

Rapport 2010-023

**Evaluering av
syssettings-
ordningene for sjøfolk**

Evaluering av sysselsettings- ordningene for sjøfolk

Utarbeidet for
Nærings- og
handelsdepartementet

Innhold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1 BAKGRUNN.....	3
1.1 Mandat.....	4
2 NORSK SKIPSFART I EN INTERNASJONAL KONTEKST.....	5
2.1 Norsk rederivirksomhet.....	5
2.2 Den norske maritime klyngen	6
2.2.1 Hva en næringsklynge er – og hvilken effekt har den?.....	6
2.2.2 Empiriske studier av klyngeeffekter i maritim næring.....	7
2.2.3 Rederienes rolle i den maritime klyngen.....	8
2.3 Norsk skipsfarts internasjonale posisjon	9
2.3.1 Den norske næringen taper markedsandeler	11
2.3.2 Tredje flest sjøfolk i Europa.....	12
2.3.3 Norsk lønnsnivå er høyt sammenlignet med konkurrenter – men vi er likevel konkurransedyktige.....	13
2.3.4 Stadig færre norske sjøfolk i internasjonal skipsfart.....	14
2.3.5 Jo høyere stilling, desto lavere relative lønnsforskjeller	15
2.4 EU åpner for støtte til maritime næringer	16
2.4.1 EUs retningslinjer.....	16
2.4.2 Dominoeffekt i Europa – støtteordninger for sjøfolk i fire EU-land.....	17
2.4.3 Ren nettolønnsordning suksess i Danmark	18
2.4.4 Brede tiltak for maritim næring i Nederland.....	19
2.4.5 Mindre omfattende ordninger for maritim næring i Sverige.....	20
2.4.6 Storbritannia støtter sjøfolk i utenlandsk farvann	21
3 STØTTEORDNINGER FOR SJØFOLK I NORGE.....	23
3.1 Begrunnelse for ordningen	23
3.2 Fem ordninger, samme mål.....	24
3.3 Hvem kan få støtte? Generelle krav	24
3.3.1 Nettolønnsordningene	25
3.3.2 Refusjonsordningene	26
3.4 Sterk vekst i utbetaling og moderat vekst i antall sjøfolk omfattet av ordningen.....	28
4 HVA VILLE SKJEDD OM SYSSELSETTINGSORDNINGENE FALT BORT?.....	31
4.1 Hvordan gjennomføres regnskapsanalysene?	31
4.2 Bortfall av sysselsettingsordningen – potensielle konsekvenser for slepebåter og forsyningskip	32
4.2.1 Enkelte sentrale forhold ved næringen slepebåter og forsyningskip	32
4.2.2 Hvordan ville et bortfall av sysselsettingsordningene påvirke offshorerederiene?	34
4.3 Bortfall av sysselsettingsordningen – potensielle konsekvenser for frakteskipene i innenlandsk sjøtransport	35
4.3.1 Enkelte sentrale karakteristika ved innenlandsk sjøtransport	35
4.3.2 Hvordan ville et bortfall av sysselsettingsordningene påvirke frakteskipene?	36
4.4 Bortfall av sysselsettingsordningen – potensielle konsekvenser for utenriks sjøfart.....	38

4.4.1	Enkelte sentrale karakteristika ved utenriks sjøfart.....	38
4.4.2	Hvordan ville et bortfall av sysselsettingsordningene påvirke utenriks sjøfart?	39
4.5	Bortfall av sysselsettingsordningene – potensielle konsekvenser for Color Line.....	39
4.6	Bortfall av sysselsettingsordningene – potensielle konsekvenser for Hurtigruten	41
4.6.1	Hva vil skje med Hurtigruten om sysselsettingsordningene falt bort?....	42
4.7	Bortfall av ordningene – effekt på rekruttering og kunnskapsutvikling	43
4.7.1	Vil et bortfall redusere leveransene fra den maritime klyngen?	44
4.7.2	Sjøfolk og den maritime klyngen	45
4.7.3	Kritisk masse-problemet	45
4.7.4	Markedssvikt - gratispassasjerproblemet i rekruttering av norske sjøkompetanse	46
4.8	Kan redusert norsk flåte redusere vår internasjonale innflytelse?.....	46
4.9	Vil redusert sysselsetting øke sentraliseringen?.....	47
5	OPPNÅS MÅLENE MED SYSSELSETTINGSORDNINGEN?.....	49
5.1	Nås målene om rekruttering av norske sjøfolk?.....	49
5.2	Nås målene om kompetanseheving?	52
5.3	Bidrag til leveranser og kompetanse i den norske maritime næringsklyngen	53
6	SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTER AV SYSSELSETTINGSORDNINGENE	57
6.1	Hva er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ordningen?.....	58
6.2	Vil det oppstå verdiskapingstap dersom ordningen avskaffes?	59
6.2.1	Vil verdiskapingen reduseres som følge av at sjøfolk finner seg ny jobb?	63
6.3	Langsiktige konsekvenser for rekruttering og leveranser fra klyngen	65
6.4	Kan redusert norsk bemanning bidra til utflagging også av rederiene?.....	65
6.5	Oppsummering	65
7	ORGANISERING OG FORVALTNING AV ORDNINGEN.....	67
7.1	Metode brukt ved gjennomføring av analysene	67
7.2	Dagens organisering er kompleks, men fungerer.....	67
7.2.1	Arbeidsdeling departement – direktorat	68
7.2.2	Organisering i Sjøfartsdirektoratet	68
7.2.3	Grenseflater mot andre aktører.....	69
7.3	Godt utført forvaltningsarbeid.....	71
7.4	Organisering av internkontrollfunksjonen	72
7.4.1	Legger organiseringen til rette for internkontroll?.....	73
7.4.2	Identifisering av tiltak som kan hindre måloppnåelse.....	74
7.4.3	Sikring av informasjonsinnhenting	76
	INTERVJULISTE	77
	LITTERATURLISTE	81

Sammendrag og konklusjoner

Sysselsettingsordningene for sjøfolk ble innført i 1994, og vesentlig utvidet i 2002/2003 gjennom de såkalte nettolønnsordningene. Econ Pöyry har i samarbeid med Menon Business Economics evaluert ordningene i perioden fra 2002 og frem til i dag og presenterer i denne rapporten resultatene.

I rapporten viser vi at sysselsettingsordningene trolig har hatt en positiv effekt på sysselsettingen av sjøfolk. Uten sysselsettingsordninger er det grunn til å tro at vi hadde hatt færre norskesjøfolk. Effekten med hensyn til sysselsetting er sterkere jo mindre spesialisert stillingen er. For høyt spesialiserte stillinger i høyt betalende segmenter antas ordningene å ha liten effekt. Som et maksimalanslag antar vi at om lag 4800 sjøfolk villemiste jobben om sysselsettingsordningene falt bort, men det er grunn til å tro at effekten reelt sett er mindre enn dette.

Etter innføringen av nettolønnsordningen har det vært sterk økning i antall opplæringsstillinger om bord på skipene og i rekrutteringen til maritime utdanninger. Den positive effekten på opplæringsstillinger og rekruttering skyldes strategisk satsning på området, bedre rammevilkår for rederiene og "boom" i offshoremarkedet. Vi ser imidlertid at ordningens målsetning om økt rekruttering og styrket kompetanse nås.

Aktivitetsnivået i den maritime klyngen er avhengig av aktivitetsnivået hos norske rederier, men i økende grad også av internasjonale forhold. Vi ser en positiv sammenheng mellom sysselsetting av norske sjøfolk og leveranser fra leverandørbedriftene i den maritime klyngen. Vi antar imidlertid at effekten først og fremst skyldes høyere offiserer og høyt spesialisert personell. Flere norske leverandører er internasjonalt ledende, og det er grunn til at norske rederier fortsatt vil velge disse selv om sysselsettingsordningene faller bort.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved ordningen er i hovedsak er knyttet til kostnadene ved skattefinansieringen, mens den samfunnsøkonomiske gevinsten er knyttet til bevaring av arbeidsplasser i den maritime næringen. Gitt det maksimale anslaget på at om lag 4800 sjøfolk kan miste jobben om ordningene faller bort, er sysselsettingsordningene *samfunnsøkonomisk ulønnsomme* når en vurderer effektene over en lengre periode. I enkeltår og på kort sikt, når mange sjøfolk har mistet jobben og ennå ikke fått ny jobb, kan kostnadene ved ordningene være lavere enn de beregnede gevinstene dersom sjøfolkene hadde beholdt jobben. Men når en tar hensyn til utviklingen over tid, der en stor andel av sjøfolkene finner nytt arbeid, er ordningene samfunnsøkonomisk ulønnsomme. Ordningene er mindre ulønnsomme desto flere sjøfolk som mister jobben om ordningen faller bort, desto raskere de mister jobben, desto lenger tid som går før (en del av dem) finner en ny jobb, og desto høyere lønn sjøfolkene får i en ny jobb. Dersom en antar at færre enn maksimumsalternativet mister arbeidet, er altså det samfunnsøkonomiske tapet større enn det som presenteres i rapporten.

Om lag 430 fartøy var omfattet av sysselsettingsordningen 3. kvartal 2009. Vi antar som et maksimumsalternativ at om lag 370 av disse kan bli flagget ut om sysselsettingsordningen faller bort.

Å starte som underordnet for siden å bli overordnet fremheves som en vanlig karrierevei innen sjøfarten. Det kan på den bakgrunn argumenteres med at ordningen bidrar til å sikre en inngangsport for norske sjøfolk til næringen. Om ordningen avskaffes, kan

denne rekrutteringsveien svekkes. De langsiktige samfunnsøkonomiske effektene av en slik utvikling er høyst usikre, og effektene er følgelig ikke tatt med i våre beregninger.

I tillegg til å vurdere måloppnåelse og samfunnsøkonomisk effekt har vi også vurdert organiseringen av ordningen, samt hvordan ordningen forvaltes. Vi konkluderer med at ordningen er godt organisert og forvaltet, og at alternativ organisering neppe ville gitt gevinst.

1 Bakgrunn

Norge er verdens sjetteste største skipsfartsnasjon målt i frakt av dødvektstonn (Rederiforbundet, 2009). Vi er nr. 3 i Europa med hensyn til antall sjøfolk (Eurostat, 2009), og har verdens nest største maritime offshore flåte etter USA (Rederiforbundet, 2009). Ifølge Nærings- og handelsdepartementets fagproposisjon for statsbudsjettet 2009 (St. prp. nr 1 2008-2009) har det gjennomgående vært en sterk vekst og utvikling i næringen de siste ti år. Maritime næringer har en samlet verdiskaping på mer enn 100 milliarder kroner, noe som utgjør 8 prosent av den totale verdiskapingen i norsk næringsliv (Jakobsen, 2010).

Norsk skipsfart har tradisjonelt spilt en sentral rolle i norsk økonomi. Næringen utnyttet liberaliseringen av det britiske skipsfartsmarkedet på midten av 1800-tallet til sterk ekspansjon, og den norske flåten ble regnet som verdens tredje største allerede i 1875 (St. meld. nr 31 2003-2004). I store trekk beholdt norsk skipsfart den sterke stillingen frem til midten av 1970-tallet. I likhet med andre europeiske land opplevde man da en sterk reduksjon både i antall registrerte skip og antall ansatte i næringen. Deler av reduksjonen skyldes fornyelse av flåten og mer effektive driftsformer. En annen viktig forklaring er økt konkurranse om registrering av skipene i såkalte bekvemmelighetsland som Bahamas, Panama, Liberia m.v.. Utflagging kan blant annet forklares med at økt oljepris og lavere vekst i verdensøkonomien på 70- og 80-tallet tvang frem rasjonalisering og kostnadsreduksjoner i global skipsfart.

Med utgangspunkt i skipsfartsnæringens mobilitet var næringen tidligere ute enn flere andre næringer med hensyn til en internasjonal arbeidsdeling av produksjonen. I likhet med for eksempel industri, verftsproduksjon og andre næringer der kapitalen over tid kan lokaliseres ulike steder, har rederiene overlatt deler av produksjonen som er arbeidsintensiv til land eller nasjonaliteter med et lavere kostnadsnivå. I rederivirksomheten er slike muligheter vesentlig enklere å få til på kort sikt, siden realkapitalen i næringen også på kort sikt er svært mobil. Denne internasjonaliseringen og oppsplittingen av verdikjedene har medført at norske skip i internasjonal trafikk bemannes av utenlandsk mannskap, enten helt eller delvis. I den grad rederiene har valgt å beholde norsk mannskap om bord, skyldes dette i hovedsak at skipet er registrert i NOR-registeret, og at norske tariffavtaler gjelder, eller at skipet opererer i et høyprissegment med særlige krav til kompetanse, og hvor det norske mannskapet utfører spesialiserte funksjoner.

I kjølvannet av fremveksten av norsk skipsfart oppstod vekstmuligheter for bedrifter spesialisert mot å betjene rederier, blant annet verft og utstys- og tjenesteleverandører. I likhet med rederiene har også verftene og utstys- og tjenesteleverandørene i økende grad vært internasjonalt rettet gjennom eksport. Kombinasjonen av geografisk nærhet og nært samspill internt i verdikjeden har medført klyngeeffekter, med de fordeler dette har med hensyn til kunnskapsdeling og innovasjon (Porter, 1998).

For å beholde sysselsetting innen sjøfart og derigjennom også bevare noe som ble sett på som en viktig faktor for den maritime klyngen, etablerte ulike europeiske land støtteordninger for sjøfolk på 1980-, 1990- og 2000-tallet. Støtteordningene varierer fra land til land, men felles er at ordningene bidrar til å redusere kostnadsulempene ved å bruke europeiske sjøfolk sammenlignet med sjøfolk fra lavkostland. Mens land som Storbritannia, Danmark og Nederland har ulike varianter av skattefritak for sjøfolk, har Norge og Sverige nå kompensasjonsordninger hvor rederiene får kompensert for kostnadsulempen.

Norge har etablert flere støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk. I alt har vi 3 nettolønnsordninger og to såkalte kompensasjonsordninger. Mens man innen nettolønnsordningene refunderer skattetrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, får rederiene gjennom refusjonsordningene refundert en proSENTSATS av brutto utbetalt lønn. Vi kommer grundigere tilbake til innhold og utforming av de ulike støtteordningene i kapittel 3. Nedenfor følger imidlertid en kort oppsummering av de ulike ordningene:

- Nettolønnsordning for skip i NOR. Denne gjelder for lasteskip, brønn- og slepebåter, passasjerskip og skip i petroleumsvirksomhet.
- Nettolønnsordning for passasjerskip i utenriksfart. Ordningen gjelder for helårs utenrikstrafikk av passasjerer, gods og kjøretøy i betydelig omfang.
- Nettolønnsordning for passasjerskip på strekningen Bergen - Kirkenes. Denne ordningen gjelder i praksis kun for Hurtigruten.
- Ordinær og særskilt refusjonsordning for skip i NOR og NIS. Her gis det 12 prosent refusjon av brutto utbetalt lønn for lasteskip, passasjerskip og slepebåter som ikke driver i petroleumsvirksomhet. For brønnbåter og skip i petroleumsvirksomhet gis det 9,3 prosent refusjon.

Vi har i denne rapporten evaluert alle disse sysselsettingsordningene. I rapporten vil vi bruke ulik omtale av de ulike ordningene ettersom hvem de gjelder for. I omtale av ordningene vil vi bruke flertall med hensyn til næringene utenriks sjøfart og slepebåter og forsyningskip, ettersom rederiene i disse næringene bruker flere av ordningene. I omtale av Hurtigruten og Color Line bruker vi entall ettersom det er en egen nettolønnsordning som gjelder for hver av dem.

1.1 Mandat

Denne rapporten inneholder en evaluering av nettolønnsordningen fra 2002. Evalueringen er gjort på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet. Evalueringstemaene kan grupperes i 4 hoveddeler:

1. Vurdering av hvorvidt målene med tilskuddsordningen nås.
2. Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved ordningen.
3. Sammenligning med ordninger i andre land.
4. Vurdering av organisering og forvaltning av ordningen.

2 Norsk skipsfart i en internasjonal kontekst

I tråd med oppdragsbeskrivelsen vil vi i dette kapitlet sammenligne norsk skipsfart i forhold til skipsfarten i andre europeiske land med hensyn til variabler som:

- antall skip og tonnasje
- antall sjøfolk
- antall rederier
- lønnskostnader per ansatt
- lønnskostnader i forhold til totale produksjonskostnader

Videre vil vi vise innretting og organisering av støtteordninger for sjøfolk i relevante sammenligningsland som Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland. Først vil vi imidlertid gi en kort introduksjon om norsk rederivirksomhet og maritime klyngeeffekter.

2.1 Norsk rederivirksomhet

Norsk rederivirksomhet kan i dag deles i to store hovedgrupper; tradisjonell skipsfart (deepsea/shortsea) og offshore.¹

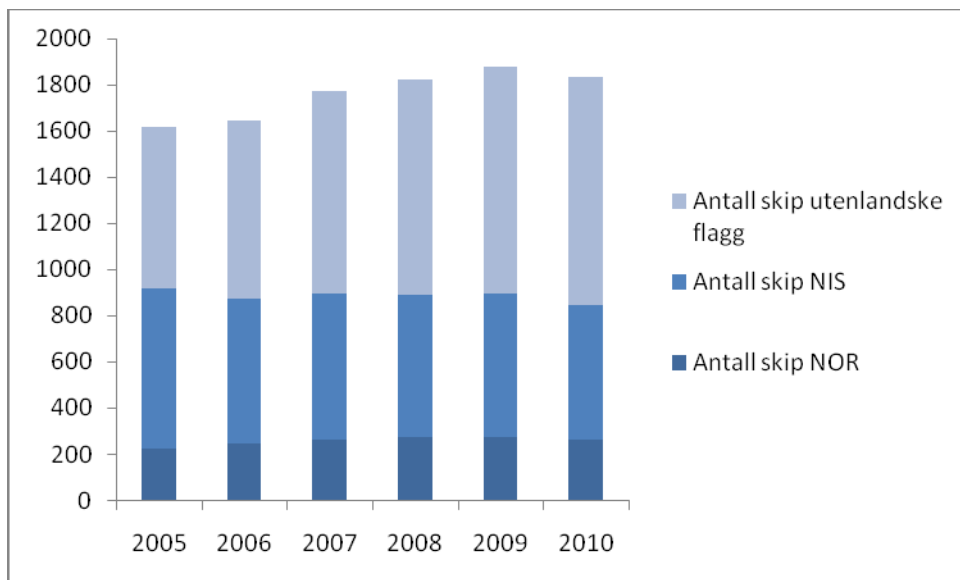
Norge er representert i de fleste store tradisjonelle skipsfartsmarkeder, som tank, tørrbulk, kjemikalier, fryseskip, bilfrakt (ro-ro) og LNG (nedkjølt gass). Containerskip er det eneste av de store skipsfartssegmentene hvor vi knapt finner norske selskaper. Innenfor flere skipssegmenter, for eksempel kjemikalier, bilfrakt og shuttle-tankere, er norske rederier verdensledende.

I tillegg til tradisjonell skipsfart er norske selskaper blant de ledende innen flere offshoresegmenter, særlig i den såkalte "high end" av markedene. Den norske offshoreflåten ble bygget for å betjene behovene for forsyninger og etter hvert ankerhåndtering og entreprenørvirksomhet på norsk sokkel, men i senere år har norske rederier ekspandert til stadig nye geografiske områder. Det er grunn til å tro at den internasjonale veksten vil fortsette, mens aktiviteten på norsk sokkel vil begynne å falle om noen år.

