



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Effektivitetsrevision

Datum
21.02.2019

Nr
8/2019

Till Ålands lagting

Granskning av Ålands fiskodling, Guttorp

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Bakgrund.....	3
3. Organisation.....	3
4. Verksamhet.....	4
4.1. Beredskap.....	6
5. Övrigt	8
5.1. Miljö och vattenrening	8

1. Sammanfattning

Ålands fiskodling i Gutterop har varit verksam sedan 1979. Vid anläggningen produceras yngel av öring, gädda och sik för utplantering.

Anläggningen har totalt 5 heltidsanställda samt tillfällig eller deltidspersonal för projekt och städning. Lönekostnaderna utgör den största utgiftsposten av nettoutgifterna (utan internhyra), vilka har uppgått till 343 - 395 000 euro de senaste åren. Intäkterna uppgår till cirka 80 000 euro/år och består av försäljning av yngel till fiskelag. Överskotten av yngel planteras ut som allmännyttiga.

Verksamhetens karaktär kräver beredskap eftersom alarm i anläggningen kräver omedelbar närvaro och åtgärd för att undvika eventuella större förluster av yngel. Kostnaden för beredskapen uppgår till 18 - 20% av lönekostnaderna för personal som har beredskapsskyldighet. Nuvarande system med beredskap enligt ett rullande schema för fyra personer anses optimalt och eventuella ändringar på detta för att minska kostnaderna måste ställas i relation till kostnadsinbesparingen och kostnad för eventuell förlust i produktionen.

Utsläppen från anläggningen utgör en stor del av miljöbelastningen i närliggande vattendrag. Först i samband med att lagen om miljöskydd trädde i kraft 2008 fastställdes gränsvärden för utsläpp av fosfor och kväve och regelbunden egenkontroll av utsläppsmängden inleddes. Fortfarande ligger fosformängden över de gränsvärden som fastställts av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, men under 2019 ska en ny reningsanläggning anläggas, vilken bedöms få ner utsläppen under de fastställda gränsvärdena.

Följande rekommendationer har getts:

- Fastighetsverket borde liksom övriga vattenägare årligen beställa yngel för utplantering och faktureras för detta.
- Det har funnits en del oklarheter i krysslistorna. Avvikelser för en person gentemot de andra har noterats. Kontrollen av krysslistorna borde förbättras så att det blir lika för alla.
- En timme övertid/dag som fås under beredskapsveckorna kan upplevas som schemalagd övertid och borde inte få förekomma. Den timme som registreras för tillsynen kvällstid borde innebära att en timme ordinarie arbetstid dessa dagar istället blir en beredskapstimme.
- Enligt nuvarande schema arbetar man fulla dagar på lördagar och söndagar under beredskapsveckorna. Man borde se över behovet av arbetstid under lördag och söndag.
- Man borde se över möjligheterna att investera i ny teknik i syfte att effektivisera verksamheten.
- Vid uppföljning av inverkan av det nya reningsanläggningssystemet bör man följa anvisningarna i beslutet från ÅMHM av den 2.7.2018 vad gäller provtagningar, men även vad gäller upprättandet av driftjournal.

2. Bakgrund

Ålands fiskodling i Gutterp, Sund byggdes ursprungligen med extraordinära medel för produktion av laxsmolt i syfte att kompensera det åländska laxfisket. Den stod klar 1979. Produktionen av lax minskades gradvis och avslutades helt under 2010. För närvarande produceras yngel av öring, gädda och sik för utplantering. Utplanteringarna bedöms fylla en viktig funktion för att bevara fiskebestånden och bidra till naturlig reproduktion och utgör en förutsättning för både yrkesfisket och fisketurismen.

Verksamheten omfattas inte av bestämmelserna om verksamhetstillstånd i Vattenlag (1996:61) för landskapet Åland och Landskapslag (2008:124) om miljöskydd eftersom anläggningens produktion underskrider gränsvärdena för tillstånd. Följande utgör styrdokument:

- Landskapsförordning (2017:143) om landskapsregeringens allmänna förvaltning (15 §)
- Landskapslag (2008:124) om miljöskydd
- Landskapslag (1981:3) om renhållning
- Vattenlag (1996:61) för landskapet Åland
- Vattenförordning (2010:93) för landskapet Åland
- Landskapets tjänstevillkor
- Landskapsregeringens delegeringsbeslut
- Budget och budgetanvisningar
- Arbetsordning 2018 näringsavdelningen

Intervjuer har hållits med berörda tjänstemän vid näringsavdelningens fiskeribyrå, finansavdelningen och social- och miljöavdelningen samt med personal vid anläggningen.

