

Umfjöllun unnin fyrir hafnalaganefnd af Jóhanni Guðmundssyni og Sigurbergi Björnssyni

Bakgrunnur frumvarpsins

Í áfangaskýrslu nefndar um framtíðarskipan hafnamála koma fram hluti þeirra grunnhugmynda sem liggja að baki meðfylgjandi lagafrumvarpi. Þær tóku mið af dönskum hugmyndum en danska þingið samþykkti ný hafnalög í maí 1999.

Hafnalaganefndin ákvað að fara til Danmerkur til þess að fræðast um reynslu Dana og fór meirihluti nefndarinnar í kynnisferð þangað. Í ferð þessari var rætt við fjölda aðila sem tengjast hafnamálum í Danmörku. Fljótlega varð ljóst að íslenskar aðstæður hafna eru á ýmsan hátt frábrugðnar aðstæðum í Danmörku. Má þar einkum nefna íslenskar formkröfur til skatta og þjónustugjalda auk ýmissa annarra atriða eins og ríkisstyrki, eignarhald, samræmda gjaldskrá, annars konar starfsemi og stærðarsamsetningu hafna á Íslandi miðað við Danmörku.

Eins og áður sagði var það á verksviði nefndarinnar að fara nánar yfir útfærslu hugmynda áfangaskýrslunnar og taka afstöðu til þeirra. Ljóst er að sumar þessara hugmynda leiða til spurninga um grundvallaratriði og má í því sambandi einkum nefna álitamálið hvort rekstur hafna sé alfarið samfélagsþjónusta og byggðamál eða þá hrein viðskiptastarfsemi. Hér á eftir verða þessi álitamál rakin og farið yfir hvaða sjónarmið liggja að baki þeim lausnum sem valdar voru.

Er þjónusta hafnar atvinnurekstur eða samfélagsþjónusta?

Eitt af fyrstu viðfangsefnum var að móta hugmyndir um hvort hafnarekstur sé samfélagsþjónusta (public service) eða atvinnurekstur (commercial activity). Það er skoðun margra að atvinnurekstur og þá sérstaklega áhætturekstur sé best fyrir komið í höndum einkaaðila. Ljóst er að ýmsar lagabreytingar á undanförunum árum hafa miðað að því að skilja á milli áhættureksturs og samfélagsþjónustu. Löggjafinn gerir þarna skýran greinarmun eins og ráða má af samkeppnislöggjöfni og formkröfum til skatta og þjónustugjalda fyrir lögmæltu þjónustu. Samkeppnislögin gilda um þau viðskipti sem neytandinn hefur val um og þá hvort hann vill kaupa vöruna eða þjónustuna og þá af hverjum. Mikill munur er á áhættu á milli þess að veita þjónustu í samkeppni og að veita lögmæltu þjónustu. Samfélagsþjónusta er alltaf lögmælt og oftast veitt af opinberum aðilum og fjármögnuð af sköttum og þjónustugjöldum með sérstakri lagaheimild.

Áður var algengt að bæjarfélög tækju þátt í atvinnurekstri með beinum hætti. Segja má að reynsla bæjarfélaga af því að standa fyrir slíkum áhætturekstri hafi verið misjöfn. Í dag er því viðtekin skoðun að opinberir aðilar eigi ekki að vera í áhætturekstri sem einstaklingar geta séð jafnvel eða betur um. Í samræmi við þetta hafa sveitarfélög á undanförunum árum losað sig út úr atvinnurekstri, selt bæjarfyrirtæki og hlutabréf. Sum sveitarfélög hafa jafnvel gengið enn lengra, endurskoðað starfsemi sína og losað sig við rekstrareiningar er veita þjónustu sem hægt er að sækja til einkafyrirtækja.

Spurningin er því hér eins og áður sagði hvort rekstur hafna sé samfélagsþjónusta eða atvinnurekstur? Erlendis hefur víða verið um þetta fjallað. Þar hefur það sjónarmið komið fram að rekstur og uppbygging hafna hafi verið samfélagsþjónusta á meðan samgöngukerfið var vanþróað og atvinnustarfsemin einhæf og bundin við sjávaraflla. Það þurfti samtakamátt til þess að byggja hafnir þar sem fjármagn til framkvæmda var af skornum skammti. Mörg samfélög byggðu afkomu sína á höfnum auk þess sem þær voru

og eru stór þáttur í öryggi sjómanna. Því voru full rök fyrir því að skattgreiðendur tækju þátt í að fjármagna hafnir.

Nú hefur þjóðfélagið tekið stórfelldum breytingum. Framfarir í samgöngumálum hafa rofið einangrun byggðarlaga með bættum vegtengingum. Víða á hafnarsvæðum hafa blómleg hafnsækin fyrirtæki vaxið og dafnað og sinna þau þjónustu við útgerðir fiskiskipa og kaupskipa, heildsöludreifingu, framleiðslu og svo þjónusta við ferðamenn. Tækniþróun í hönnun og byggingu hefur bylt allri hafnagerð. Framkvæmdakostnaður við hverja unna einingu hefur lækkað um ca. 25 - 50% á síðustu 20 – 30 árum. Fiskiskip hafa stækkað og vinnslan færst út á sjó. Sum stærri skipanna landa aflanum þar sem það er hagkvæmast og eru ekki bundinn neinni sérstakri heimahöfn. Miðlun sjávarafra hefur með milligöngu fiskmarkaða færst í auknum mæli á vegakerfið. Rekstur hafna sem þjóna þessum þörfum ber nú mörg merki áhættureksturs.

Á hinn bóginn hefur útgerð smábáta breyst minna. Þeir sækja enn á staðbundin mið stutt frá heimahöfn að frátöldum svokölluðum “flökkubátum”. Mikilvægt er fyrir þá sjómenn að eiga í örugga höfn að venda. Færa má því rök fyrir því að gerð og rekstur smábátahafna sé nær því að vera ennþá samfélagsþjónusta. Þetta á sérstaklega við þar sem atvinnulíf samfélagsins er einhæft, samgöngur erfiðar og e.t.v. ekki örugg landtenging við aðrar hafnir. Afli sem kemur að landi til þessara hafna eftir dagróður gefur skv. núverandi gjaldskrá augljóslega ekki það mikið af sér til hafnarinnar að það standi undir rekstri hennar.

Sömu niðurstöðu má ráða af nýju dönsku lögunum. Hafnir eru mjög mismunandi og því komust Danir að því að nauðsynlegt væri að flokka hafnir eftir því hvort þær væru í samkeppni eða ekki. Sú flokkun tekur mið af rekstrarformi og af veltu hafnanna. Dönsku lögin gera t.d. ráð fyrir svokölluðum sveitarfélagshöfnum. Það eru hafnir sem takmarkast við að veita skjól og viðlegurými. Engin önnur atvinnustarfsemi er leyfð á hafnarsvæðinu á vegum hafnarsjóðs. Höfnin er rekin sem málaflokkur í bæjarsjóði svipað og íþróttahúsið og er einkum hugsuð fyrir smábátaútgerð og þjónustu við ferðamenn.