Den norskkontrollerte flåten i utenriks sjøfart besto, ifølge Norges Rederiforbund, ved inngangen til 2009 av 1876 skip på til sammen 42 millioner dødvekttonn (dwt). Tallene inkluderer skip under norske flagg (NOR og NIS) og under utenlandske flagg, som vist i figuren nedenfor. Figuren nedenfor viser fordelingen av den norske flåten på ulike skipstyper.

¹ Denne inndelingen er i tråd med Rederiforbundets egen inndeling av medlemsmassen i fem grupper: Deep sea, short sea, offshore servicefartøy, offshoreentreprenører og undervannsentreprenører. De to siste gruppene er ikke relevante i denne rapporten.

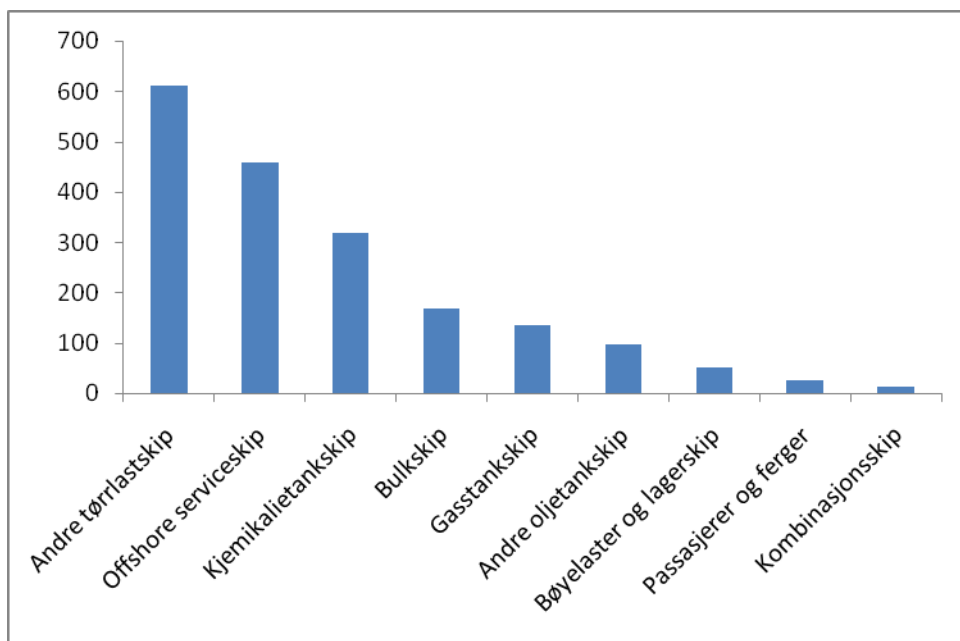
Figur 2.1 *Antall norskkontrollerte skip fordelt på flagg. Utvikling fra 1. januar 2005 til 1. januar 2010*



Kilde: Norges Rederiforbund, rapport 1. kvartal 2010

Den norskkontrollerte flåten består av mer enn 600 tørrlastskip, ca 450 offshoreskip og mer enn 300 kjemikalieskip. Dette er de tre største skipstypene.

Figur 2.2 *Norsk flåte fordelt på skipstyper*



Kilde: Norges Rederiforbund, årsrapport 2008

2.2 Den norske maritime klyngen

Det er vanlig å omtale det maritime næringsmiljøet i Norge som en næringsklynge (Benito, 2000; Reve og Jakobsen, 2001; Hervik og Jakobsen, 2001).

2.2.1 Hva en næringsklynge er – og hvilken effekt har den?

Formulert svært abstrakt handler teori om næringsklynger om at det er en eller annen form for geografisk avgrensede eksterne stordriftsfordeler som fører til høyere

produktivitet blant aktørene som er lokalisert i området, i forhold til aktører utenfor området. Formulert litt enklere oppnår bedrifter gevinster av å være lokalisert i en klynge.

Den kanskje mest refererte definisjonen av en næringsklynge finner vi hos Michael Porter: “*A cluster is a geographically proximate group of interconnected companies and associated institutions in a particular field, linked by commonalities and complementarities*” (Porter 1998). Definisjonen fremhever gjensidig avhengighet mellom selvstendige bedrifter innenfor et begrenset geografisk område, i form av likhet i behov (commonalities) og gjensidig forsterkning (complementarities). Resonnementet om klyngeomekanismer kan formuleres omtrent som dette: Jo større likhet i behov for kompetanse, infrastruktur og varer og tjenester mellom aktørene i et næringsmiljø, og jo større potensielle komplementariteter mellom aktørene, desto større gjensidig avhengighet er det mellom dem. Videre, jo mindre geografisk avstand det er mellom aktørene, desto større sannsynlighet er det for at disse eksterne stordriftsfordelene blir realisert gjennom formelle og uformelle koblinger mellom aktørene, og dermed; *desto større sannsynlighet er det for at næringsmiljøet oppnår selvforsterkende oppgradering og vekst.*

2.2.2 Empiriske studier av klyngeeffekter i maritim næring

Det er dokumentert klyngeegenskaper – og klyngeeffekter – i det maritime næringsmiljøet i ulike studier med ulik metodologi.

Midelfart og Steen (2002) studerte vertikale tjenstekoblinger mellom maritime tjenesteytere og rederier og fant empirisk støtte for at rederienes produktivitet blir positivt påvirket av størrelsen på fem av seks maritime tjenesteytende bransjer, nærmere bestemt bank, klassifisering, P&I forsikring, maritime konsulenter og meglere. De dokumenterer også at størrelsen på hjemmemarked, med andre ord omfanget av rederier lokalisert i Norge, har en positiv effekt på tre av de fem maritime tjenestebransjenes inntekter.

I rapporten “*Et verdiskapende Norge*” ble maritim næring identifisert som en av tre næringer med betydelige klyngeegenskaper (Reve og Jakobsen, 2001). En begrensning ved *Et verdiskapende Norge* er at det ikke ble gjort noen systematisk måling av effektene av klyngeegenskaper på bedriftsnivå. Næringenes “klyngestyrke” ble beskrevet gjennom et sett indikatorer på klyngeegenskaper og sammenholdt med næringenes “performance”. Som performance-indikatorer ble verdiskapingsvekst, arbeidskraftens produktivitet, gjennomsnittlige lønnskostnader og kapitalavkastning benyttet. Analysene viste at i perioden 1988 til 1998 hadde næringene som scoret høyt på klynge-indikatorerne (maritim, olje/gass og sjømat) gjennomgående høyere performance enn de andre næringene (finans, IKT og handel). Resultatene er interessante, men antall observasjoner (6 næringer) er for få til at resultatene har statistisk generaliseringskraft.

Det mest *omfattende* klyngeprosjektet som er gjennomført i Norge er “*Det regionale maritime Norge*”, et samarbeidsprosjekt mellom ni forskningssentre (Hervik and Jakobsen, 2001). I prosjektet ble den nasjonale næringen delt inn i ni regioner. Disse ble studert med felles metodikk. Forskerne studerte sentrale næringsklyngefaktorer som samarbeid, konkurranse, innovasjonsimpulser, FoU, innovasjon, kunde-leverandør-relasjoner (vare- og tjenstekryssløp) og andre koblinger mellom aktørene. Det ble lagt vekt på å studere innovasjonspress og kilder til kunnskapsspredning lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Prosjektet målte ikke produktivitetsgevinster av klynge-koblinger på bedriftsnivå, men sammenlignet de regionale næringenes verdiskapingsvekst med flere klyngeegenskaper; for eksempel bedriftenes opplevde innovasjonspress, grad av lokalt samarbeid og kvalitet på lokale omgivelsesfaktorer (for eksempel infrastruktur og tilgang på relevant kompetanse). Analysene viste at regioner som har høyt regionalt innovasjonspress, det vil si nærhet til krevende kunder og høy konkurranseintensitet på regionale markeder, har høyere innovasjonstakt og større vekst i verdiskapingen. Analysene tydet også på at i regioner hvor bedriftene samarbeider mye, er innovasjonstakten og verdiskapings-takten høyere enn i andre regioner. Et annet resultat var at de største regionene har det beste faktorgrunnlaget. De har bedre tilgang på kompetent arbeidskraft og på kapital, de har høy kvalitet på myk og hard infrastruktur, og de har høyest kvalitet og tilgang på vare- og tjenesteleverandører. Dessuten, regionene med best tilgang på vare- og tjenesteleverandører er større, vokser raskere og er mer innovative enn andre regioner. Igjen er det viktig å presisere at antall observasjoner var lite (9 regioner), så man må være forsiktig med å generalisere resultatene til andre sammenhenger, men funnene i undersøkelsen tyder både på at koblingene i næringen er tette, både lokalt og nasjonalt, og at det er en sammenheng mellom klynge-egenskaper og de regionale næringenes verdiskaping.

Møreforskning har fulgt den maritime næringsklyngen i Møre og Romsdal gjennom flere år (se for eksempel Hervik et al., 2009). Møreforskning har målt både vare- og tjenestekoblinger og andre typer koblinger mellom bedriftene i regionen. Forskerne fremhever skipsdesigners nøkkelrolle i koblingen mellom skipsindustri og rederier, men det gjøres ikke noe forsøk på å måle innovasjons- og produktivitetseffektene av disse koblingene.

I prosjektet European Maritime Benchmark som ble gjennomført ved Senter for verdiskaping på Handelshøyskolen BI i 2002 og 2003, ble den norske maritime næringen sammenlignet med tilsvarende næringer i fire andre europeiske land, Danmark, Tyskland, Nederland og Storbritannia (Jakobsen, Mortensen et al., 2003). Formålet med prosjektet var å vurdere de nasjonale næringenes konkurransevne som en funksjon av landets attraktivitet for maritimt næringsliv, bedriftenes konkurranseforutsetninger og klyngeegenskaper i næringen. Prosjektet fant størst klyngeegenskaper i Tyskland og Norge, selv om forskjellene mellom landene var relativt små (kun statistisk signifikante på enkelte faktorer). Det mest interessante enkeltfunnet var trolig at det opplevde innovasjonspresset (kombinasjon av nærhet til krevende kunder og hard konkurranse i hjemmemarkedet) innenfor skipsindustri (verft og utstyrproducenter) var sterkere i Norge enn i de fire andre landene. Det er vanskelig å finne noen annen forklaring på det enn tilstedeværelsen av mange, store og avanserte rederier i Norge.

2.2.3 Rederienes rolle i den maritime klyngen

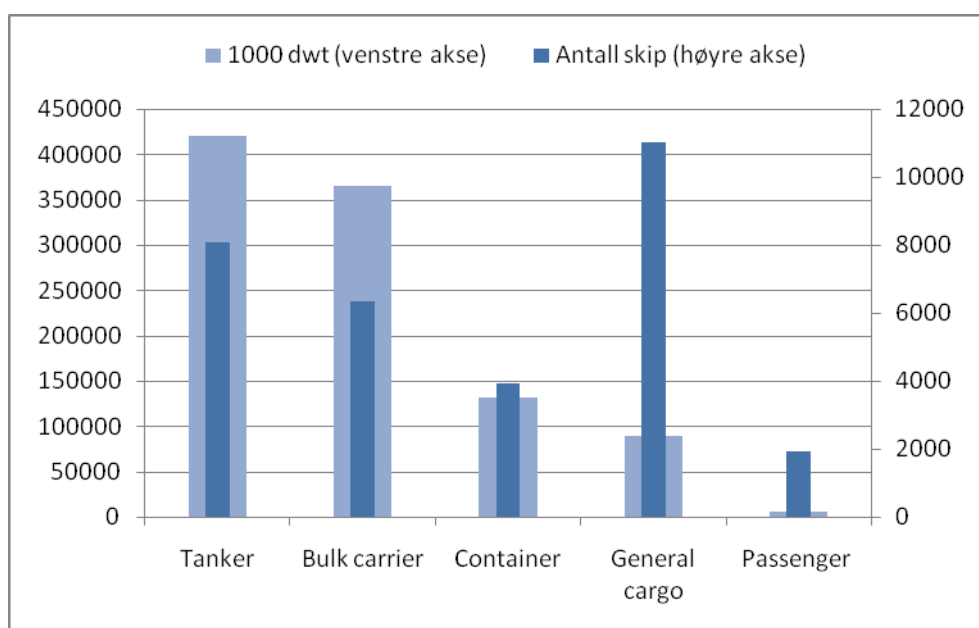
Rederiene blir gjerne beskrevet som kjernen i det maritime miljøet i Norge (Benito, 2000; Hervik og Jakobsen, 2002). Med det mener vi at rederiene gir et viktig bidrag til resten av næringen og langt på vei er en forutsetning for en videre utvikling av disse. Rederiene fyller mange viktige roller: De er store kunder for verft, utstyrproducenter og maritime tjenesteytere, de utøver et kontinuerlig innovasjonspress på sine kunder, bidrar til å bringe leverandører og samarbeidspartnere ut på internasjonale markeder, og de bidrar til økt kunnskapsnivå og til et mer spesialisert kompetansemiljø og vare- og tjenestetilbud. Dessuten representerer redere et betydelig privat eiermiljø som bidrar til å øke dynamikken i norsk næringsliv.

Det er ikke opplagt at rederienes rolle som kjerne eller nav i det maritime miljøet er like fremtredende i dag som for 10 år siden. Rederienes rolle som kunder og internasjonaliseringsagenter er mindre viktig nå. Et økende antall utstyrproducenter, designelskaper og maritime tjenesteytere har mer enn halvparten av sine inntekter fra utenlandske markeder, og det er eksempler på norske selskaper med ledende posisjoner internasjonalt på en rekke områder. Det betyr ikke at klyngeegenskaper er blitt svakere, men at innovasjonsimpulsene og vekstmulighetene i økende grad kommer fra internasjonale relasjoner. Dessuten kan det tenkes at rederienes avhengighet av andre aktører i det maritime miljøet er økende.

2.3 Norsk skipsfarts internasjonale posisjon

Målt i volum er tank- og tørrbulkskip de største skipssegmentene i verden. Mer enn $\frac{3}{4}$ av verdens tonnasje over 1000 dwt (dødvekttonn) faller i disse to kategoriene. Samlebetegnelsen General Cargo, som blant annet inkluderer kjemikalieskip, bilfrakt og fryseskip, er imidlertid størst målt i antall skip. Mens bulkskipene i gjennomsnitt er på 58.000 dwt, er gjennomsnittsstørrelsen til et General cargo-skip kun 8.000 dwt. Dette er vist i Figur 2.3 nedenfor.

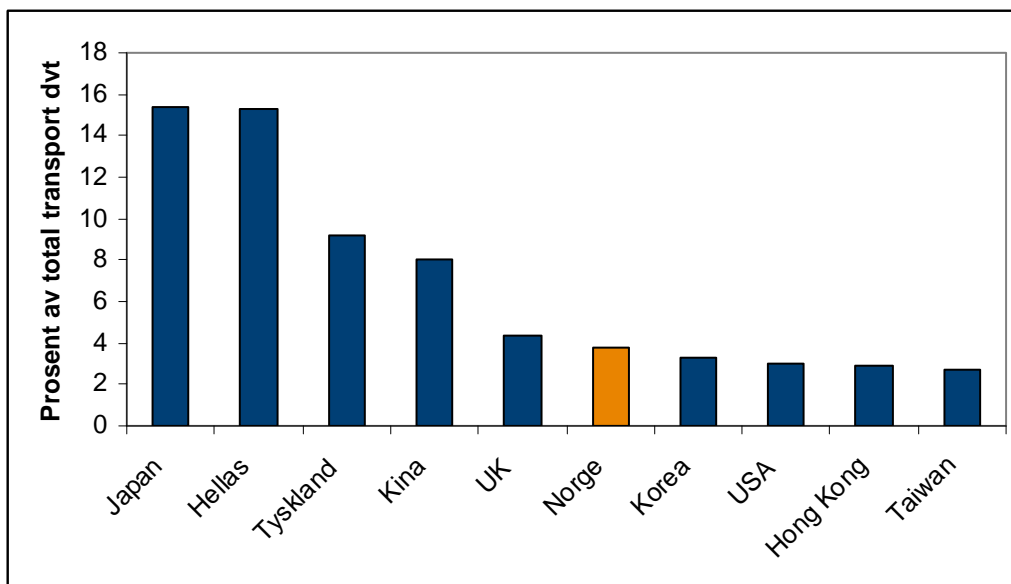
Figur 2.3 Fordeling norske skip, dwt vs antall skip



Kilde: ISL Bremen

Norske rederier kontrollerer verdens femte største flåte målt i antall skip, og verdens sjette største flåte målt i volum (dødvekttonn). Dette fremgår av Figur 2.4 nedenfor som også viser at greske og japanske redere kontrollerer den klart største andelen av verdensflåten.

Figur 2.4 Nasjonal andel av internasjonal sjøtransport målt i dødvectstonn

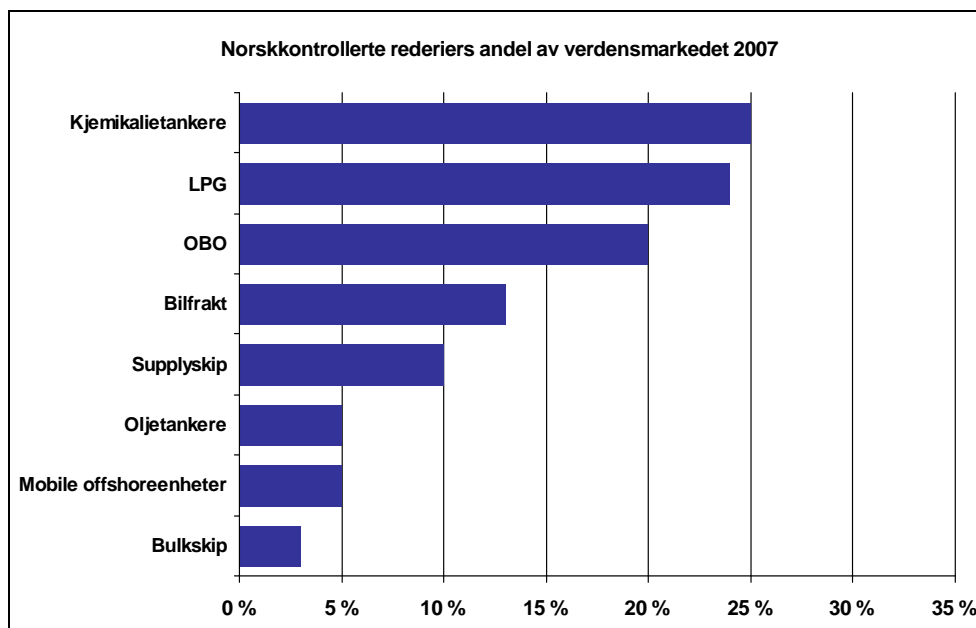


Kilde: Norges Rederiforbund

Norske rederier er blant de ledende i verden innen en rekke skips- og markedssegmenter. For eksempel er Wallenius-Wilhelmsen verdens nest største bilbetrakter, og Farstad Shipping er et av de ledende offshorerederiene. I tillegg finnes en lang rekke mellomstore rederier og riggselskaper som har sterke posisjoner innenfor smale nisjer, for eksempel Island Offshore innen konstruksjonsfartøy og Teekay Shuttle Tankers og Knutsen OAS innen bøyelastere (shuttle-tankere).

Figur 2.5 nedenfor viser hvilke posisjoner norsk kontrollerte rederier hadde i globale markedssegmenter i 2007.

