

Arbeidsnotat nr. 40/05

**Norsk Havnestruktur -
Ineffektiv pris- og eierskapsstruktur?**

**av
Birger Birgersen**

SNF prosjekt 1340
”Studentoppgaver ved SIØS”

Prosjektet er finansiert av Norges Rederiforbund

SIØS – Senter for internasjonal økonomi og skipsfart

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, AUGUST 2005
ISSN 1503 - 2140

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

SIØS – SENTER FOR INTERNASJONAL ØKONOMI OG SKIPSFART

SIØS - Senter for internasjonal økonomi og skipsfart - er et felles senter for Norges Handelshøyskole (NHH) og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), med ansvar for undervisning, fri forskning, oppdragsforskning og forskningsformidling innen områdene skipsfartsøkonomi og internasjonal økonomi.

Internasjonal økonomi

SIØS arbeider med alle typer spørsmål knyttet til internasjonal økonomi og skipsfart, og har særskilt kompetanse på områdene internasjonal realøkonomi (handel, faktorbevegelser, økonomisk integrasjon og næringspolitikk), internasjonal makroøkonomi og internasjonal skattepolitikk. Forskningen ved senteret har i den senere tid vært dominert av prosjekter som har til hensikt å bidra til økt innsikt i globale, strukturelle problemer og virkninger av regional økonomisk integrasjon. Videre deltar man også aktivt i prosjekter som omhandler offentlig økonomi, nærings- og konkurransepolitikk.

Internasjonal transport

Et annet sentralt arbeidsområde for SIØS er internasjonal transport. På dette feltet har studier av konkurranseforholdet mellom ulike transportbærere i Europa og mulighetene for økt bruk av sjøtransport for å avlaste det landbaserte transportnettverket på kontinentet stått sentralt.

Maritim forskning

SIØS ser det som sin oppgave å være et bindeledd mellom den maritime næring og forskningsmiljøet ved SNF og NHH, og har gjennomført en serie prosjekter finansiert av Norges Rederiforbund, direkte rettet inn mot rederier og andre maritime bedrifter. Denne typen prosjekter har blant annet studert norske rederiers multinasjonale virksomhet, skipsbygging i Nord-Europa, og konkurransen i fergemarkedene.

Kompetansebase

SIØS' kompetansebase består av forskere ved SNF, assosierte medarbeidere ved NHH og LOS (UiB), samt ledende internasjonale økonomer som er knyttet til senteret gjennom langsiktige forbindelser. I løpet av de siste årene har man ved SIØS fått frem fem doktorgrader innen internasjonal økonomi og skipsfart, og staben inkluderer for tiden doktorgradsstipendiater.

Nettverk

Senteret er involvert i flere større EU-prosjekter, og samarbeider med sentrale forsknings- og utdanningsinstitusjoner over hele Europa. Spesielt nær kontakt har man med London School of Economics, Handelshögskolan i Stockholm, Graduate Institute of International Studies, Geneve og University of Strathclyde, Glasgow,. Den vitenskapelige staben ved SIØS deltar i flere internasjonale forskningsnettverk, og har vært blant de fremste i Europa til å ta initiativ til dannelse av nettverk

Norsk Havnestruktur - Ineffektiv pris- og eierskapsstruktur?

**av
Birger Birgersen**

Sammendrag

Dette notatet ser på eierstrukturen i havnevesenet og prisstrukturen på havnetjenester. Som sammenligningsgrunnlag har jeg hovedsaklig brukt Sverige og Danmark. Jeg har anvendt samfunnsøkonomisk teori for prising, og principal- agentteori på eierskapsstruktur. I tillegg har jeg sett på de endringer som næringen står overfor, spesielt knyttet til strukturendringer i næringen og overgangen til intermodale havner. Utredningen konkluderer med at havnevesenet kan få utfordringer i fremtiden, knyttet til ineffektivitet i dagens struktur, samt at det nye forslaget til Nasjonal Transportplan ikke vurderer disse utfordringene i tilstrekkelig grad. Min konklusjon er at brukereide havner vil være mer effektivt, både for næringen og for kundene.

Forord¹

Formålet med å ta for seg havnene i min siviløkonomutredning, var at jeg ønsket å sette meg grundig inn i en viktig problemstilling for shipping- og transportsektoren. I utredningen ønsket jeg å fokusere på logistikk og vareflyt, gjerne med en liten dose politikk. Havnesektoren har alt dette, samtidig som det er et tema hvor det ikke er jobbet særlig med anvendt forskning, noe som gjør oppgaven mer utfordrende.

Mitt utgangspunkt for oppgaven var å se havnene i Norge, og de tjenestene de tilbyr, fra kundenes side. Det viste seg raskt å være et rimelig håpløst fokus – havnene er drevet etter offentlig modell, og er bare delvis avhengig av kundene sine. Samtidig er pris- og servicenivå, og spesielt struktur på priser og tjenester ikke særlig forskjellig fra havn til havn,

¹ Denne utredningen er gjennomført som et ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan våren 2003. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen inntår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

noe som gjør kundene indifferente på havnene, og stort sett velger nærmeste tilbyder. Jeg måtte derfor skifte fokus noe over på modeller for mer effektiv utnyttelse av havnene, sett fra kundenes side. Dette passet bra med at de transportetatene la frem sitt forslag til ny Nasjonal Transportplan samtidig som jeg arbeidet med oppgaven.

Min største utfordring med oppgaven var å samle inn informasjon. De fleste private havner, samt offentlige havner i utlandet, ønsker ikke å opplyse om hvilke priser de tar. Veiledende priser er riktignok tilgjengelige, men siden det eksisterer hemmelige rabattavtaler, blir listeprisene irrelevante for de faste kundene. Samtidig ønsker heller ikke kundene å opplyse om hva de betaler for tjenestene de kjøper, og dermed kan man bare gjøre kvalifiserte gjetninger.

Faglitteraturen og miljøet spriker betydelig på hvordan havnene kommer til å endre seg, og hvilke tiltak som bør settes i verk. Jeg har prøvd å finne en median på disse synspunktene, men uten å røpe noen konklusjoner allerede her, så har jeg gjennom utredningen dannet meg et inntrykk av at havnesektoren står overfor betydelige endringer – frivillig eller ufrivillig.

Jeg ønsker å rette en takk til alle bidragsyttere og intervjuobjekter. En spesiell takk til min veileder, Siri Strandenes, som med sin kunnskap om næringen har vært til svært god hjelp i arbeidet med oppgaven.

Innholdsfortegnelse

<i>Sammendrag</i>	<i>1</i>
<i>Forord</i>	<i>1</i>
<i>Innholdsfortegnelse</i>	<i>3</i>
<i>Innledning - forskningsspørsmål</i>	<i>4</i>
<i>Hva er en havn?</i>	<i>4</i>
<i>Teoretisk grunnlag</i>	<i>6</i>
Prising av havnetjenester	6
Principal – Agent (P-A) teori	8
Moralsk hasard	8
Eierskapsteori i lys av P-A tankegang	9
<i>Havnestrukturen i Norge</i>	<i>12</i>
<i>Prisstruktur i norske havner</i>	<i>15</i>
Anløpsavgiften	16
Vareavgiften	19
Kystgebyrer – farledsgebyr og losgebyr	19
Årsavgiften	19
Oslo havn	20
Nor-Sea basen – Stavangers containerhavn	23
<i>Svenske havner</i>	<i>24</i>
Priser i Göteborg havn	25
<i>Danske havner</i>	<i>27</i>
<i>Utviklingstrekk som på virker havnesektoren i Norge</i>	<i>28</i>
Transportsektoren	28
Næringslivet	30
<i>Effektivisering av havnene – intermodal transport</i>	<i>31</i>
<i>Forslaget til ny nasjonal havnestructur – Nasjonal Transportplan 2006-2015</i>	<i>32</i>
<i>Konklusjoner</i>	<i>34</i>
<i>Kilder</i>	<i>36</i>
<i>Intervjuer</i>	<i>37</i>

Innledning

Forskningsspørsmål

Jeg har prøvd å besvare følgende problemstilling:

- Hvordan er norske og internasjonale havner priset, og hvordan kan havnene prise sine tjenester på en optimal måte?
- Hva slags eierskapsstruktur finnes i norske og sammenlignbare havner, og hva er optimal eierskapsstruktur i Norge?

For å besvare problemstillingen, har jeg sett på generell pristeori, samt pristeori for prising av havnetjenester. I tillegg har jeg hentet inn informasjon fra havner i Norge og utlandet, samt forhørt meg hos deres kunder. Dessverre var kundene lite lystne på å bidra med informasjon, og to av de jeg har basert meg på for å hente frem synspunkter, ønsket å være anonyme.

Når det gjelder eierskapsstruktur, har jeg diskutert dette med flere havner, både private og offentlige. I tillegg har jeg sett på Principal – Agentteori for å undersøke hvilke avhengighetsforhold som har innflytelse på næringsstrukturen. Siden etatene under Samferdsels- og Fiskeridepartementet la frem sitt forslag til Nasjonal Transportplan mens arbeidet pågikk, fikk jeg en mulighet til å sette fokus på en aktuell sak, og når det gjaldt eierskap manglet det ikke på meninger og folk som ønsket å si noe.

Hva er en havn?

I Norge har ikke havnebegrepet noen entydig definisjon. Det kan være alt fra større havner som betjener ulike skip, til innenskjærs fortøyningsbøyer. Antall havner er heller ikke kartlagt, men det er antageligvis minst 7000 (St.meld. nr. 46² (1996-1997)).

De fleste kaiene er bygget for å betjene spesielle bedrifter eller bransjer i privat sektor. Disse er tilpasset innskiping av varer til bedriften, eller utskiping av produkter. Noen private havner betjener også rutegående trafikk.

² <http://odin.dep.no/fid/norsk/publ/stmeld/008005-040002/index-hov005-b-n-a.html#E15E5> (Punkt 5.1.2 b)

Mange av de private kaiene er bygget for å betjene spesielle bedrifter eller særlige bransjer i næringslivet. Disse anleggene betegnes da gjerne som industrikaier eller bedriftskaier. Disse kaiene er som regel beregnet for innskiping av varer bedriften selv har behov for og/eller utskipping av bedriftens produkter, men det finnes også private kaier som betjener rutegående trafikk. De private kaiene varierer i størrelse: fra en enkelt kai til store anlegg som f.eks. olje/gassterminalene på Sture og Mongstad, og store bedriftskaier som f.eks. ved Årdal, Sunndalsøra og Narvik.