Hlutverk hafna og forsendur breytast óhjákvæmilega með þróun byggða og atvinnulífs hvort sem mönnum líkar betur eða verr. Finna má slík dæmi erlendis þar sem hlutverk margra eldri hafna hefur breyst þegar að nýjar eða aðrar hafnir hafa tekið við hlutverki þeirra. Í þeim tilvikum hafa yfirvöld kosið að breyta um áherslu í hafnarstarfsemi. Oft er byggð upp léttari starfsemi á hafnarsvæðinu til dæmis aðstaða fyrir smábáta, verslun, veitingasala og jafnvel eru byggð upp almenn útivistarsvæði fyrir íbúa og ferðamenn. Segja má að í þessu tilfelli gegni höfnin blönduðu hlutverki, að vera atvinnustarfsemi og samfélagsþjónusta.

Það er mat höfunda að ekki sé til neitt eitt svar við því hvort rekstur hafna sé samfélagsþjónusta eða ekki. Að mati okkar er rekstur stærri hafnarsjóða ekki samfélagsþjónusta að undanskilinni móttökuskyldu, öryggismálum, skipulagsmálum, umhverfis- og mengunarmálum. Rekstur hafnarsjóða sem eru reknir til þess að þjóna stærri skipum, iðnaði og flutningastarfsemi er í eðli sínu áhætturekstur og oft í samkeppni þar sem keppst er við að bjóða meiri og betri þjónustu en keppinautarnir. Rekstrarafkoman sveiflast í takt við fiskverð, aflabrögð, almenna stöðu efnahagsmála o.fl. Hafnir keppa einnig um flutninga við vegakerfið, afla stærri skipa og erlendra skipa. Rekstur lítilla smábátahafna á landfræðilega einangruðum svæðum er hins vegar miklu nær því að geta talist samfélagsþjónusta og hafa rök verið færð fyrir því hér að framan.

Pátttaka einkaaðila í rekstri hafna

Á undanförunum árum hafa opnast leiðir fyrir einkaaðila til þess að taka að sér verkefni sem opinberir aðilar hafa fram til þessa séð um. Framkvæmdastjórn ESB horfir í auknum mæli til einkaaðila til þess að koma með fjármagn og rekstrarþekkingu til ýmissa verkefna sem bandalagið sjálft beitir sér fyrir. Dæmi um þetta er Galileo verkefnið sem snýst um að byggja leiðsögukerfi með gervihnöttum sem nýtast mun í framtíðinni stefnu þess í samgöngumálum, t.d. við umferðastjórnun og gjaldtökur (road pricing).

Þessi þróun hefur ekki farið framhjá málefnum hafna. Fáir hafa þó gengið eins langt og Bretar. Í bresku hafnalögunum er ákvæði um að þegar hafnirnar hafi náð ákveðinni stærð skuli selja þær til einkaaðila. Annað dæmi er frá Dönum. Í nýju dönsku hafnalögunum er leyft að stofna hlutafélög um rekstur hafna og opnað fyrir þátttöku einkaaðila að hluta eða öllu leyti. Í kynnisferð nefndarinnar til Danmerkur kom í ljós að nokkrar danskar hafnir hafa þegar nýtt sér þessa möguleika og breytt rekstrarformi frá því að vera opinber rekstur í að vera hlutafélag í opinberri eigu. Í heimsókn til Álaborgarhafnar og Grenaaahafnar kom fram að forráðamenn þeirra töldu að hlutafélagiformið og sveigjanleiki þess gefi allt aðra og meiri möguleika í starfsemi hafna og skapi aukin sóknartækifæri. Sveitarfélögin sem eru eigendur þessara hlutafélaga sjá fram á að ef vel tekst til mun atvinnulíf byggðarlagsins í heild styrkjast. Að baki ákvörðun sveitarfélaganna að taka upp hlutafélagsformið liggur greinilega þróuð viðskiptahugsun sambærileg við það sem best gerist í viðskiptaheiminum.

Hægt er að velja um margar leiðir fyrir þátttöku einkaaðila í rekstri. Sú leið sem gengur styst er að fela einkaaðila að reka höfnina að hluta eða öllu leyti í umboði eigenda. Nokkur dæmi eru um að þetta hafi komið til umræðu hérlendis, þá aðallega að fela fiskmarkaði staðarins að reka höfnina. Núverandi lagarammi er þó mjög þröngur í þessu tilliti. Önnur úrfærsla nokkuð hliðstæð þessu eru svokölluð útboð á skyldu til opinberrar þjónustu (Public Service Obligation). Sú lausn er þó aðallega hugsuð til þess að nota markaðinn í þeim tilvikum þegar tiltekin grunnþjónusta sem samfélagið vill að sé veitt ber sig ekki. Dæmi um þetta er útboð á áætluðum flugi til smárra staða hér á landi. Þá er mjög algengt að kalla einkaaðila til samstarfs með svokölluðum BOT (Build Operate Transfer) samningi. Þá er gerður samningur við einkaaðila t.d. um byggingu hafnaraðstöðu, rekstur hennar í tiltekinn tíma (oftast 20 – 25 ár) og um afhendingu til hafnarsjóðsins að þeim tíma liðnum. Innlent dæmi sem nálgast þetta er höfnin í Straumsvík, sem var fjármögnuð af ÍSAL gegn afnotum af henni í 25 ár. Aðrar leiðir fyrir þátttöku einkaaðila eru leigusamningar á aðstöðu eða búnað hafnar, tímabundið framsal á aðstöðu eða búnaði (concessions), uppbygging frá grunni (Greenfield Project) og samstarf einkaaðila og opinberra aðila (Public Private Partnership). Auk þess eru til margar útfærslur á þessum lausnum þannig að skilin á milli þeirra verða oft óljós.

Annar stór áhrifavaldur og nátengdur aðkomu einkaaðila að rekstri er þróun fjármálamarkaða. Fjármálamarkaðir eru í dag þróaðri og fjölbreyttari en fyrir örfáum árum. Betri aðgangur er að lánsfé og áhættufé. Þetta eru fyrirtæki, einkaaðilar og opinberir aðilar að gera sér ljóst og nýta í auknum mæli til þess að hrinda verkefnum af stað sem áður var erfitt að fjármagna.