Figur 2.5 Norsk kontrollerte rederiers markedsandeler innenfor ulike segmenter



Kilde: Norges Rederiforbund / ISL Bremen

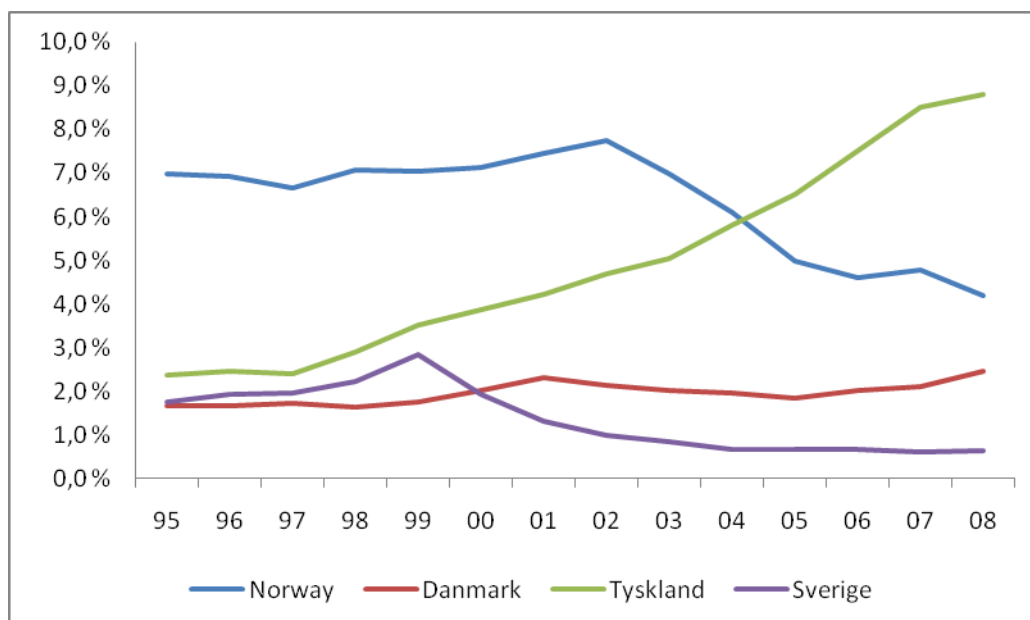
Figuren viser at norske rederier har spesielt sterk posisjon innenfor tre segmenter; kjemikalietanker, LPG og OBO. LPG betyr "Liquified Petroleum Gases", det vil si

raffinerte petroleumsgasser, for eksempel butan, propan, etanol og metanol. OBO står for kombinasjonsskip som kan frakte malm, tung tørr-bulk og olje. Det segmentet hvor norskbaserte rederier har aller sterkest posisjon er innen kjemikaliefrakt. BW Gas (tidligere Bergesen Worldwide Gas) er verdens største eier og operatør av skip for flytende gass. Selskapet har 85 LPG-skip, i første rekke butan og propan, men også ammoniakk. BW Gas har også 15 LNG-skip.

2.3.1 Den norske næringen taper markedsandeler

Selv om Norge fremdeles er en av verdens største skipsfartsnasjoner, var posisjonen vesentlig sterkere for bare seks år siden. Figur 2.6 viser utviklingen i fire lands andeler av verdensflåten fra 1995 til 2008. Norges andel lå stabilt mellom 7 og 8 prosent frem til 2001, men har falt kraftig de etterfølgende årene. Fra 2001 til 2008 er Norges andel av verdensflåten nesten halvert. Nedgangen skyldes i første rekke at Norges attraktivitet for lokalisering av rederier har blitt betydelig svekket de siste 5-10 årene. En annen årsak til nedgangen er at norske redere var relativt passive da den internasjonale nykontraheringen tok seg opp i 2004 og 2005.

Figur 2.6 Utvikling i andeler av verdensflåten (DWT) fra 1995 til 2008



Kilde: Norges Rederiforbund / ISL Bremen

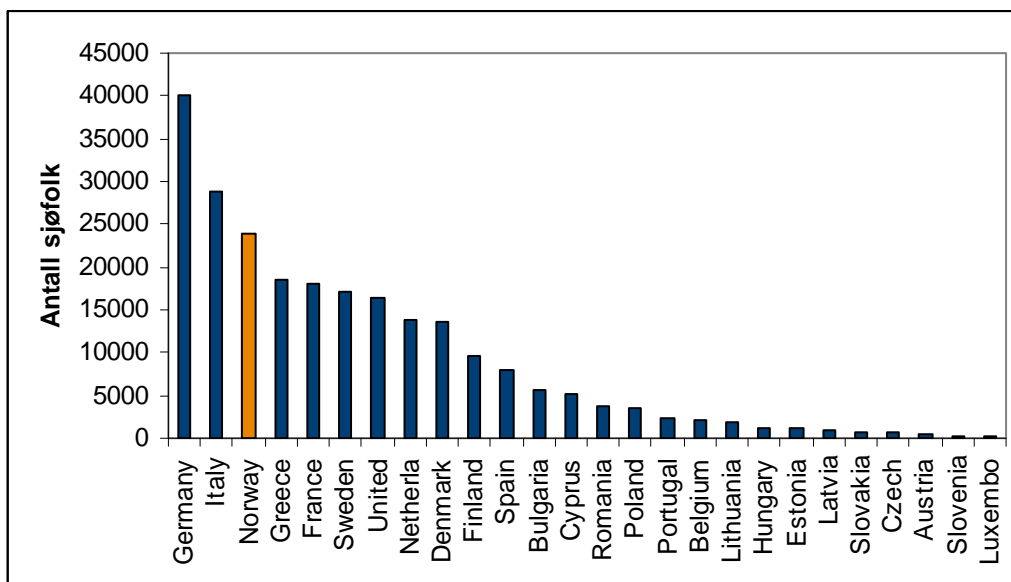
I samme periode har Tyskland opplevd en enorm vekst, og landet har mer enn doblet sin tonnasje i perioden. En viktig årsak til Tysklands kraftige vekst er innføring av DG-systemet, en kommandittselskaps-lignende ordning som gjorde det svært gunstig for privatpersoner å investere i rederivirksomhet. I kjølvannet av finanskrisen har mange tyske rederier fått store problemer, og det er grunn til å tro at landets andel av verdensflåten vil falle noe tilbake. En annen stor skipsfartsnasjon med kraftig vekst er Kina. De to aller største skipsfartsnasjonene, Hellas og Japan, har også økt tonnasjen i perioden relativt til andre land.

I perioden 1999 til 2009 sank total fraktet mengde på norske skip fra 55 millioner dødvekttonn til 42 millioner dødvekttonn. Målt i antall frakteoppdrag er det derimot en økning, fra om lag 1600 i 1999 til om lag 1900 i 2009. Endringen har sammenheng med at norske rederier i økende grad er blitt spesialisert mot såkalt industrishipping (spesialiserte skip, lange kontrakter og langvarige kunderelasjoner) og mot offshorevirksomhet.

2.3.2 Tredje flest sjøfolk i Europa

Norge har relativt mange sjøfolk og rederier sammenlignet med andre europeiske land. Som det fremgår av Figur 2.7 og Figur 2.8 nedenfor rangeres Norge som henholdsvis nr. 3 og 5 i Europa med hensyn til antall sjøfolk og rederier.

Figur 2.7 Antall sjøfolk i Norge sammenlignet med andre land

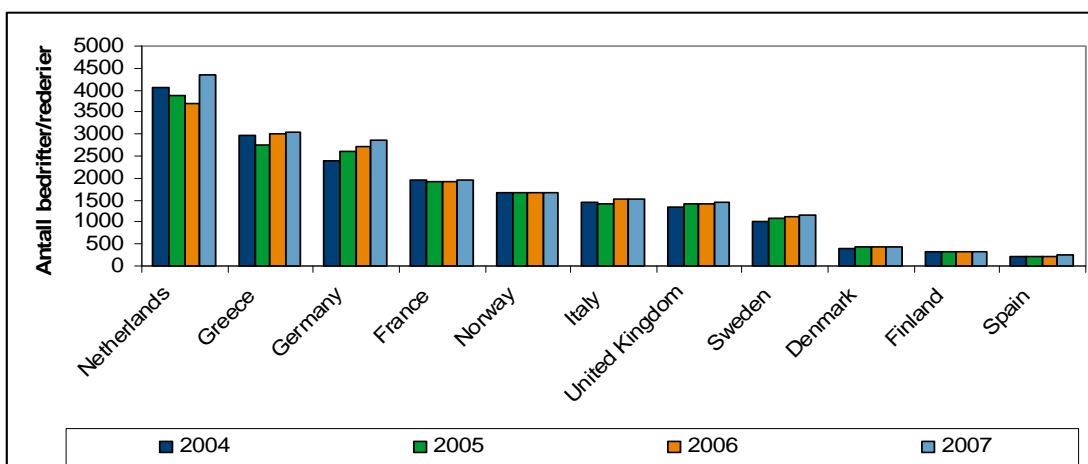


Kilde: Eurostat

Som vi vil vise i kapitel 5.1 har antallet sjøfolk vokst i sammenlignbare europeiske land. Veksten i antall sysselsatte i Norge er i tråd med veksten i sammenlignbare land.

Også med hensyn til antall rederier er sjøtransportnæringen vår relativt stor i forhold til vårt lands størrelse. Som det går frem av Figur 2.8 nedenfor har Norge om lag 1600 rederier, hvilket gjør at vi rangeres som nr. 5 i Europa. Antall rederier er ikke i seg selv en god indikasjon på størrelse på sjøtransportnæringen, men viser sammen med statistikk over antall sjømenn og total frakt at norsk sjøtransportnæring er relativt stor i europeisk sammenheng.

Figur 2.8 Antall rederier i utvalgte europeiske land



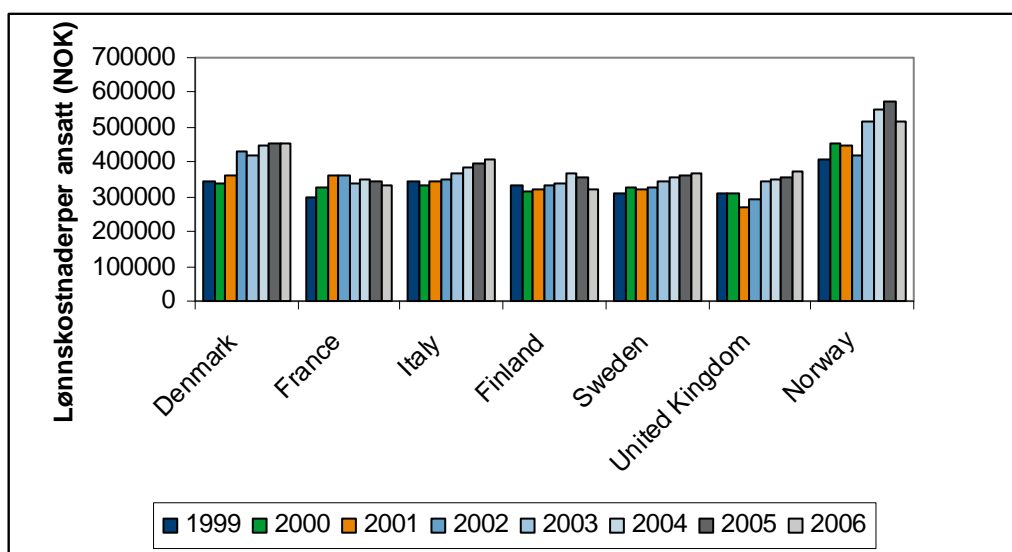
Kilde: Eurostat

2.3.3 Norsk lønnsnivå er høyt sammenlignet med konkurrenter – men vi er likevel konkurransedyktige

Vi vil her vise at Norge sammenlignet med andre europeiske land har relativt høye lønnskostnader per ansatt. Til tross for dette er imidlertid lønnskostnadenes andel av totale produksjonskostnader relativt liten sammenlignet med andre europeiske land.

Som vi ser av Figur 2.9 nedenfor har Norge de høyeste kostnadene per ansatt i Europa. Lønnskostnader per sysselsatt var i overkant av 500 000 kroner i Norge, mens tilsvarende for Danmark er om lag 100 000 kroner lavere. Høye norske lønnskostnader per ansatt kan i noen grad forklares med sammensetningen av flåten og fordelingen mellom over- og underordnet mannskap. Norge har en stor utenriks- og offshoreflåte hvor andelen overordnet personell er høy. Til sammenligning har eksempelvis Sverige langt flere sjøfolk innen fergetransport, som altså har relativt flere underordnede.

Figur 2.9 Lønnskostnader per ansatt i utvalgte europeiske land



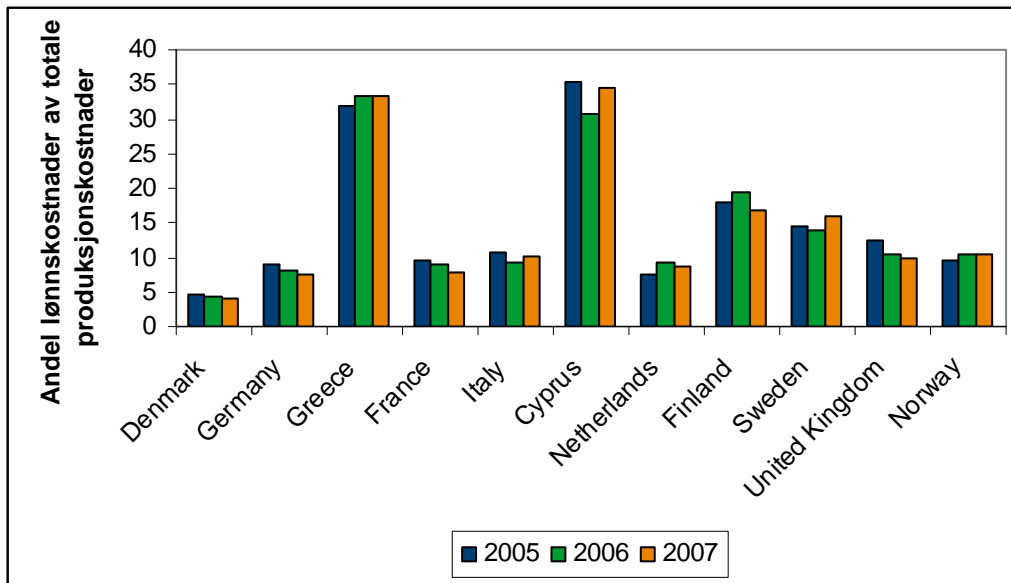
Kilde: Eurostat

Vekst i lønnskostnader per ansatt kan være et uttrykk for lønnsvekst.²Som det går frem av figuren er Norge blant de landene som har hatt sterkest vekst i lønnskostnader per sysselsatt i perioden. Veksten i Norge var i perioden på om lag 25 prosent, mot en vekst på over 30 prosent for Danmark, som har den høyeste veksten. Etter at nettolønnsordningen ble innført i 2002/2003 steg lønnskostnadene per sysselsatt mer enn i perioden før den ble innført.

Til tross for høye lønnskostnadene per sysselsatt i Norge, er ikke andelen lønnskostnader av totale produksjonskostnader høyere i Norge enn i sammenlignbare europeiske land. Som vist i Figur 2.10 utgjør arbeidskraftkostnadene i Norge om lag 10 prosent av totale driftskostnader

² Vekst kan også skyldes økning i arbeidsgiveravgift, pensjonsutgifter m.v

Figur 2.10 *Andel lønnskostnader av totale driftskostnader*



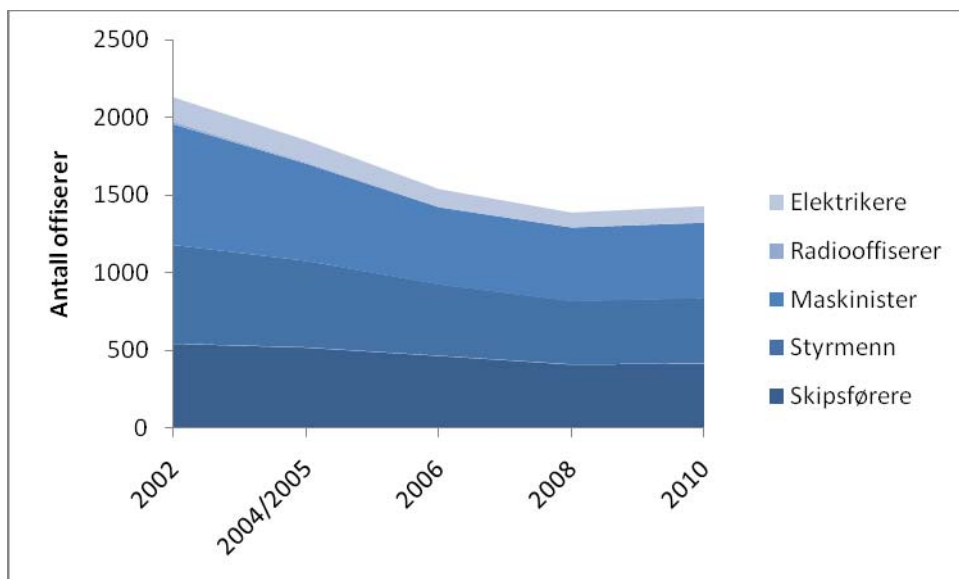
Kilde: Eurostat

At lønnskostnader ikke utgjør mer i Norge til tross for det relativt høye nivået på lønnskostnader per sysselsatt, er et uttrykk for at norsk sjøfart er relativt kapitalintensiv.

2.3.4 Stadig færre norske sjøfolk i internasjonal skipsfart

De senere år har det vært en reduksjon i antall norske offiserer ansatt på skip registrert i NIS eller i bekvemmelighetsflagg. Som det fremgår av Figur 2.11 nedenfor har antall norske offiserer på disse skipene blitt redusert fra i overkant av 2000 i 2002 til i underkant av 1500 ved inngangen til 2010. Dette innebærer en reduksjon på rundt 30 prosent.

Figur 2.11 *Antall norske offiserer på norske skip registrert i NIS og på "bekvemmelighetsflagg"*



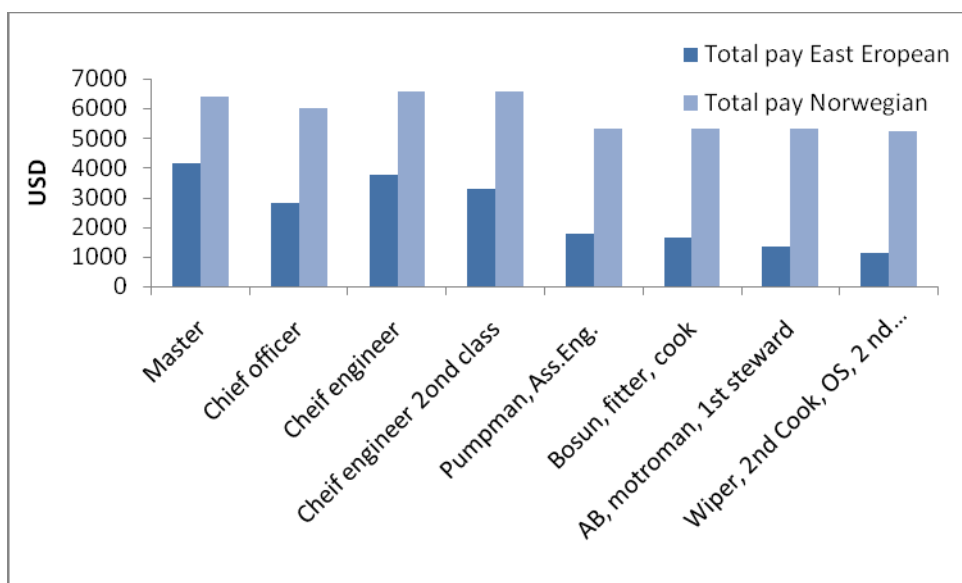
Kilde: Norsk Sjøoffisersforbund

I perioden 2002-2010 har antall utenlandske offiserer på de samme skipene økt fra om lag 7600 til 8900. Andelen norske offiserer har altså blitt redusert, fra i overkant av 20 prosent til i overkant av 15 prosent. Vi har ikke tall for utviklingen med hensyn til underordnede norske sjøfolk i samme periode, men det er grunn til å tro at utviklingen har vært lignende, eller verre, med utgangspunkt i at forskjeller i lønnskostnader er høyere innen de lavere stillingskategorier enn de høyere, som vi viser i avsnitt 2.3.5 nedenfor.