Private kaier finnes imidlertid også i fiskerihavner bygget av staten og i offentlige havner.

De offentlige havnene i Norge er kommunale. På en del steder er det også inngått interkommunalt havnesamarbeid, og det finnes totalt seks interkommunale havner i Norge.

Som for de private havne- og kaianleggene varierer også de offentlige havnene i størrelse og med hensyn til den trafikken de betjener. De fleste offentlige havnene har både en trafikk- og fiskerihavnefunksjon.

Da de offentlige havnene i Norge er kommunale, er utbygging, drift og vedlikehold av disse et kommunalt ansvar. Når det gjelder fiskerihavner, bevilger staten en del av midlene som benyttes til planlegging, bygging, utvikling og vedlikehold.

Funksjonell inndeling

I andre land kan man se eksempler på offentlige havner som er etablert utelukkende for å fylle en bestemt funksjon når det gjelder person- eller godstransport. Situasjonen i Norge er at de aller fleste offentlige havner som er av betydning for næringslivet og for gods- og persontransporten, fyller flere funksjoner, betjener flere vareslag, håndterer varer pakket i flere forskjellige former osv. En del havner er også av en slik størrelse at det er ulike avdelinger eller havneavsnitt i havnen for hver enkelt funksjon. Ofte omtales også et havneavsnitt med betegnelsen havn. Eksempler på funksjonelle inndelinger av havnene kan være: fergehavn, fiskerihavn, containerhavn, stykkgodshavn, bulkhavn, cruisehavn o.s.v.

Teoretisk grunnlag

Prising av havnetjenester

Alle havner har en form for geografisk monopol, men alternativet til å bruke havnen ofte er trailertransport fra en annen havn. De store godshavnene på Østlandet ligger rimelig nær, men er ofte spesialisert på forskjellige typer last. På vestlandet og i Nord-Norge er avstandene større, eller transportkostnadene økes av bompenger og bruk av ferjer.

Det imidlertid også konkurranse i markedet, spesielt på godssiden. Om den nærmeste havnen blir for dyr, kan man gå til andre havner, og betale en høyere transportkostnad mellom havn og kunde. Det mest hensiktsmessige er kanskje å legge til grunn et regulert monopolmarked, hvor man kan bruke "threat of entries" til å forsvare konkurransen fra havner i andre deler av landet.

Dersom en havn øker prisene, kan det lønne seg å bruke nærliggende havner i stedet, og bruke veitransport til endepunktet. Samtidig må man huske på at mange steder ikke ligger langs kysten eller nær en godshavn, og her vil alternativkostnaden ved å skifte havn kun utgjøre ekstra transportlengde på varer som allerede er losset med bil. En bedrift på Geilo kan f.eks. skifte havn fra Oslo til Bergen uten særlig økte kostnader til veitransport. I tillegg skjer en del av godstrafikken på havnene kun med omlasting til andre skip, feedere, små transportører og lignende. Denne trafikken er enklere å flytte til nærliggende havner enn landbasert transport. Selv om havnene har et lokalt geografisk monopol, eksisterer det altså likevel konkurranse mellom dem.

Havneavgifter er vanligvis satt ved tommelfingerregler som ikke nødvendigvis er relatert til investeringskostnadene, eller markedsforholdene. Som en generell regel, setter havnene prisen slik at de får en kapitalavkastning på 8-12% av egenkapitalen gjennom infrastrukturens levetid (Drewry Shipping Consultants, 1998).

Norske havner er priset etter egen forskrift, gitt av Fiskeridepartementet. Havnene fastsetter selv takst, men er bundet av en formel som er basert på lengde, bredde og dybde på skipene, og hvor man skal ha anløpsavgift og kaiavgift. I tillegg kan man ta en avgift basert på enheter i tonn, kubikkmeter eller antall passasjerer. Det er ikke anledning til å differensiere mellom ulike typer skip eller industrier. (Forskrift om havneavgifter, Fiskeridep. 1994)

De fleste havner er priset etter prinsippet om ”output pricing”, for eksempel etter bruttotonn på skipet, eller mengde last. Jansson og Rydén har utviklet en 2-tariffmodell basert på forbruk av tjenester (Strandenes & Marlow 2000). Modellen foreslår en vektbasert avgift på last, justert etter elasticitet i etterspørsel, samt en avgift på skipet som skal dekke ROI i havnen.

Gardner (1977) har foreslått en prismodell som vrir fokus i prising fra lastekapasitet på skipet til faktisk last, mens Button (1979) foreslår at pris settes til marginal sosial alternativ cost ($P = MSOC$).

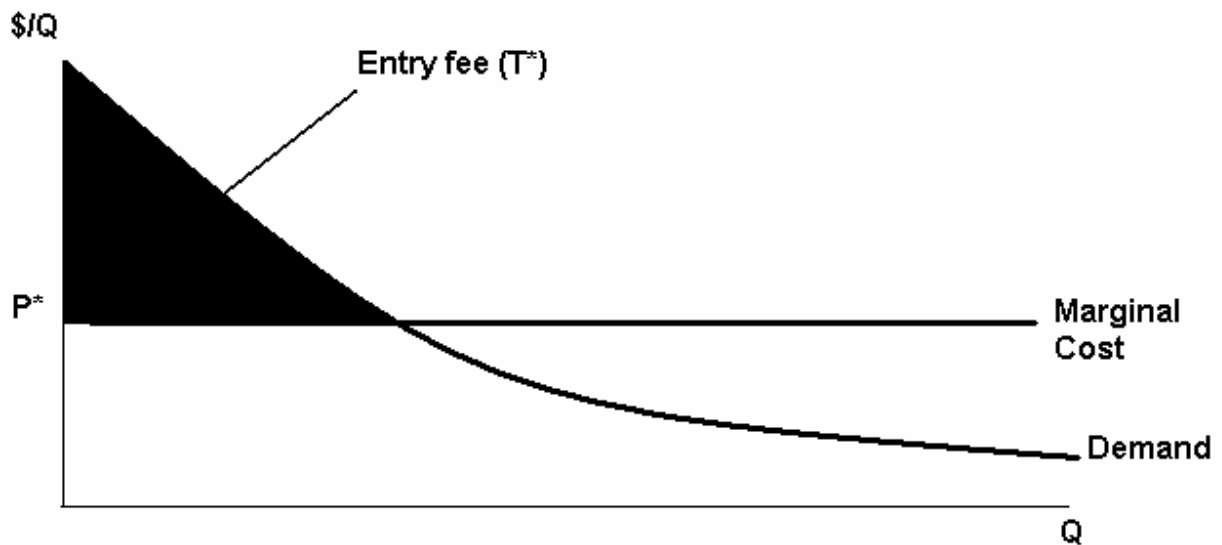
Et problem med denne modellen er at 60-80% av kostnadene ved drift av en havn er faste, og uavhengige av volum. Dette skyldes store investeringer i infrastruktur. Meyrich (1989) foreslår at brukerne skal betale hele kostnaden ved drift av havnen. Modellen baserer seg på at:

- kostnader som kan knyttes direkte til en bruker eller en gruppe brukere, betales av disse
- andre kostnader må deles, men likevel slik at ingen gruppe betaler mer enn hva de hadde gjort om de var eneste bruker av havnen, og innenfor disse grensene må kostnadsfordelingen reflektere fordelene en bruker har av servicegraden
- prisstrukturen bør reflektere kostnadsstrukturen
- kapitalkostnaden skal reflektere alternativkostnaden ved investeringer på de eiendommer hvor det ikke er noe marked. Der det er et marked, bør kostnadene reflektere alternativkostnaden ved å holde eiendommen i drift.

I praksis innebærer dette at brukerne må inn på eiersiden, siden brukerne trolig ikke vil være interessert i å betale en form for årsavgift på bruk av havnene. Større investeringer vil nemlig binde bedriften til slike årsavgifter over lengre perioder, og bedriftene vil trolig ikke være villig til å delta i større investeringer uten å få noe igjen i form av eierinteresser og eierinnflytelse.

Et slikt system gir i praksis en to-tariff pris, med en kostnad for å delta, og en variabel kostnad. Et to-tariff system er et system hvor man har to kostnader – en fast kostnad og en

variabel. Et eksempel på et slikt system er på bruk av mobiltelefon, hvor man ofte betaler en fast avgift for en periode, og en variabel pris for bruk av telefonen. Tradisjonell pristeori slår fast at man skal sette den variable prisen (P^*) lik marginal kostnad (MC), og den faste avgiften (T^*) lik hele konsumentoverskuddet.



Principal – Agent (P-A) teori

Teorien omfatter relasjoner der en part (principal) ønsker å påvirke handlingene til en annen part (agenten) via påvirkning av agentens incentiver. Dette kan blant annet gjelde i ledelse (principal) og underordnede (agenter) i offentlig virksomhet, eller for regulatoriske myndigheter (principal) og private tilbydere og klienter (agenter).

Det er *tre hovedkategorier* av P-A forhold:

Moralsk hasard

- Agentens handlinger har betydning for Principalens (P) resultat, men Agentens (A) handlinger kan ikke observeres
- Hele eller deler av resultatet er observerbart, men avhenger både av innsats og av eksterne tilfeldige variable

Ugunstig utvalg (adverse selection)

- Agenten har privat informasjon forut for kontraktstidspunktet
- Kontrakten må gi A tilstrekkelig kompensasjon slik at han deler denne informasjonen frivillig med P (screening-modeller³)

Kostbar verifikasjon

- A er bedre i stand til å observere resultatet av virksomheten enn P.
- P må utforme både et incentivsystem og et revisjons- og kontrollsystem.
- Eksempel: forholdet mellom pasient (P) og lege (A) der pasientombud og Helsetilsynet utøver revisjons- og kontrollfunksjonen

I offentlig virksomhet er output ofte fellesgoder karakterisert ved kollektivt konsum og mangel på eksklusjon. Det vil normalt være flere interessegrupper (prinsipaler) involvert. For eksempel vil bedre behandling av personer som lider av smittsomme sykdommer, også gagne dem som ikke er smittet

Prinsipalenes interesser gjelder ikke bare resultat av virksomheten, men også selve prosessen eller måten produksjonen skjer på. Dette vil også gjelde for havner. Det offentlige tar som regel hensyn også til sysselsetting, regionale virkninger, arbeidsbetingelser, egalitær avlønning, med mer. Stortingets behandling av flytting av tilsynene viser dette.

