



LANDSKAPSREVISIONEN

Dokumentnamn
Effektivitetsrevision

Datum
23.02.2015

Nr
4/2015

Till Ålands lagting

Granskning av sjötrafiken

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
3.	Driftsentreprenader.....	4
3.1.	Åva - Jurmo	4
3.2.	Svinö - Degerby	5
3.3.	Norra linjen	5
3.4.	Södra linjen.....	6
3.5.	Personalkostnaderna	6
3.6.	Övriga iakttagelser	8
4.	Organisationen	9
5.	Administrationen	12
6.	Nytt tonnage	13

1. Sammanfattning

Kostnaderna för sjötrafiken hör till de enskilt största posterna i landskapets budget. Under senare år har kostnaderna stigit kraftigt, främst på grund av stigande bränslepriser och förändrad vilotidslagstiftning. Inför 2013 beslöt därför landskapsregeringen att dra ner på antal turer i turlistorna för att stävja kostnadsutvecklingen. Landskapsregeringen har även beslutat att driftsentreprenader kan ingås om åtgärden innebär en kostnadsinbesparing om 12 % gentemot fortsatt drift i egen regi. Landskapsregeringen skulle enligt denna modell fortfarande stå för bränslekostnaderna och fartygens övergripande större reparationer och underhåll.

Driftsentreprenad har ingåtts för trafiken på linjerna Åva-Jurmo och Svinö-Degerby. Under 2014 har norra linjen och södra linjen utbudits på entreprenad och anbud har antagits. Mot båda besluten har besvär inlämnats till marknadsdomstolen.

Driftsentreprenadmodellen innebär i första hand att lägre personalkostnader kan uppnås. Landskapsregeringen har ett flertal gånger de senaste åren stått inför strejkhot när man försökt spara genom omorganiseringar av arbetet på färjorna. Det har inte varit möjligt att införa rationella arbetsscheman och vaktsystem på grund av fackförbundens motstånd.

Frågan om införande av pauser för befälen under arbetsdagen är central. Landskapsregeringen och befälsförbunden hade olika åsikt och frågan fördes till arbetsdomstolen. Arbetsdomstolens utslag tolkades olika av parterna och pauser har inte införts för befälen. Entreprenören på Svinö-Degerby har infört pauser för befälen och i övrigt omorganiserat arbetet ombord. Dessa åtgärder tillsammans med fördelaktigare kollektivavtal har inneburit kraftigt sänkta personalkostnader med bibehållen turtäthet. Enligt en under revisionen uppgjord kalkyl skulle inbesparingen röra sig om ungefär 550.000 € årligen.

Befälhavarna upplevs inte vara arbetsgivarens representant ombord på samma sätt som inom ett privat rederi. Styrningen och kontrollen från landorganisationen har inte heller varit lika tydlig som inom ett privat rederi. Landskapsregeringen har inte kunnat uppnå för arbetsgivaren rimliga kollektivavtal. Dessa omständigheter har gjort det svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Genom att införa driftsentreprenader har man kunnat minska kostnaderna men ändå bibehålla servicenivån.

Landskapsregeringen ansåg att ledningen av rederiverksamheten behövde förstärkning. En konsult anlätades i december 2010. Konsulten anställdes även i ett arbetsavtalsförhållande som tillfällig rederichef. Det fattades inget beslut vid föredragning om att anlita konsulten. Inget konsultavtal uppgjordes. Ingen upphandling av konsulttjänsterna genomfördes enligt landskapsregeringens regelverk. När det blev klart att konsultens tjänster behövdes under en längre tid än planerat borde upphandlingsreglerna ha beaktats. Det är anmärkningsvärt att landskapsregeringen inte följt de regler som man själv bestämt att ska gälla.

Efter uppdraget som tillfällig rederichef fortsatte konsulten i arbetsavtalsförhållande som projektchef med uppdrag att ta fram specifikationer för nytt tonnage i enlighet med landskapsregeringens riktlinjer. I mars 2014 överlämnades utredningen.

Rekryteringen av en rederichef lyckades inte trots två ansökningsomgångar. Det tillfälliga arrangemanget blev alltför långt och kostnaden orimligt hög. Den timlön som avtalades, 120 euro/timme, utgör över 18.000 € i månadslön. Man borde snabbare ha beslutat om en permanent organisation av rederienheten. Uppdraget som projektchef borde ha utannonserats. Totalt har arrangemanget kostat drygt 700.000 €. Det råder inget tvivel om att landskapsregeringen fått ett professionellt utfört arbete i utbyte.

I korttruttsutredningen rekommenderas ett förkortat färjepass mellan Svinö och Degerby. Detta borde påverka beslutet om nytt tonnage. Man kan därför ställa sig frågan om planerat tonnage är långsiktigt rätt eller om det finns klokare alternativ. Det kostnadseffektiva koncept som FinFerries gått in för på rutten Korpo-Houtskär borde även övervägas. Investeringen i ett förkortat färjepass samt lämpligt nytt tonnage blir förhållandevis stor. Innan slutligt beslut finns det därför skäl att jämföra detta alternativ med en tunnel enligt det tidigare utredda alternativet mellan Bodkarön och Bråttö.