Hlutverk stjórnvalda

Það gefur auga leið að við það að færa rekstur og fjármögnun hafna í auknum mæli til einkaaðila koma upp ýmis álitæfni hvað varðar hlutverk stjórnvalda í rekstri hafna eftir slíkar breytingar. Nú er flest varðandi hafnir á hendi opinberra aðila t.d. rekstur, öryggismál, eftirlit og skipulagsmál. Það er skoðun höfunda að sumir þessara þátta verði eftir sem áður að vera í umsjón opinberra aðila. Þar er nefnt til sögunnar, reglusetning, öryggismál, skipulagsmál og eftirlit. Á Íslandi hefur sumum þessara þátta verið komið fyrir í öðrum lögum en hafnalögum. Sérstök lög gilda t.d. um skipulagsmál en hafnarmannvirki eru þó undanþegin ákvæðum byggingarlaga. Vítalög mæla fyrir um leiðsögukerfi og ábyrgð á rekstri þeirra. Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir sett verði reglugerð um öryggismál í höfnum. Þá gerir frumvarpið einnig ráð fyrir að sérstök reglugerð verði sett um hverja höfn þar sem kveðið verði á um mengunarvarnir, leiðsögu í höfn og önnur öryggismál og um byggingakröfur sjá 4. gr.

Samkeppnisumhverfi hafna

Krafa um aukna hagkvæmni og bættu þjónustu í vöruflutningum hefur leitt til mikillar samkeppni milli flutningsmáta. Í Evrópu og víðar hafa flutningar færst í auknum mæli yfir á vegakerfið sem leitt hefur til verulegra breytinga fyrir margar hafnir.

Hér á landi hafa einnig breytingar á útgerð, fiskvinnslu og samgöngum verið miklar eins og áður hefur verið rakið.

Samkeppni í höfnum getur verið margbreytileg. Segja má að hafnir á Faxaflóasvæðinu og jafnvel á Suðurlandi séu á landfræðilegum samkeppnismarkaði. Þannig geta fiskiskip, innlendir og erlendir togarar, flutninga- og skemmtiferðaskip valið um nokkrar hafnir þegar þau koma að landi. Jafnvel smábátarnir eiga oft nokkra möguleika. Við val á löndunarhöfn geta atriði eins og skilaverð til áhafnar, fiskmarkaður, tenging við land- og sjóflutninga og þjónusta í höfn skipt máli og eru hluti af samkeppnisstöðu hafna. Segja má að sama gildi um hafnir í Eyjafirði og nágrenni og jafnvel á Austfjörðum, þó ekki liggi það eins beint við og á Faxaflóasvæðinu. Málin verða flóknari þegar kemur í afskekktari byggðir og erfiðara að ráða í hvort samkeppnisumhverfi sé fyrir hendi.

Rekstrarform hafna

Í núverandi hafnalögum er gerð krafa um að allar hafnir sem undir þau falla skuli vera sjálfstæðar með eigin stjórn og efnahag og í eigu sveitarfélaga. Ekki eru önnur rekstrarform leyfð. Víða í kringum okkur eru hafnir reknar undir mörgum rekstrarformum og ýmsum afbrigðum þeirra.

Nýju dönsku hafnalögin gera eigendum hafna kleift að velja um fimm rekstrarform, þ.e. sveitarfélagshöfn, sjálfstæð sveitarfélagshöfn, hlutafélag sem er að hluta eða öllu leyti í eigu sveitarfélags eða einkafyrirtæki. Auk þess leyfa þau að ríkið eigi og reki áfram ríkishafnirnar, en þar kemur hins vegar sá vilji skýrt fram að takist um það samningar við sveitarfélög eða einkaaðila þá eru ríkishafnirnar falar.

Með því að leyfa rekstur hafna sem hlutafélög eru Danir að feta inn á nýjar brautir. Stærri hafnirnar í eigu sveitarfélaga geta valið um að verða hlutafélög en þær minni ekki. Hér er átt við hafnir með aflaverðmæti yfir 100 m.DKR. eða með vöruflutninga yfir 0,5 milljón tonna. Dönsku lögin gera ráð fyrir að samkeppnislöggjöfin gildi um rekstur hafna. Þau opna þannig fyrir frekari samkeppni og leyfa núverandi einkahöfnum jafnframt að taka þátt í samkeppni um almenna vöruflutninga frá og með

árinu 2004. Þetta eru hafnir sem eru við orkuver, fóðurlöndur, sementsverksmiðjur eða olíuhreinsunarstöðvar og hafa ekki haft leyfi til að þjóna annarri umferð en fyrir eigin framleiðslu. Skilyrði er að einkahafnir gangist undir svokallaða móttökuskyldu eins og aðrar hafnir. Það þýðir að höfnin er opin fyrir alla og ekki megi vísa neinum frá á meðan rými leyfir.

Höfundar telja að þau rekstrarform sem eru leyfileg í dönsku lögunum falli vel að íslenskum aðstæðum og því eðlilegt að gefa íslenskum höfnum sambærilega möguleika, að ríkishöfnum undanskildum. Þetta þýðir að til viðbótar núverandi rekstrarformi verði opnað fyrir möguleika á að höfn verði rekin sem málaflokkur í sveitarfélaginu og að opnað verði fyrir einkarekstri og rekstri hlutafélags með engum sérstökum takmörkunum á eignarhaldi. Það er einnig mat okkar að mögulegt sé að núverandi höfn geti skipst upp í tvær hafnir sem hafi mismunandi rekstrarform. Þetta gæti átt við þegar ný fullkomin höfn hefur verið byggð en gamla höfnin sinnti þá nýju hlutverki t.d. fyrir ferðaþjónustu og útvist, sem málaflokkur í sveitarsjóði.

Álit samkeppnisráðs er varðar núverandi hafnalög

Á fundi samkeppnisráðs þann 17. desember 1999 tók það fyrir erindi Samtaka iðnaðarins um ákvæði núgildandi hafnalaga. Í erindinu er gerð fjórþætt athugasemd við lögbundna skipan hafnamála í landinu. Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við samræmda gjaldskrá hjá öllum höfnum. Í öðru lagi lýtur erindið að þjónustugjöldum sem ekki séu í samræmi við kostnað fyrir veitta þjónustu. Í þriðja lagi er vikið að því að gjaldtaka hjá höfnum mismuni vörutegundum og atvinnugreinum. Í fjórða og síðasta lagi er kvartað um millifærslu tekna á milli verkefna innan hafna.