3. Organisation

Fiskodlingen fungerar som en fristående enhet med eget budgetmoment, men är underställd fiskeribyrån/näringsavdelningen. Fiskeriinspektören är enhetschef och ansvarar för budget, personal och administration. Fiskeriinspektören arbetar till 50% på fiskebyrån och till 50% på anläggningen.

Utöver fiskeriinspektören består organisationen av fyra personer som sköter den löpande verksamheten: tre fiskmästare och en maskinist. För närvarande ingår även i personalstyrkan en städare på deltid och en projektledare för ett pågående EU-projekt med finansiering ur Europeiska havs- och fiskerifonden.

Antal tjänster och årsverken 2014 - 2018:

Ålands fiskodling	2014	2015	2016	2017	2018
Antal tjänster	5	5	5	5	5
Antal årsverken	5,0	6,0	5,7	6,3	5,7

Det finns inga närmare krav på rapportering eller uppföljning gentemot avdelningen. Av arbetsordningen för näringsavdelningen framgår att enhetschefen ska hålla avdelningschefen och byråchefen informerad om de ärenden som handläggs vid enheten. Vidare sägs att enhetsmöten ska hållas vid behov för att planera verksamheten. Mötena sammankallas av enhetschefen och ska hållas minst två gånger per år.

I praktiken deltar enhetschefen i fiskeribyråns byråmöten och informella enhetsmöten hålls med personalen vid anläggningen. Hela fiskeribyrån håller ibland sina byråmöten på Guttorp för att även personalen där ska kunna delta.

Arbetet är av praktisk natur och personalen har inarbetade rutiner. Inkommande varuleveranser tas emot av personal på plats och kontrolleras mot forsedel och dokument sparas i mappar. Det finns ett arbetsschema för att underlätta överskådligheten för beredskap och ledigheter. Uppföljning av verksamheten är regelbunden och dokumenterad, bl.a. finns uppföljning av förbrukning av vatten, el och foder samt av fiskebeståndet och utplanteringarna.

Sjukfrånvaro och semester rapporteras av enhetschefen till avdelningssekreteraren vid näringsavdelningen för frånvarorapporteringens skull. Sjukfrånvaron är låg.

Personalen kan sköta inköp till mindre belopp, inköp till större belopp kräver enhetschefens godkännande. Enhetschefen godkänner krysslistor, reseräkningar och fakturor.

4. Verksamhet

Målet för verksamheten är att *skapa goda förutsättningar för det småskaliga yrkesmässiga kust- och skärgårdsfisket samt sportfisket och fisketurismen. Arbetet förutsätter långsiktighet och kontinuitet med faktiska uppgifter om fiskbestånd och efterfrågan som grund.* Verksamheten inriktas i huvudsak på produktion av fiskyngel av öring, sik och gädda för utplanteringsändamål i syfte att stärka och upprätthålla lokala fiskebestånd. Under 2013 - 2015 genomfördes ett EU-finansierat pilotprojekt för att utvärdera möjligheterna till odling av lake och gös. Under åren 2017 - 2019 pågår ett projekt med finansiering ur Europeiska havs- och fiskerifonden i syfte att utvärdera beståndsvårdande åtgärder för fisk.

Verksamhetsutgifter, budget och utfall 2015 - 2019:¹

Verksamhetsutgifter	2015	2016	2017	2018	2019
Intäkter	84 000	51 000	250 000	208 000	168 000
Utgifter	-439 000	-446 000	-627 000	-551 000	-552 000
Nettoutgifter	-355 000	-395 000	-377 000	-343 000	-384 000
Tillgängligt anslag från tidigare år	-60 781	-	-	-	-
Internhyra	-546 000	-546 000	-301 000	-266 000	-279 000
Budget totalt	-961 781	-941 000	-678 000	-609 000	-663 000
Utfall	-954 144	-916 868	-651 513	-	-

Verksamhetsintäkterna härrör från försäljning av yngel till fiskelag och har varit relativt konstant de senaste åren. Fiskelagen har en relativt jämn inkomst under åren och en del av inkomsten avsätts till inköp av yngel. Eftersom beloppet för detta inte ändrar väsentlig från år till år så har en eventuell höjning av priserna ingen inverkan på intäkterna utan fiskelagen köper bara färre yngel. Tidigare ingick även intäkter från försäljning av fiskekort, men denna intäkt övergick fr.om. 1.1.2016 till Fastighetsverket som då inledde sin verksamhet och övertog landskapets vatten.

