfartsverkets produktionsverksamhet och kommersiella verksamhet separeras från det ämbetsverk som handhar myndighetsuppgifterna.