2. Bakgrund

Under de senaste åren har budgeten och kostnaderna för sjötrafiken utvecklats enligt följande:

2010		2011		2012		2013		2014
Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget
-15 438 000	-15 643 980	-16 756 000	-16 389 236	-18 100 000	-17 924 163	-17 300 000	-16 627 378	-17 530 000

2013 drogs antal turer i turlistorna ner. Framförallt påverkades den tvärgående linjen (Långnäs-Överö-Sottunga-Snäckö). Trafiken på norra linjen (Hummelvik-Enklinge-Kumlinge-Lappo-Torsholma samt Åva-Osnäs) och södra linjen (Långnäs-Överö-Sottunga-Husö-Kyrkogårdsö-Kökar-Galtby) omorganiserades. Två färjor sköter trafiken med start i motsatta ändhamnar varje morgon. Antal turer till Galtby minskades. Sommartid då turerna är fler assisterar en tredje färja på linjen.

Om en driftsentreprenad innebär en kostnadsinbesparing om 12 % gentemot fortsatt drift i egen regi kan en sådan ingås. I dagsläget har driftsprivatisering genomförts på linjerna Åva-Jurmo (start 1.9.2012) och Svinö-Degerby (start 1.10.2013). Norra linjen och södra linjen har under 2014 utbudits på entreprenad och anbud har antagits. Mot båda besluten har besvär inlämnats till marknadsdomstolen.

Tvärgående linjen återstår att upphandla. Denna linje kommer att upphandlas som totalentreprenad där entreprenören tillhandahåller tonnage och

landskapsregeringen står för bränslekostnaderna. Sedan tidigare är matarlinjerna Enklinge-Kumlinge samt Asterholma-Lappo-Torsholma utgivna som totalentreprenad. Nyligen avslutades en upphandling av trafiken för en tvåårsperiod med ett års optionstid.

En målsättning med granskningen är att utreda driftsentreprenadernas inverkan på kostnadseffektiviteten samtidigt som fortsättningsvis säkra förbindelser för skärgårdsbefolkningen garanteras. Den interna styrningen och kontrollen av sjötrafiken är även ett fokusområde i granskningen.

Granskningen avgränsas till sjötrafiken med frigående färjor. Linfärjetrafiken och understödet för varutransporter i skärgården, vilka finns under samma huvudrubrik i budgeten, omfattas inte av granskningen. Verkstadens och lagrets roll gällande sjötrafiken har granskats övergripande. Ålandstrafiken, vars kostnader budgeteras under ett skilt moment, har granskats främst när det gäller redovisningen av biljettintäkterna. Skärgårdstrafikens bokningssystem berörs inte desto mera i denna granskning.

Granskningen är utförd i enlighet med Landskapsrevisionens granskningsplan för år 2014. Intervjuer har hållits med personalen som arbetar med eller har arbetat med sjötrafiken inom trafikavdelningens centralförvaltning ävensom enhetschefen och bokare vid Ålandstrafiken, verkstadschefen och lagerförman. Samtal har även förts med tidigare t.f. rederichefen/projektchefen, förvaltnings- och utvecklingschefen samt ansvarig minister.

3. Driftsentreprenader

3.1. Åva - Jurmo

Åva-Jurmo linjen trafikeras av m/s Doppingen. Eftersom avsikten var att få erfarenhet av upphandling av driftsentreprenader, var det naturligt att inleda arbetet med en linje med mindre omfattande trafik.

Upphandlingsprocessen startade under 2011. Det högsta anbud som kan antas uträknades på basen av bokföringen 2010. Med turlistan som grund och årliga beräknade kostnadsstegringar framräknades landskapsregeringens totalkostnad för 2012. De följande årens kostnader beräknades med en inflationsjustering om 2 %.

Fyra anbud inlämnades. Anbudet som antogs för perioden 1.9.2012 – 31.8.2015 var 23 % (ca 400.000 €) lägre än landskapsregeringens kalkylerade kostnad. En anbudsgivare med ännu lägre anbud uteslöts på grund av ofullständiga anbudshandlingar.

Om kostnaderna förutom bunker samt reparationer och underhåll 2011 (sista hela året med trafik i egen regi) inflationsjusteras med 2 % och jämförs mot utfall 2013 och 2014 (preliminärt) erhålls en inbesparing om 13,4 % respektive 12 %. Enligt

denna beräkning är kostnadsinbesparingen inte så stor som kalkylerades vid anbudsutvärderingen.

3.2. Svinö - Degerby

Den 25.10.2012 beslöt landskapsregeringen att driftsprivatisera trafiken på Svinö-Degerby under förutsättning att kostnadsinbesparingen blir minst 12 % jämfört med trafik i egen regi. Trafiken på linjen bedrivs med m/s Skarven.

Då anbudsfrågan utarbetades fanns inte verkligt utfall för 2012 tillgängligt. Man beslöt därför utgå från budget 2013 vid kalkyleringen av det högsta anbud som kan antas. De följande årens kostnader beräknades med inflationsjustering om 2 %.