I prinsippet har alle borgere en interesse i offentlig virksomhet. Formelt sett vil skattebetalerne være de egentlige eierne ved at de bærer det finansielle ansvaret for virksomheten ("residual claimants"⁴).

Eierskapsteori i lys av P-A tankegang

Økonomisk teori har hatt lite å si om eierskapets betydning. Mikroøkonomiske teorier sier at produktfunksjonens form er det som bestemmer avkastning og verdiskaping. I de siste 25 år er incentiver og informasjonsstruktur blitt viktige tema. Incentiver og informasjonsflyt

³ Screening av kostnadstypene ved å utforme to kontrakter og la tilbydereren velge kontrakt. Produsentene avslører egne kostnader gjennom valg av kontrakt.

⁴ Residual Claimants – de som mottar overskuddet av en virksomhet etter avlønning og andre utgifter

bestemmer hvor mye av produksjonspotensialet som lar seg realisere, og eierskapet er sentralt for incentiver og mulighetene for å håndtere imperfekt (asymmetrisk) informasjon.

Ved symmetrisk informasjon er privat eierskap mest effektivt, mens det ved asymmetrisk informasjon blir en avveining mellom ønske om sterke incentiver, og inndragning av profitt knyttet til initiale informasjonsfordeler (informasjonsrente). Eierskapets betydning vil også avhenge av konkurranseforhold, samt regulerings- og konkurransepolitikk

Det er to typer av kontroll av en virksomhet; ekstern og intern kontroll. Ekstern kontroll utøves av myndighetene og er variabler som knytter bedriften til omverdenen. Konsumentene beskyttes blant annet ved kontroll av pris, kvalitet og produktsammensetning. Konkurrentene og konkurransen kontrolleres og reguleres av myndighetene, blant annet gjennom tilsyn med fusjoner, fisjoner, regulering av aksessprising mm. I tillegg kontrolleres regnskap og forretningsføring gjennom revisjon i forbindelse med skatteoppgjør.

Intern kontroll utøves av eierne og går på innsatsfaktorer og intern kostnadseffektivitet, og omfatter bl.a. lederlønninger og incentivsystemer. Eierne styrer og kontrollerer også bemanningen, lokalisering av bedriftens produksjon, samt investeringer og lånepolitikk. I en offentlig eiet bedrift må myndighetene ta seg av både den interne og eksterne kontrollen, mens ved en privat eiet bedrift vil kapitalmarkedet stå for den interne kontrollen.

Eierskapet bestemmer hvem som er mottakere av virksomhetens residuale profitt. Det gir også styringsrett over alle de forhold som ikke er, eller kan bli, kontraktsfestet (ufullstendige kontrakter).

Overføring av eierskap til private aktører fører til at målsettingen for virksomheten blir endret fra velferd- til profittmaksimering. Dette gjør det lettere å måle profitt enn samfunnsøkonomisk verdiskaping. Incentivsystemet til ledelsen kan også bli endret ved privatisering i retning av mer resultatorientert avlønning. Avlønnen kan også baseres på eksterne benchmarks for effektivitet slik som aksjer i egen bedrift og opsjonsordninger.

Både privat og offentlig virksomhet står overfor et "agent-problem". Et sentralt spørsmål blir da eierskapets betydning for kontrollfunksjonen i virksomheten. I et privat eierskap virker

eiernes profittmotiv disiplinerende på kostnadene, og konsentrert eierskap gir sterkere incentiver til kontroll. Man risikerer imidlertid ”regulatory capture”.

Regulatørens evne til å fremme en effektiv regulering av markedene hemmes av ressurssterke reguleringsobjekter (Regulatory Capture). Carlton og Perloff (1994) peker på spesielt to forhold som kan gi opphav til ”regulatory capture”.

«Samrøre» mellom reguleringsmyndigheten og reguleringsobjekter ved at personell flytter mellom regulatør og den regulerte næringen. I regulerte næringer er det ofte nære forhold; reguleringsmyndigheten er til dels besatt med personell med bakgrunn i den regulerte næringen, på den annen side kan personell i reguleringsmyndigheten ha interesse av et godt forhold til reguleringsobjekt av hensyn til fremtidige karrieremuligheter.

Skjevhet i ressursforhold mellom reguleringsobjekt og myndighet. Ressurssterke reguleringsobjekt(er) eller lobbyinteresser ser en mulighet for å forsøke å manipulere en regulatør med begrenset kapasitet og kunnskap om teknologi og markedsforhold til å påvirke regulering i egen interesse, fremfor de mål reguleringen var ment å tjene. Eksempler kan være at reguleringsobjekt stiller ressurser «til rådighet» for regulatør eller at regulatørens ressurser båndlegges gjennom trenering av saker.

Under offentlig eierskap disiplineres kostnadssiden av virkningene for offentlige budsjetter og skattenivå. Mangel på klart plassert økonomisk ansvar er imidlertid et problem at for offentlige prosjekter (”accountability”-problemet). I tillegg kan allianser mellom eiere (politiske grupperinger) og offentlige tjenesteprodusenter og brukergrupper føre til økonomisk lite fornuftige avgjørelser.

Beslutningsstrukturen i offentlig virksomhet er gjennomgående mer hierarkisk og beslutningsprosessen mer regelstyrt enn i privat virksomhet. Generelt er det to typer av beslutningsfeil:

- Noen beslutninger som tas, burde ha vært unngått (error of commission)
- Noen beslutninger som burde ha vært tatt, blir ikke tatt (error of omission)

Arten av beslutningsfeil avhenger av den hierarkiske strukturen. En mer hierarkisk struktur gir større relativ overvekt av unnlatesfeil. Årsaken til dette er sterkere siling av informasjon og prosjekter i den vertikale saksgangen. Motsatt vil flatere struktur før til større relativ overvekt av faktiske beslutningsfeil. Dette skyldes at prosjektforslagene passerer gjennom færre kontrollinstanser.

Offentlig sektor er mest kjent for unnlatesfeil, mens det synes å være omvendt i privat sektor. Generelt regnes det som viktigere å overholde regler i den offentlige beslutningsprosess enn å vurdere nye muligheter, alternative tolkninger og regelendringer. Spørsmålet er om beslutningsstrukturen og prosessen henger sammen med de oppgavene som offentlig sektor primært skal ta seg av.

Når det gjelder de oppgaver som er tillagt offentlig sektor, kan konsekvensene av faktiske beslutningsfeil ofte være mer alvorlige enn unnlatesfeil, mens det kan være omvendt i privat sektor.

Siden havnene er todelt mellom regulerende (kystverket, fiskeridepartementet) og utøvende (havnevesen, kommuner), får man en ekstern kontroll også innenfor et offentlig styrt havnevesen. Så lenge kommunen er eier og investor, men ikke har muligheten til å ta ut utbytte, risikerer man imidlertid unnlatesfeil på investeringer i infrastrukturen. Jeg skal bruke P-A teorien senere, i min begrunnelse for hvordan havnestrukturen kan endres.

Havnestrukturen i Norge

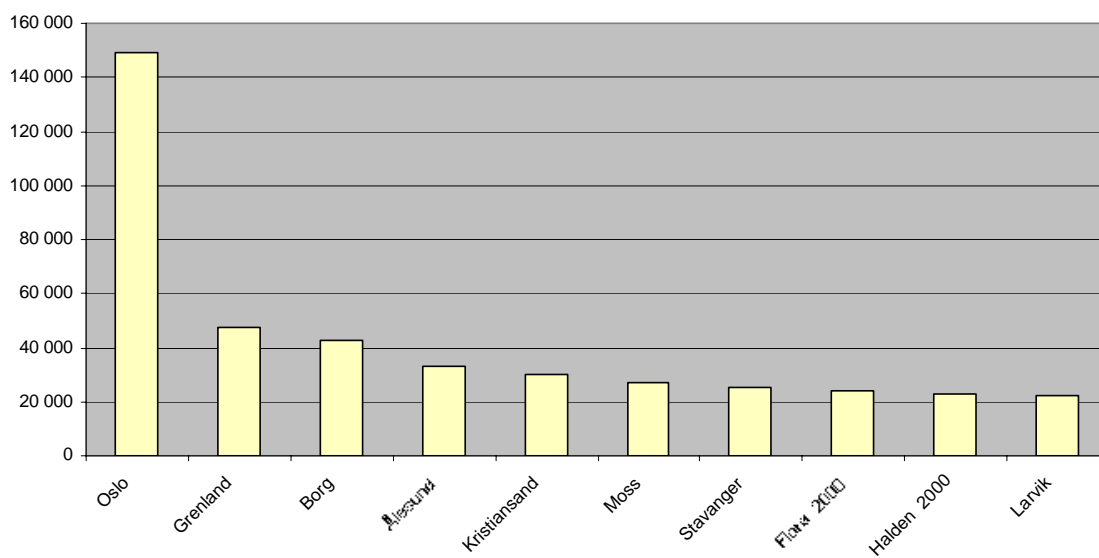
De 10 største havnene i Norge tar ca. 90% av containervolumene, og Oslo er størst med nesten 40% av total omsetning. Alle de 10 største havnene utenom Stavanger og Ålesund er offentlige. For stykkgoods har de 10 største havnene til sammen nær 90 % av volumet. Grunnen til at andelene er tilnærmet like er korrelasjonen mellom containervolum og stykkgoods, samt at de største havnene dominerer trafikken.

Tabell 4.5. Markedsandeler av containertrafikken i 1993, 1996, 1997 og 1998. Norske havner med opplysninger for alle årene. Prosent.

Havn	1993	1996	1997	1998
Oslo	48,0	47,4	45,4	43,9
Grenland	5,6	7,2	10,4	10,2
Kristiansand	7,7	7,8	8,1	10,1
Borg	9,8	8,5	8,3	8,4
Moss	3,6	7,8	8,0	8,1
Stavanger	13,3	9,4	7,4	6,6
Bergen	4,6	4,4	3,6	3,7
Larvik	1,7	2,2	3,3	3,5
Bodø	2,6	2,6	2,9	2,8
Måløy	3,0	2,7	2,5	2,6
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0

(Eidhammer, 2000)

Fordeling av Containere på de 10 største containerhavnene, antall TEU



(Kilde: Norsk Havneforbund, SSB. Tall fra 2001. Tallene for Florø og Halden fra 2000.)