Produktionen av yngel är oftast högre än efterfrågan och en del av produktionen har därmed utgjort allmännyttiga utplanteringar. Eftersom Fastighetsverket ansvarar för landskapets vatten har man under 2018 i enlighet med lagtingets beslut fakturerat för utplanteringarna i landskapets vatten. Önskemålet är att Fastighetsverket framöver beställer yngel och faktureras på samma sätt som övriga. Detta skulle ge ökade intäkter för verksamheten och samtidigt vara ett rättvist förfarande i förhållande till övriga vattenägare. Under 2018 fakturerades Fastighetsverket 40 000 euro. Om motsvarande belopp fakturerades framöver skulle intäkterna stiga från förverkligade 80 000² till 120 000 euro, en ökning med 50%.

Det har även diskuterats ifall överskottet av yngel av öring kan säljas till de kommersiella odlingarna. Intresseförfrågningar har årligen skickats till de privata fiskodlingarna, men gensvaret har varit ganska svagt eftersom man anser att man har tillräckligt med egen sättfisk. Överskotten planteras därmed ut som allmännyttiga.

Verksamhetens existens och finansiering har diskuterats ofta de senaste åren. Dels har framförts förslag om att undersöka möjligheterna att konkurrensutsätta verksamheten (motion i budgeten för 2016), dels har verksamheten hotats av nedläggning om inte intäkterna kan ökas betydligt (tilläggsbudget 1/2016). 2017 gavs, på basen av en rapport framtagen av en speciellt tillsatt arbetsgrupp, ett förslag till ökad finansiering genom en lagstadgad fiskevårdsavgift för turister. Intäkterna från den planerade fiskevårdsavgiften budgeterades till 300 000 i ett nytt moment i budgeten för 2018, men landskapsregeringen återtog lagförslaget som låg till grund för de budgeterade intäkterna och momentet utgick i tilläggsbudget 1/2018.

¹ För åren 2017 - 2019 uppgår intäkterna från ordinarie verksamhet till 100 000 euro/år. Övriga intäkter under dessa år är projektstöd ur Europeiska havs- och fiskerifonden samt för 2018 även 40 000 euro enligt tilläggsbudget 1/2018.

² Antagande baserat på förverkligade intäkter 2016-2017 i genomsnitt 82 600 euro.

Inverkan på lekplatser har försämrat fiskarnas reproduktivitet, varvid utplantering kan ses som fiskevårdande åtgärd för att bevara för Åland typiska arter och måna om genetisk återväxt av åländsk fisk. Alternativ till verksamheten är import av yngel från Sverige eller Finland. Argument som framförts mot dessa alternativ är bl.a. kostnaderna, risk för sjukdomar samt att öringen *kan* vara genetiskt präglad att återvända till sina ursprungliga vatten.

Rekommendation:

- Fastighetsverket borde liksom övriga vattenägare årligen beställa yngel för utplantering och faktureras för detta.

4.1. Beredskap

Vid anläggningen tillämpas beredskap. Veckoarbetstiden är 38 timmar 45 minuter enligt ett rullande schema med en veckas beredskap per månad. Beredskapen uppgår schemamässigt till 104,25 timmar per månad. Beredskapen ersätts i enlighet med tjänstekollektivavtalet i ledig tid motsvarande en arbetsvecka (38 h 45 min) och resten i penningersättning som motsvarar 50% av den enkla timlönen.

Under beredskapsveckan antecknas 8 timmar ordinarie arbetstid under lördag och söndag, och resten som beredskapstid. Det finns behov av daglig tillsyn även under lördagar och söndagar, men kanske inte till full arbetstid.

Enligt kollektivavtalet kan ersättningen uppgå till 50% för beredskap som fullgörs i tjänstemannens bostad. Detta ska inte tolkas ordagrant, utan innebär enligt förarbetet till kollektivavtalet bunden bostadsberedskap, d.v.s. att tjänstemannen är bunden till arbetsplatsen för omedelbar utryckning, vilket berättigar till 50%. Som jämförelse kan nämnas att polis i beredskap får 30% av den enkla timlönen i beredskapsersättning.