2.3.5 Jo høyere stilling, desto lavere relative lønnsforskjeller

I Figur 2.12 nedenfor viser vi månedslønn for henholdsvis norsk og østeuropeisk mannskap i 2008. Tallene i figuren er hentet fra tariffavtalene mellom Fraktestartøyenes rederiforening og de ulike fagforeningene.³

Figur 2.12 Beregnet månedslønn for norsk og østeuropeisk mannskap i 2008



Kilde: Fraktestartøyenes rederiforening 2008

Figuren viser at lønnsforskjellene mellom norsk og østeuropeisk mannskap er høyest for underordnet mannskap og lavere for overordnet mannskap. Mens rederiet ifølge våre sjablongmessige beregninger kan spare om lag 2000 USD i mnd ved å bytte ut overordnet personell, kan de ved å bytte ut underordnet personell som kokk og maskinmann spare i overkant av 4000 USD per mnd. Rederiforbundet opplyser i denne forbindelse at lønnsforskjellene reelt sett er større enn det som kommer frem i figuren. Bakgrunnen er at høyere offiserer lønnes godt utover det som er avtalt i tariffen, mens lønnsnivået for underordnede i større grad er i tråd med denne.

På verdensbasis er det i dag mangel på autoriserte maskinister og offiserer. Muligheten for å eventuelt bytte ut mannskap vil derfor være mer begrenset for disse stillingskategorier enn for mindre spesialisert underordnet mannskap. Ved et eventuelt bortfall av sysselsettingsordningene vil altså incentiver og muligheter for å bytte ut underordnet mannskap være sterkere enn for overordnet mannskap.

³ Det understrekes at dette er sjablongmessige beregninger. Beregningen tar utgangspunkt i lønnsnivå i de ulike stillingskategoriene på et tankskip. For å beregne månedslønnen for norske offiserer har vi med utgangspunkt i tariffavtalene multiplisert grunnlønnen med en faktor på 1,5. Månedslønnen inkluderer da de ulike tilleggene som sjømannen har krav på ifølge avtalen.

Et alternativ til bruk av sysselsettingsordningene er eventuelt utflagging. Med utgangspunkt i tall brukt i Figur 2.11 ser vi da at beregnet lønnskostnad for en østeuropeisk offiser vil være om lag 280.000 kroner, mens lønnskostnaden for underordnet mannskap fra Øst-Europa vil ligge på om lag 140.000 kroner. I avsnitt 6.2.1 viser vi at gjennomsnittlig lønn for en underordnet i Norge er rundt 440.000 2009-kroner. Det er i dag et tak for kompensasjon gjennom nettolønnsordningen på 198.000, men med utgangspunkt i gjennomsnittlig lønn og skattenivå vil kompensasjonen for underordnede være godt under dette nivået. Sysselsettingsordningene kompenserer altså ikke fullt ut for merkostnaden ved bruk av norske sjøfolk, og rederiene har derfor incentiver til utflagging også i dag.

2.4 EU åpner for støtte til maritime næringer

Flere europeiske land opplevde på 60-, 70- og 80-tallet utflagging av skip og tap av arbeidsplasser innen sjøfart. På slutten av 80-tallet tok flere land grep for å beholde sysselsetting både innen sjøtransport og i mer eller mindre komplette maritime klynger. I 1989 kom også EU med spesifikke retningslinjer for støtte til maritime næringer. Vi vil i dette avsnittet beskrive de europeiske retningslinjene. Deretter vil vi gi en oversikt over hvordan Danmark, Nederland, Sverige og Storbritannia har innrettet sine støtteordninger for sjøfolk.

2.4.1 EUs retningslinjer

Maritim næring er en viktig næring i EU. 90 prosent av all handel mellom unionen og resten av verden transporteres med skip. Videre kontrollerer EU-landene 41 prosent av verdensflåten. Innlemmingen av Malta og Kypros i unionen i 2004 gjorde at denne posisjonen ble ytterligere styrket. Etter utvidelsen er om lag to tredeler av den EU-kontrollerte flåten registrert under EU-flagg.

Som nevnt ble den europeiske flåten eksponert for betydelig konkurranse på 1960- og 1970-tallet fra skip registrert i tredjeland. EUs statsstøttereguleringer forbyr offentlig støtte til næringsvirksomhet. Begrunnelsen er at det kan være konkurransevridende. Men det er gjort noen unntak i dette regelverket, blant annet for sjøtransportsektoren. Her anses støttens formål som å lette utviklingen av en enkelt næringsgren/økonomisk område og er på den måten lovlig støtte jf. EU-traktatens artikkel 87 (NOU 2006:4).

EU publiserte i 1989 for første gang retningslinjer for støtteordninger til sjøtransportsektoren. Retningslinjene ble siden revidert i 1997 og 2004, og gjelder nå frem til 2011 (Community guidelines 2004/C, 13/03). Bakgrunnen for reglene er at land utenfor EU tiltrekker seg skip og rederier gjennom gunstige skattemessige ordninger. Gitt at det ikke finnes noe internasjonalt regelverk som regulerer dette, er løsningen blitt å delta i konkurransen ved å bedre rammevilkår for EU-registrerte skip (ibid.). Retningslinjene gir altså medlemslandene adgang til å innføre støtteordninger som gir sektoren konkurransedyktige rammebetingelser. Retningslinjene gir imidlertid ikke adgang til nettosubsidiering av sektoren. Det er også understreket at støtten ikke må gå på bekostning av andre EU-lands økonomi, og den må heller ikke påvirke konkurransen EU-landene i mellom.

Målet med den aktive politikken er å sikre at sjøtransportsektoren lokaliserer seg i EU og at tilgrensende maritime aktører utvikler næringen sin i Europa for på den måten å bli en kompetansebase for disse næringene. Målene med retningslinjene for statsstøtte er formulert som følger:

- Sikre en sikker, effektiv og miljøvennlig sjøtransport
- Fremme innflagging eller tilbakeflagging til medlemslandenes registre
- Bidra til å konsolidere den maritime klyngen i EU-landene, og samtidig opprettholde flåtens generelle konkurransevne på verdensmarkedet
- Opprettholde og forbedre den maritime ekspertisen, samt beskytte og fremme sysselsetting for europeiske sjøfolk
- Bidra til å utvikle nye tjenester innen nærsjøfart

Intervjuer gjort i prosjektet tyder på at den offentlige støtten av sjøtransportsektoren står sterkt både i de enkelte medlemsland og i Brussel. Det synes derfor sannsynlig at retningslinjene videreføres (eventuelt med tilpasninger) etter 2011. En melding fra Kommisjonen i januar 2009 (COM/2009/0008 Final) understreker at tiltak for næringen gjør den mer motstandsdyktig mot konjunktursvingninger og kriser. Kommisjonen anbefaler derfor at EUs retningslinjer på området bør opprettholdes og der hvor det er hensiktsmessig også forbedres. Rammeverket bør på sikt også åpne for støtte av miljøvennlig transport, teknisk innovasjon og karrieremuligheter for sjøfolk. I tillegg anbefales det i meldingen at man bør undersøke mulighetene for en sterkere kobling mellom sysselsetting i den maritime klyngen og stønad.

2.4.2 Dominoeffekt i Europa – støtteordninger for sjøfolk i fire EU-land

Danmark var blant de landene som først tok grep for å bedre rammevilkårene til skipsfarten. Inspirert av dette innførte Nederland en håndfull ulike ordninger som skulle avhjelpe rederiene og få dem til å bli i landet. Etter hvert kom også ordninger som tonnaskatt og en type nettolønn for sjøfolk under nederlandsk flagg. Etter at Nederland og Danmark kunne vise til suksess med disse ordningene, spredte liknende støtteordninger seg gradvis til flere europeiske land. Også EU-kommisjonen baserte sine retningslinjer på erfaringer fra Nederland. Nærmest som en dominoeffekt ble støtteordninger for maritim næring innført for å sikre nasjonale sjøfolks arbeidsplasser. Når et land forbedrer rammevilkårene for skipsfarten, og dermed kan true arbeidsplasser på fergederier i samme marked, er andre lands myndigheter tydeligvis raske med å oppgradere egne rammevilkår og innføre tilsvarende ordninger. Det er et paradoks at en slik konkurranse om støtteordninger finner sted til tross for at reglene i EU tilsier at støtteordningene ikke må gå på bekostning av andre EU-lands økonomi og heller ikke påvirke konkurransen landene i mellom.

I en evaluering av de norske støtteordningene er det naturlig å se på hvilke ordninger som eksisterer i andre land. Vi har sett på Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia, som alle har varianter av nettolønnsordningen.

Felles for alle de fire landene er argumenter om å sikre nasjonale sjøfolks arbeidsplasser, stabile og konkurransedyktige rammevilkår, bevare kompetanse i den maritime næringen og bidra til viktige klyngeeffekter. Likt er det også at det er bred politisk enighet rundt ordningene. Landenes regjeringer har hatt ulik farge etter at støtteordningene ble innført, men det er likevel ingen som har prøvd å fjerne dem.

Utover det har landene innrettet seg ulikt. Den største forskjellen ligger i hvilke sjøfolk som får støtte og i administrasjonsbyrde. En oversikt over de fire landenes ordninger presenteres under i Tabell 2.1 nedenfor. En fylldigere presentasjon av ordningene i de ulike landene finnes i de påfølgende avsnittene.

Casebeskrivelsene baserer seg på dokumentstudier, samt intervjuer med de ansvarlige ministerier i hvert land, og i to tilfeller underliggende direktorater, samt nasjonale rederiforeninger.

Tabell 2.1 Varianter av nettolønnsordning i fem utvalgte land

	Opprettet/ endringer	Hvordan fungerer ordningen i praksis?	Hvem omfattes av ordningen?	Hvor mange omfattes?	Særtrekk	Viktigste effekter av ordningen
Stor- britannia	1988, revidert og utvidet flere ganger	Ikke inntektsskatt på lønn opparbeidet utenfor UK Flaggnøytral	Sjømenn som arbeider utenfor UK hele eller deler av året, også for ferger	NA	Må sees i sammenheng med britiske marine- tradisjoner	Sysselsetting av britiske sjøfolk
Nederland	1996	Arbeidsgiver beholder en andel av mannskapets skattetrekk (40%), inkl sosiale avgifter	Sjøfolk under nederlandsk flagg, uavhengig av nasjonalitet	NA		Skip flagget hjem, full sysselsetting av neder- landske sjøfolk
Danmark	1988 Utvidet 2000 til å omfatte ferjer i utenriksfart	Ren nettolønns- ordning, det trekkes ikke skatt av lønnen	Sjømenn i DIS som er skattepliktige til DK, uav- hengig av nasjonalitet	Avventer svar fra skatte- ministeriet	Udlignings- kontoret, overens- komst mellom arbeidstaker/ arbeidsgiver	Konkurrans- dyktige vilkår Skip flagget hjem
Sverige	2001, utvidet 2007 til laste- og passasjer- fartøy	Nettomodell, rederienes skattekonto krediteres	Svenske sjøfolk ansatt i laste- /passasjer- transport og internasjonal fergetransport	8800		Konkurrans- dyktige vilkår Moderni- sering av flåten

Kilde: Intervjuer, ansvarlige ministerier og rederiforeninger i de utvalgte land

2.4.3 Ren nettolønnsordning suksess i Danmark

Danmark opplevde, som mange andre land, en omfattende utflagging til bekvemmelighetsregistre fra 1960-tallet. På bakgrunn av dette ble Dansk Internasjonalt Skibsregister opprettet. Registeret likner det norske NIS, men det er to vesentlige forskjeller: DIS gir adgang til å operere i Danmark, og det er dette registeret som har adgang til nettolønn.

Nettolønnsordningen i Danmark ble altså innført som en del av DIS. I og med at mannskap som seiler under utenlandsk flagg ikke betaler skatt til flaggstaten, ble det ansett som riktig å gi skattefritak for alle under DIS for å sikre konkurransedyktige vilkår.

Opprinnelig var ikke dansk fergetrafikk i utenriksfart omfattet av DIS-ordningen. Men da Tyskland i 1999 ga adgang til gunstige vilkår for denne typen sjøfolk ble danske fergerederier som trafikkerer mellom Danmark og Tyskland hardt presset. Da det ble klart at fergerederiene stod på nippet til å flagge ut og at danske arbeidsplasser stod i

fare, tok det bare i underkant av et år før Danmark innførte samme vilkår for sine sjøfolk.

Utenom utvidelsene i 2000 og 2004, har ordningen og prinsippene for den stått fast siden opprettelsen. I praksis fungerer den slik at sjøfolk ansatt på et skip registrert i DIS er unntatt for all personinntektsskatt og andre sosiale utgifter. Utenlandske sjøfolk under DIS skulle i prinsippet betalt en liten andel skatt til Danmark, men for å bidra til at ordningen skulle bli lett å administrere har man fritatt utenlandske sjøfolk helt fra skatt til Danmark.

Som i NIS kan sjøfolk i DIS også ansettes på lokale lønns- og ansettelsesvilkår. Det betyr at utenlandske sjøfolk som er ansatt på utenlandsk tariff også kan få nettolønn.

Når lønnen fastsettes mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er det en forutsetning at den skal forhandles som en nettolønn for at rederienes driftsutgifter reelt skal reduseres. Rederiene kan bli kontrollert på dette punktet og må da vise til grunnlaget for fastsettelsen av nettolønnen. I praksis skjer denne typen kontroll svært sjelden. Intervjuer tyder på at både arbeidstakere og arbeidsgivere har vært dyktige forhandlere og at de deler omtrent likt godene ved nettolønnsordningen.

Nettolønnsordningen betyr i utgangspunktet at sjøfolk i DIS ikke kan dra nytte av eventuelle personlige skattefradrag som rentefradrag eller forsørgerbidrag. For å bøte på dette har rederier og sjøfolk kommet til en overenskomst som gjør at de ansatte kan få kompensasjon for ulempen. For å administrere utbetalingen av kompensasjoner har partene opprettet Udligningskontoret for Dansk Søfart. Ordningen finansieres gjennom bidrag fra medlemsrederiene.

Det har hele tiden vært vektlagt at nettolønnsordningen ikke skal påføre verken rederier eller forvaltning ekstra administrasjonsbyrder. Derfor er det lagt opp slik at rederiene helt enkelt melder inn til skattemyndighetene hvilke personer som går under nettolønn. Det blir da ikke trukket skatt av deres lønninger. Det er ikke ansatt saksbehandlere spesielt for dette området og administrasjonen av ordningen går nærmest automatisk.

Svakheten med et slikt system er at det er vanskelig etterprøvbart. Men rederiene må kunne vise dokumentasjon over sine DIS-sjøfolk dersom de blir kontrollert av revisorer.

Slik systemet fungerer i Danmark er det også vanskelig å anslå hvor stor ordningen er i kroner og øre. Skatteministeriet har tidligere anslått at skattefritaket tilsvarer om lag 800 millionerDKR, men dette tallet er noe usikkert.

Innføringen av nettolønnsordningen hadde en nærmest umiddelbar effekt i Danmark. En betydelig andel skip flagget hjem og den danske flåten vokser fortsatt. Utviklingen i antall sysselsatte danske sjøfolk har også hatt en positiv utvikling siden 1988.

2.4.4 Brede tiltak for maritim næring i Nederland

I Nederland er det bred politisk enighet om at den maritime næringen er viktig for økonomisk vekst og sysselsetting. Med sikte på å redusere utflagging og samtidig styrke verdiskapingen i næringen ble det på 80-tallet prøvd ut en rekke tiltak. Blant annet ble det innført ordninger som skulle stimulere innovasjon og investeringsstøtte. Tiltakene hadde effekt, men støtteordningen for sysselsetting synes å være en av ordningene med mest effekt.

En betydelig lønnsvekst på 80-tallet bidro til å skyte fart i utflaggingen fra Nederland. For å redusere lønnskostnadene til rederiene og dermed få dem til å bli i Nederland, ble det innført en ordning som tillater rederier under nederlandsk flagg å beholde en stor andel av skattetrekket. Opprinnelig var prosentandelen rundt 30, men den har gradvis

økt og er i dag på 40 prosent av lønnen for sjøfolk som er skattepliktige til Nederland. Målet for ordningen er å opprettholde sysselsetting i næringen generelt og å sysselsette nederlendere generelt.

Ordningen ble innrettet som den ble for at den enkelt skulle kunne implementeres. Det ble viktig å beholde bruttolønn for sjøfolkene og samtidig få til en ordning som ikke ville medføre store lovmessige endringer.

Det er arbeidstakeren som er ansvarlig for administrasjonen av ordningen. Hvert rederi melder inn til skattemyndighetene hvor mange sjøfolk som inngår i ordningen, og holder tilbake det aktuelle beløpet. Det er ingen som er ansatt for å forvalte ordningen, den ruller og går basert på tillit til rederiene. Ved stikkprøvekontroller må rederiene kunne fremvise dokumentasjon på at de har gått frem etter reglene.

Slik ordningen er innrettet, er den vanskelig å tallfeste. Det er heller ikke noen god oversikt over hvor mange som er omfattet av ordningen, men Transportministeriet anslår at om lag 6300 sjøfolk opererer under nederlandsk flagg.

Nederlandske sjøfartsmyndigheter antar at ordningen har hatt god effekt. Andelen skip under nederlandsk flagg er i kontinuerlig vekst og det er full sysselsetting av nederlandske sjøfolk, ifølge nederlandske sjøfartsmyndigheter. Faktisk er det per i dag manko på nederlandsk mannskap og fokuset ligger nå på rekruttering. Nederlandske myndigheter tilstreber fortsatt en helhetlig tilnærming til den maritime næringen og tilrettelegger på flere plan – ikke bare når det gjelder sysselsetting av nederlandske sjøfolk.

Nederlandske myndigheter ser også en stor indirekte effekt av å ha så mange rederier lokalisert i Nederland. I tillegg til leverandørindustri velger store banker, forsikringselskaper og spesialiserte advokatfirmaer å ha hovedkontor i landet. Det at hele spekteret i klyngen er representert gjør at bedriftene trives og at det er en høyere terskel for å flytte ut av Nederland.

2.4.5 Mindre omfattende ordninger for maritim næring i Sverige

På samme måte som i Norge, gjorde innføringen av dansk nettolønn at svenske redere truet med å flagge ut til andre siden av Kattegat. I tillegg hadde skip i utenriksfart like før mistet taxfree salg om bord. Det oppstod en akutt situasjon i Sverige, og løsningen ble innføring av en nettomodell høsten 2001. Ordningen omfattet i utgangspunktet kun sjøfolk i internasjonal fergetransport. I 2007 utvidet til å gjelde både laste- og passasjertransport.