De 50 offentlige trafikkhavnene i Norge er delt opp i tre kategorier, nasjonale, regionale og lokale havner. Oppdelingen er begrunnet ut fra havnenes betydning for næringsvirksomheten i regionen, men det har tydelig skjedd et visst politisk press i klassifiseringen. Karmsund og Ålesund ble f.eks. nasjonale havner etter en regionalpolitisk dragkamp på Stortinget.

Klassifiseringen har foreløpig ikke fått noen praktiske konsekvenser for havnene, men det er ventet at tiltak og økonomiske virkemidler blir differensiert for de ulike kategoriene når ny Nasjonal Transportplan blir vedtatt i Stortinget, trolig i 2004.

Virkemidlene i havnepolitikken er imidlertid primært et kommunalt ansvar. De alle fleste havnene er eid av kommunene, og regulert gjennom Havneloven. Det er kommunene som regulerer og bygger ut havnene, etter Plan og Bygningsloven.

Staten kan ivareta såkalte ”nasjonale interesser” om de mener at kommunen ikke ivaretar planarbeidet på de nasjonale havnene. Statlige fagmyndigheter kan også komme med innsigelse til kommunenes planer dersom nasjonale interesser settes til side.

Stort sett lar staten styringen av havnene være helt og fullt opp til kommunene, med to viktige unntak:

- staten fastsetter prisstrukturen gjennom egen forskrift
- staten regulerer sammensetningen på havnestyret på store havner

Slikt sett prøver det offentlige med denne strukturen å ivareta et skille mellom principal og agent, jfr. teorien over. Samtidig kan man også innvende at brukerne av havnene i liten grad har innflytelse, og at dette kan ha ført til en viss skjevhet på prisstruktur. Jeg skal nå prøve å vise dette.

Pr. distrikt	1998	1999	2000	2001
Innenriks - indre havn	1 746 253	1 693 185	1 343 122	1 037 005
Innenriks - øvrige distrikt	26 857 364	29 038 491	29 719 975	31 428 382
Utenriks - indre havn	1 020 309	944 820	1 112 529	852 831
Utenriks - øvrige distrikt	58 661 215	53 397 137	59 394 509	63 315 770
Totaltall				
Innenriks	28 603 617	30 731 676	31 063 097	32 465 387
Utenriks	59 681 524	54 341 957	60 507 038	64 168 601
Totalt	88 285 141	85 073 633	91 570 135	96 633 989

(kilde: Bergen Havnevesen)

Prisstruktur i norske havner

Det er følgende avgifter som ilegges skipstrafikk til Norge:

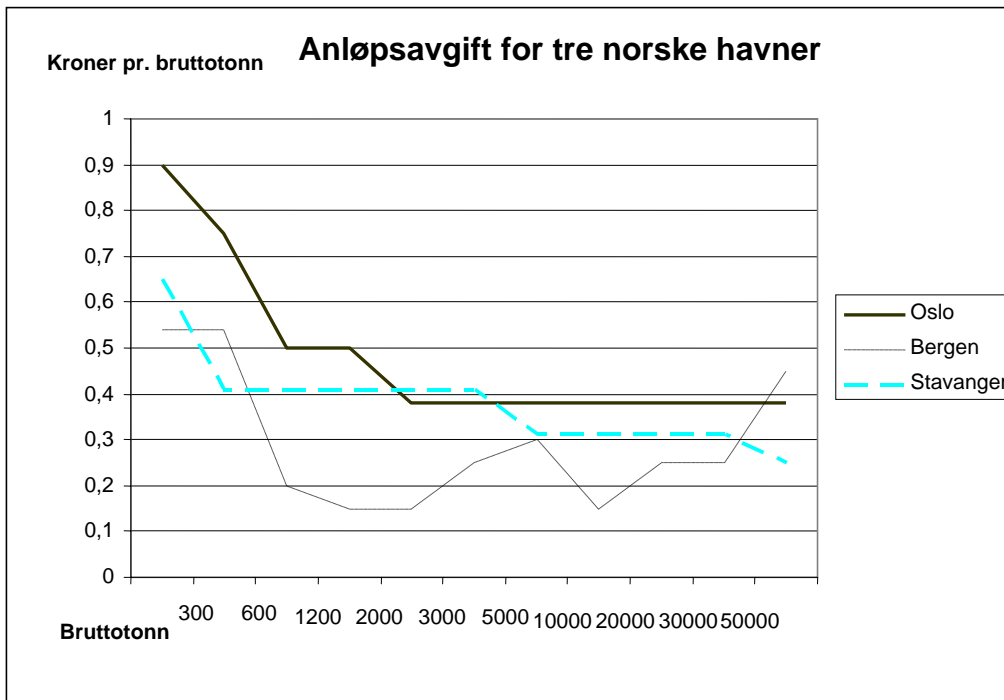
- Anløpsavgift som ilegges fartøyet for bruk av sjøareal, innretninger, og andre tiltak. Avgiften er pr. bruttotonn (BT), som tilsvarer ca. 10 kubikkmeter.
- Kaiavgift ilegges ved fortøyning og er betaling for bruk av offentlige eller private kaier. Ilegges pr. påbegynte døgn. Denne avgiften er også basert på bruttotonn.
- Vareavgift som betaling for kommunale kaier, arealer og lagre. Pr. tonn
- Kystgebyr som kreves inn av Kystverket. Skal dekke farledsgebyr, losberedskapsgebyr og generelt gebyr for ferdsel langs kysten. Pr. BT eller årsavgift.

Konsekvensen av denne strukturen er at de fleste av avgiftene varierer med trafikken, og at inntekten dermed varierer etter etterspørsel. Samtidig er havnenes utgifter i vesentlig grad knyttet til investeringer i infrastruktur, maskiner og utstyr, og påvirkes i liten grad av etterspørselen. Variable kostnader er stort sett knyttet til arbeidskraft, men variable kostnader utgjør bare 20-30% av havnenes kostnader. Dette overslaget er basert på samtaler med havnene, samt beregninger jeg har gjort på årsrapporten for 2002 hos Bergen, Stavanger og Oslo Havnevesen. Dette er en problemstilling jeg skal komme nærmere inn på.

Kommunene har anledning til å øke egenkapitalen i havnen, men avgiftene som kreves inn skal ligge i en egen havnekasse, og kan bare brukes til havneformål. Alle de offentlige havnene drives uten statlige midler. Man antar imidlertid at staten kommer til å bidra på investeringssiden ved utbygging av de to eller tre intermodule transporthavnene som skal opprettes, trolig i Oslo og Stavanger. Dette er havner som etter Kystverkets innstilling skal være hovedhavnene for containerisert stykk gods fra utlandet, og hvor godset lastes om til mindre skip, trailere og for Oslo sin del, tog, før det transporteres til endelig bestemmelsessted.

Anløpsavgiften

Bruttotonn	Oslo	Bergen	Stavanger
300	0,90	0,54	0,65
600	0,75	0,54	0,41
1200	0,50	0,20	0,41
2000	0,50	0,15	0,41
3000	0,38	0,15	0,41
5000	0,38	0,25	0,41
10000	0,38	0,30	0,31
20000	0,38	0,15	0,31
30000	0,38	0,25	0,31
50000	0,38	0,25	0,31
90000	0,38	0,45	0,25



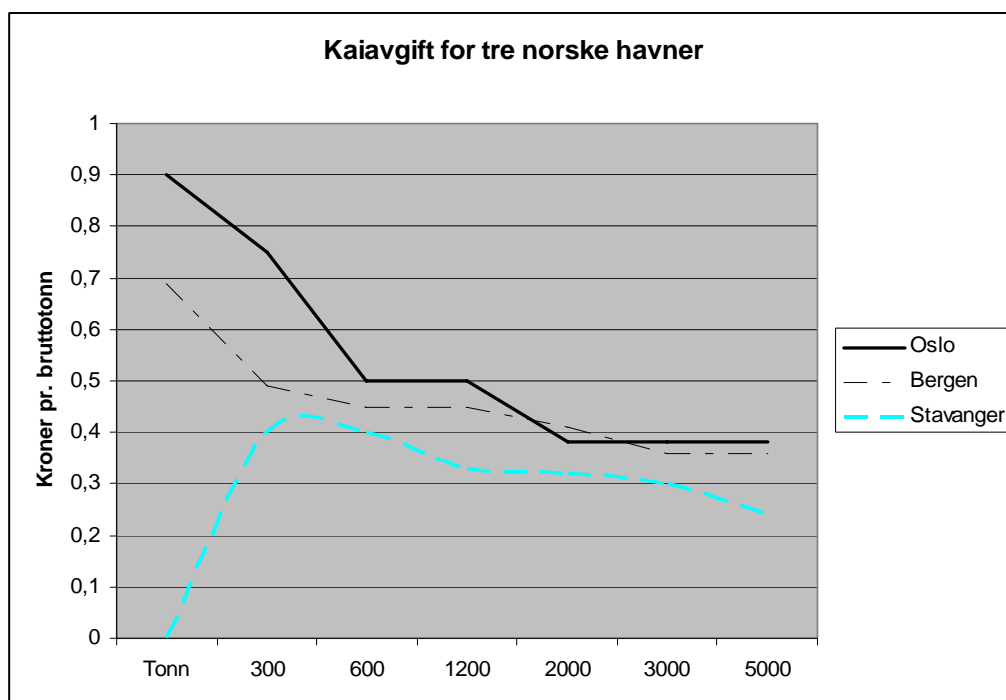
(Kilder: Oslo Havnevesen, Bergen Havnevesen, Stavanger Interkommunale Havnevesen)

Avgiftstabellen er kumulativ, dvs. at man betaler avgift oppover hele avgiftstabellen for de største båtene, i øre pr. bruttotonn. Det spesielle er at havneavgiften i Bergen varierer som en ”W” fra 3000 til 50000 bruttotonn og oppover, dvs. at havnen velger å avgiftsbelegge båter på 5000 tonn høyere enn mindre båter, og at båter over 50000 tonn avgiftsbelegges enda høyere. Grunnen er trolig at havnen ønsker å profittere på trafikken av våtbulk (olje, gass) som går ut fra Mongstad i Øygarden kommune.