Í álit samkeppnisráðs er vísað til áfangaskýrslu nefndar um framtíðarskipan hafnamála. Ráðið er sammála þeim sjónarmiðum að samræmd gjaldskrá takmarki samkeppni á milli hafna og komi í veg fyrir að einstakar hafnir geti nýtt kosti sína viðskiptavinum sínum til hagsbóta. Ráðið segir að gjaldskráin dragi úr frumkvæði eigenda hafna og torveldi rétta ákvarðanatöku í rekstri hafna. Samræmd gjaldskrá fyrir mörg fyrirtæki á sama markaði er í beinni andstöðu við einstök ákvæði og markmið samkeppnislaga.

Ráðið segir einnig að fyrir svo ólíkan rekstur sem rekstur hafna er frá einni höfn til annarrar geti gjaldaliðir samræmdu gjaldskrárinnar ekki endurspeglad þann kostnað sem felst í þjónustu hafnanna. Þá fjallar samkeppnisráð um sérstaka vörugjaldið sem leggst á vöruflutninga en ekki á sjávarafla. Ráðið segir að það feli í sér víxlniðurgreiðslu á milli atvinnugreina og fari þannig gegn markmiðum samkeppnislaga. Ráðið bendir einnig á þau sérkjör sem sjávarútvegsfyrirtæki njóta fyrir tilstuðlan hafnalaga og segir þau fela í sér ígildi ríkisstyrkja til sjávarútvegs. Ráðið vitnar til áskorunar ríkisstjórnarinnar fyrir fund Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um að aðrar ríkisstjórnir skuldbindi sig til að leggja af sjávarútvegsstyrki í áföngum. Ráðið segir það vera í anda þessarar áskorunar að fella niður sérkjör sjávarútvegsins í viðskiptum við hafnir.

Eftirfarandi er niðurlag álits samkeppnisráðs:

“Samkeppnisráð tekur undir það mat sem fram kemur í áðurnefndri áfangaskýrslu að núverandi lagarammi um gjaldskrá hafna sé ekki til þess fallinn

að leiða til aukinnar hagkvæmni í rekstri hafna og standi í vegi fyrir því að einstakar hafnir nýti sér rekstrarlega kosti sína.

Samkeppnisráð bendir á og tekur undir það sem þar er sagt að við núverandi aðstæður séu samkeppnisleg skilyrði ekki fyrir hendi. Við núgildandi form við gjaldtöku, eignarform, rekstrarform og styrkjakerfi vantar hvata fyrir sveitarfélög, eigendur hafnanna, til að fjárfesta í höfnum með arðbærni að leiðarljósi. Slík staða leiðir ekki til hagkvæmrar nýtingar framleiðsluþáttanna. Það er álit samkeppnisráðs að tillaga sú sem fram kemur í fyrrnefndri áfangaskýrslu, og varðar gjaldskrá hafna, að gefa eigi gjaldskrána frjálssa með aðlögunartíma og svigrúmi á aðlögunartímanum til að laga gjaldskrána að aðstæðum einstakra hafna, sé mikilvægt skref sem leitt geti til virkrar samkeppni á milli hafna landsins til hagsbóta fyrir eigendurna og viðskiptaaðila, aðra en e.t.v. þá sem sótt hafa niðurgreidda þjónustu til hafnanna.

Með vísan til þess sem að framan greinir beinir samkeppnisráð því til samgönguráðherra að hlutast verði til um breytingar á hafnalögum þannig að skapað verði lagaumhverfi fyrir virka samkeppni í rekstri hafna, samanber markmið samkeppnislaga.”

Það er mat höfunda samkeppnisráð hafi nokkuð til síns máls.

Verðlagning og gjaldskrá hafna

Með breytingu á stjórnarskrá 1995 voru formkröfur skatta auknar til muna hér á landi og hafa þessar breytingar áhrif á hvernig haga ber innheimtu og álagningu þjónustugjalda fyrir veitta þjónustu opinberra fyrirtækja. Ljóst er að miklar formkröfur eru gerðar til skattaheimilda á Íslandi, sem hefur áhrif á heimildir fyrir þjónustugjöldum opinberra fyrirtækja. Mikil umræða hefur verið um þessi mál á liðnum árum. Hún kemur fram fyrir tilstuðlan víðtækra breytinga sem oftast en ekki eru vegna skuldbindinga EES-samningsins og birtist t.d. í nýrri samkeppnislöggjöf. Mörg og flókin álitamál hafa komið upp, einkum er varða gjaldtöku opinberra aðila og hvernig þeim ber að haga gjaldtöku fyrir lögmæltu þjónustu, einkaleyfisþjónustu og þjónustu í samkeppni. Oft eru skilin þarna á milli óljós og flókin. Hér á eftir er farið lauslega yfir álitamál varðandi opinbera gjaldtöku og formkröfur til skatta og þjónustugjalda, vegna þess að þetta atriði skiptir miklu máli verði gjaldtaka hafna gefin frjáls.

Ein af grundvallarreglunum í stjórnarsýslurétti er hin svokallaða lögmætisregla. En lögmætisreglan tekur til hvers konar ákvarðana í stjórnarsýslunni. Lögmætisreglan segir efnislega að ákvarðanir stjórnvalda verði að vera í samræmi við lög og jafnframt eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Í lögmætisreglunni felst að íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir verða að eiga sér skýra lagastoð. Því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verður að gera til skýrleika lagaheimildar. Ef ákvörðun stjórnarsýsluhafa brýtur gegn lögum eða hefur ekki heimild í lögum er hún ólögmæt að efni til og því ógild. Þ.e.a.s. hún hefur engin réttaráhrif. Vegna þessarar lögmætisreglu, sem er grundvallarregla í íslensku réttarkerfi, þarf skýrar lagaheimildir fyrir töku þjónustugjalda.

Þjónustugjöld má greina í tvennt. Í fyrsta lagi getur verið um gjöld fyrir þjónustu hins opinbera sem ákveðin er í lögum, þ.e.a.s. lögákveðna þjónustu. Í öðru lagi getur verið um þjónustu að ræða sem ekki er lögákveðin.

Umboðsmaður Alþingis hefur gefið út nokkur álit sem snerta þjónustugjöld. Flest fjalla þau efnislega um hvort lagaheimild hafi verið fyrir töku þjónustugjalds eða ekki.