Sjøfolk under ordningen er fullstendig fritatt fra inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og sosiale avgifter. I praksis fungerer ordningen slik at rederienes skattetrekkskonto krediteres. 3 saksbehandlere (2 ½ stilling) står for administrasjonen av ordningen som er underlagt Rederinämnden. Administrasjonen er noe enklere enn den norske. Den innebærer også at støtteordningen ikke fremkommer som utgifter i statsbudsjettet men som en reduksjon i skatter og avgifter.

Forskriften har ingen bestemmelser om differensiert avlønning, det vil si hvorvidt rederiene kan få støtte for sjøfolk som lønnes med utgangspunkt i lokale avtaler.

Ordningen kostet i 2002 om lag 1 300 millioner SEK. I 2008 ble det overført 1 892 millioner SEK til arbeidsgivernes skattetrekkskonto. Dette tilsvarer om lag 8800 sjøfolk med helårshyre.

Det har vært en rekke endringer i den svenske ordningen fra 2001 og frem til i dag. Prinsippene for ordningen er den samme, men det er stadig behov for avklaringer og tydeliggjøring for at støtten skal treffe der man ønsker.

Støtteordningen har ifølge våre intervjuobjekter bidratt til å beholde både rederier og sjøkompetanse i Sverige. Videre har lønnsomheten økt i næringen, noe som blant annet har gitt seg utslag i store nyinvesteringer og en modernisering av den svenske flåten. En del skip flagget også hjem etter at ordningen ble innført, men det siste året har det vært stor utflagging. I 2009 flagget 19 skip ut, mens bare 5 flagget inn til Sverige. Dette skyldes antakelig ikke misnøye med nettolønnsordningen, men snarere en protest på relativt sett høyere rederiskatt i Sverige enn andre land, ifølge svenske sjøfartsmyndigheter.

2.4.6 Storbritannia støtter sjøfolk i utenlandsk farvann

I 1998 innførte Storbritannia sin Foreign Earnings Deduction (FED) for sefarers. Ordningen omfattet også fergemannskap helt fra den ble innført.

Den britiske nettolønnsordningen innebærer fullstendig fritak fra inntektsskatt for sjøfolk i utenriksfart. Med utenriksfart menes at skipet må starte eller ende reisen i en havn utenfor Storbritannia, men offshore aktivitet er omfattet av ordningen.

Ordningen er flaggnøytral, hvilket innebærer at britiske sjøfolk som seiler under andre lands flagg (også bekvemmelighetsflagg) kan benytte seg av ordningen. Dette skal gjøre det attraktivt å ansette briter selv når rederiet eller skipet har annen tilknytning.

For å komme inn under ordningen er det en forutsetning at den ansatte har fullt hyre minst 183 dager i løpet av et år. For at britisk maritimt personell ikke skal miste kontakten med hjemlandet, er det også et krav om at han eller hun ikke skal tilbringe mer enn 183 dager sammenhengende utenfor landets grenser.

3 Støtteordninger for sjøfolk i Norge

3.1 Begrunnelse for ordningen

Tilskuddsordningen for sysselsetting av norske sjøfolk har eksistert siden 1994. Fra 1994 bestod den av refusjonsordninger liknende det vi har i dag, men den har gradvis blitt utvidet til å gjelde nettolønnsordninger⁴ for ulike grupper av mottakere. Formålet med tilskuddsordningen er gjengitt i forskriften om forvaltning av tilskuddsordningen til sysselsetting av sjøfolk (FOR 2005-12-21 nr1720) § 1:

Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for maritim virksomhet. Tilskuddet skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land.

De gunstige vilkårene for norsk sjøfart må ses i sammenheng med internasjonal konkurranse og andre lands ordninger. Begrunnelsene for offentlige tiltak rettet inn mot skipsfartsnæringen er flere, og i noen grad sammenvevde. Både på europeisk nivå og i enkeltland finner man ofte igjen disse begrunnelsene:

- **Urettferdig konkurranse fra tredjeland.** EU-kommisjonen⁵ argumenterer med at kombinasjonen av skipsfartsnæringens naturlig sterke mobilitet og ”unfair” konkurranse fra tredjeland legitimerer tiltak som gjør de europeiske landene konkurransedyktige⁶ med hensyn til støtte-, avgifts- og skattenivå.
- **Klyngeeffekter.** Nær kontakt mellom brukere og utviklere av teknologi er viktig for å sikre innovasjon. Nær kontakt og yrkesmessig mobilitet mellom ulike deler av maritime næringer er derfor viktig for å sikre hele næringens teknologiske utvikling og konkurransekraft. Å bidra til at sjøfolkenes kompetanse brukes og videreutvikles er derfor viktig for næringen som helhet, ikke bare for skipsfart.
- **Skatteinntekt og bevaring av kompetanse.** Menon Business Economics (2008)⁷ viser at lønnsevnene og dermed også produktiviteten i maritim næring ligger vesentlig høyere enn i norsk næringsliv generelt. Skatteinntang i form av personskatt fra næringen overstiger ifølge Menon både bedriftsskatt på området og kostnader ved offentlige støtteordninger.
- **Miljømessige argumenter.** I EU-kommisjonens begrunnelse for offentlige tiltak for maritim transport, argumenteres det med at 90 prosent av all varehandel mellom EU og andre deler av verden i dag foregår med skip. Tilsvarende tall for handelen mellom europeiske land er 70 prosent. I et miljø- og samfunnsmessig perspektiv er sjøtransport å foretrekke fremfor landtransport ettersom de eksterne marginale kostnadene, herunder også miljøutslipp, er langt lavere for sjøtransport enn for andre alternativer (Econ Pöyry, 2007). Økt bruk av sjøtransport er således et virkemiddel for redusert utslipp av NOx, CO₂ m.v.

⁴ Den norske ordningen er ikke en nettolønnsordning i ordets rette forstand, da rederiene får refundert skattetrekket i etterkant. Dette er likevel ordet som brukes i de dokumenter der ordningen beskrives og ordet som vil bli brukt i denne rapporten.

⁵ Community Guidelines for State aid to maritime transport 2004.

⁶ Unfair konkurranse fra tredjeland er en av flere begrunnelser Kommisjonen har på området.

⁷ Skattebidraget fra maritim næring, Erik W. Jakobsen 2008.

3.2 Fem ordninger, samme mål

Tilskuddsordningene er utformet i to versjoner: refusjonsordning og nettolønnsordning. Hver av disse har igjen underkategorier av ordninger. De ulike ordningene retter seg mot forskjellige typer av skip. Rederiene har selv ansvar for å vurdere hvilken ordning det enkelte skip er kvalifisert til å søke i. I og med at det søkes tilskudd per skip kan et rederi søke på flere av ordningene, avhengig av type skip som inngår i flåten. Skipene kan også bytte ordning fra en termin til en annen.

Veiledningene for de ulike ordningene utarbeides årlig av Nærings- og handelsdepartementet. Ordningene og kriterier for tilskudd kunngjøres årlig på Sjøfartsdirektoratets hjemmesider, samt i et utvalg aviser og bransjetidsskrifter.

Tilskuddsbeløpet blir bevilget årlig over statsbudsjettet som en overslagsbevilgning. For 2009 er beløpet på 1,75 milliarder kroner. For alle ordninger tildeles tilskuddet seks ganger i året, og rederiene må sende ny søknad ved hver termin for det enkelte skip.

3.3 Hvem kan få støtte? Generelle krav

For hver av ordningene stilles noen særskilte krav. Men det finnes også et sett generelle krav for samtlige ordninger. Vi presenterer her først de generelle kriteriene. Beskrivelsen er basert på veiledningene for de ulike ordningene, som er utarbeidet av NHD.

For alle ordningene er det krav om at skipet må være i drift (dvs. løpende hyre til full sikkerhetsbemanning/refusjonsbemanning) i begynnelsen eller slutten av perioden det søkes tilskudd for. Bemanningen må altså ha et fast og løpende lønnsforhold. Det gis ikke tilskudd i tilfeller der det kun utbetales hyre for enkeltdager. Videre er det slik at alle sjømenn det søkes tilskudd for skal ha opparbeidet seg rett til sjømannsfradrag. Det gis kun tilskudd til sjømenn (jfr. § 5) som er skattemessig bosatt i Norge eller annet EØS-land eller statsborger i land som omfattes av EØS -avtalen (skatteplikt og/eller trygdeplikt til Norge). EØS-avtalen omfatter også statsborgere i land tilknyttet EU. Sykepengene gir grunnlag for refusjon i arbeidsgiverperioden.

Skipet er tilskuddsberettiget såfremt det er lasteskip, passasjerskip, slepebåt eller offshorefartøy i petroleumsvirksomhet, og såfremt det er over 100 bruttotonn. Eksempler på offshorefartøy innenfor ordningene er forsyningskip, bøyelastere (bøyelastere i NIS er et unntak), slepebåter, seismikk-, hjelpe- og beredskapsskip. Flytekraner, lagerskip og produksjonsskip er eksempler på fartøy som har fått avslag på tilskudd fordi de ikke anses å drive transport og fordi virksomheten finner sted på et avgrenset område. Ved vurdering av om et skip er tilskuddsberettiget ser man i praksis på virksomheten til fartøyet, ikke fartøykategorien.

Skip i både Norsk ordinært skipsregister (NOR) og Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) omfattes av ordningene, men majoriteten er NOR-skip. Hovedårsaken til dette er at skip registrert i NIS har adgang til å bruke utenlandske sjøfolk som gir et lavere kostnadsnivå.

Ordningene omfatter ikke skip som har mer enn halvparten av sin virksomhet tilknyttet driften av havner.

Skip som utfører offentlige oppgaver, som eies eller leies av det offentlige kan heller ikke søke tilskudd. Bakgrunnen for dette er å sikre at fartøyer ikke får parallell støtte til samme virksomhet fra flere offentlige instanser, eksempelvis fartøyer på oppdrag for Kystverket eller Kystvakten. Kjøp av tjenester fra staten vedrørende Hurtigruten anses å ikke komme inn under dette punkt.

1. juli 2008 ble det for å begrense omfanget av ordningen innført et tak på nettolønnsutbetalinger lik 198.000 per sysselsatt eller 33.000 per termin.

Rederiene må også oppfylle krav om opplæringsstillinger om bord for å være tilskuddsberettiget. Begrunnelsen for dette er at ordningen skal bidra til en positiv utvikling for næringen. Rederiene er også forpliktet til å innbetale et fast beløp per måned for de antall sjøfolk som er omfattet av nettolønnsordningen til Stiftelsen Norsk maritim kompetanse.

Etter avtale med Nærings- og handelsdepartementet ble Stiftelsen Norsk maritim kompetanse etablert 23. oktober 2003. Rederier som er omfattet av nettolønnsordningene skal innbetale et fast beløp pr. ansatt pr. måned til stiftelsen. Fartøyer med dispensasjon fra kravet om opplæringsplasser betaler dobbelt beløp. Stiftelsen er gitt enerett til å innkreve og forvalte midlene og skal arbeide for kompetansehevings- og rekrutteringstiltak for norske sjøfolk.

Rederier som har opplæringsplasser om bord på sine skip, har krav på et fast beløp i støtte pr. ansatt pr. måned. Tilskuddene til opplæringsstillinger dekker bare en del av rederienes utgifter til slike stillinger. Formålet med tilskuddet er å motivere rederiene til å etablere opplæringsstillinger. I perioden stiftelsen har gitt tilskudd til opplæringsstillinger har det vært en meget positiv utvikling når det gjelder antall opplæringsplasser. I første halvår 2004 ble det gitt tilskudd til ca. 1000 opplæringsplasser. Antallet økte til 2062 plasser annet halvår 2007 (Stiftelsen Maritim kompetanse).

3.3.1 Nettolønnsordningene

Nettolønnsordningene innebærer refusjon av rederiets innbetaling av norsk skattetrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Det finnes tre varianter av nettolønnsordningen:

- Nettolønnsordning for skip i NOR
- Nettolønnsordning for passasjerskip i utenriksfart i NOR (p.t. kun Color Line)
- Nettolønnsordning for passasjerskip som betjener strekningen Bergen – Kirkenes (i praksis Hurtigruten)

Forskjellen på de ulike ordningene er hvilken type skip/oppdrag som er berettiget støtte. De tre kategoriene har også noe ulike krav til hvilke sjøfolk som får støtte. Mens det for skip i NOR gis støtte til alle sjøfolk som oppfyller de generelle kriteriene, gis det for skip i utenriksfart i NOR refusjon for sjøfolk som inngår i alarminstruks og for Hurtigruten refusjon for sjøfolk som inngår i sikkerhetsbemanningen. Skipets alarminstruks/sikkerhetsbemanning og besetningskrav i henhold til denne fastsettes av Sjøfartsdirektoratet sin underavdeling for Utdanning, sertifisering og bemanning. For Color Lines Kielferger utgjør mannskap i alarmberedskap om lag 2/3 av det totale mannskapet.

Nettolønnsordningene har gradvis blitt utvidet og økt i både antall støtteberettigede og utbetalinger siden innføringen i 2003. Da ordningen ble opprettet, var det om lag 2000 sjømenn som var omfattet av ordningen og total utbetaling av støtte var på nær 300 millioner kroner. Det ble et hopp i antall støtteberettigede da henholdsvis skip i petroleumsvirksomhet og utenriks passasjerfart ble inkludert. I 2006 ble det gitt dispensasjonsmulighet for lærlingeplass om bord, noe som også gjorde at mange skip gikk fra refusjon/ordinær ordning til nettolønn.

3.3.2 Refusjonsordningene

Refusjonsordningene gir en prosentvis refusjon av rederiets brutto utbetalte lønn til visse grupper sjøfolk på de skip som inngår i ordningen.

Prosentatsene varierer for de ulike operasjonene skipene utfører:

- 9,3 prosent refusjon gis til brønnbåter og NIS-skip i petroleumsvirksomhet
- 12 prosent refusjon gis til lasteskip, passasjerskip og slepebåter utenfor petroleumsvirksomhet

For å vurdere hvorvidt et skip opererer i eller utenfor petroleumsvirksomhet legges det vekt på om oppdragsgiver er et oljeselskap og om oppdraget er tilknyttet konkrete installasjoner.

Det finnes to ulike varianter refusjonsordninger:

- Ordinær refusjonsordning
- Særskilt refusjonsordning for NIS skip

Både NIS og NOR-registrerte skip har anledning til å søke refusjon i Ordinær refusjonsordning.

For NOR-skip gis alle sjøfolk som oppfyller generelle krav støtte. For NIS-skip stilles det krav om at hele sikkerhetsbemanningen må være refusjonsberettiget før støtte utløses.

Den særskilte refusjonsordningen gjelder kun for skip i NIS. NIS-skip som søker her må oppfylle et krav om at minst 8 stillinger om bord innen kategoriene skipsfører, overstyrmann, maskinsjef, 1. maskinist, to voksne underordnede og to opplæringsstillinger må besettes av refusjonsberettigede.

Dersom skipets refusjonsbemanning er mindre enn 16 personer er det tilstrekkelig at et antall stillinger som tilsvarer halvparten av bemanningen er besatt med refusjonsberettigede sjøfolk som til enhver tid er ombord. Det er utarbeidet en fordelingsnøkkel for stillingsfordeling (sertifikatpliktige/ikke sertifikatpliktige stillinger) i disse tilfellene.

Det er stadig færre som benytter seg av både ordinær og særskilt refusjonsordning. Som sett over har mange skip i ordinær ordning gått over til nettolønn. Når det gjelder særskilt ordning er det færre og færre søkere på grunn av utflagging og opplag. Antallet støtteberettigede under denne ordningen er mer enn halvert siden 2003.

En tabellarisk oversikt over de fem ordningene presenteres i Tabell 3.1.

Tabell 3.1 *Oversikt over de ulike tilskuddsordningene*

	Nettolønn Skip i NOR	Nettolønn Passasjerskip utenriksfart NOR	Nettolønn Passasjerskip Bergen- Kirkenes	Refusjon ordinær	Refusjon særskilt
	Refunderer skattetrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift			Prosentvis refusjon av brutto utbetalt lønn	
Innført år	2003	2003	2008	1994	1994
Ordningen omfatter	Lasteskip, brønn- og slepebåt, passasjerskip og skip i petro- virksomhet registrert i NOR	Skip i helårs utenrikstrafik k med transport av passasjerer, gods og kjøretøy i betydelig omfang. Minimums- krav til rutelengde	Hurtigruten	Lasteskip, brønn- og slepebåt, passasjerskip og skip i petro- virksomhet registrert i NOR eller NIS	SKIP i NIS
Tilskudds- berettigede	Alle sjøfolk som oppfyller generelle kriterier	Besetnings- medlemmer spesifisert i skipets alarminstruks	Besetnings- medlemmer spesifisert i skipets sikkerhets- bemanning	NOR: Alle sjøfolk som oppfyller generelle kriterier NIS: Hele sikker- hetsbeman- ningen må være refusjons- berettigede	Minimums- krav om bemanning med skatte- plikt til Norge, fordelt på sertifikat- pliktige stillinger
Antall sjøfolk omfattet av ordningen	8659	1370	949	81	443
Krav om opplærings- stillinger	X	X	X	X	X
Totale utbetalinger i kroner	1 071 267 579	162 034 285	79 271 163	3 945 624	29 195 724

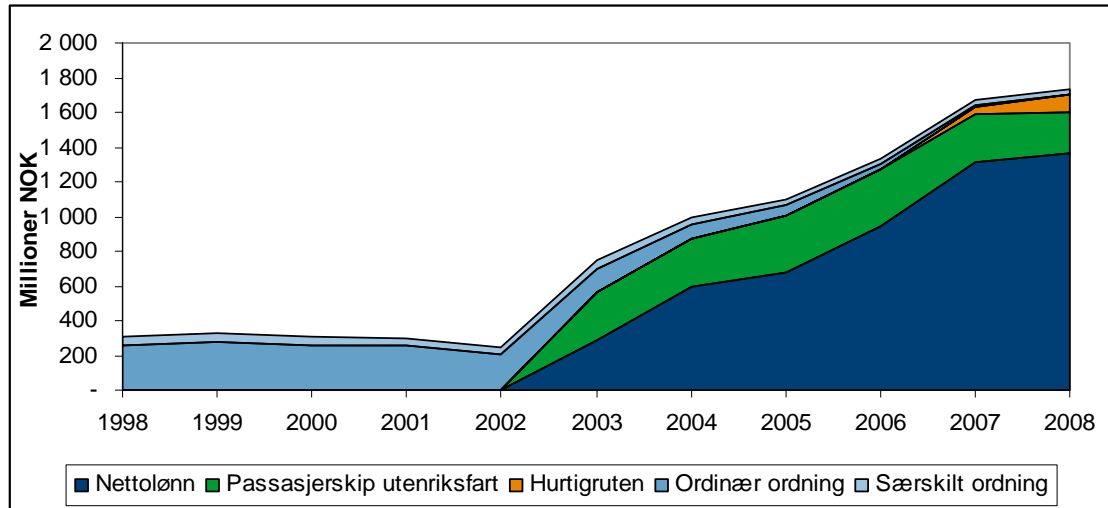
* Tallene er utbetalinger til og med femte termin 2009.

Kilde: Sjøfartsdirektoratet & Nærings- og handelsdepartementet

3.4 Sterk vekst i utbetaling og moderat vekst i antall sjøfolk omfattet av ordningen

Figur 3.1 nedenfor viser støtte til rederiene gjennom de ulike sysselsettingsordningene i perioden 1998-2009.