Kaiavgiften

Kaiavgift, øre pr. bruttotonn i noen norske havner.

Tonn	Oslo	Bergen	Stavanger
300	0,90	0,69	0
600	0,75	0,49	0,40
1200	0,50	0,45	0,40
2000	0,50	0,45	0,33
3000	0,38	0,41	0,32
5000	0,38	0,36	0,30
10000	0,38	0,36	0,24



(Kilder: Oslo Havnevesen, Bergen Havnevesen, Nor-Sea basen)

Avgiftstabellen er kumulativ, dvs. at man betaler avgift oppover hele avgiftstabellen for de største båtene, i øre pr. bruttotonn. Kaiavgiften i Stavanger har faste priser på intervaller, og er derfor ikke direkte sammenlignbar. Tabellen er forutsatt at skipet ligger på maks størrelse for sin avgiftsklasse. Om man forutsetter at skipene ligger i nedre del av intervallet, kommer de likevel bedre ut. For Stavanger er de oppgitte prisene veiledende priser for den private Nor-Sea basen.

Vareavgiften

Vareavgiften er, som anløps- og kaiavgiften, basert på statlig fastsatte rammer for de offentlige havnene. De private havnene har en grovere fordeling, men strukturen er det samme. Avgiften settes pr. tonn vare som går over havnen, og havnestyrene står fritt til å vedta sin struktur. Jeg har ikke gått særlig inn på vareavgift i mine undersøkelser.

Kystgebyrer – farledsgebyr og losgebyr

Man betaler en generell avgift for bruk av norske farvann. Farledsavgiften er foreslått fjernet i forslag til Nasjonal Transportplan 2006-2015, av hensyn til internasjonal konkurranse.

Årsavgiften

For fartøyer t.o.m. 5000 BT	kr 8,35 pr. BT
For fartøyer f.o.m. 5001 BT t.o.m. 10 000 BT	kr 17,90 pr. BT
For fartøyer over 10 000 BT	kr 23,30 pr. BT

Ved innseiling og utseiling betales kr 0,69 pr. BT for de første 3.000 BT og kr 0,60 pr. BT for den overskytende tonnasje. I tillegg betales kr 7,69 pr. utseilt nautisk mil uavhengig av tonnasje.

I stedet for enkeltgebyr kan man betale årsavgift.

Årsavgiften fra og med 1. januar 2003 er:

For fartøyer t.o.m.	5.000 BT	kr 26,17 pr. BT
For fartøyer f.o.m.	5.001 BT t.o.m. 10.000 BT	kr 50,87 pr. BT
For fartøyer over	10.000 BT	kr 62,19 pr. BT

Avgift for seiling til anløpssteder med sikkerhetssenter kommer i tillegg, og dekker alle stedene med vesentlig containertrafikk til Norge. Prisene varierer, men er på ca. 20 kr. pr. BT årlig.

Tanken bak avgiften når den ble innført var at de faste brukerne skulle betale årsavgift som en kvantumsrabatt. Rederiene betaler imidlertid ofte den variable avgiften i stedet for årsavgiften. Dette gjelder spesielt linjetrafikken, og skyldes at avgiften ikke er på en fast linje, men på hver enkelt båt. Dermed må man betale dobbelt om en båt taes ut av trafikk deler av året.

Oslo havn

Som de fleste andre havnene i Norge, er Oslo Havn eiet av kommunen, og havnevesenet eier arealer, kraner, og lagre, men bruker private operatører til drift av lasting og lossing.

Oslo havn er størst i Norge på containertrafikk, og står foran store investeringer og forandringer de nærmeste årene. Bystyret i Oslo har vedtatt en plan kalt "Fjordbyen", som innebærer at størst mulig havneareal skal brukes til byutvikling, noe som innebærer relokalisering av havnens infrastruktur. Passasjertrafikken skal imidlertid ikke flyttes.

Havnevesenet har som utgangspunkt at de ønsker størst mulig nærhet til Oslo, for å kortest mulig transportavstand til operatørens kunder. De ønsker derfor at containerhavnene skal ligge sentralt i Oslo, og har ettertrykkelig advart mot bystyrets vedtak. Konsekvensen av endringen blir at havnevesenet bygger ny og moderne lo-lo terminal i Ormsund, som skal ta seg av blant annet containertrafikken. Ormsund ligger sørøst for Oslo sentrum, ved Bekkelaget.

Oslo Havnevesen har protestert mot bystyrets bruk av havnens eiendom uten vederlag, og den tverrfaglige arbeidsgruppen for ny nasjonal havnestruktur har foreslått at en slik avhending av eiendom skal skje til markedspris, hvor overskuddet skal gå til lokale eller regionale fonds som er øremerket investeringer i havnestruktur. Fondene vil imidlertid ikke være bundet til en bestemt havn.

Veitransporten fra Gøteborg er hovedkonkurrenten til Oslo havn, Gøteborg har med sine interkontinentale direktelinjer og høyere frekvens bedre betingelser enn Oslo for de store

leverandørene, og dette gjør det lønnsomt for mange utenlandske leverandører å frakte på kjøll til Gøteborg, og videre på lastebil til osloområdet. Dette viser igjen i statistikken for utvikling, hvor det går frem at Oslo har stått nesten stille på containertrafikk, mens Gøteborg har hatt en vekst på over 7% årlig i perioden 1995 – 2002.

Som statistikken under viser, er Oslo marginal sammenlignet med andre europeiske havner som har spesialisert seg på containergods. Denne statistikken tar kun for seg containergods, LO-LO er ikke inkludert. Tallene vil si annerledes ut om man inkluderer også andre typer gods, men uansett vil Oslo være betydelig mindre enn andre havner.

Dette henger sammen med at trafikken er bygget opp om store skip som går på faste ruter med høy frekvens, såkalte interkontinentale ruter. Lasten blir deretter lastet om til mindre skip, som betjener de ulike markedene, deriblant Oslo. Svært lite trafikk går til Oslo direkte.

Containergjennomstrømning i TEU, årlig

	1995	2002	Årlig vekst
Rotterdam	4786576	6515449	4,50 %
Hamburg	2890181	5373999	9,30 %
Antwerpen	2329135	4777151	10,80 %
Bremen	1518206	2998598	10,20 %
Gøteborg	458400	756000	7,40 %
Oslo	142274	145770	0,30 %

(Kilde: Port of Bremer-Hafen)

TAB. 1	GODSOMSETNINGEN OVER OSLO HAVN 1993– 2002 (1.000 TONN)		
	ÅR	BULK	STYKKGODS
1993	2.320	3.059	5.379
1994	2.628	3.213	5.841
1995	2.667	3.270	5.937
1996 ¹⁾	3.047	3.706	6.753
1997	3.191	3.719	6.910
1998	3.125	3.615	6.740
1999	3.246	3.459	6.705
2000	3.035	3.229	6.264
2001	3.130	3.060	6.190
2002	3.260	2.700	5.960

1) F.o.m. 1996 er varer i transitt over Oslo havn tatt med i statistikken.

(Kilde: Oslo Havnevesen)

Havnevesenet mener selv at offentlig eierskap best ivaretar transportørenes og deres kunders interesser. Dette begrunner de med at en overføring av eierskap til brukerne vil føre til at noen få operatører vil få stor markedsrett, og at det ikke vil bli reell konkurranse mellom de norske havnene. Trafikkhavnene i Norge har liten konkurranse mellom havneforvaltningene, så sentral styring gir en bedre transportinfrastruktur. Oslo Havnevesen mener derfor at konkurransen bør være om å drive havnetjenester på hver enkelt havn, ikke mellom havnene, dvs. at det skal være et offentlig monopol på havner, og det som følger med dette, men at havnene skal benytte anbudsprinsippet og private bedrifter til operative tjenester på havneområdet.

Videre mener havnevesenet at det er en fordel at fiskeridepartementet fastsetter prisstrukturen på havnetjenester. Dette begrunnes med at havnestyrene er politisk sammensatte, og derfor ikke innehar den nødvendige fagkunnskap for prisfastsetting i et fritt marked. Havnevesenet uttrykte heller ikke noe ønske om å kunne fastsette prisene administrativt.

Oslo Havnevesen ønsker ikke å åpne for muligheten til å differensiere prisene på ulike brukergrupper, f.eks. cruise og bulk, eller mellom ulike aktører. De mener at hensynet til

konkurransen og at små aktører skal kunne konkurrere med store, er avgjørende for å oppnå reell konkurranse mellom aktørene.

Dette høres i utgangspunktet uselvsk ut. For å utnytte havnen mer effektivt, og maksimere profitt, vil en bedrift søke å differensiere priser der det er mulig. En havn har ulike typer kunder, som kan ha ulike betalingsvilje for havnetjenestene. Det er vanskelig for meg å se hvorfor Oslo Havnevesen ikke ønsker å differensiere på pris og tjenester, men en mulig årsak kan ligge i havnevesenets konflikt med kommunen om havnearealene. En differensiering kan føre til redusert arealbehov, noe kommunen kan bruke som et argument for å frigjøre mer areal, mot havnevesenets vilje. Dette er imidlertid kun en antagelse fra min side.

Nor-Sea basen – Stavangers containerhavn

Mesteparten av containertrafikken til Stavanger går via Nor-Sea i Riskavika, som er et privat eiet selskap, med brukerne som eiere. Skip betaler anløpsavgift til Stavanger Interkommunale Havnevesen etter departementets satser, men det er den private havnen som tar kaigebyr. Havnen har en gjennomstrømning på 30000 TEU årlig.

Havnen tar en enhetspris pr. container, og differensierer på tomme og fulle containere, samt mellom kundene. De ønsker ikke å opplyse om hva rater de gir faste kunder, bare at de varierer mellom 4-16 kr. pr. tonn, etter en struktur som minner om vareavgiften i Fiskeridepartementets forskrift, som også spenner over samme intervallet. Havnen ønsker å opplyse om sine priser. Denne differensieringen på pris kan minne om Gøteborg og andre havner med storkundeavtaler, men differensieringen er trolig mindre, siden Nor-Sea basen kun kan differensiere på havne- og vareavgift, ikke på anløpsavgiften. Prisen er differensiert på faste kunder og store aktører, men eierne får ikke spesielle rabatter.