Samkvæmt núgildandi hafnalögum geta hafnir einungis starfað sem sjálfstæð opinber fyrirtæki í eigu sveitarfélaga og verða því að uppfylla formkröfur til þjónustugjalda. Miða verður gjaldtökuna við þann kostnað sem liggur að baki veittri þjónustu. Þá má einungis innheimta fyrir þeim kostnaði sem lögin segja að þjónustugjöldin eigi að standa straum af. Gildandi hafnalög uppfylla ekki þessar kröfur að mati samkeppnisráðs. Rökin eru að hafnagjöld geta ekki verið þau sömu fyrir allt landið og þar með tilkostnaður við að veita þjónustuna. Þá vantar að skilgreina kostnaðinn sem hafnargjöldin eiga að standa straum af. Því eru breytingar á núverandi hafnalögum óumflýjanlegar er þetta varðar. Þó svo að frumvarpið opni fyrir samkeppni milli hafna verði það að lögum og notandi geti í flestum tilfellum valið hvert hann beinir viðskiptum sínum er nauðsynlegt að lagaheimild sé fyrir hafnagjöldum í þeim tilfellum sem hafnarsjóðir eru opinber fyrirtæki. Þetta felur í sér að hver höfn verður að gefa út gjaldskrá fyrir þjónustu sína. Allir samningar verða að taka mið af þessari gjaldskrá þegar kemur að skipagjöldum og vörugjöldum. Því verður að setja í frumvarpið heimild fyrir nánar tilgreindri gjaldtöku þeirra hafna sem kjósa að halda núverandi rekstrarformi. Heimildin er því veitt til þess að taka bryggjugjöld, lestagjöld, vörugjald og aflagjald á sama hátt og í dag en þeirri skilgreiningu bætt við að gjöldin eigi að standa straum af rekstri hafnarinnar, sbr. skilgreiningu frumvarpsins í b- liðar 3. gr. Að auki er veittar heimildir til sömu gjaldtöku og í núverandi lögum fyrir þá hafnarsjóði sem kjósa að halda óbreyttu rekstrarformi

Samkvæmt frumvarpinu fá hafnarsjóðir aukið svigrúm til þess að velja rekstrarform. Það ræðst síðan af rekstrarformi hversu mikið svigrúm þeir hafa til gjaldtöku. Mesta frjálsræði til gjaldtöku fylgir hlutafélagshöfnum en gjaldtaka þeirra er ekki háð neinum formkröfum heldur markast af ákvæðum samkeppnislaga sem grípa inn í ef einokunaraðstaða er misnotuð eða samkeppnin er torvelduð að öðru leyti. Meðfylgjandi frumvarpinu er minnisblað frá Samkeppnisstofnun. Þar kemur fram að með breytingu á samkeppnislögum sem samþykktar voru á þessu ári: “Að mati Samkeppnisstofnunar hefur ekkert komið fram sem gefur til kynna að samkeppnislög dugi ekki til að koma í veg fyrir eða stöðva misbeitingu fyrirtækja á markaðsaðstæðum eða uppræta aðra samkeppnishindrandi hegðun fyrirtækja á þeim vettvangi sem hafnir starfa á eða helstu viðskiptavinir þeirra”.

Í fyrrnefndri ferð til Danmerkur kom fram að danskar hlutafélagshafnir vinna að samstarfi hafnar og fyrirtækja á hafnarsvæði í markaðssetningu. Þannig buðu þær hugsanlegum viðskiptavinum fast verð fyrir heildarþjónustu, svo sem hafnagjöld, afgreiðslu, affermingu, framhaldsflutning, vatn og rafmagn og allt eftir þörfum viðskiptavinarins. Fulltrúar danska samgönguráðuneytisins voru spurðir um hvaða svar þeir hefðu við þeim áhyggjum að stærri hafnirnar myndu niðurgreiða eina þjónustu á kostnað annarrar eftir að gjaldskráin væri gefin frjáls. Þeirra svar var að það væri ólíklegt til langs tíma lítið þegar haft er í huga að markmið atvinnufyrirtækja er að hámarka hagnað. Allar líkur væru á að samkeppnisyfirvöld fengju slík erindi til meðferðar.

Niðurstaða meðfylgjandi frumvarps er sú að það gerir ráð fyrir að samkeppnislögin auk reglna um gjalddöku opinberra fyrirtækja, en ekki sérákvæði hafnalaga, setji höfnunum ramma varðandi gjalddöku, misnotkun á markaðsráðandi stöðu og svo framvegis. Þetta er sama leiðin og farin er í Danmörku.

Skattamál og rekstrarumhverfi hlutafélaga

Eins og víða kemur fram í þessari umfjöllun og frumvarpi er lögð mikil áhersla á að opna fyrir fjölbreyttari rekstrarform hafna.

Í núverandi hafnalögum eru hafnir undanþegnar hvers konar sköttum af hálfu opinberra aðila. Auk þess er hafnarsjóðum óheimilt að greiða arð. Það má einungis verja tekjum hafnarsjóðs í þágu hafnarinnar.

Hafnalaganefnd kallaði á sinn fund sérfræðinga í skatta- og uppgjörsmálum til þess að fara yfir álitamál og skattaleg áhrif þess að breyta núverandi rekstrarformi hafnar í hlutafélag.

Eitt álitamálið við að stofna hlutafélag er að ákveða á hvaða verði ætti að taka inn eignir sem oftast eru aðallega hafnarmannvirki. Réttasta aðferðin er að meta hagrænt virði en hún er mjög viðkvæm fyrir forsendum. Nauðsynlegt er að sannreyna stofnefnahagsreikning út frá núvirtu sjóðsstreymi til þess að meta hvort arðsemi rekstrarins væri líkleg til þess að vera innan eðlilegra marka. Þá þarf að meta hvaða eignir eiga erindi inn í hlutafélagið. Mikið svigrúm er til þess að ákveða þetta og haga hlutafélaginu þannig að það væri rekstrarhæf eining. Ekki er sjálfsagt að meta allt landrými hafnarsjóða inn í hlutafélag t.d. það sem hefur ekki verið úthlutað. Þá þarf að skoða hvort eðlilegt sé að taka alla varnargarða inn á fullu verði. Ástæða gæti verið til að taka úr rekstri hluta af viðlegurými til þess að ná fram rekstrarhæfri einingu. Loks gætu ýmsar eignir núverandi hafnarsjóða átt betur heima hjá núverandi eigendum og óeðlilegt að leggja þær inn í hlutafélagið.

Gæta þarf einnig hvaða áhrif fjármögnunarleiðir hafa á stofnefnahagsreikning og skatta.

Ársreikningum tveggja hafnarsjóða var stillt upp á nýtt sem um hlutafélög fyrir nefndina og henni kynnt álitamál er upp komu við formbreytinguna. Minni hafnarsjóðurinn býr við afskaplega erfiðar aðstæður frá náttúrunnar hendi. Í því tilfalli voru eignir metnar á bókfærðu verði að ríkishluta meðtöldum. Gefnar voru forsendur um auknar tekjur sem svaraði tvöföldu aflagjaldi. Þessar forsendur sýndu fram á að hægt var að reka hafnarsjóðinn þannig að fjármunamyndun var mjög góð en arðsemi léleg. Eignarskattar voru 2,4 m.kr. Ef hafnarmannvirki voru metin inn á verðmæti heimahluta eingöngu sýndi hafnarsjóðurinn nokkurn hagnað en ennþá litla arðsemi eigins fjár eða 1,6% enda átti þessi hafnarsjóður óvenjumikil ytri mannvirki. Fjármunamyndun er sú sama í báðum tilvikum, en hægt var að fresta greiðslu tekjuskatts í síðara dæminu sem sýndi meiri hagnað. Í því var eignarskattur 1,2 m.kr.