Sex anbud lämnades in. Anbudet som antogs för perioden 1.10.2013 – 30.9.2017 var 38 % (ca 2.800.000 €) lägre än landskapsregeringens kalkylerade kostnad. Fyra anbud uteslöts till en början men beslutet rättades senare till att två anbud uteslöts. Anbudet som antogs hade lägsta pris. Anbudshandlingarna hade förbättrats jämfört med Åva-Jurmo upphandlingen. Ett informationstillfälle ordnades där landskapsregeringen svarade på frågor från potentiella anbudsgivare.

Om kostnaderna förutom bunker samt reparationer och underhåll 2012 (sista hela året med trafik i egen regi) inflationsjusteras med 2 % och jämförs mot utfall 2014 (preliminärt) erhålls en inbesparing om knappt 31 %. En lika stor kostnadsinbesparing som kalkylerades vid anbudsutvärderingen uppnås inte enligt denna beräkning.

3.3. Norra linjen

Den 24.04.2014 beslöt landskapsregeringen begära in anbud för trafiken på norra linjen. Trafiken på linjen Hummelvik–Torsholma bedrivs med m/s Alfågeln och m/s Knipan och på linjen Åva-Osnäs med m/s Vigen. Skilda anbud begärdes för respektive linje.

Det högsta anbud som kan antas uträknades på basen av rederienhetens budgetuppföljning för 2013. De följande årens kostnader beräknades med en inflationsjustering om 2 %. Den 12.08.2014 antog landskapsregeringen anbudet med lägsta pris för en fyraårsperiod med beräknad start 1.2.2015. Vald anbudsgivare hade lämnat lägsta pris på båda linjerna. Anbuderna var 33 % (ca 3.900.000 €) respektive 28 % (ca 1.400.000 €) lägre än landskapsregeringens kalkylerade kostnad.

Under upphandlingstiden ställde intresserade anbudsgivare en del frågor som landskapsregeringen svarade på. Med erfarenheter från tidigare upphandlingar hade anbudshandlingarna justerats till vissa delar. Efter att anbud antagits inlämnades besvär till marknadsdomstolen. Besväret gäller kravet på att minst en av anbudsgivarens däcksbefäl ska ha minst 3 års erfarenhet av året runt färjetrafik i områden med vinterförhållanden. Besväranden anser att vinnande anbudsgivare

inte uppfyller kravet. På basen av kompletterande handlingar förefaller det klart att namngiven person hos vinnande anbudsgivare har den erfarenhet som krävs för att framföra färjorna i fråga. Den olyckliga formuleringen "färjetrafik" i anbudsförfrågan tolkas olika av parterna.

3.4. Södra linjen

Den 06.10.2014 beslöt landskapsregeringen att inbegära anbud för trafiken på södra linjen. Trafiken på linjen Långnäs-Galtby bedrivs med m/s Skiftet och m/s Gudingen samt ytterligare m/s Ejdern då sommarturlistan gäller.

Det högsta anbud som kan antas uträknades på basen av rederiets budgetuppföljning för 2013. De följande årens kostnader beräknades med en inflationsjustering om 2 %. Den 08.01.2015 antog landskapsregeringen anbudet med lägsta pris för en treårsperiod med beräknad start 1.5.2015. Anbudet var 32 % (ca 4.100.000 €) lägre än landskapsregeringens kalkylerade kostnad.

Liksom tidigare har intresserade anbudsgivare ställt en del frågor som landskapsregeringen svarat på. Det ställs krav på att minst en av anbudsgivarens däcksbefäl ska ha minst 3 års erfarenhet av året runt fartygstrafik i områden med vinterförhållanden. "Färjetrafik" i förra anbudsförfrågan har bytts till "fartygstrafik". Därtill ska anbudsgivare som erhåller upphandlingen senast två veckor före trafikstart uppvisa personen/personernas CV. Det är en medveten risk landskapsregeringen tar att man först i detta skede erhåller bevis på att anbudsgivaren uppfyller kravet.

Två besvär har inlämnats till marknadsdomstolen efter att anbud antagits. Ett besvär har inlämnats av en person som inte har besvärsmätt. Det andra besväret har inlämnats av en anbudsgivare som hävdar att det antagna anbudet är för lågt och att det är i strid med anbudsförfrågans krav på tillämpning av finländsk lag och riksomfattande finländska avtal. På basen av tillgängliga handlingar förefaller landskapsregeringen ha hanterat upphandlingen enligt gällande regler.

3.5. Personalkostnaderna

Enligt den driftsentreprenadmodell man gått in för är det framför allt på personalkostnadssidan inbesparingar kan uppnås. Landskapsregeringen har ett flertal gånger de senaste åren stått inför strejkhott när man försökt spara genom att förändra arbetsscheman på färjorna. Det har inte varit möjligt att införa rationella arbetsscheman och vaktsystem på grund av fackens motstånd.

Landskapsregeringen och befälsförbunden hade olika åsikt om införande av pauser under arbetsdagen. Frågan fördes till arbetsdomstolen. Arbetsdomstolen fastställde den 20.3.2012 att landskapsregeringen har rätt att planera in matrasterna samt andra pauser för befälhavare, styrmän och maskinchefer. Landskapsregeringens yrkande gällande pausernas relation till arbetstiden samt befälets beredskap under pauserna avslogs som förtida.