Havnen har lengre ledetid⁵ enn de andre havnene jeg har undersøkt, siden de bruker samme krantype til LO/LO (lift-in/lift-out) og RO/RO(roll-in,roll-out), og klarer 15 containere/krantime, med maksimum 2 kraner pr. båt. Det er vanskelig å estimere en gjennomsnittlig ledetid, men til sammenligning klarer Gøteborg havn 25 containere/krantime, og Oslo 20.

⁵ Ledetid: Tiden det tar fra båten ankommer til den er losset og lastet på nytt.

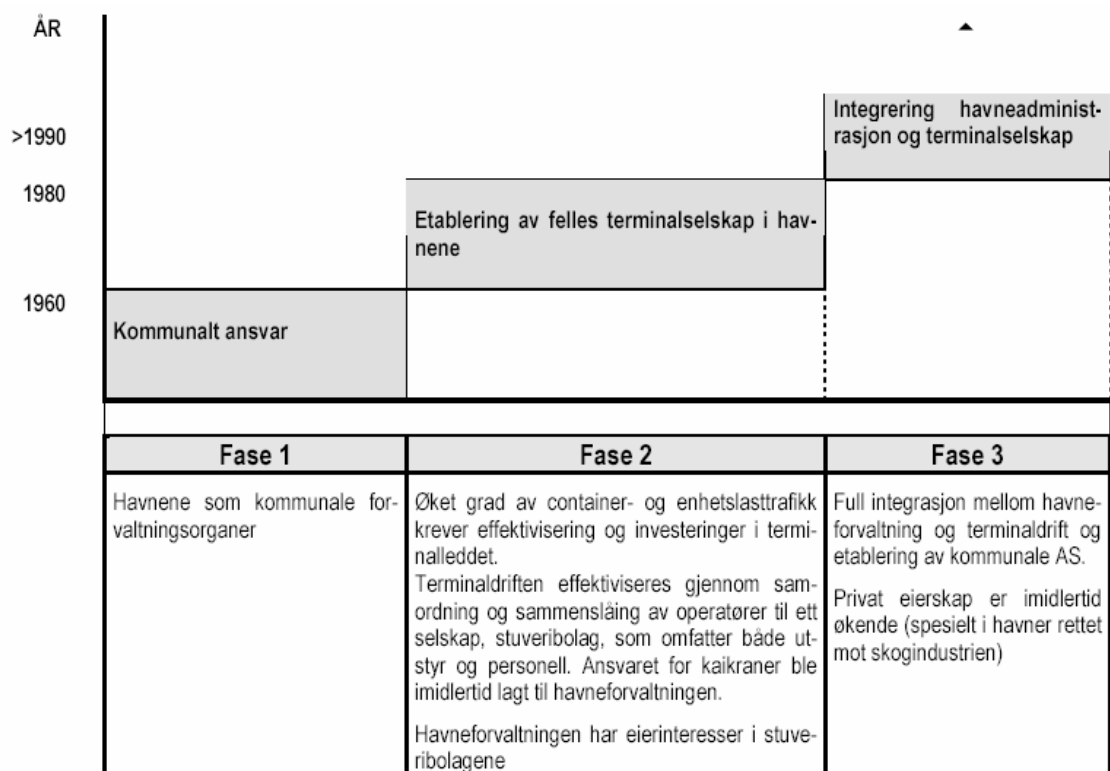
Svenske havner

Det er ca 50 trafikkhavner i Sverige. De fleste er bedrifter som ofte er organisert som kommunalt eide aksjeselskaper, men det er også havner med blandet privat og offentlig eierskap. Av havner (havneselskaper) med blandet eierskap kan nevnes Malmø (50% eies av kommunen og 50% privat) og Halmstad (40%/60%). Det kan nevnes at Gøteborg havn er 100% eid av kommunen.

Havner oppfattes i Sverige som en hvilken som helst annen bedrift. En har derfor ikke en egen havnelov i Sverige, men havnene reguleres via den alminnelige lovgivning, herunder især regler om aksjeselskaper, plan- og miljøforhold samt konkurranseforhold. Det finnes ikke noen sentral planleggingsinstans for havner i Sverige. Dette innebærer blant annet at kommunene kan ta utbytte på offentlig eide havner.

I Sverige er det på gang et visst regionalisert samarbeid mellom havnene. I Stockholmsregionen har 3 havner gått sammen i et selskap for å bedre planlegging og administrasjon. I en annen region har 7 kommuner slått seg sammen om havneadministrasjonen.

I Sverige finner en sterk konsentrasjon av godsstrømmene til bestemte havner. Det er spesielt containerisert gods som har sterk konsentrasjon hvor Gøteborg har i underkant av 60 % av det totale volumet.



Figur 1 Havneorganisering i Sverige - Utviklingstrekk 1960-2002

(Kilde: Forslag til ny havnestruktur, 2003)

Endringen i den svenske havneorganiseringen innebærer ingen realitetsendring på principal-agent (P-A) forholdet. Det er staten som regulerer, havnen som utfører, og rederiene som kjøper tjenestene. Man kan imidlertid legge merke til at havnene i større grad enn før bruker private operatører på selve havnen, på samme måte som Oslo.

Priser i Gøteborg havn

Gøteborg opererer med en veiledende pris på SEK 2,91 pr. GT, noe som er svært mye høyere enn de norske havnene (se tabell ovenfor). De har imidlertid kraftige rabatter for de faste kundene, men ønsker ikke å opplyse om disse. Heller ikke kundene ønsker å opplyse om hvilke rabatter de får, men de tre største mener alle at de har bedre rabatter enn de andre. Det er derfor all grunn til å tro at det er asymmetrisk informasjon om pris på havnetjenestene.

Gøteborg havn laster eller lossar 360000 containere årlig, tilsvarende 600000 TEU. Store deler av dette er knyttet til svensk industrieksport fra bedrifter lokalisert i nærheten av havnene, men mye av innkomne containere går også til Norge.

Havnen har en kapasitet på 25 containere/krantime, noe som gir en høyere effektivitet enn de andre havnene jeg har undersøkt. Med bruk av tre kraner kan havnen losse et skip med 750 containere på 3 timer. Sammenlignet med 15 for Nor Sea-basen overfor viser dette hva valg av havn kan bety for "turn-around-time" for skipene.

Gøteborg satser på å tilføre kundene merverdi med høy produktivitet og kontinuerlig kjøring, blant annet ved å ikke stoppe arbeidet, men ta pauser på skift. Dette kan høres ut som en selvfølge i næringslivet, men havnearbeiderne er generelt godt organisert og bransjen svært regulert, også på europeisk nivå. En slik organisering ser man generelt i statlige og/eller monopolbedrifter, og henger sammen med forhandlingsstyrke.

Havnen prøver å redusere kø ved å forhandle seg til tider med ledig kapasitet. Kødannelse skjer stort sett mandag og fredager, hvis skipene har forsinkelser.

Sverige tar en statlig avgift på 5 SEK/BT for seiling til svenske havner, men noen rederier har forhandlet seg til storbrukeravtaler, og betaler kun opptil SEK 100000 pr. anløp, begrenset oppad til SEK 1,2 millioner pr. skip pr. år. Et skip på 20000 bruttotonn vil nå denne grensen på bare 12 anløp, så kvantumsrabatten er betydelig for de som går i fast linjefart. I tillegg betaler alle skip SEK 63 pr. vekttonn last.

Gøteborg havn er eid av kommunen, og eier også et eget selskap som driver med lasting/lossing. Det vil si at det er minimalt med privat drift på selve havnen. Dette avviker fra Norge, hvor konkurransen skjer *på* havnene, og ikke *mellom* havnene. Kommunen har ikke tatt ut utbytte de siste årene, men lar ROI bli i selskapet for videre investeringer. Gøteborg havn planlegger investeringer i LO-LO havnen på SEK 1,5 mrd de neste årene, og forventer 7% vekst i containervolumet årlig de neste 5 årene. Dette kan vise en større dynamikk og sterkere forventning om trafikkutviklingen enn for Oslo havn.

De anser ikke noen norske havner som konkurrenter, men hevder at de hjelper Norge med å frakte gods dit. Dette kan tyde på at de ser seg fornøyd med de markedsandeler de har kapret på bekostning av havnene på Østlandet. Gøteborg konkurrer med Hamburg, Bremerhafen, og Antwerpen på langsiktige, interkontinentale linjer.

Danske havner

Totalt godsomslag i de danske trafikkhavner var i 1998 79 935 000 tonn. Dette er en nedgang på 11 181 000 tonn eller 12,3 % fra 1997. De fem største offentlig styrte danske havnene står for 53,5 % av det totale godsomslaget over danske havner. De 20 største havnene står for 87,6 %. De følgende 25 danske havnene står for 11,1 % av den samlede godsomsetning i de offentlige havner. I tillegg er det mange små kommunale havner og små statshavner (23 havner) som bidrar med under 1,3% av godsomslaget.

Av de offentlig styrte danske havnene har kun Fredericia, København, Dansk Statoils havn, Århus og Helsingør hatt økt godsomslag de seneste år, og det har ikke vært innen stykkgoods som er et viktig markedssegment i Danmark, men containerisert gods. Eksisterende offentlige organisasjonsformer og beskyttende myndighetsstyring har således ikke maktet å snu utviklingen, skape vekst og omstille havnene til en mer konkurranseorientert rolle.

Dette rimer med principal-agent (P-A) teorien som jeg har gjennomgått tidligere. Et manglende skille mellom utøver (agent) og eier (principal), hvor kontrollør også er eier, har muligens først til et unnlattelsesproblem, som gjør at havnene ikke makter endrede markedsforhold.

Fra 1. januar 2000 trådte en ny dansk havnelov i kraft. Den bygger på et politisk ønske om å fremme sjøtransport og en fant derfor behov for å gjøre havnene mer effektive i en konkurransedyktig transportkjede fra dør til dør. Utvalget fant videre at mer forretningsorienterte organisasjonsformer i havnene vil bidra til å øke konkurransekraften for nærsjøfarten. Det skal også legges til rette for økt samarbeide mellom havnene og deres operatører. For å oppnå dette gis det i Havneloven hjemmel til at havnene kan drives etter nye organisasjonsformer som et helt eller delvis kommunalt eiet aksjeselskap på linje med de svenske havnene. Danske havner kan nå drives som statshavner, kommunale havner (som en integrert del av den kommunale forvaltning), kommunalt selvstyrte havner (selvstendig virksomhet, hvis økonomi er atskilt fra kommunens), helt eller delvis kommunalt eiet aksjeselskap eller en fullstendig privatrettslig organisert havn. Som en følge av dette har Aalborg og Fredericia havn gått over til å bli et kommunalt aksjeselskap. Fredericia havn har samtidig kjøpt opp Nyborg havn.