Övertiden under beredskapen ersätts på basen av ifylld krysslista (övertids- och beredskapslista). En timme övertid/dag ersätts som standard åt alla. Detta uppges vara samlad övertid för en rundtur och kontroll i anläggningen i förebyggande syfte utan att larm har gått. Timmen noteras i krysslistan klockan 19 - 20, vilket innebär kvällstillägg om 15% samt söndagstillägg om 100% både för lördag och söndag. Detta kan upplevas som schemalagd övertid, vilket inte stöds av tjänstekollektivavtalet.

Under 2010 gjordes en genomgång av lönesättningen i samråd med personalenheten. Tidigare schemalagda övertidstimmar under lördag-söndag under beredskapsveckan togs bort och istället infördes ytterligare två lediga dagar/månad som kompensation för beredskapen under helg. Förfarandet sänkte lönekostnaderna med cirka 10%. Den ovannämnda övertidstimmen har i samband med detta inte ifrågasatts utan beaktats *som kontinuerlig daglig tillsyn under beredskap*.

Under åren 2015 - 2017 uppgick penningersättningen för beredskap i genomsnitt till 35 000 euro/år, vilket utgör cirka 18% av lönekostnaderna för personal som har

beredskapsskyldighet. Beredskapen anses nödvändig eftersom larm i anläggningen kräver omedelbar åtgärd och närvaro.

Kostnaden för beredskapen åskådliggörs i tabellerna nedan. Antalet beredskapsutryckningar och kostnaden per utryckning har sammanfattats på basen av krysslistor och löneuppgifter.

Ålands fiskodling	2015	2016	2017
Antal beredskapsutryckningar/år	27	24	18
Medeltal/månad	2,3	2,0	1,5
Totalkostnad beredskap/år	31 277	35 233	40 604
Kostnad/beredskapsutryckning	1 158	1 468	2 256

Ålands fiskodling	2015	2016	2017
Total lönekostnad för personal med beredskapsskyldighet	202 734	201 797	200 640
Beredskapskostnad (övertid, kvälls-, natt- och helgtillägg)	31 277	35 233	40 604
Beredskapens andel av lönekostnader	15,43 %	17,46 %	20,24 %

Alternativa förslag till beredskapssystem lyftes fram i samband med genomgång av lönesättningen 2010, men nuvarande system med rullande schema för fyra personer anses optimalt eftersom det ger personalen tillräcklig veckovila och compensation i tid samtidigt som beredskapen är säkrad, även vid sjukdom, semester eller annan frånvaro. Som ytterligare argument för nuvarande system har lyfts fram kostnaden för eventuell förlust av yngel om åtgärd inte hinner vidtas av personal i beredskap i hemmet.

Vid kontroll av krysslistorna har några iakttagelser gjorts. Antalet beredskapsutryckningar har skett i olika omfattning för olika personer. Under den kontrollerade tidsperioden (2015 - 2017) hade en person endast ett alarm under en 3-årsperiod medan en annan hade totalt 34. Om samma person har många beredskapsutryckningar finns det skäl att diskutera dessa innan övertiden godkänns för ersättning.

Beredskapstiden ska schemamässigt uppgå till 104,25 timmar per beredskapsvecka. Vid alarm eller om personalen utför arbete utanför anläggningen (t.ex. vid utplanteringar) minskar beredskapstimmarna med motsvarande arbetstimmar och eventuella övertidstimmar inträder istället. Ersättning för både beredskap och övertid betalas alltså inte utan det ena utesluter det andra.

För en person har konstaterats avvikande sätt för timrapporteringarna i krysslistorna. Det har ibland rapporterats för mycket timmar under ett beredskapsdygn, vilket beror på att när övertid p.g.a. beredskapsutryckning har uppstått har motsvarande beredskapstimmar inte minskats och dubbelersättning har därför erlagts.

Vidare har det systematiskt rapporterats beredskapstid om 106 timmar/månad, vilket innebär att lunchtid (egen tid) inte har dragits av. På kort sikt har detta ingen väsentlig ekonomisk betydelse, men däremot på lång sikt. Förfarandet är inte korrekt enligt kollektivavtalet och det uppstår orättvisa gentemot övrig personal som har rapporterat arbetstid med avdrag för lunchen.

Löneenheten har i några fall uppmärksammat ovannämnda avvikelser och gjort nödvändiga korrigeringar, men i princip har utbetalning gjorts på basen av godkända listor. Det är därför förmannens skyldighet att kontrollera dessa noggrant innan de godkänns för utbetalning.