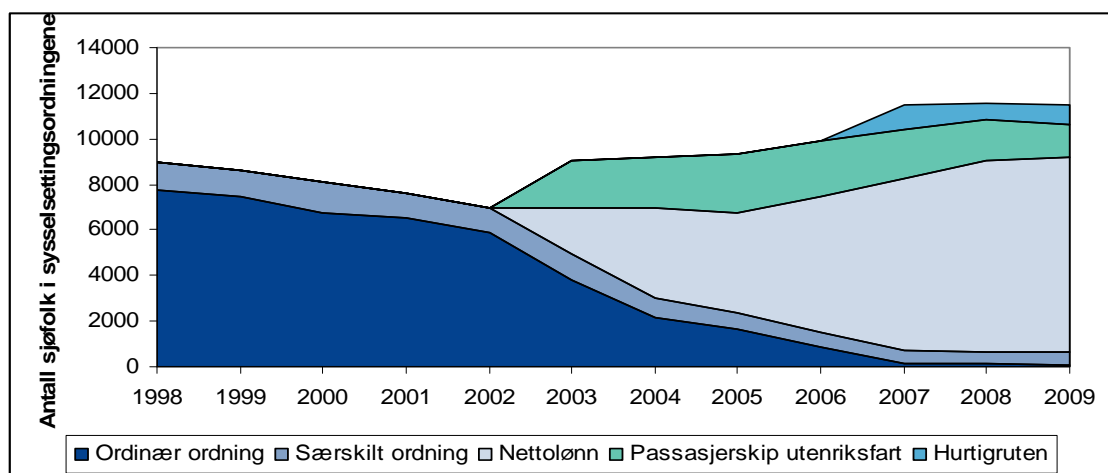
Figur 3.1 Støtte til rederiene gjennom de ulike sysselsettingsordningene



Kilde: Sjøfartsdirektoratet

Som det fremgår av figuren har det siden 2003 vært en markant økning i støtten. Som vi ser har utbetalingene over ordinær og særskilt ordning avtatt mens den har økt i de tre nettolønnsordningene. Vi ser den samme utviklingen med hensyn til antall sjøfolk under ordningen. Som det fremgår av Figur 3.2 ser vi imidlertid her en mer jevn utvikling med hensyn til vekst.

Figur 3.2 Antall personer omfattet av sysselsettingsordningene i perioden 2003-2009



Kilde: Sjøfartsdirektoratet

Også antall personer som er omfattet av sysselsettingsordningene har økt i perioden. I perioden 2003 til 2009 økte antallet med 26 prosent, fra om lag 9000 til om lag 11.500. Dette må ses i sammenheng med attilskuddsordningene er blitt utvidet til å omfatte nye grupper i samme periode.

For sjømannen har det i praksis ingen betydning om han eller hun går innunder nettolønns- eller refusjonsordning. For arbeidsgiver derimot vil det være en vesentlig forskjell. Dette er illustrert i eksemplene under.

Tabell 3.2 Refusjon

Arbeidstaker		Arbeidsgiver	
Bruttolønn	kr 350 000	Lønnskostnad	kr 350 000
Skatt/trygdeavgift	kr 75 000	Arbeidsgiveravgift	kr 49 350
		Refusjon (12%)	kr 42 000
Nettolønn	kr 275 000	Sum kostnad	kr 357 350

Tabell 3.3 Nettolønn

Arbeidstaker		Arbeidsgiver	
Bruttolønn	kr 350 000	Lønnskostnad	kr 350 000
Skatt/trygdeavgift	kr 75 000	Arbeidsgiveravgift	kr 49 350
		Refusjon (75 000+49350)	kr 124 350
Nettolønn	kr 275 000	Sum kostnad	kr 275000

Kilde: Wiig 2007

4 Hva ville skjedd om sysselsettingsordningene falt bort?

Vi vil i dette kapitlet drøfte mulige effekter av et eventuelt bortfall av sysselsettingsordningene. Analysene danner et bakteppe for vurderingene av hvorvidt ordningene kan sies å oppfylle målsetningene og om de er samfunnsøkonomisk lønnsomme, som vi kommer tilbake til i de neste kapitlene.

Gitt at utgangspunktet er en periode der en faktisk har hatt sysselsettingsordningene, og der aktørene har tilpasset seg dem, er det ikke trivielt å sannsynliggjøre empirisk hva som ville skje om ordningene falt bort. Slike kontrafaktiske vurderinger må derfor tolkes og håndteres med varsomhet. Bakgrunnsdata for vurderingen er en statisk regnskapsanalyse. I den illustrerer vi hvordan lønnsomheten (målt ved driftsmarginer) for de ulike fartøygruppene isolert sett ville påvirkes av et eventuelt bortfall av ordningene. I tillegg til regnskapsdata har vi supplert vurderingen med resultatene fra mer enn 40 intervjuer med ulike rederier og andre aktører i næringen. Konkurransesituasjon og lønnsomhet er ulik i ulike deler av sjøtransportnæringen, herunder utenriks sjøfart, slepebåter og forsyningsskip og innenriks sjøtransport. Vi drøfter derfor mulige konsekvenser av et bortfall av ordningen for de ulike delene av næringen for seg. Separat drøftes også mulige konsekvenser for Hurtigruten og Color Line.

Et bortfall av sysselsettingsordningene vil trolig også ha konsekvenser for rekruttering og kompetanseutvikling, og kan gjøre den norske flåten mindre. Dette beskrives nærmere til slutt i kapitlet.

Et bortfall av ordningene vil gi rederiene sterkere incentiver til å bytte ut mannskap for å redusere kostnader. Med sikte på å unngå for mye gjentakelser er denne effekten beskrevet grundig bare i avsnitt 4.2. Effektene vil imidlertid selvsagt også gjelde for rederier i de andre delene av næringen.

4.1 Hvordan gjennomføres regnskapsanalysene?

Vi vil i det følgende vise hvordan gjennomsnittlig driftsmargin for ulike næringer påvirkes av de ulike sysselsettingsordningene. Hensikten er å få bakgrunn for å vurdere hva som ville skjedd med konkurranseevnen, og dermed med bruken av norske sjøfolk, dersom nettolønnsordningen ikke hadde blitt innført. Denne analysen bruker vi til å gi et bilde på utviklingen om ordningene avskaffes. Uten ordningene ville lønnsomheten blitt lavere, og for en del selskaper, negativ. Bedrifter med vedvarende negativ lønnsomhet ville tappes for egenkapital og endt med nedleggelse og tap av arbeidsplasser. For å unngå en slik utvikling, måtte bedriftene tilpasset kostnadsnivået på andre måter, for eksempel ved å bytte ut det norske mannskapet med mannskap med lavere lønnskostnader.

Ideelt sett skulle analysene blitt gjennomført på bedriftsnivå basert på regnskapsdata for rederiene registrert hos Sjøfartsdirektoratet. Ettersom selskapsstrukturen er kompleks i mange rederier, med skip eid i et selskap, mannskap ansatt i et annet, osv., kunne dette imidlertid lett ført til villedende resultater.

Som en alternativ og forenklet tilnærming har vi derfor summert omsetning og driftsresultater for alle bedriftene (som om de var ett konsern) innenfor hver bransjekode, og beregnet driftsmarginen til hele bransjen med og uten tilskuddene fra nettolønnsordningene. Denne tilnærmingen gjør det umulig å vurdere sannsynligheten

for konkurs eller kostnadsreducerende tilpasninger i enkeltsselskaper, men vi mener at den likevel gir et bilde av nettolønnsordningens betydning for hvert av rederisegmentenes kostnadsnivå og konkurranseevne.

Analysen er som nevnt statistisk, i den forstand at vi ikke har tatt hensyn til at svakt eller negativt driftsresultat ville medført at selskapene hadde gjennomført tiltak for å bedre lønnsomheten. Redusert lønnsomhet hos rederiene vil imidlertid med all sannsynlighet medføre mottiltak. Rederiene har i utgangspunktet tre valg når lønnsomheten er svak:

1. Bytte ut norske sjøfolk med billigere utenlandsk arbeidskraft.
2. Nedskalere virksomheten med bedriftenes minst lønnsomme skip, noe som innebærer en generell reduksjon i antall sjøfolk.
3. Andre omstillinger i form av automatisering, kostnadskutt og rasjonalisering av driften.

Dersom rederier ville valgt 1) og 2) uten støtteordningene, har nettolønnsordningen på noen områder hatt tilsiktet effekt. Er det derimot slik at nettolønnsordningen har redusert rederienes behov for å gjennomføre omstillinger, har nettolønnsordningen hatt en negativ, konserverende effekt. Datagrunnlaget tillater ikke en vurdering av styrken i disse effektene, men vi kommer tilbake til en vurdering av ordningenes måloppnåelse nedenfor.

4.2 Bortfall av sysselsettingsordningen – potensielle konsekvenser for slepebåter og forsyningskip

4.2.1 Enkelte sentrale forhold ved næringen slepebåter og forsyningskip

Næringen ”slepebåter og forsyningskip langs norskekysten” omtales ofte som offshore-næringen eller offshore servicenæringen. Næringen har de senere årene opplevd sterk vekst i omsetning, sysselsetting og lønnsomhet. I perioden 2002-2007 økte omsetningen i næringen fra om lag 2,3 milliarder kroner til om lag 18 milliarder kroner. I samme periode steg sysselsetting i næringen fra 2800 til 7100.

Tabell 4.1 *Strukturstatistikk for slepebåter og forsyningskip*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bedrifter	124	122	140	166	182	200
Sysselsetting	2812	2989	4529	5149	6094	7145
Omsetning (mill. kr)	2305,4	2148,6	9784,9	12263,5	17069,2	18498,5
Lønnskostnader (mill. kr)	521,3	540,9	1888	2255,1	2948,7	2877,5
Lønnskostnader per sysselsatt (mill. kr)	0,417	0,420	0,416	0,437	0,483	0,402

Kilde: SSB Strukturstatistikk for sjøtransport. Spesialbestilling

Det var 200 bedrifter i næringen i 2007. Av disse mottok 28 støtte gjennom de ulike sysselsettingsordningene. Av næringens vel 7100 sysselsatte mottok om lag 5500 støtte gjennom ordningene. Resten av de sysselsatte arbeider altså på land eller i yrker og virksomhet som ikke er kvalifisert for støtte.

Den sterke veksten i omsetningen i næringen kan i hovedsak tilskrives økningen i internasjonal offshore-, lete- og produksjonsaktivitet i perioden. Norge har den nest største offshoreflåten i verden, etter USA. I den aktuelle perioden har oljeprisene steget

betydelig, og aktivitet og kostnadsnivå i petroleumsvirksomheten i Norge og andre land har økt vesentlig. Dette har de som er engasjert i slepebåt- og forsyningsskipsvirksomhet også hatt glede av.

Offshorenæringen har i økende grad orientert sin virksomhet mot eksport. Gjennom å betjene olje- og gasselskapene på norsk sokkel har rederiene opparbeidet en kompetanse som har vært attraktiv ved operasjoner i andre geografiske regioner. Erfaring fra dypt vann og i værharde områder har i noen grad vært unik for de norske aktørene. Konkurransen i offshoremarkedet har derfor i noen grad vært mer preget av konkurranse om kvalitet og kunnskap enn av pris.

I overkant av 60 prosent av norske sysselsatte i næringen er overordnede offiserer, og til tross for et relativt høyt lønnsnivå oppgir representanter for næringen at de vurderes å være internasjonalt konkurransedyktige.

I prekvalifisering til oppdrag rangeres ofte fartøy og rederi etter ulykkes- og skadefrekvens, og aktører med mye skader og ulykker blir ekskludert fra konkurransen. Bytte av mannskap kan i en overgangsperiode medføre økt fare for skader og ulykker i en innkjøringsperiode, og flere rederier vektlegger derfor stabilitet på dette området. Fokus på sikkerhet i kombinasjon med relativt unik og kvalifiserende kompetanse hos norske sjøfolk medfører at rederienes mulighet for å bytte ut mannskap med sikte på å redusere kostnader i noen grad er begrenset.

Noe av bakgrunnen for den sterke veksten i rater frem til 2008 var beskrankninger i kapasitet. På verdensbasis var det for få spesialiserte offshorefartøyer for å møte den sterkt økende etterspørselen. Økte rater ga bedret resultat – gjennomsnittlig driftsmargin for offshorerederiene var i perioden 2003-2008 på nær 30 prosent. God lønnsomhet har naturlig nok gitt rederiene incentiver til å styrke kapasiteten i form av flere skip. Dette, kombinert med lavere leteaktivitet, har i det siste bidratt til et kraftig fall i ratene⁸. Enkelte av rederiene, i alle fall de som opererer i markedet for korttidskontrakter, har derfor fått vesentlig redusert lønnsomhet mot slutten av perioden. Flere rederier har nå båter i opplag, og enkelte rederier viser til at ratenivået nå ikke dekker løpende kostnader til lønn og drivstoff. Det er grunn til å vente at rederiene søker å bedre lønnsomheten, blant annet ved å redusere lønnskostnadene. Enkelte rederier har derfor allerede valgt å flagge ut skipene og bytte ut mannskapet – Teekay er ett eksempel. En slik utflagging og skifte av deler av mannskapet tyder på at sysselsettingsordningene ikke fullt ut dekker merkostnaden ved å ha norsk underordnet mannskap, slik vist i Figur 2.11.

Enkelte av de markedene offshorefartøyene opererer i har proteksjonistiske trekk. Vertslandene forlanger ofte såkalt "localcontent" fra petroleumsvirksomheten, og offshorerederiene må derfor tilpasse seg ved å ansette sjøfolk fra landet⁹. Et eksempel er Brasil som forlanger at om lag 75 prosent av mannskapet skal være brasiliansk. Også på norsk sokkel har større operatører inntil nylig uttrykt ønsker om at deler av sikkerhetsmannskapet skulle snakke norsk¹⁰. Kravet om "localcontent" bidrar sammen med kostnadsforhold til at norske fartøyer opererer på utenlandske sokler med delvis utenlandsk mannskap, og kan i seg selv forklare en del av omstillingen i næringen når

⁸ Enkelte av de aktørene vi har intervjuet viste til at de i begynnelsen av 2008 kunne få dagrater på opp mot 2 million kroner, men at ratene nå har falt til 100 000 kroner.

⁹ Favorisering av nasjonale leverandører reduserer i noen grad behovet for sysselsettingsordninger, i alle fall nasjonalt.

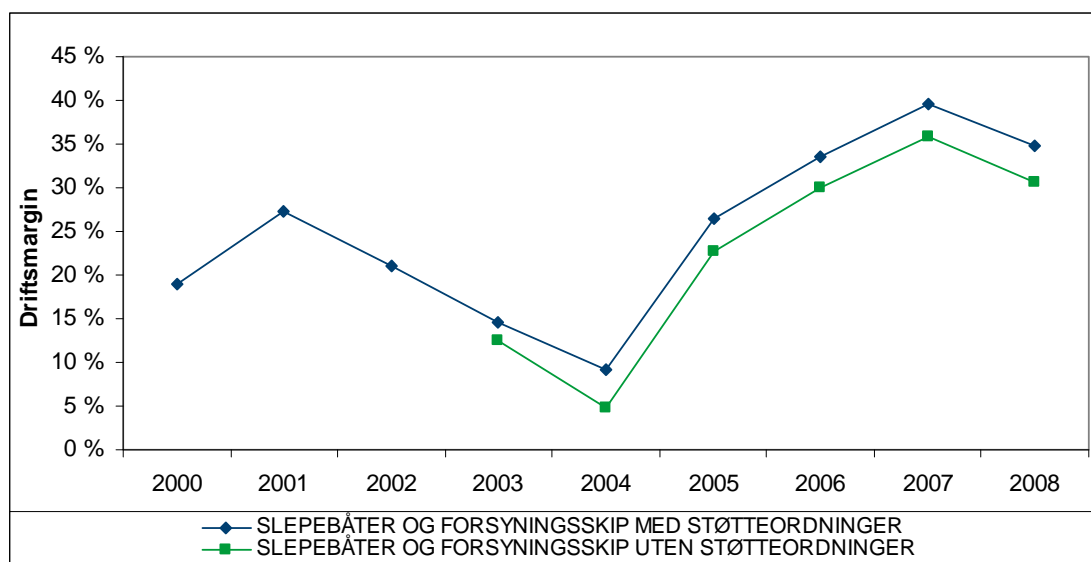
¹⁰ Dette bidro i noen grad til høyere rater enn ellers. Dette er imidlertid ikke et tema for dette prosjektet.

aktivitetsnivået i ulike land utvikler seg forskjellig. Den kompetansen som tidligere i stor grad har vært knyttet til norsk mannskap med erfaring fra norsk sokkel erverves altså i noen grad også nå av utenlandsk mannskap. Konkurransefortrinnet for norsk mannskap kan altså i noen grad bli utvannet ved operasjoner på andre lands sokler. På den annen side viser intervjuer med rederiene at de beholder nordmenn i mange av offisersstillingene, og da særlig høyere offiserer. Det kan således hevdes at norsk spesialisert kompetanse blir ytterligere styrket gjennom aktivitet på andre lands sokler.

4.2.2 Hvordan ville et bortfall av sysselsettingsordningene påvirke offshorerederiene?

Lønnsomheten i offshorenæringen var som nevnt meget god i perioden 2002-2007¹¹. Driftsmarginen har i denne perioden variert mellom rundt 10 prosent i 2004 og nærmere 40 prosent i 2007, jf. Figur 4.1.

Figur 4.1 Driftsmargin i slepebåter og forsyningskip med og uten nettolønn



Kilde: Sjøfartsdirektoratets detaljert data om utbetalinger & SSBStrukturstatistikk for Sjøtransport

Våre beregninger viser at driftsmarginen uten sysselsettingsordningene ville vært 5 prosentpoeng lavere enn den faktiske, altså om lag 25 prosent. I en situasjon med såpass høy lønnsomhet ville rederiene i næringen i gjennomsnitt ha mulighet til å akseptere redusert pris på oppdrag, og dermed også lønnsomhet, om konkurransen om oppdrag hadde vært hard. Perioden sett under ett synes det altså ikke som om sysselsettingsordningene har vært avgjørende for norske offshorerederiers konkurransevne.

I årene før nettolønnsordningen ble innført i 2003 var lønnsomheten lavere enn den har vært i perioden etter. Uten nettolønn ville rederiene knapt ha hatt positiv driftsmargin i 2004. Intervjuer med fag- og næringsorganisasjoner, Maritimt Forum og flere rederier viser at flere rederier i forkant av innføringen av ordningen "talte på knappene" med hensyn til utflagging. Om nettolønnsordningen ikke hadde blitt innført, er det derfor grunn til å vente at flere rederier hadde flagget ut fartøy og byttet ut mannskap. På den annen side kan det tenkes at tidlige markedssignaler om økt etterspørsel hadde bidratt til

¹¹ Næringen er svært kapitalintensiv, og høy driftsmargin er følgelig nødvendig for å betjene kapitalkostnader. Lønnsomhetsvurderingen må derfor ses i lys av dette.

en utsettelse av slike beslutninger. På denne bakgrunn er det vanskelig å fastslå hvor mange rederier som reelt sett hadde flyttet ut om ordningen ikke hadde blitt innført.

Alle representanter for offshorerederiene som vi har intervjuet sier imidlertid at de vil flagge ut skipene om nettolønnsordningen faller bort. Offshorerederiene har i dag 210 skip i ordningen. Vi antar som et maksimumsalternativ at alle disse skipene vil flagges ut om sysselsettingsordningen faller bort. Ved en utflagging svarer samtlige rederier at de da vil skifte ut alt underordnet norsk mannskap og beholde overordnet. Det kan selvsagt være grunn til å tro at rederiene på dette spørsmålet svarer strategisk og dermed overdriver effekten av et eventuelt bortfall. På den annen side bidrar den unisone tilbakemeldingen, samt at rederiene svarer at de vil beholde overordnet mannskap, til å gi utsagnene større troverdighet.