Grunnen til disse endringene kan spores til P-A teorien. Et skille mellom eier, utøver, og kontrollør gjør at beslutninger ikke kun fattes ut fra ønsker om en utvikling, men også med krav til effektivitet og avkastning. Samtidig reduserer man faren som blanding av roller, ved at eierinteresser og kontrollør skilles ad.

Utviklingstrekk som på virker havnesektoren i Norge

Transportsektoren

Den mest fremtredene endringen som har skjedd de siste årene, er den økte graden av containerbasert lasting, som henter bidrag både fra stykkgoods, tørr- og våtbulk. Dette har medført en satsning på utvikling av containere til bruk både på land og sjø, samt spesialiserte landcontainere. Dette kan føre til økt varetransport på vei, og redusere bruken av containerisert transport og arealbruken i havnene.

Bedre veinett, utbygging av bruer og bedre veikvalitet, også i kystnære strøk, gjør at lastebil i større grad enn før kan konkurrere med skip. Samtidig øker fokuset på investeringer i jernbane, rettet mot gods. Her har man imidlertid sett en betydelig differanse mellom politisk vilje og handling. Det er imidlertid liten tvil om at konkurransen blir sterkere. Selv om den nye Svinesundbroen som er under bygging kan redusere kødannelse på svenskegrensen noe, er imidlertid veitrafikken begrenset av kødannelser.

Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen (ISO) arbeider med standardisering av ulike lastbærere. Utviklingen av intermodale transporter innebærer nye utfordringer m.h.t. standarder og kravspesifikasjon for lastbærere, for å øke effektiviteten. En slik standardisering kan bidra til å redusere ledetiden i havnene, og gi en felles standard for containerisering, noe som gjøre havnene mer kostnadseffektive i konkurranse med andre lastebærere.

Samtidig øker containerskipene i størrelse, da spesielt de som går interkontinentale ruter. Dette gjør at feedersystemet i norsk nærsjøfart kan bli endret, siden lastemengdene for hvert feederskip kan bli større, og frekvensen kan bli lavere.

Den norske kyst-/Nordsjø-flåten preges av liten utskiftning og høy gjennomsnittsalder. Bare 6% av nåværende stykkgodsskip er bygget etter 1990. Årsaken til dette er lav inntjening på grunn av små skip og strukturendringer i bransjen.

Bruken av Ro/Ro-skip og skip med kranbasert godshåndtering (Lo/Lo-skip) varierer med godstyper, frekvens i trafikken og hva markedet etterspør. Internasjonalt fortsetter utviklingen med stadig større andel enhetslaster. Disse går via Hamburg, Bremen/Bremerhafen og Antwerpen på feederskip til Norge. Feederskipene øker i takt med trafikken, noe som gir utfordringer for havnene som skal betjene feederskipene. Økte skipsstørrelser vil enkelte steder stille strengere krav til overvåkning av trafikken og nye kontrollsystemer. Samtidig ville økt trafikk ført til større risiko for uhell dersom skipene ikke økte i størrelse, og dermed også kostnadene for trafikk-styring og -kontroll.

Når det gjelder transportmidler generelt skjer det stadig en utvikling og fornyelse, men forutsetningene for og tempoet i fornyelsesprosessen er avhengig av endringer i markedet. Effektene av dette er forskjellig for de ulike transportmidler. Tilpasningsevne og fleksibilitet er imidlertid viktige faktorer, som i sterkere grad må søkes ivaretatt i transportsystemer som omfatter flere transportmåter (intermodale transportsystemer).

Intermodale transportsystemer forutsetter at lasteenhetene/lastbærerne er utformet slik at de raskt og effektivt kan overføres direkte mellom ulike transportmidler i en terminal. Eksempler på dette kan være containere i bane -/biltransporter, enheter på hjul i Ro/Ro-systemer, containere i Lo/Lo -systemer og lektere for overføring til lekterbærende skip.

Videre forutsetter intermodale transportsystemer at transportmidlene selv kan overføres delt (bare transportenhet f.eks. tilhenger/semi) eller i sin helhet til et annet transportmiddel, for eksempel Piggyback/Huckepack for bil på bane, Ro/Ro for bil på båt og spesialferjer for jernbanevogner.

Slike transportsystemer forutsetter forpliktende samarbeidsavtaler som inngås mellom partene i systemet for å sikre ansvarsforhold, sammenhengen mellom de enkelte ledd i kjeden og gods/dokumentflyten i systemet.

Det kan være en fordel for dem som utvikler slike systemer å skille mellom aktør og utvikler, slik at man ikke får ineffektive transportmuligheter, som på kort sikt er en fordel for aktørene som deltar i utviklingen. Her kan P-A teorien være nyttig, slik at man etablerer et skille mellom interesser og standarder, som kommer næringen som helhet til gode.

Det er ting som tyder på at havnene begynner å samarbeide mer på tvers av havnedistriktene, ut over det interkommunale samarbeide noen allerede har. Departementet har også forutsatt at et slikt samarbeid skal fortsette, spesielt mellom den nye intermodule havnene i Stavanger og Bergen havn. Dette gjelder spesielt på oppfølging/implementering av nye internasjonale regler og bestemmelser, bl a IMO/ISPS⁶. Dette kan imidlertid på sikt åpne for at noen havner starter prissamarbeid, som lagt opp til i plan for ny nasjonal havnestruktur.

Selv om staten er klar over, og legger opp til, et samarbeid på pris mellom intermodule havner og deres feederhavner, kan et slikt samarbeid på sikt bidra til å redusere konkurransen mellom havnene, ved at de samarbeider om prising av tjenestene, med den hensikt å øke avkastningen. Dette kan bidra til økt ineffektivitet i transportsektoren, og også redusere skipstrafikkens markedsandeler på bekostning av veitransport.

Næringslivet

De viktigste faktorene som påvirker havnene og sjøfartsnæringen, er utflaggingen av tradisjonell industri, som reduserer det utgående godsvolumet. Samtidig øker sjømatproduksjonen. Denne krever andre typer skip, samt en helt annen sikkerhet for levering og krav til ledetid. Ferskvareandelen krever en Just in Time-filosofi (JIT), uten unødvendig venting på havnene. Også svært kapitalintensive varer krever en JIT-filosofi, for å redusere transporttiden og lagringskostnadene. Bedriftene som produserer slike kapitalintensiv varer kan også ønske å bruke skipene som flytende lagre i sitt logistikksystem, noe havnene må ta hensyn til.

Pga. økende miljørestriksjoner for skipsfart gjennom Bosporos og Danskestredene kan vi oppleve en betydelig økt trafikk av oljetankere langs norskekysten. I tillegg vil en omfattende næringsutvikling i Nord-Russland medføre stort behov for inntransport av personell og utstyr

⁶ IMO = International Maritime Organisation, ISPS = International Ship and Port Facility Security

i utbyggingsfasen. Her kan nordnorske havner bli en viktig "arbeidsplattform" for internasjonale aktører. Det er imidlertid ingen planer om å legge den planlagte oljeledningen fra Sibir til Murmansk videre til Norge.

Endringer i bedriftenes lagerprofil som følge av markedsendringer eller samarbeidsforhold, kan føre til større krav til IT-systemer og rutiner for håndtering av gods og bruk av lager på havnene. Det er derfor viktig at næringen og havnene samarbeider om å utvikle felles systemer og rutiner.

Både myndigheter og forbrukere krever økte miljøtiltak fra næringslivet, og dette vil gå nedover i verdikjeden, også til havnene. I tillegg har Norge gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til store deler av EU sin miljøpolitikk, som også påvirker havnene. De norske havnene er imidlertid relativt godt forberedt på dette, trolig bedre enn utenlandske havner. Denne påstanden begrunner jeg med at de havnene jeg har undersøkt, Bergen, Oslo, Stavanger og Nor-Sea basen, allerede møter de nye miljøbestemmelsene til EU, mens Gøteborg og Bremer-Hafen budsjetterer med investeringer for å møte kravene.

Effektivisering av havnene – intermodal transport

Det har lenge vært et mål i samferdselspolitikken både i Norge og i utlandet å overføre gods fra vei til sjø og bane. For å oppnå dette, legges det vekt på å realisere gode intermodale dør-til-dør løsninger, som involverer enten bane eller båt i transportkjeden.

En viktig egenskap ved intermodal transport er at tjenesten produseres i et nettverk. Nettverkstjenester kjennetegnes av at verdier skapes gjennom å sette kunder "i forbindelse" med hverandre, det vil si å frakte varer fra avsender til mottaker. En viktig implikasjon er at verdien av tjenesten avhenger av hvor mange vareeiere som benytter det samme nettverket (en såkalt nettverkseffekt).

I transportmarkedet kommer dette til syne ved at nettverkets størrelse og utstrekning har betydning for vareeierens valg av transportleverandør. Et eksempel er at et nettverk med store volumer normalt kan tilby en bedre frekvens og et mer komplett tilbud av destinasjoner enn små nettverk. Den høye frekvensen og antall destinasjoner er et kollektivt gode og vil

deles mellom alle vareeierne tilknyttet nettverket. På denne måten skapes en gjensidig avhengighet mellom vareeierne ved at én ekstra vareeier kan skape økt frekvens til beste for de etablerte transportbrukerne.

Sverige, Danmark og Norge har alle 50-60 offentlige trafikkhavner. Dette havnemønsteret bidrar til å spre, snarere enn å samle, varestrømmene. Intermodale transporter med sjø som hovedtransportform er løsninger som krever ”store” godsvolumer og effektive havner for å være konkurransedyktig med dør- til- dør veitransport. Slik kan ønsket om intermodale transporter være en drivkraft for å få konsentrert varestrømmene.

Samtidig kan en konsentrasjon av varene på færre havner føre til lengre avstand fra havnen til mottakerne av varene. Samlet sett må gevinsten ved samordning på færre havner være større enn tapet ved økte avstander, for at en konsentrasjon skal være lønnsom.