Stærri hafnarsjóðurinn sýnir hagnað við núverandi aðstæður. Arðsemi eigins fjár er 5% og færi upp í 22% miðað við ofangreindar forsendur um hækkun tekna. Eignarskattur yrði 0,5 m.kr. og tekjuskattur 9 m.kr. sem hugsanlega væri hægt að fresta greiðslu á.

Hlutafélög eru almennt skattskyld og greiða tekjuskatt, eignarskatt og fasteignagjöld. Undantekning er ef þau væru stofnuð í þágu almannaheilla. Eignarskattar eru 1,45% og reiknast af eignum að frádregnu hlutafé og skuldum. Tekjuskattur

hlutafélaga er 30% af hagnaði. Reglur um virðisaukaskatt eru flóknari. Almennt séð þá eru hlutafélög inn- og útsköttuð. Þetta gildir einnig um fjárfestingar nema þegar sérstakar reglur eiga við. Hafnarsjóðir fá virðisaukaskatt ekki endurgreiddan af fjárfestingum í hafnarmannvirkjum að sérfræðiþjónustu undanskilinni. Samkvæmt nýlegum dómi þá eru opinber fyrirtæki áfram undanþegin virðisaukaskattskyldu þó þau breytist í hlutafélög ef þau eru áfram að fullu í eigu opinberra aðila og veiti opinbera þjónustu. Með samkeppnisrekstri, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 248/1990 sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 601/1995, er átt við að vara eða þjónusta sé almennt í boði hjá atvinnufyrirtækjum hér á landi, enda sé útskattur af hinni skattskyldu starfsemi að jafnaði hærri en frádráttarbær innskattur.

Það er tiltekið í reglugerð frá fjármálaráðuneytinu að rekstur hafna teljist ekki til virðisaukaskattskyldrar starfsemi. Í nýlegri álitserð nefndar fjármálaráðuneytisins um framkvæmd virðisaukaskatts er fjallað um undanþágu hafnarsjóða frá virðisaukaskattskyldu. Nefndin lagði ekki til breytingar varðandi þetta atriði, en augljóst er útfra álitu hennar að hún telur eðlilegt að hafnir séu virðisaukaskattskyldar þar sem velflestir viðskiptavinir þeirra eru virðisaukaskattskyldir.

Ef hlutafélag sem rekur höfn verður virðisaukaskattsskyldt mun það hafa þau áhrif að félagið innheimtir virðisaukaskatt af allri útseldri þjónustu. Félagið gæti reiknað til frádráttar innheimtum útskatti allan innskatt er félli til vegna kostnaðar við öflun teknanna með þeim undantekningum sem lög kveða á um. Virðisaukaskattskyldir aðilar sem kaupa þjónustu hafnanna fengju frádrátt á móti sínum útskatti. Einstaklingar og aðrir aðilar sem eru ekki með virðisaukaskattsskyldan rekstur þurfa þó að bera skattinn sjálfir. Heimilt er að selja erlendum fiskiskipum þjónustu án virðisaukaskatt vegna löndunar eða sölu afla hér á landi. Reglan á einungis við fiskiskip en ekki kaupskip.

Þróun flutninga og þjónusta í höfnum

Miklar breytingar hafa átt sér stað í flutningum til og frá landsbyggðinni og til útlanda á nýliðnum árum. Greina má nokkra áhrifavalda í þessari þróun. Þeir stærstu felast í bættu vegakerfi, stærri og hagkvæmari flutningaskipum og síauknum kröfum um aukinn hraða og gæði. Komið er bundið slitlag á stærstan hluta hringvegarins og þeir dagar færri sem einhver hluti hans er lokaður. Þetta hefur leitt af sér að skipafélög í áætlunarsiglingum hafa fækkað viðkomustöðum á ströndinni verulega og fært flutninga á vegina með tilheyrandi fjárfestingum. Samskip er þegar hætt öllum áætlunarsiglingum á ströndina og hefur þess í stað fjárfest í vöruflutningabifreiðum. Skipafélögin leitast við að jafna flutninga til og frá höfn til þess að hámarka nýtingu skipanna enda verður flutningamagnið mikilvægara er skipin stækka. Eitt skipafélag reyndi á tímabili að láta millilandaskip sín koma við á fleiri höfnum við ströndina og taka upp farm á leiðinni út. Fljótlega var þetta fyrirkomulag endurskoðað.

Farmeigendur gera sífellt meiri kröfur um bættu þjónustu og skiptir nú orðið hraðinn miklu máli eins og áður sagði. Skipafélögin reyna sífellt að finna jafnvægi á milli kostnaðar og krafna um gæði þjónustunnar.

Breytingar í útgerð hefur einnig mikil áhrif á flutningana. Þetta á ekki síst við um frystitogara sem skila aflanum tilbúnum til flutnings á erlendan markað. Frystitogarar koma oftast að landi þar sem styst er á miðin. Aðrir þættir geta þó haft áhrif á þá ákvörðun og má nefna í því sambandi heimahöfn skipsins, þjónustu í höfn og viðkomu millilandaskipa.

Við fækkun viðkomustaða strandsiglingaskipa hafa tekjur margra hafna af vörugjaldi lækkað. Margt bendir til þess að sú þróun haldi áfram. Sumir hafa haldið því fram að einvörðungu verði um tvær stórar vöruhafnir á landinu í náinni framtíð. Bent hefur verið á að samkeppnisstaða hafna sé ójöfn miðað við vegi. Heildarskatttekjur af bifreiðum eru mun meiri en framlög til vegamála. Hins vegar sé reikningurinn ekki rétt sundurliðaður. Einkabifreiðar greiða líklega niður kostnað sem skapast af akstri flutningabíla og því greiða þeir ekki réttlátlega fyrir notkun sína af vegakerfinu. Sé þetta rétt þá er það þó ekki einfalt mál úrlausnar því varla er vilji fyrir því að flutningar á landsbyggðinni verði dýrari en þeir eru í dag.

Fjárhagsstaða íslenskra hafna

Núverandi hafnalög setja mjög sérstaka rekstrarumgjörð, sem ekki á sér hliðstæðu hér á landi, utan um rekstur hafna. Í þeim eru ákvæði um að samgönguráðherra setji gjaldskrá sem gildi fyrir allar hafnir landsins, ákvæði um að hafnarsjóðir skuli undanþegnir sköttum til sveitarsjóða og að tekjum og gjöldum skuli einungis varið í þágu hafnarsjóðsins. Þá eru ákvæði um að ríkissjóði sé heimilt að styrkja hafnarframkvæmdir að tilgreindum hámarkum.