Landskapsregeringen har inte infört pauser för befälen eftersom befälsförbunden tolkat arbetsdomstolens utslag annorlunda och motsatt sig detta. Inom passagerartrafiken mellan Finland och Sverige och på fraktfartyg har befälen pauser under arbetsdagen vilket synbarligen fungerar utan att bekymmer uppstår med beredskapen och befälens ansvar. Det är svårt att förstå varför inte samma förfarande skulle vara möjligt i landskapets skärgårdstrafik. I all synnerhet som entreprenören på Svinö-Degerby tillämpar ett arbetsschema med pauser för befälen.

Som en konsekvens av att pauser inte införts för befälhavare och maskinchefer blir arbetsdagarna långa. På några färjor med 2-vaktsystem blev marginalerna för små och det blev problem med att klara lagens krav på vilotider. Efter strejkhot i juni 2014 skedde en förlikning där den schemalagda årsarbetstiden bestämdes till högst 1723 timmar. För att klara detta infördes 3-vaktsystem på ifrågavarande färjor. På norra linjen, som redan var upphandlad i enlighet med 2-vaktsystemet, innebär förlikningen en merkostnad för landskapsregeringen så länge kollektivavtalet är i kraft. Den årliga kostnaden uppskattas till ca 300.000 €.

Gällande Svinö-Degerby linjen har landskapsregeringen på senare tid haft två konflikter. Den första gällde försöket att minska från två matroser till en. Efter förlikning blev resultatet att trafik med en matros är godkänd endast under turer med låg belastning. Den andra konflikten gällde strävandena att komma ner från 4 vakter till 3 för befälhavare, maskinchef och styrman. Detta skulle medfört ett 2:1 avlösningssystem vilket ratades av facken och aldrig kunde genomföras.

Ett finskt bolag som erhåller en driftsentreprenad är skyldig att fråga landskapsregeringens personal om intresse finns för fortsatt arbete på färjan ifråga enligt befintligt arbetsavtal men med ny arbetsgivare. För den personal som väljer att gå över gäller landskapsregeringens kollektivavtal till avtalsperiodens slut. Därefter är det entreprenörens ansvar att ingå kollektivavtal.

I fråga om Svinö-Degerby entreprenaden valde endast en person i landskapsregeringens personal att övergå. Entreprenören har ingått kollektivavtal för manskap och maskinbefäl medan inget avtal ingåtts med skeppsbefälsförbundet. Entreprenören tillämpar ett system där färjan manövreras av en styrman under tiden som befälhavaren har paus. Även maskinchefen har paus under den tid en maskinmästare kommer in under dagtid och avlöser honom. Noterades att två timmar övertid per dag ingår i den avtalade garanti/enhetslönen. Fördelaktigare kollektivavtal ur arbetsgivarens synvinkel samt rationellare organisation av arbetet medför att entreprenören har betydligt lägre personalkostnader än vad landskapsregeringen hade för motsvarande trafik.

Landskapsregeringens kollektivavtal stipulerar att styrman ska finnas på linjerna Hummelvik-Torsholma, Långnäs-Galtby samt Åva-Osnäs (under tre månaders högsäsong). Kollektivavtalen för styrmän och manskap följer ett i administrativt hänseende arbetsdrygt system med övertid och tillägg samt beräkning av vederlag. För befälhavarna och maskincheferna har landskapsregeringen avtalat om enhetslöner. Styrmän kan beroende på vaktsystem komma upp i samma lönenivåer som befälet och manskapet inte långt ifrån. Rådande system kommer säkerligen att förändras då driftsentreprenader införs.

Slutsatser:

- Landskapsregeringen som organisation är inte lämplig för bedrivande av rederiverksamhet. Befälhavarna upplevs inte vara arbetsgivarens representant ombord på samma sätt som inom ett privat rederi. Styrningen och kontrollen från landorganisationen har inte varit lika tydlig som inom ett privat rederi. Det är svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet under dessa omständigheter.
- Det har inte varit möjligt att uppnå för arbetsgivaren rimliga kollektivavtal. Under årens lopp har landskapsregeringen valt förlikning eller gått med på fackförbundens krav för att undvika strejk. Landskapsregeringen borde ha tagit strid då rimliga åtgärder avvisats av facket, i synnerhet då förutsättningarna att gå vinnande ur striden bedömts som goda.
- Driftsentreprenader förefaller vara den klokaste vägen att gå för att erhålla lägre kostnader med bibehållen service i skärgårdstrafiken. Bolagisering av rederienheten har tidvis diskuterats. En bolagisering skulle knappast medföra kollektivavtal som leder till kostnadsänkningar för landskapsregeringen.
- Om en jämförelse görs av kostnaderna för Svinö-Degerby linjen 2012 inflationsjusterade 2 % mot kostnaderna efter driftsprivativering 2014 (preliminärt) blir inbesparingen knappt 31 %, vilket utgör drygt 550.000 €. Den kalkylerade kostnadsinbesparingen 38 % (700.000 €) uppnås inte. De förändringar i vaktsystem och antal besättningsmän som entreprenören genomfört tyder på att 550.000 € är en realistisk årlig inbesparing.