Å skifte ut underordnet mannskap og beholde offiserer og enkelte andre spesialiserte funksjoner kan delvis også forklares gjennom forskjeller i lønnsnivå. Som vist i Figur 2.11 er det større lønnsforskjeller i de lavere stillingskategorier enn i de høyere. Internasjonalt er det som nevnt mangel på høyt kvalifiserte offiserer og maskinister. Det er derfor grunn til å vente at rederiene ved et bortfall av nettolønnsordningen ville ha flagget ut skipene og byttet ut store deler av det norske underordnede mannskapet. Blant annet på grunn av vesentlig lavere lønnsomhet som følge av fall i ratene, men trolig også som en tilpasning til "localcontent"-krav i andre land, velger flere rederier i dag å flagge ut og skifte ut deler av mannskapet.

Underordnet mannskap utgjør ifølge Pensjonstrygden for sjøfolk 40 prosent av sysselsettingen innen næringen. Næringen har som nevnt 5500 ansatte innen ordningene. Som et *maksimumsalternativ* anslår vi derfor at 40 prosent av de ansatte over en periode på 1-4 år kan miste jobben om sysselsettingsordningene faller bort. Hvilke konsekvenser dette vil ha samfunnsøkonomisk drøftes nærmere i kapittel 5. Vi drøfter i avsnitt 5.7 effekten for kunnskapsutvikling og rekruttering til næringen.

4.3 Bortfall av sysselsettingsordningen – potensielle konsekvenser for fraktesfartøyene i innenlandsk sjøtransport

4.3.1 Enkelte sentrale karakteristika ved innenlandsk sjøtransport

Sjøtransportnæringen bestod i 2007 av 205 rederier, og er en sammensatt næring. Flåten består både av nye og eldre fartøyer, og selv om de nye er mer effektive med hensyn til drivstofforbruk og mannskap, klarer de eldre seg relativt godt i konkurransen som følge av lave kapitalkostnader. Flere av rederiene har imidlertid svak lønnsomhet, og i perioden 2002 til 2007 ble antall rederier i næringen redusert fra 249 til 205. Antall ansatte i næringen ble også redusert, fra 1241 til 1130.

Tabell 4.2 Strukturstatistikk for innenlands sjøtransport

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bedrifter	249	238	212	201	199	205
Sysselsetting	1241	1280	997	1042	984	1130
Omsetning (mill. kr)	1581,5	1945,2	1879,7	2073,2	2272,8	2570,1
Lønnskostnader (mill. kr)	390,3	437,9	379,5	416,3	419,7	2740,5
Lønnskostnader per sysselsatt (mill. kr)	0,314	0,342	0,380	0,399	0,426	0,449

Av tabellen ser vi imidlertid at omsetningen har økt vesentlig, mens sysselsettingen har gått ned. Omsetning per sysselsatt har altså økt betydelig i perioden, hvilket kan tyde på en viss effektivisering.

Av næringens vel 200 rederier fikk 65 tilskudd gjennom nettolønnsordningen i 2007. Disse rederiene hadde 3. kvartal 2009 i overkant av 170 skip i ordningen. I samme periode fikk rederiene støtte for 936 sjøfolk. Dette innebærer at 82 prosent av sysselsatte i næringen er omfattet av nettolønnsordningen. Vi antar at de resterende enten arbeider på små fartøy som ikke er omfattet av ordningen (under 100 bruttotonn), er administrativt ansatte eller ikke er en del av sikkerhetsbemanningen om bord.

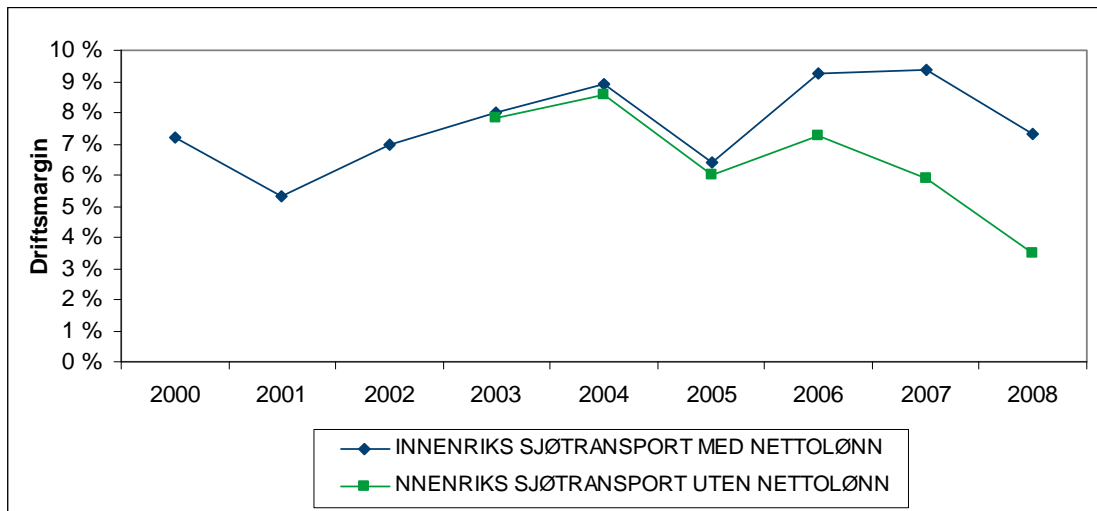
Sjøtransportnæringen preges i dag av relativt hard konkurranse. I tillegg er bruk av land- og skinnetransport også et alternativ i mange frakteoppdrag. Lønnsomhet etter skatt og finanskostnader er relativt svak og varierer relativt sterkt over tid. Econ Pöyry (2007) har vist at endringer i rammevilkår for næringen kan svekke aktørens konkurransevne vis-à-vis land- og skinnetransport.

4.3.2 Hvordan ville et bortfall av sysselsettingsordningene påvirke fraktestartøyene?

Driftsmarginen i innenriks sjøtransport har i perioden 2000-2008 ligget mellom 5 og 9 prosent, med et bunnivå i 2001 på 5 prosent, jf. Figur 4.2. Økt omsetning og bedret driftsmargin i perioden 2002 til 2008 henger trolig sammen med den økonomiske høykonjunkturen i Norge i store deler av perioden. Situasjonen har imidlertid endret seg betydelig i perioden etter finanskrisen fra 2008¹².

¹² Ifølge Fraktestartøyenes Rederiforening skyldes nedgang i driftsmargin i 2005 konkurranseforhold internt i næringen. Nedgangen kan altså ikke tilskrives sykliske forhold.

Figur 4.2 Driftsmargin for innenriks sjøtransport med og uten nettolønnsordning



Kilde: SSB

Om vi ser perioden under ett, er det imidlertid klart at lønnsomheten i næringen er relativt lav. Gjennomsnittlig driftsmargin i perioden 2003-2008 er 8 prosent. Uten nettolønnsordning ville gjennomsnittlig driftsmargin vært på 6 prosent i perioden, med et bunnpunkt i 2008 på 3 prosent. Om sysselsettingsordningene hadde falt bort er det altså grunn til å vente at rederiene i enda større grad ville søkt å bedre lønnsomheten, blant annet ved å redusere lønnskostnadene. Flere rederier har i intervjuer vist til at utflagging og bytte av underordnet mannskap ville være aktuelt.

Flere av rederiene er imidlertid relativt stedbundet og vektlegger at det ikke vil være aktuelt å bytte ut mannskapet. Om lag 1/3 av de rederiene vi har intervjuet ser redusert markedsandel og opphør av virksomhet som et vel så realistisk alternativ som utflagging. Mens offshore-rederier i stor grad enten kan bedre eller opprettholde lønnsomheten ved utflagging, er ikke dette et like åpenbart alternativ for en del av fraktfartøyene. Det kan derfor være grunn til å tro at enkelte av de mindre og mindre lønnsomme rederiene vil tape markedsandeler og avslutte virksomheten i denne næringen om ordningene falt bort. Selv med nettolønnsordning er imidlertid den gjennomsnittlige lønnsomheten moderat, hvilket indikerer at enkeltrederier har lav lønnsomhet også i dag.

Konkurransesituasjonen innen sjøtransport er som nevnt sterk, og marginene er pressede. For å redusere kostnader har flere rederier i dag allerede flagget ut og byttet ut deler av mannskapet. Intervjuer med rederiene viser at de i den situasjonen også bytter ut overordnet mannskap, særlig på mindre spesialiserte skip. I mange tilfeller beholdes kaptein og førstestyrmann, mens det øvrige mannskapet byttes ut. Ifølge beregninger vist i Figur 2.11 kan rederiene spare opp mot 2000 USD per mnd for hver overordnet og opp mot 4000 USD per underordnet som byttes ut.

Basert på intervjuene antar vi at et bortfall av sysselsettingsordningene ville medføre at 90 prosent av fartøyene vil bli flagget ut. Vi antar altså at om lag 160 fartøy som et maksimumsalternativ vil bli flagget ut. I den forbindelse antar vi at rederiene skifter ut alt underordnet mannskap og 50 prosent av overordnet mannskap. Ifølge pensjonstrygden for sjøfolk er det en jevn fordeling mellom overordnet og underordnet mannskap. Av næringens totalt 1100 ansatte vil det altså i følge Pensjonstrygden for sjømanns statistikk være om lag 550 underordnede. Vi legger da til grunn at om lag 500

underordnede og om lag 250 overordnede hadde mistet arbeidet om sysselsettingsordningene falt bort. Rederienes manøvreringsrom på området vil imidlertid i noen grad begrenses av at det internasjonalt er mangel på høyt kvalifisert og sertifisert sikkerhetspersonell.

4.4 Bortfall av sysselsettingsordningen – potensielle konsekvenser for utenriks sjøfart

4.4.1 Enkelte sentrale karakteristika ved utenriks sjøfart

Utenriks sjøfart er den av sjøtransportnæringene som har desidert høyest omsetning og flest rederier. Av en omsetning på 127 milliarder i sjøtransport i 2007 hadde rederiene i utenriks sjøfart en omsetning på nær 100 milliarder¹³. Også med hensyn til antall rederier er næringen stor – rundt halvparten av alle norske rederier er registrert innen utenriks sjøfart. Sett i forhold til omsetning har imidlertid næringen relativt få norske sysselsatte. Næringen har om lag 40 prosent av total norsk sysselsetting innen sjøtransport. Høy omsetning per norsk sysselsatt kan i hovedsak forklares med to forhold:

- Næringen er kapitalintensiv.
- Næringen har i stor grad flagget ut fartøyene og byttet ut underordnet mannskap med mannskap fra andre land. Disse fremkommer naturlig nok ikke i norsk statistikk over sysselsetting.

Til tross for utflagging er det fremdeles betydelig norsk sysselsetting i utenriks sjøfart, med de fleste i overordnede stillinger. Tall fra Pensjonstrygden for sjømenn viser at andelen overordnet personell på tank- og spesialskip, som utgjør en stor andel av skipene innen denne næringen, er på henholdsvis 62 og 64 prosent. Den høye andelen overordnet personell kan forklare de høye lønnskostnadene i næringen sammenlignet med andre skipsfartsnæringer. Tabell 4.3 viser at lønnskostnadene per sysselsatt var om lag 570 000 kroner i 2007, omtrent det samme som i 2002.

Tabell 4.3 *Struktur tall for utenrikssjøfart*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bedrifter	972	929	909	903	900	958
Sysselsetting	14 047	13 016	10016	9808	9647	10254
Omsetning (mill. kr)	84 445	86 814	91203	98159,1	94201,3	98841,7
Lønnskostnader (mill. kr)	8232,2	7468,7	5772,7	5662,3	5773,8	5828
Lønnskostnader per sysselsatt (mill)	0,565	0,539	0,576	0,577	0,598	0,568

Kilde: SSB

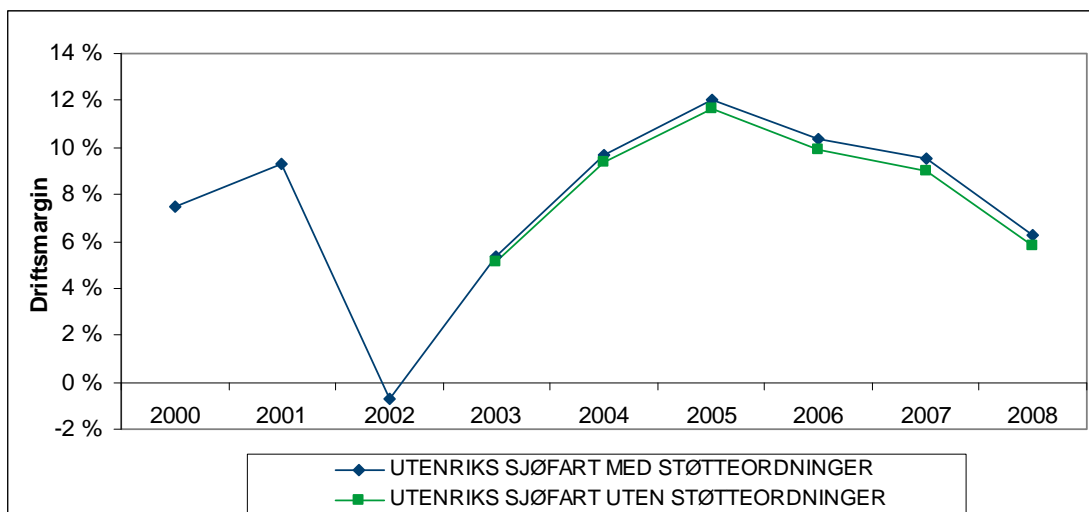
Samlet mottok rederier innen utenriks sjøfart støtte for 228 millioner kroner gjennom sysselsettingsordningene i 2007. Dette utgjør cirka 14 prosent av total støtte gjennom støtteordningene. 20 av næringens 958 rederier mottok støtte gjennom ordningen i 2007.

¹³ Enkelte av rederiene kategorisert innen utenriks sjøfart opererer innen offshore-markedet internasjonalt. Høy omsetning innen utenriks sjøfart inkluderer derfor deler av offshoreomsetningen.

4.4.2 Hvordan ville et bortfall av sysselsettingsordningene påvirke utenriks sjøfart?

Selv om støtten gjennom sysselsettingsordningen kan være avgjørende for de rederiene som mottar støtte, er støttenivået relativt lavt sett i forhold til samlet omsetning. Ordningens betydning for det samlede driftsresultatet i næringen er derfor relativt liten, jf. Figur 4.3.

Figur 4.3 Driftsmargin for utenrikssjøfart med og uten sysselsettingsordningen



Kilde: SSB

Som vi ser av figuren er det relativt stor variasjon i rederienes driftsmargin i perioden, med et gjennomsnitt på om lag 9 prosent.

Mange av rederiene innen utenriks sjøfart har allerede flagget ut og byttet ut betydelige deler av mannskapet. Intervjuer med rederiene i denne næringen tyder på at dersom sysselsettingsordningene falt bort, ville rederiene redusert bruken av underordnet norsk mannskap og norsk mannskap i opplæringsstillinger ytterligere.

Betydningen av et bortfall vil imidlertid være mindre for rederier i denne næringen enn for rederier i mange andre næringer. Flere rederier sier derfor at de ville ha fortsatt omtrent som før selv ved et bortfall, men at de ville ha tatt bort de opplæringsstillingene de er pålagt å ha gjennom støtte fra ordningene. Effekten i form av utflagging fra NIS er uklar, og vi har derfor ikke tallfestet dette.

Som et *maksimumsalternativ* antar vi at rederiene ved et bortfall av ordningene hadde skiftet ut om lag halvparten av de sjøfolkene som i dag er omfattet av ordningene, dvs. rundt 450 sjøfolk. I tråd med fordelingen mellom over- og underordnet i næringen antar vi at om lag 270 av disse er underordnet mannskap, mens de resterende er overordnet.

4.5 Bortfall av sysselsettingsordningene – potensielle konsekvenser for Color Line

Color Line er i dag Norges største og et av Europas ledende cruise- og fergerederier, med mer enn 4 millioner passasjerer hvert år. Omsetningen har i perioden 2005-2008 holdt seg relativt stabil på om lag 4,5 milliarder kroner. Driftskostnadene har imidlertid gått noe ned, hvilket medfører at driftsresultatet før avskrivninger for selskapet nominelt sett har bedret seg noe i perioden.

Tabell 4.4 *Resultatregnskap ColorGroup ASA2003-2008*

RESULTAT (i NOK mill.)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Driftsinntekter	3 816	3 944	4 682	4 585	4 762	4 568
Driftskostnader	2 963	3 151	3 740	3 726	4 003	3 550
EBITDA	853	793	942	859	759	1 018
Driftsresultat (EBIT)	457	353	378	298	296	616
Resultat før skatt	349	263	256	365	203	-136
Årsresultat	241	169	169	261	121	-184
Driftsmargin (EBIT i % av omsetning)	12,0 %	9,0 %	8,1 %	6,5 %	6,2 %	13,5 %
Nettolønn	105	119	168	279	265	238
Driftsmargin uten nettolønn	9,2 %	5,9 %	4,5 %	0,4 %	0,7 %	8,3 %
Differanse i driftsmargin	2,8 %	3,0 %	3,6 %	6,1 %	5,6 %	5,2 %
Antall ansatte	3065	3268	3827	3821	3967	2859
Lønnskostnader	1053	1102	1303	1296	1409	1141
Lønnskostnader per ansatt (i 1000 NOK)	344	337	340	339	355	399

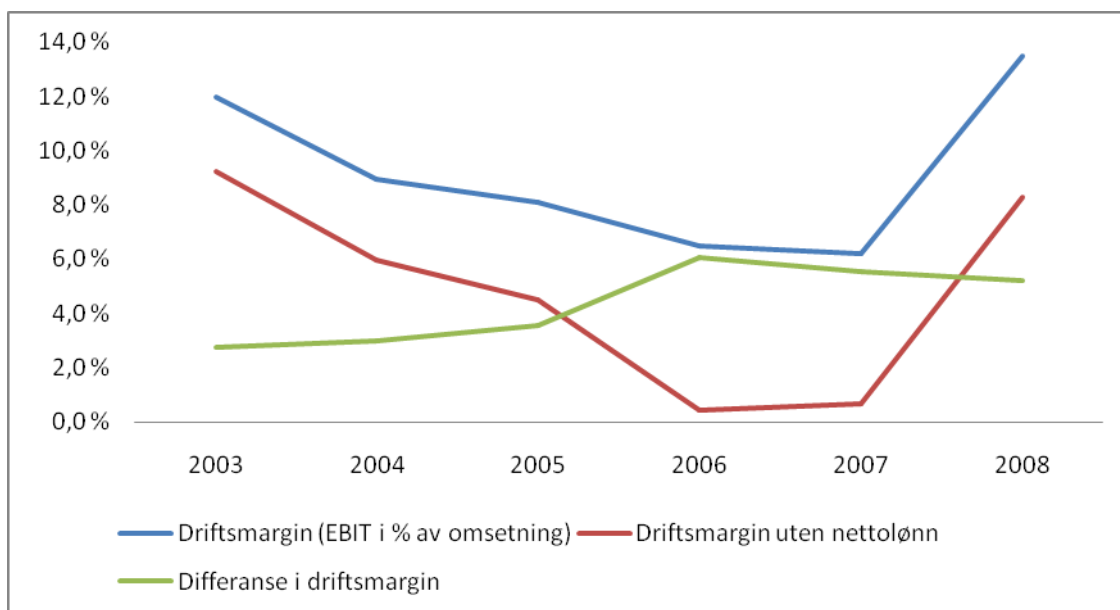
Kilde: Color Groups årsrapporter/Menon Business Economics

Color Line har de siste årene gjennomført en stor strategisk omlegging fra tradisjonell fergedrift til to rendyrkede flåtekonsepter. På Oslo-Kiel opereres verdens to største og dyreste cruiseferger, og på Larvik/Kristiansand-Hirtshals opereres to ropax-skip, som har større godskapasitet og hurtighet enn de tradisjonelle fergene. Satsingen på ropax-skip har ført til en vesentlig reduksjon i antall ansatte i selskapet, fra nesten 4000 i 2007 til litt under 3000 i 2008. Selskapet opererer fire internasjonale fergelinjer mellom sju havner i Norge, Tyskland, Danmark og Sverige. De samlede investeringene forbundet med flåtefornyelsen er ca 7,5 milliarder kroner.