Forslaget til ny nasjonal havnestruktur – Nasjonal Transportplan 2006-2015

Et tverrfaglig utvalg av Kystverket, Jernbaneverket, Avinor og Statens Veivesen har lagt frem et forslag til ny Nasjonal Transportplan, og ny nasjonal havnestruktur. I forslaget drøftes det overhodet ikke å innføre en prisstruktur som åpner for differensierte priser eller to-tariff systemer.

De eneste reelle endringene i prisstrukturen er å fjerne kystgebyret av konkurransemessige årsaker. Utvalget skriver i sin innstilling at svært få land har et kystgebyr, men må ha oversatt den svenske statlige avgiften på SEK 5 pr. bruttotonn.

Utvalget foreslår videre å pålegge havnene innenfor de fem foreslåtte regionene til å ha samme anløpsgebyr. Konsekvensen av dette kan bli at havnene kan samarbeide om å presse prisene oppover innenfor sin region, og bidra til å redusere konkurransen. Utvalget hevder imidlertid at systemet vil føre til økt rasjonalisering og samarbeid havnene imellom, og at operatørene får bedre utnyttelse av tonnasje.

Med en regionalisert anløpsavgift vil differansen på havnene være i håndtering av last. Utvalget argumenterer for at dette eliminerer risikoen for overinvesteringer i havneanlegget. Fra et bedriftsøkonomisk synspunkt kan man påpeke at investeringene ikke er mindre selv om man har felles priser, og at godshåndteringen i de største havnene er drevet av private operatører. Siden havnene kun tar inn vareavgift, basert på et sentralt system for prisstruktur, er det vanskelig å se hvordan et prissamarbeid utradrer faren for overinvesteringer. Kapasiteten på havnene er i dag svært mye større enn trafikken, og den sentraliseringen av gods som Nasjonal Transportplan legger opp til, vil uansett føre til større overkapasitet i mange havner. Enkelte havner kan imidlertid velge å spekulere i å ha overkapasitet, for å eliminere potensielle konkurrenter, og redusere konkurransen.

I tillegg foreslår etatene at salg av eiendom i havneområdene skal overføres til regionale fonds, som skal brukes til havneutvikling. Samtidig kan fondene overføres mellom havner, noe som er en endring fra dagens binding innenfor en havn. Forslaget er både en sikring for havnene mot kommuner som ønsker å utvikle området havnen ligger på til andre formål, men også en mulighet for staten til å restrukturere nærliggende havner mot havnene sin egen vilje. Forutsetningen er at det ligger "nasjonale interesser" til grunn for en slik omstrukturering. Dette forslaget kan føre til mer sammenblanding av roller, siden eierne kan selge arealer havnen selv ønsker å benytte, for så å overføre midlene via fonds til en annen havn, med samme eier. På den andre siden kan slike fonds også brukes til en nødvendig restrukturering, i de tilfeller hvor en havn ut fra egeninteresser ikke ønsker å bidra til en økning av samlet effektivitet.

Forslagene til Nasjonal Transportplan er laget av Kystverket, og styrker deres egen rolle som kontrollmyndighet, samt statens myndighet over havnestrukturen. Dette er utfra en P-A vinkling ikke unaturlig. Samtidig bærer forslagene etter mitt syn preg av mangel på nytenking, og tilpasning til strukturendringene både i havnevesenet og næringslivet, som jeg tidligere har beskrevet. Man burde kanskje kunne forvente av transportplanen at man vurderer eierskapsstrukturen og prisstrukturen i sin helhet, og ikke bare ser på små tilpasninger av det eksisterende regelverket.

Konklusjoner

Nettverksteori kan være nyttig i tilfeller hvor det er skalaøkonomi. Dersom det er høye faste kostnader, og tilnærmet marginale variable kostnader, synker gjennomsnittskostnaden kraftig når etterspørselen øker. Dette i seg selv fører til at man ikke finner et en likevekt hvor markedet er fordelt mellom flere aktører, og at slike markeder ofte er karakterisert av markedsdominerende ledere som tar mesteparten av markedet (Shy, 2001).

Norske havner har som vist overfor svært høye faste kostnader i investeringer i infrastruktur og maskinpark, men pga overkapasitet i de fleste havner er det svært lave marginale variable kostnader. Dette skulle i utgangspunktet tilsi at havnene kunne konkurrert på pris for å øke aktiviteten. Samtidig kan økt aktivitet føre til økt frekvens, noe som igjen kan forsterke nettverkseffekten.

Grunnen til at dette ikke skjer henger trolig sammen med sentralt fastlagt prisstruktur og eierstruktur fra myndighetenes side, noe som fører til at havnene har svært begrensede muligheter til å konkurrere med hverandre. I stedet fungerer havnene som kommunale eller regionale politiske virkemidler.

Siden det er kommunene som styrer de fleste havneinvesteringer, kan hensyn til arbeidsplasser, arealbruk, og samferdselsprosjektet gå foran reelt samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Samtidig er det vanskelig å flytte trafikken fra en kommune til en annen, selv om det ville være en bedre løsning ut fra transporthensyn.

Privateide eller profesjonelt forvaltede havner kan bidra til å forsterke hver aktørs incentiver til å skape et åpent nettverk med én havn som knutepunkt. I tillegg til økt frekvens og stordriftsfordeler, åpner slike havner for en annen prisstruktur. I en privat havn er det naturlig at investeringer dekkes inn gjennom innskudd av egenkapital. Da vil prisen på selve tjenesten kunne settes lik marginalkostnaden (som er svært lav, ref. ovenfor). Skillet mellom dekning av faste og variable kostnader gir derfor sterkere incentiver til å samle godset på færre havner.

Brokereide havner kan åpne opp for felles systemer, og felles transportløsninger på faste linjeruter og havnene, slik at konkurransen øker. Dette kan gi rederne lavere priser på både drift, og kjøp havnetjenester. Dersom økt konkurranse gjør at eieren taper mindre enn hva han tjener på økt trafikk og høyere frekvens til havnene, kan en reder som eier deler av havnen, tjene på at konkurrentens volum øker.

Dersom en åpning av nettverkene medfører tap for den ene og gevinst for den andre, kan dette kompenseres ved å tildele tapende part en større andel av merverdien som genereres ved å åpne nettverkene. Dette gir ikke dagens kommunale havnestruktur rom for. Private havner kan dermed bidra til et mer integrert system for sjøtransport.

Alternativt kan kommunale havner innføre et topssystem, som åpner for dekning av faste kostnader, og en variabel pris tilsvarende konsumentoverskuddet. Dette krever imidlertid en profesjonalisering av driften, og at eierne vurderer å gi fra seg den direkte kontrollen gjennom styrene, men i stedet ivaretar sine eierinteressert gjennom kommune-/bystyrene.

Brokereide havner vil i større grad ivareta en P-A tankegang som skiller mellom eier, kontrollør, og utøver, enn dagens modell. Det skyldes at private eiere i større grad vil ta hensyn til fortjeneste enn politisk styrte havner. Man må imidlertid sikre sterkere ekstern kontroll, blant annet gjennom konkurransetilsynet, og forskifter som regulerer forholdet mellom brukereide havner og potensielt nye kunder, slik at man ikke opplever at nye aktører nektes adgang til havnene av frykt for økt konkurranse. Jeg har skissert hvordan dette kan gjøres ovenfor. Samtidig vil brukereide havner, etter P-A teorien, føre til at man kan se en overgang fra investeringsvegving til overinvesteringer. Dette vil først og fremst være et bedriftsøkonomisk problem for eieren, men man kan se for seg modeller hvor betydelige utvidelser av en havn må godkjennes av regulator.

Innenfor dagens havnestruktur bør det i større grad enn i dag skilles mellom kommunen som eier og regulator. I dag ser man ofte at havnene og havnearealene brukes som et lokal- eller regionalpolitisk virkemiddel, for eksempel ved utbygging av bolig- eller industriområder. Et skille etter P-A tankegang mellom kommunens rolle som regulator og eier kan bidra til at beslutninger i større grad enn i dag tar hensyn til både havnen og de lokalpolitiske utfordringer som en kommune står ovenfor.

Kilder

Drewry Shipping Consultants (1998): World Container Terminals: Global Growth and Private Profit. London.

Eidhammer, Olav (2000): Havner og nærsjøfart, Transportøkonomisk Institutt. Oslo

Forskrift om havneavgifter, beregning og beregningsgrunnlag, oppbygging, oppkreving, kostnadsregistrering m.v.

<http://www.lovdatab.no/for/sf/fi/xi-19941202-1077.html>

Halseth, A. m.fl. (2001): Havner i Bakevja (74/01). Econ senter for økonomisk analyse

Incentiver i offentlig sektor (2003) Fra forelesninger i Personalpolitikk og Incentivsystemer på NHH, SOL328

Meyrick (1989): Port Pricing; some observations on principles and practice

NOU 1994:24 (1999): Havnestrukturen i Oslofjord-regionen

Pindyck, R. og D. Rubinfeld (1998): Microeconomics. Prentice Hall International

Schei, Jon Harald og Pål Søylen (1992): Effektivitet i Oslo Havnevesen. Diplomoppgave ved BI (354-BI)

Shy, Oz (2001): The Economics of Network Industries

Strandenes, Siri P. og Peter Marlow (2000): Port pricing and competitiveness in short sea shipping. Int. journal of transport economics

Transportetatens forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015 (2003)

http://www.vegvesen.no/ntp/rapporter_bla/20030602_NTP_hele.pdf

Tverrfaglig arbeidsgruppe (2003): Forslag til ny nasjonal havnestruktur – sluttrapport

http://www.vegvesen.no/ntp/rapporter_bla/20030217_havnestruktur.pdf

Intervjuer

Villy Borgvall, Göteborgs Hamn AB

Espen Schlütter, underdirektør, Fiskeridepartementet

Johan Hoddevik, økonomisjef, Oslo Havnevesen

Jon Karsten Jensen, Nor-Sea basen

Michael Ippich, Eurogate Bremerhafen Containerterminal

Mats Nyblom, Marine Operation Manager Norden, Maersk

To av operatørene som har bidratt med informasjon har bedt om at denne blir anonymisert, og at deres navn ikke blir gjengitt.