Nefnd samgönguráðherra um framtíðarskipan hafnamála skoðaði fjárhag og gjaldskrár íslenskra hafna út frá ýmsum sjónarhornum eins og fram kemur í áfangaskýrslu nefndarinnar. Notað var einfalt líkan við þessa skoðun. Líkanið sýndi að fjárhagsstaða hafna er mjög misjöfn. Skoðað var hvernig hafnarsjóðirnir stæðu ef hafnarmannvirki yrðu sett inn í efnahagsreikning á endurstofnverði. Einnig voru gefnar ákveðnar forsendur um greiðslubyrði núverandi skulda hafnarsjóðanna. Af 19 hafnarsjóðum sem hafa aflaverðmæti yfir 1 milljarð króna eða vöruflutninga yfir 300 þúsund tonn, stóðu allir undir fjármagnskostnaði með einni undantekningu. Fimm hafnarsjóðir voru nægilega öflugir að standa undir fjármagnskostnaði, afskriftum miðað við endurstofnverð allra hafnarmannvirkja og 40 ára líftíma fyrir bryggjur og 50 ára líftíma fyrir ytri mannvirki. Auk þess skilaði rekstur þessara 5 hafnarsjóða lítils háttar hagnaði.

Nefndin um framtíðarskipan hafna skoðaði nokkrar útfærslur á hvernig íslenskir hafnarsjóðir gætu aflað nægilegra tekna til þess að standa alfarið undir rekstri og endurnýjun hafnamannvirkja. Þegar afkoma hafna er skoðuð sést strax að þeir hafnarsjóðir sem hafa einnig vöruflutninga standa betur en fiskihafnir. Það er ljóst að ef vöruflutningar halda áfram að minnka í flestum höfnum sbr. umfjöllun hér á undan, þá kann þetta að breytast fyrir sumar hafnir. Höfundum þótti ljóst að ef bæta á afkomu íslenskra hafna, og þá með hliðsjón af öllum þeim breytingum sem frumvarp hafnalaganefndar leggur til, verður það að gerast annars vegar með hagræðingu og hins vegar með aukinni gjaldtöku.

Í nágrannalöndunum eru aflagjöld sem tekin eru af sjávarafli mun hærri en á Íslandi þar sem aflagjaldið er 1,03%. Víða eru gerðar kröfur um að hafnirnar standi undir sér með sjálfsaflafé. Í Danmörku er aflagjald milli 2% og 3%. Meira að segja í dönsku ríkishöfnum er aflagjald 2,4%, en þó með 30.000 DKR þaki fyrir hverja löndun. Þó eru ekki tekin bryggjugjöld af fiskiskipum meðan á vertíð stendur. Í Bretlandi er algengt aflagjald 2,5% aflagjald án þaks. Í Belgíu er aflagjald allt að 3%.

Nefndin um framtíðarskipan hafnamála skoðaði hvaða þýðingu það hefði á afkomu hafna ef aflagjaldið yrði hækkað í 2,3%. Í ljós kom að 12 af 19 hafnarsjóðum

áttu möguleika á að standa alfarið undir sér þ.m.t. ytri mannvirkjum. Þeir sýndu jafnvel lítilsháttar hagnað, en arðsemi eigin fjár miðað við endurstofnverð var lítil í flestum tilfellum. Þrír aðrir hafnarsjóðir voru mjög nálægt því að standa undir sér. Í skoðun nefndarinnar var ekki gert ráð fyrir breyttri fjárfestingastefnu hafna, sem óhjákvæmilega breytist með breytingu á reglum um ríkisstyrki.

Við skoðun á fjárfestingum hafna í viðlegumannvirkjum kom í ljós að þær voru í mörgum tilfellum afar mismunandi, þótt viðkomandi hafnarsjóðir hefðu svipaðar tekjur. Sérstaklega er áberandi hversu fjárfestingar eru miklar í hafnasamlögum og sveitarfélögum sem hafa sameinast samanborið við upprunalega hafnarsjóði með svipaða veltu. Taka má dæmi frá Ísafjarðarbæ. Hafnarsjóðurinn velti aðeins 65 m.kr. 1997, en viðlegumannvirkin skv. tryggingarmati Viðlagasjóðs eru að verðmæti 2,5 milljarðar króna. Til samanburðar veltir Fjarðabyggð 110 m.kr. með viðlegumannvirkjum að verðmæti 1,5 milljarð króna. Grindavík velti 50 m.kr. með viðlegumannvirkjum að verðmæti 900 m.kr. Það er sennilegt að rekstrar- og viðhaldskostnaður hafnarmannvirkja liggi nálægt 1% af byggingarkostnaði þeirra við venjulegar aðstæður. Það er auðvitað erfitt að viðhalda og endurnýja mikla fjárfestingu á hafnarmannvirkjum ef nýting þeirra er takmörkuð. Sérstaklega virðist vera nauðsynlegt fyrir hafnasamlög og sameinuð sveitarfélög að ná fram auknu hagræði með því að endurskipuleggja fjárfestingar sínar.

Ennfremur kom fram við skoðun mjög mismunandi peningaleg staða. Sumar hafnir höfðu jákvæða peningalega stöðu eins og til dæmis Fjarðabyggð og Þorlákshöfn. Í líkaninu var reiknað með að jákvæð peningaleg staða hefði jákvæð áhrif á fjárstreymi hafnarinnar og bæri arð. Sumar aðrar hafnir voru með neikvæða peningalega stöðu og sem tóku til sín hluta af fjárstreymi hafnarinnar í afborganir og vexti. Í einu tilfelli, þ.e. Hafnasamlagi Suðurnesja, var peningaleg staða það neikvæð, eða tæplega 700 m.kr., að fjárstreymi hafnarinnar hrökk ekki fyrir afborgunum og vöxtum og því síður afskriftum. Veita þarf því töluverðu fjármagni í þessa höfn svo að hún sé rekstrarhæf í nýju umhverfi.

Eins og hér hefur verið rakið þá eru íslenskir hafnarsjóðir missterkir fjárhagslega. Í núgildandi hafnalögum er ákvæði um að taka skuli tillit til fjárhags þeirra við ákvörðun á styrkhæfni. Mjög erfitt er að framfylgja þessu ákvæði vegna margs konar þrýstings og mismunandi sjónarmiða á hvað telst fjárhagslega sterkur hafnarsjóður.