Rekommendationer:

- Det har funnits en del oklarheter i krysslistorna. Avvikelse för en person gentemot de andra har noterats. Kontrollen av krysslistorna borde förbättras så att det blir lika för alla.
- En timme övertid/dag som fås under beredskapsveckorna kan upplevas som schemalagd övertid och borde inte få förekomma. Den timme som registreras för tillsynen kvällstid borde innebära att en timme ordinarie arbetstid dessa dagar istället blir en beredskapstimme.
- Enligt nuvarande schema arbetar man fulla dagar på lördagar och söndagar under beredskapsveckorna. Man borde se över behovet av arbetstid under lördag och söndag.
- Man borde se över möjligheterna att investera i ny teknik i syfte att effektivisera verksamheten.

5. Övrigt

5.1. Miljö och vattenrening

Till att börja med hade anläggningen ingen rening, vatten togs in och släpptes ut via ett triangelfilter. Avsikten var att en naturlig rening skulle ske i recipienten innan vattnet nådde havet. År 1994 togs en recirkulationsanläggning i bruk, vilket innebär att vattnet återanvänds och renas innan det släpps ut. Detta minskar både miljöpåverkan och behovet av intagsvatten. Det fanns ingen reglering av utsläpp eller krav på kontroll av dessa innan Landskapslagen om miljöskydd tillkom 2008 och vattenlagen från 1996 uppdaterades med kapitel 6 om tillståndsprövning och miljögranskning.

Det har funnits en medvetenhet om verksamhetens miljöbelastning, vilken under årens lopp har granskats. På 80-talet gjordes på beställning av Landskapsstyrelsen två olika forskningsrapporter av Husö biologiska station gällande vattenkvaliteten i utloppsdiket från fiskodlingen. Den senaste rapporten på beställning av Landskapsregeringens miljöbyrå utfördes 2018 av en extern konsult.

Tillstånd för vattenfarlig verksamhet enligt vattenlagen (6 kap.16§) krävs för fiskodling med en produktion om 20 ton fisk per år (a) eller annan verksamhet vars teoretiska årliga belastning på vattenmiljön uppgår till 200 kg fosfor och 1 500 kg

kväve (c). Verksamheten kräver inget tillstånd eftersom man underskrider dessa värden.

Av LL (2008:130) om miljöskydd framgår att miljögranskning krävs för verksamheter som förutsätter miljögranskning enligt vattenlagen (19§) eller för verksamhet som landskapsregeringen med stöd av 52§ belagt med krav på miljögranskning. Av bilaga 1 till landskapsförordning (2008:130) om miljöskydd anges verksamheter för vilka miljötillstånd eller miljögranskning krävs. Enligt punkt 2.4 krävs för fiskodling med en produktion av minst 1 ton fisk per år miljögranskning, vilket är tillämpligt för fiskodlingen (2018 uppgick produktionen till drygt 4 ton).

I samband med att miljöskyddslagen trädde i kraft gjordes en anhållan om miljögranskning till prövningsmyndigheten Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM). På basen av ansökan utfördes en miljögranskning och i oktober 2009 gavs ett myndighetsbeslut med preliminära riktvärden för utsläpp av fosfor och kväve och instruktioner för verksamheten för att minska miljöpåverkan. Bland annat infördes regelbundna provtagningar av vattnet vid olika mätpunkter för att kunna beräkna nivåerna på utsläpp av fosfor och kväve i kg/år.

Fiskodlingen gavs tid fram till 31.12.2012 att genomföra regelbundna mätningar för att göra en ansökan om revidering av instruktionerna och föreskrifterna på basen av provtagningarna. Den reviderade ansökan inkom i början av 2013 och det nya myndighetsbeslutet kom först den 2.7.2018, vilket är anmärkningsvärt. Det reviderade myndighetsbeslutet dikterar villkoren för den kommande verksamheten efter att den nya reningsanläggningen färdigställs under 2019. Med ombyggnationen förväntas fosforreningen uppgå till 92%. Kväve renas idag under gränsvärdena men för fortsatt bra kväverening krävs förbättringar i systemet. Sammantaget bedöms det nya reningsystemet få ner utsläppen under gränsvärdena enligt ÅMHM:s beslut (fosfor 20 kg/ år och kväve 800 kg/år).

Rekommendation:

- Vid uppföljning av inverkan av det nya reningsanläggningssystemet bör man följa anvisningarna i beslutet från ÅMHM av den 2.7.2018 vad gäller provtagningar, men även vad gäller upprättandet av driftjournal.

Mariehamn den 21.02.2019



Marika Björkman
Revisor