3.6. Övriga iakttagelser

De entreprenörer som man kan förvänta sig att vinner upphandlingarna är små företag utan tillräcklig finansiell och personell kapacitet ifall oväntade problem dyker upp. I avtalen krävs att entreprenören ställer en säkerhet till beställaren. Säkerhetens belopp är beräknat enligt landskapsregeringens kostnad för trafik i egen regi tills ny upphandling är genomförd.

Det ställs krav på att anbudsgivaren och anbudsgivarens personal ska utföra alla de tjänster som omfattas av anbudsförfrågan på svenska. I den senast publicerade upphandlingen (södra linjen) har införts ett förtydligande som lyder: "Om språkravet inte uppfylls betraktas det som ett väsentligt kontraktsbrott som ger beställaren rätt till förtida uppsägning av avtalet".

Enligt avtalen ansvarar entreprenören för det löpande underhållet av fartygen. Alla åtgärder förutom klassningar samt halning av huvudmotorer, hjälpmotorer och propelleraggregat enligt tillverkarens rekommendationer anses utgöra löpande underhåll. Beställaren ansvarar för och bekostar alla torrdockningar och reparationer som inte är förorsakade av bristande löpande underhåll eller försumlighet av entreprenören.

Under 2014 har reparations- och underhållskostnaderna för m/s Skarven varit exceptionellt höga. Bland annat har obligatoriska halningar och översyner då

fartyget uppnått fem års ålder utförts. Fartyget har problem med elsystemet. Det är oklart om bottenkontakt med skadad propeller som följd berodde på detta eller manöverfel. Även problem med bogvisir som identifierades vid fartygets leverans har förorsakat reparationskostnader. Landskapsregeringen har stått för kostnaderna om drygt 400.000 €.

Vinnande anbudssumma ska täcka även entreprenörens administrationskostnader. Vid beräkningen av den högsta anbudssumma som kan antas har inte rederienhetens administrationskostnad beaktats. Denna beräknas vara ca 4 % av sjötrafikens totalkostnad. I rederienhetens administrationskostnad ingår inte lönerna för den tid avdelningschefen, bitr. avdelningschefen, trafikbyråns chef och övriga ägnar sjötrafikens drift, varför man kan argumentera för att landskapsregeringens administrationskostnad i själva verket är ännu högre än kalkylerade 4 %.

Slutsatser:

- Om entreprenören hamnar på obestånd eller annars inte kan fullfölja kontraktet behövs en reservplan för hur trafiken kan upprätthållas utan att längre avbrott inträffar. När granskningen inleddes fanns inte någon skriftlig handlingsplan men en sådan har därefter framtagits. Oberoende kommer en sådan situation att innebära en hel del utmaningar för landskapsregeringen.
- Språkfrågan är viktig för servicen och säkerheten ombord. Den möjliggör även styrning av vilka som kan komma ifråga för arbetsplatserna i skärgårdstrafiken. I avtalen finns inget uttalat krav på att alla i besättningen måste behärska svenska på någon bestämd nivå. Det finns risk för att entreprenörer anställer utländska sjömän för att få lägre lönekostnader.
- Det finns risk för att det uppstår tillfällen då entreprenören och landskapsregeringen har olika åsikt om vad som hör till löpande underhåll. Att detta är ett identifierat problemområde bevisas av de avtalsändringar gällande denna punkt som gjorts efter hand som nya upphandlingar genomförts. Ytterligare finns risk för att entreprenören sparar på underhåll vilket leder till högre kostnader för landskapsregeringen vid årsöversyner och varvsbesök.
- Landskapsregeringen har bestämt att driftsprivatiseringar genomförs under förutsättning att kostnadsinbesparingen blir minst 12 % jämfört med trafik i egen regi. Eftersom landskapsregeringens administrationskostnad inte räknas med i den summa anbudet jämförs med, ställs i verkligheten kravet att anbudet ska understiga landskapsregeringens kostnad med mer än 12 %.

4. Organisationen

I samband med leveransen av m/s Skarven år 2009 och pensionering av tekniska inspektören/projektledaren för nybygget uppstod turbulens. Styrningen och kontrollen av rederiverksamheten var bristfällig och tillräcklig teknisk kompetens saknades. Det fanns ett behov av att förstärka ledningen.

I december 2010 anlätade trafikavdelningen en konsult mot timarvode 95 euro/timme för att bistå avdelningen med sakkunskap inom sjötrafiken. För upphandling av tjänster under EU-tröskelvärdet (vid denna tidpunkt 193.000 €) gäller landskapsregeringens beslut gällande vissa upphandlingar och handboken i anslutning till detta. Dessa regler iaktogs inte. Inget beslut vid föredragning fattades heller.

Från februari 2011 anställdes samma konsult i arbetsavtalsförhållande för att arbeta deltid vid trafikavdelningen som tillfällig rederichef. Lönen bestämdes till 120 euro/timme. Arbetsavtalen ingicks av avdelningschefen. Rätten att anställa personal har genom ett beslut i landskapsregeringen delegerats till avdelningscheferna. Arbetsavtalen ingicks för tre till fem månader i gången. Ungefär två tredjedelar av arbetstiden erlades som lön och en tredjedel mot faktura under åren 2011 och 2012. Arbetstiden uppgick totalt till heltid. Det sista avtalet som rederichef utgick 30.4.2013. Från 1.5.2013 ingicks nya arbetsavtal som projektchef fram till den 15.3.2014. Uppdraget var att ta fram ett förslag på nytt tonnage anpassat för korttrutt.