Ákvæði núgildandi hafnalaga kveður á um að verja skuli tekjum hafna í þágu þeirra. Þetta ákvæði er nauðsynlegt til þess að hafnir sem njóta ríkisstyrks séu ekki um leið að taka fé út úr rekstrinum til þess að greiða arð til eigenda. Hingað til hefur ekki verið mikil fjármunamyndun í flestum íslenskum hafnarsjóðum. Ákvæðið getur þegar til lengri tíma er litið stuðlað að því að fjárhagslega sterkir hafnarsjóðir leiðist út í fjárfestingar sem fyrirfram er vitað að bera lítinn sem engan arð.

Það er mat höfunda að nauðsynlegt sé að færa alfarið ábyrgð á rekstri burðugra hafnarsjóða til þeirra sjálfra. Við teljum að notendur eigi að greiða réttlátlega fyrir not sín af höfn og óþarfi sé að hinn almenni skattgreiðandi sé að niðurgreiða fjárfestingar margra burðugra hafna. Það verður þó ekki gert nema að tryggja þeim hærri tekjur sem eru nær því sem gerist erlendis eins og áður hefur verið rakið og stuðla stuðla að því að arðsemissjónarmiðinu verði gert hærra undir höfði við fjárfestingaákvörðanir en hingað til. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu munu leiða til hagkvæmari reksturs íslenskra hafna og verða til hagsbóta fyrir notendur þeirra þegar til lengri tíma litið

Framtíðarsýn og meginmarkmið við nefndarstarfið

Með vísan til áfangaskýrslu nefndar samgönguráðherra um framtíðarskipan hafnamála eru skilgreinda eftirfarandi megin markmið um íslenskar hafnir:

1. Ábyrgð hafna á eigin fjárfestingum og rekstri verði skýrari og afdráttarlausari og ríkisafskipti af höfnum minnkuð
2. Að kostir samkeppni verði nýttir þar sem því verði við komið og þeir greiði fyrir sig sem þjónustunnar njóta.
3. Opna möguleika á öðrum rekstrarformum hafna til frekari þátttöku í atvinnulífinu.
4. Horft verði til umhverfispáttá við forgangsröðun og gjaldtöku í samgöngukerfinu.
5. Hafnargerð verði styrkt í fámennum byggðarlögum þar sem höfnin er forsenda byggðar og tekjur hafnarinnar hrökkva ekki fyrir kostnaði og tryggt, að auðlindir hafsins verði nýttar á sem hagkvæmasta hátt.
6. Komið verði upp samgönguáætlun þar sem horft verði á samgöngumál svæða í heild þ.e. vegi, hafnir, flugvelli o.fl. og litið verði á uppbyggingu þess í samhengi. Vegtengingar á milli nálægra hafna sem bæta nýtingu þeirra hafi forgang og að gjaldtaka einstakra samgöngumáta stuðli að hagkvæmustu nýtingu þeirra og samkeppni á jafnréttisgrundvelli

Nefndin hafði þá framtíðarsýn að stærri hafnir eigi að búa við aukið forræði í eigin málum og verði ekki upp á ríkisjóð komnar vegna fjármögnunar framkvæmda. Hafnir geti haldið núverandi rekstrarformi sjái þær sér hag í því. Engu að síður fái þær forræði yfir gjaldskrármálum sínum innan þess ramma sem almenn lög setja fyrir gjaldtöku opinberra fyrirtækja.

Nefndin sá einnig fyrir sér að hafnir sem taki þátt í samkeppni og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum geti orðið hlutafélög og falli þá undir hliðstætt rekstrarumhverfi og almenn fyrirtæki. Slíkar hafnir mundu hafa sambærilegt svigrúm í samningum, gjaldtöku og fjárfestingum og önnur hlutafélög. Þær geta útvíkkað starfsemi sína og t.d. stofnað þjónustumiðstöð fyrirtækja á hafnarsvæðinu sem markaðsetji heildarlausnir. Dæmi um slíkt eru flutningamiðlun, skipaþjónusta, viðgerðarþjónusta, ferðamannaþjónusta, lager, aflamiðlun og fleira. Höfundar telja líklegt að hafnir eigi í auknum mæli samstarf við önnur fyrirtæki um fjárfestingar á hafnarsvæðum, fjármögnun þeirra og eignarhald.

Þrátt fyrir miklar framfarir í atvinnurekstri og umgjörð hans á undanförunum árum þjóna margar smáar hafnir litlum byggðarlögum sem eiga nú í vök að verjast Þetta hefur m.a. komið fram í mikilli fólksfækkun í þessum byggðalögum. Ljóst þykir að slík byggðarlög og atvinnufyrirtæki þeirra eiga erfitt með að standa undir rekstri hafnar. Höfundar telja líklegt að þessar aðstæður verði fyrir hendi í næstu framtíð og að gera verði ráð fyrir að ríkissjóður komi að málum í slíkum tilvikum.

Heildargjaldtaka af samgöngum og samgöngutækjum nemur hærri upphæð en varið er árlega í uppbyggingu samgöngukerfisins. Skoða þarf þó hvort notendur greiði réttlátlega fyrir ytri kostnað í öllu samgöngukerfinu þ.m.t. mengun, slysakostnað, slit og tafir. Höfundar sjá þá fyrir sér að einhvern tíma í framtíðinni ríki jafnræði á milli flutningamáta þar sem réttlát gjaldtaka verði færð nærri stund og stað notkunar. Í fyrsta skrefi verði reikningshald utan um tekjur og gjöld samgöngukerfisins stórbætt þannig að halli eða hagnaður af flutningum komi í stórum dráttum í ljós. Í framhaldi af því verði fundnar leiðir til þess að jafna samkeppnisstöðu flutningamáta. Þetta frumvarp tekur ekki

Fylgiskjal 6

á þessum þætti þar sem það nær einungis yfir einn hluta samgöngukerfisins. Hins vegar getur samþykkt þessa frumvarps jafnað stöðu sjóflutninga því hér er lagt til að sérstaka vörugjaldið verði felld niður. Við frelsi í gjaldskrármálum er þó ekki hægt að útiloka neitt hvernig með þetta gjald verður farið af hálfu hafna. Að öðru leyti vísast til vinnu samgönguráðuneytisins um nýja samgönguáætlun fyrir samgöngukerfið í heild sinni.

Líklegt er einnig að þar verði tekin til skoðunar svokölluð hafnarþjónustusvæði. Með því er átt hvort ekki sé skynsamlegt að hafnarþjónustusvæði, sem gætu verið allt að tíu á landinu, sjái sjálf um að deila út þeim fjármunum sem kynnu að vera til ráðstöfunar. Þetta gæti svo aftur á móti leitt til enn stærri og hagkvæmari sameiningu hafna en áður hefur þekkt.