Totalt har detta arrangemang kostat landskapet drygt 700.000 €. Ingen upphandling av konsulttjänsterna genomfördes och inget konsultavtal ingicks. Motiveringen till att ingå arbetsavtal var viljan att göra arrangemanget mer legitimt. Under tiden som detta pågick gjordes försök att anställa en rederichef. I budgeten 2012 ströks förslaget för att sedermera godkännas ett år senare i andra tilläggsbudget för samma år. Trots utannonsering två gånger hittades inga lämpliga sökanden.

Den tillfälliga rederichefen utförde ett arbete som gav resultat. Det tekniska underhållet av både frigående färjor och linfärjor styrdes upp och budgetuppföljningen förbättrades. Samtidigt gjordes försök att spara genom att se över arbetsschema på färjorna. Motsättningar med fackförbunden och de ombordanställda uppkom. För att uppnå de sparmål som satts och komma ner i antal körtimmar gjordes nedskärningar i turlistan inför 2013. Färjornas sätt att trafikera på norra och södra linjen förändrades för att bestämmelserna om vilotider ska kunna iakttas samtidigt som personalkostnaderna sänktes.

Efter beslut att gå in för driftsprivatiseringar blir rederienheten på trafikavdelningen överflödigt i dess nuvarande form. Personalen kommer att övergå till andra uppgifter och tillfälliga förordnanden förnyas inte efter att alla linjer driftsprivatiserats, vilket förväntas ske under 2015. Trafikavdelningen ombildas till en infrastrukturavdelning 2015. Personalutvecklingen inom avdelningens administration har varit följande de senaste åren:

Antal årsverken	2010	2011	2012	2013	2014
Allmänna byrån	8,0	4,0	5,0	5,5	5,8
Projekteringsenheten	3,6	3,6			
Trafikbyrån		5,0	8,0	9,4	10,5
Ålandstrafiken	4,8	5,9	7,3	6,1	5,9
Rederienheten	3,0	3,9	5,0	5,2	5,0
Kortrutt			1,0	1,4	2,5
Nytt tonnage			0,8	1,5	0,2
Vägunderhållsenheten	3,1	2,6	2,2	3,1	2,1
Verkstad och lager	4,3	4,9	4,0	4,0	4,0
Administration totalt	26,8	29,9	33,3	36,2	36,0

Slutsatser:

- Den person som engagerades både som konsult och som anställd tillfällig rederichef var lämplig och utförde ett berömvärt arbete. Man kan ha förståelse för att regler förbises då någon behöver anlitas snabbt och uppdraget beräknas bli kortvarigt. I detta fall blev uppdragstiden lång. När man insåg detta borde upphandlingsreglerna ha beaktats. I all synnerhet som man själv har fattat beslut om vilka regler som gäller. Hur ska landskapsregeringen kunna motivera alla andra att följa regelverket om man inte själv gör det?
- De fakturerade konsulttjänsterna uppgick 2011 till 67.807 €, 2012 till 54.983 € och 2013 till 8.764 €. Tröskelvärdet för när en EU-upphandling måste göras överskreds därmed inte. Detta undveks genom att ingå arbetsavtal för ungefär två tredjedelar av arbetstiden under 2011 och 2012 och därefter hela arbetstiden. För landskapet blev valet att ingå arbetsavtal kostsamt. Det hade inneburit 158.000 € lägre kostnad om man upphandlat och ingått konsultavtal med timarvode 95 euro/timme i stället för arbetsavtal under hela uppdragstiden som rederichef/projektchef.
- I landskapsregeringens delegeringsbeslut sägs ingenting om hur lönen ska bestämmas. I fråga om tjänstetillsättningar är avdelningscheferna bundna av tjänstekollektivavtal. Motsvarande begränsning saknas när det gäller arbetsavtal. Beslutet borde kompletteras med närmare anvisningar med ramar eller riktlinjer för hur lönenivån bestäms i ett arbetsavtal samt under vilka förutsättningar som lönenivån kan överskridas.
- Det är inget fel att anlita en konsult för ett tillfälligt uppdrag. I detta fall blev uppdragstiden alltför lång och kostnaden orimligt hög. Den timlön som avtalades, 120 euro/timme, utgör över 18.000 € i månadslön. Det utförda arbetet har varit till mycket nytta för landskapsregeringen. Man borde ändå snabbare ha beslutat om en permanent organisation av rederienheten. Projektchefsuppdraget borde ha utannonserats.
- Rederienhetens personal med fast anställning flyttas över till andra tjänster när enheten inte behövs längre. Det finns ett behov av att förstärka den tekniska kompetensen när det gäller sjötrafik. I övrigt borde inte administrationen tillåtas växa med tanke på alla arbetsuppgifter som försvinner då rederiverksamheten läggs ner. På sikt borde naturlig avgång utnyttjas för att minska antal administrativ personal och därmed förbättra effektiviteten inom avdelningen.

5. Administrationen

Landskapsregeringens budgeteringssystem innebär att anslag inte får överskridas och tilläggsbudget ska undvikas. Systemet leder till att budgetansvariga gärna överskattar kostnaderna för att undvika brott mot direktiven.

För trafikavdelningen är bränslepriset en viktig faktor vid uppgörande av budgeten. 2012 steg bränslepriset kraftigt. Budgeten 2013 baserades på ett medelpris om 0,91 euro/liter. I budgeten 2014 kalkylerades med ett bränslepris om 0,80 euro/liter och 2015 0,64 euro/liter. Finansavdelningen har alla år sänkt det bränslepris som trafikavdelningen kalkylerat med men det budgeterade priset har ändå hamnat klart högre än verkligt utfall. Speciellt noteras att bunkerkostnaden för m/s Skarven budgeterats på orealistiskt hög nivå 2013 (oklart varför) och 2015 (beräkningsfel).

Trafikavdelningen tillämpar intern fakturering. Leveranser från eget lager och arbete på verkstaden faktureras rederienheten. Rederienheten fakturerar trafikbyrån månadsvis för trafiken på respektive linje. Fakturaunderlagen från lager/verkstad upplevs komma sent och ytterligare fördröjningar sker vid finansavdelningens fakturering och inscanning i systemet för fakturagodkännande. Det tar lång tid innan allt är bokfört och budgetuppföljningen är up-to-date.

Vid bokslutet 2013 uppstod problem med avstämningen av rederienhetens budgetmoment. Trots utjämningsfaktura och korrigeringar blev saldot aldrig noll. På trafikbyråns budgetmoment upptäcktes några felbokföringar mellan färjorna. 2014 tillämpas ett bättre system för rederienhetens interna fakturering.

Budgetuppföljningen förbättrades på initiativ av tillfälliga rederichefen. Alla transaktioner läses ut från bokföringen in i Excel där rapporten byggs upp. Det finns risk för fel i processen. Några mindre sådana upptäcktes under granskningen av uppföljningen 2013.

De ombordanställdas timlistor kontrolleras av sjölöneräknaren innan de skickas till finansavdelningen för löneutbetalning. Personal- och säkerhetsansvarige kontrollerar och signerar listorna. Ekonomen kontrollerar att vilotiderna respekteras. Vid oklarheter begärs förklaringar från färjorna. Upptäcktes att ingen korrigering av löneutbetalningen sker om arbetstimmarna på listan är för många och vilotiden därmed för kort. Noterades även oacceptabelt stora vederlag och ingen order om att dessa måste minskas genom ledighet. Landskapsregeringen kan hamna på stora utbetalningar om vederlagen finns kvar vid en driftsprivatisering. Styrningen och kontrollen har inte varit tillräckligt bra till denna del.

Passagerar- och fordonsstatistiken förs helt manuellt med hjälp av Excel. Statistiken upplevs inte som helt tillförlitlig. Biljettförsäljningen sker med samma system som används för bussar. Ålandstrafiken handhar redovisningen av biljettintäkterna. Förändringar av avgiftssystemet har medfört att fakturaunderlagen som Ålandstrafiken gör upp för transportkunderna ökat

markant. Det finns en hel del utvecklingsbehov som inte kan uppfyllas med dagens IT-system.

Slutsatser:

- Tillförlitligheten i dagens budgetkalkyler och uppföljningssystem kan förbättras. Landskapsregeringens ekonomisystem har inte medgett budgetuppföljning på kontonivå vilket trafikavdelningen har behov av. Det nya ekonomisystemet ger möjligheter till förbättringar av rapporteringen.
- Systemet med intern fakturering slukar onödigt med arbetstid på både trafik- och finansavdelningen. Nuvarande rutiner är ineffektiva. I takt med att driftsentreprenader ingås försvinner behovet av intern fakturering från rederienheten. Internfaktureringen från lager och verkstad borde slopas omgående. Kostnaderna kan fördelas ut på rätt färja och linje på basen av forsedlar och arbetsordrar.
- Passagerar- och fordonstatistiken borde vara integrerad med biljettförsäljningen. Bokningssystemet borde innehålla funktioner för detta och för fakturering. Det finns ett stort behov av systemutveckling. I budgeten för 2014 anslogs medel för detta men man har inte kommit vidare. Utökade personalresurser inom trafikbyrån borde absolut leda till att man tillsammans med Ålandstrafiken startar utvecklingsarbetet 2015.

6. Nytt tonnage

Landskapsregeringen tillsatte den 28.8.2012 en arbetsgrupp för utredning av lämpligt tonnage för korttrutt, anpassat för rutterna Åva-Osnäs samt Svinö-Degerby. Fokusområden inom utredningen var miljö och ekonomi med avseende på bl.a. framdrivning, bemanning och tillgänglighet. Till ordförande för gruppen utsågs den tillfällige rederichefen. Medlemmar var en befälhavare och maskinchef anställda inom skärgårdstrafiken. I april 2013 presenterades material som ingår i korttruttsutredningen vilken pågick samtidigt.

Rederichefen fortsatte därefter som projektchef med att ta fram ytterligare specifikationer och förfrågningsunderlag. Den 27.3.2014 föredrogs utredningen för landskapsregeringen. Totalt har utredningen kostat ca 420.000 €. Vid granskningen upptäcktes att konsulttjänster från en och samma firma gällande planeringen av det nya tonnaget kostat drygt 63.000 €. Det finns en skriftlig tillåtelse från budgetansvarig tjänsteman att kringgå upphandlingsreglerna gällande en upphandling om 15.000 €. I övrigt har ingen upphandling enligt regelverket skett.

Fartyget föreslås vara dubbeländat likt en förstorad m/s Skarven. Som drivmedel föreslås LNG (flytande naturgas) men motorerna fungerar även med dieselolja. Fartyget är dessutom förberett för hybriddrift, dvs. med batterier i kombination med LNG-motorer. Elektrisk drift med s.k. Azipod propeller-aggregat föreslås.

Budgetofferter indikerar ett pris på 12,5 M€ till 25 M€. Till detta kommer nödvändiga hamninvesteringar. LNG-drift motiveras av miljömässiga och kostnadsbesparande skäl. Investeringen beräknas bli 3 M€ högre jämfört med dieseldrift och mekaniskt driven propeller (såsom på Skarven). De moderna tekniska lösningarna förväntas medföra inbesparingar i bränsle- service- och övriga driftskostnader. Återbetalningstiden uppskattas till ca 10 år.

Ett nytt fartyg kräver hamnbyggnader förutom i Svinö och Degerby där mindre justeringar krävs. Det måste även tas i beaktande att LNG-drift innebär att en tankbil ska kunna parkera på kajen vid fartygets halva längd.

LNG-drift medför utmaningar gällande logistiken och säkerheten. Transport till Åland måste ske med tankbil på öppet däck på fartyg, vilket höjer priset och innebär ett osäkerhetsmoment i leveranserna. Bunkring på fastlandssidan i första hand och fasta Åland i andra hand föredras. I utredningen konstateras vidare att erhållna priser tyder på att LNG ger avsevärt fördelaktigare bunker kostnader än diesellojla. Samtidigt konstateras att det är svårt att förutsäga hur priset på LNG kontra diesellojla kommer att utvecklas i framtiden.

FinFerries tog 2012 levererans av en ny färja från inhemskt varv för ruten Korpo-Houtskär (30-35 min). m/s Stella är av ungefär samma storlek som landskapsregeringens nya planerade tonnage. Färjan är dubbeländad men bildäcket är öppet. Maskinerna, 8 st. av mindre modell enligt ett annorlunda koncept jämfört med Skarven och föreslaget tonnage, drivs med diesellojla. Det är möjligt att lyfta ur en maskin och utföra underhåll iland. Investeringen torde vara i storleksordningen 12-13 M€.

Kortruttsutredningen resulterade i en rekommendation att förkorta färjepasset mellan Svinö och Degerby. Ett nordligt tunnelalternativ mellan Svinö och Degerö utreddes. Det resulterade i en 10,5 km lång tunnel vilket ledde till en stor investering som inte ger en inbesparing i driftskostnader inom rimlig tid. Det sydliga tunnelalternativet mellan Bodkarön och Brättö (5,5 km) som utretts tidigare bedömdes inte vara möjligt att gå vidare med på grund av att en miljöutredning påvisat stora negativa miljökonsekvenser. Projektet skulle inkräkta alltför mycket på ett skyddsvärt kärrområde på Bodkarön.

Slutsatser:

- Ett förkortat färjepass mellan Svinö och Degerby borde påverka beslutet om nytt tonnage. När detta projekt är klart kan m/s Skarven flyttas till Åva-Osnäs. Man kan då fråga sig på vilken rutt det finns behov av ett dubbeländat fartyg liknande det som planeras. För ett förkortat färjepass förefaller varken m/s Skarven eller planerat tonnage vara optimalt. Med fokus på snabbhet och låga bemanningskostnader behövs lastning/lossning med hjälp av trafikljusdirigering och annorlunda bryggarrangemang än vad som finns på m/s Skarven. Kanske det till och med behövs två färjor under högsäsong för att klara de ökande resandeströmmarna. Landskapets tonnage börjar bli föråldrat och investeringsbehovet kommer att vara stort i framtiden. Kanske det ur denna synvinkel skulle vara förnuftigare att investera i ett fartyg typ en förstorad m/s Alfågeln i nuläget?

- Det finns fördelar som lägre investering och kostnadseffektivt maskinunderhåll med det koncept som FinFerries gått in för på rutten Korpo-Houtskär. Detta borde övervägas noggrant när landskapsregeringen fattar beslut om nytt tonnage.
- Investeringen i ett förkortat färjepass mellan Svinö och Degerby samt lämpligt nytt tonnage blir relativt stor. Det finns därför skäl att jämföra detta alternativ med en ny bedömning av tunnelalternativet mellan Bodkarön och Bråttö. Problemen med de negativa miljökonsekvenserna borde vara möjliga att lösa.

Mariehamn, den 23 februari 2015



Dan Bergman
Landskapsrevisor