Av selskapets 2800 ansatte er i overkant av 1300 omfattet av sysselsettingsordningen i 2009, og selskapet har i dag seks skip i ordningen. Støtte over nettolønnsordningen utgjorde de 5 første terminene i 2009 om lag 160 millioner kroner. Dette gjør Color Line til den enkeltmottakeren som får mest støtte gjennom sysselsettingsordningene. Antallet sjøfolk som får støtte gjennom ordningene har imidlertid gått vesentlig ned de senere år, blant annet som følge av de nevnte omstillingene. I 2004 fikk selskapet støtte for i overkant av 2200 ansatte. Reduksjonen i antall ansatte i sysselsettingsordningene har medført at støtte til rederiet gjennom nettolønnsordningen har gått ned med 30 prosent i perioden.

Den blå kurven i figuren nedenfor viser utviklingen i Color Lines samlede driftsmargin i perioden 1998-2008, mens den røde kurven illustrerer hvor stor driftsmarginen ville vært uten nettolønnsordningen. Uten ordningen ville driftsmarginen falt ned mot null i 2006 og 2007, for så å stige kraftig til 8 prosent i 2008, jf. Figur 4.4.

Figur 4.4 Driftsmargin i Color Line med og uten nettolønn



Den grønne kurven viser hvor mange prosentpoeng nettolønnen innebærer for Color Lines marginer. Figuren viser at driftsmarginen ville vært om lag 6 prosentpoeng lavere i 2006 og 2007 uten nettolønn. Disse to årene mottok Color Line henholdsvis 279 og 265 millioner kroner i nettolønn. I 2008 har nettolønnsutbetalingen vært vesentlig lavere, som følge av at antall sjøfolk i selskapet er redusert.

Color Line er i dag i direkte konkurranse med rederier som opererer under andre flagg og dermed tilhørende tariffier og støtteordninger. Den viktigste direkte konkurrenten er DFDS som er registrert i dansk internasjonalt skipsregister (DIS) og nyter godt av den danske nettolønnsordningen. Reelt sett er den danske ordningen mer sjenerøs enn den norske, og DFDS har følgelig bedre vilkår.

Basert på resultatene over og på intervjuer med selskapet er det grunn til å vente at selskapet hadde tilpasset seg et bortfall ved å flagge ut seks skip og erstatte norsk mannskap med mannskap fra andre europeiske land. Color Line fremhever i den forbindelse at også overordnet personell kan komme til å bli byttet ut. Selskapet viser til at også utenlandske offiserer er godt kvalifiserte, til en lavere kostnad. Tidligere utflagging av cruisebåter, herunder blant annet RCCL, har vist at også høyere offiserer på sikt har blitt byttet ut, og det er grunn til å vente at det samme kan skje i Color Line. Som et *maksimumsalternativ* legger vi derfor til grunn at Color Line bytter ut alt norsk mannskap som er omfattet av sysselsettingsordningene. Vi antar altså som et maksimumsalternativ at rundt 1300 sjøfolk mister arbeidet. Av de 1300 som i dag er omfattet av ordningen er om lag 700 underordnet, mens de resterende er overordnet.

4.6 Bortfall av sysselsettingsordningene – potensielle konsekvenser for Hurtigruten

Hurtigruten driver reiselivs- og transportvirksomhet i Norge og utlandet. Mest kjent er selskapet for å drive hurtigruteskipene fra Bergen til Kirkenes. Selskapet har imidlertid gjennom de senere årene også bygget opp betydelig virksomhet innen cruise, reiseliv og kollektivtrafikk. I denne evalueringen konsentrerer vi oss om driften av hurtigruteskipene. Hurtigruteskipene står for om lag halvparten av Hurtigrutegruppens driftsinntekter. Hurtigruten har daglige anløp til 34 havner på strekningen Bergen-Kirkenes.

Konsernets samlede flåte innen foretningsområdet er 13 skip, hvorav 11 er i daglige seilinger på strekningen, med 2 skip knyttet til cruisetrafikk.

Som det fremgår av Tabell 4.5 nedenfor hadde Hurtigruten i perioden 2006-2008 betydelige utfordringer med hensyn til lønnsomhet¹⁴.

Tabell 4.5 *Nøkkeltall i for Hurtigruten Group ASA 2004-2008*

	2008	2007	2006
Omsetning (i 1000 NOK)	3 026 484	2 828 335	2 580 070
Driftsmargin	-13,1%	-4,6%	-0,2%
Driftsmargin uten nettolønn	-16,3%	-6,2%	
Årsresultat	-397	-135	5
Antall ansatte	2120	2499	2394
Lønnskostnader per ansatt	470	316	396

Som det fremgår av tabellen hadde Hurtigruten en omsetning på om lag 3 milliarder i 2008, opp fra om lag 2,5 milliarder i 2006. Driftsmarginen har imidlertid blitt redusert fra -0,2 prosent i 2006 til -13,1 prosent i 2008. I 2008 var 650 av bedriftens 2120 ansatte omfattet av ordningene. Hurtigruten mottok nær 100 millioner kroner i støtte fra ordningene i 2008.

Hurtigruteskipene har seilt på strekningen mellom Bergen-Tromsø/Kirkenes/ Hammerfest siden 1880-tallet. Ved siden av inntekter generert gjennom turisme har Hurtigruten inntekter gjennom offentlige transportoppdrag. I 2009 utgjorde statens kjøp av transporttjenester på strekningen Bergen-Kirkenes 312 millioner kroner.

4.6.1 Hva vil skje med Hurtigruten om sysselsettingsordningene falt bort?

Hurtigruten har gjennom intervjuer gitt klart uttrykk for at et bortfall av sysselsettingsordningene ville medført at selskapet gikk konkurs. Selskapet er i dag såpass presset økonomisk at det ikke ville klare et inntektsbortfall som et slikt opphør ville medføre. Med utgangspunkt i Hurtigrutens regnskapstall har vi ingen grunn til å betvile selskapets påstand. Ved en eventuell fare for konkurs i Hurtigruten er det naturlig å tenke seg to ulike forløp:

1. Staten ønsker av distrikts- og samferdselspolitiske årsaker å redde Hurtigruten fra konkurs. Staten kan da øke prisen på det transportoppdraget Hurtigruten utfører for staten. Transportoppdraget må ut på anbud i EØS-området, men det er ikke utenkelig at Hurtigruten vinner dette oppdraget, slik de vant forrige anbudsrunde.
2. Staten ønsker ikke å øke prisen på transportoppdraget, og Hurtigruten går konkurs. Det er naturlig at andre aktører søker å overta Hurtigrutens markedsposisjon og forsøker å vinne anbud om statens transportoppdrag. I hvilken grad dagens ansatte i Hurtigruten vil få jobb hos de nye aktørene, er usikkert.

Med utgangspunkt i ovenstående mener vi det er svært vanskelig å fastslå hvilken effekt et bortfall av sysselsettingsordningen vil ha for sysselsetting i Hurtigruten. Vi antar at et

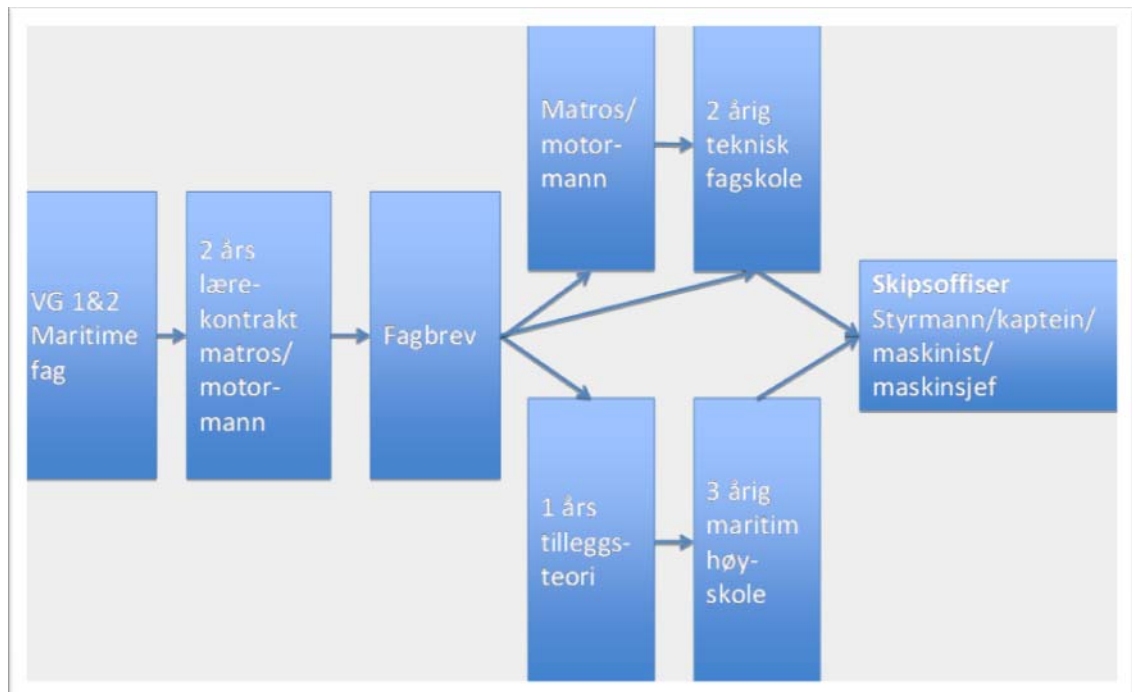
¹⁴ Vi viser i tabellen regnskapstall for selskapet knyttet til drift av Hurtigruteskipene. Selskapet Hurtigruten Group har betydelig høyere omsetning, men også morselskapet har utfordringer med hensyn til lønnsomhet.

bortfall av sysselsettingsordningen vil ha en negativ effekt på sysselsettingen, men vi har ikke grunnlag for å tallfeste konsekvensen i form av redusert sysselsetting. Når vi i kapitlene om de samfunnsøkonomiske effektene av sysselsettingsordningen viser til maksimalanslag for tap av arbeidsplasser, inkluderer dette anslaget altså ikke et eventuelt tap i Hurtigruten.

4.7 Bortfall av ordningene – effekt på rekruttering og kunnskapsutvikling

Både Norges Sjøoffisersforbund, Norges Maskinistforbund og Norges Sjømannsforbund fremhever at et bortfall av sysselsettingsordningene vil være uheldig i forhold til rekruttering til næringen. Argumentasjonen tar utgangspunkt i den vanlige karriereveien innen sjøtransport. Figur 4.5 nedenfor viser skjematisk hvordan et slikt forløp kan arte seg.

Figur 4.5 Vanlig karriere- og utdanningsforløp for sjøoffiserer



Kilde: Norges Sjøoffisersforbund

Selv om det skisserte forløpet over ifølge Norges sjøoffisersforbund er den til nå mest vanlige karriereveien, er det ikke den eneste veien. Gitt at man har studiekompetanse, kan man starte rett på 2-årig teknisk fagskole eller 3-årig maritim høyskole. Videre er det ikke gitt at en som starter på maritime fag vil ende opp som offiser. På grunn av frafall fra næringen og personlige preferanser ender de færreste av de som starter på maritim videregående utdanning opp som offiserer.

Tall fra Norges Sjøoffisersforbund viser at inntaket til maritime fag i 2009 var om lag 1400. Av disse var om lag 450 innen høyskole, mens de resterende var på videregående skole- eller fagskolenivå. Norges Sjøoffisersforbund fremhever imidlertid at det å starte som underordnet er for rederiene den foretrukne karriereveien. Alt annet likt vil rederiene velge en junioroffiser med praktisk erfaring fra skip foran en med kun høyskole- eller fagskoleutdanning.

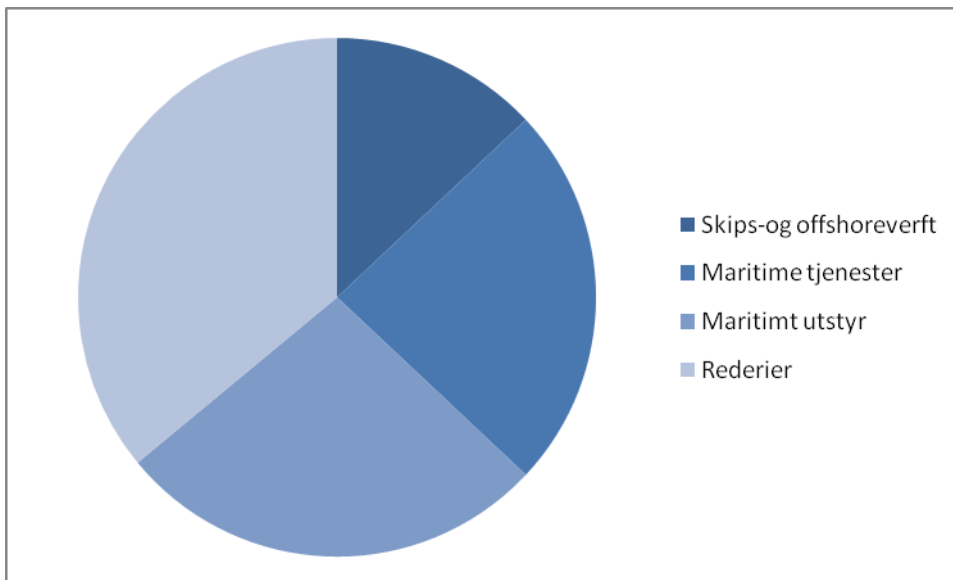
Et bortfall av sysselsettingsordningen vil som redegjort for i de foregående kapitler over tid bidra til at rederiene helt eller delvis vil erstatte norsk underordnet personell. Det kan således argumenteres for at inngangsporten for rekruttering til næringen blir redusert ved et eventuelt bortfall av sysselsettingsordningene. Det har imidlertid vist seg at opplæringsstillinger har blitt beholdt av rederier som nylig har flagget ut og byttet ut mannskap. Om målet er å sikre rekruttering til de kunnskapsintensive delene av næringen, kan det videre tenkes at en alternativ innretning av den offentlige støtten kan være vel så hensiktsmessig.

På den annen side kan det hevdes at et bortfall av ordningene vil øke usikkerheten blant ungdom om næringen har rammevilkår som gjør en karriere til sjøsattraktiv. Maritimt Forum hevder at sysselsettingsordningene har bidratt til å gjøre rammevilkårene for næringen mer stabile, hvilket igjen har bidratt til at det har vært enklere å rekruttere ungdom til næringen. Et bortfall av ordningen og en påfølgende oppsigelse av underordnet personell kan bidra til at næringen fremstår som en mer usikker arbeidsgiver for norsk ungdom og dermed bidra til å gjøre rekruttering til næringen vanskeligere. Dette argumentet er relevant, men det er usikkert hvor viktig det er for verdiskapingen i næringen over tid, og dermed hvor stor samfunnsøkonomisk betydning det har.

4.7.1 Vil et bortfall redusere leveransene fra den maritime klyngen?

Rederiene blir gjerne betraktet som kjernen den norske maritime klyngen. De øvrige delene av den klyngen er maritime tjenesteleverandører, maritime utstyrsleverandører, samt skips- og offshoreverft. Verdiskaping for de ulike delene av den maritime klyngen er fremstilt i Figur 4.6 nedenfor:

Figur 4.6 Verdiskaping i de maritime næringer fordelt på fire hovedgrupper



Kilde: NHD (2009)

SSBskryssløpsmatrise¹⁵ viser at rederiene kjøpte varer og tjenester til drift for til sammen 91 milliarder kroner i 2007, hvorav 23 milliarder var leveranser fra norske

¹⁵ SSBs kryssløpsmatrise viser på et aggregert nivå volumet av transaksjoner mellom bedrifter i ulike næringer.

leverandører. I tillegg til leveranser til drift leverer norske leverandører også varer og tjenester i forbindelse med investeringer, f. eks. i nye fartøyer. Norske offshorerederier hadde per 1. april 2009 88 skip i bestilling ved norske verft til en verdi av om lag 45 milliarder kroner (NHD, 2009). I tillegg skapes det etterspørsel av at skip bygget ved utenlandske verft kompletteres med norsk utstyr før de tas i bruk. Intervjuene både med verft, utstyrsleverandører og rederier tyder på at om lag 50 prosent av totalleveransen ved ferdigstilling av skip kommer fra ulike deler av den norske maritime klyngen. Hervik et al. (2007) viser i den anledning av hele 76 prosent av leveransene fra verftene i regionen blir levert til norske verft, mens 40 prosent av utstyrsleverandørens leveranser går til verftene.

Et bortfall av sysselsettingsordningen kan redusere leveransene fra den norske maritime klyngen. Vi viser imidlertid i kapittel 5.3 at leveransene i hovedsak er knyttet til at norske leverandører er konkurransedyktige. Videre er leveranseeffekten i stor grad knyttet til overordnet personell, en gruppe som i følge intervjuene i mindre grad vil bli rammet av et bortfall.

4.7.2 Sjøfolk og den maritime klyngen

Kunnskap utvikles og spres i et komplekst samspill innad i og mellom bedrifter og andre aktører i næringsmiljøer. Med maritim kompetanse tenker man først og fremst på sjømannskap – driftskompetanse på skip – selv om andre typer kompetanse også er viktig for næringen. Rederiene forsyner resten av det maritime miljøet med skipsfarts-kompetanse i form av sjøfolk og sjøoffiserer som går på land senere i karrieren. Strømmene av individer fra skolebenk og studiesteder, via drift om bord på skip og tilbake til landbaserte jobber kan beskrives som et *kompetansemessig økosystem*: Sjøfolk utdannes på maritime yrkesskoler, fagskoler og høyskoler og får lære- og kadettplasser på norske skip. Etter en del år på skip tar de med seg kompetansen til andre jobber, for eksempel verft, rederihovedkontorer, skipskonsulenter, sertifiserings-selskap, bank/forsikring, Losvesenet og Sjøfartsdirektoratet. På den måten tilfører de kunnskap og erfaringer som ellers ikke ville tilflytt det maritime miljøet.

For at økosystemet skal fungere kreves det at det faktisk er strømmer av sjøfolk og sjøoffiserer som velger å forlate skipene for å ta jobber i land. Disse behøver ikke nødvendigvis å være norske, men det er mindre sannsynlig at for eksempel portugisere og filippinere vil velge å bosette seg i Norge enn at nordmenn vil gjøre det. Det er vanskelig å si hvor mange personer det må dreie seg om per år for at det kompetansemessige økosystemet skal virke over tid.

4.7.3 Kritisk masse-problemet

Spørsmålet er om det eksisterer en *kritisk masse* for å opprettholde systemet. I en teknisk forstand dreier begrepet kritisk masse seg om at et fenomen må være av en viss størrelse for å kunne opprettholdes. Kritisk masse-begrepet er relevant i forhold til utdanning fordi det er store faste kostnader knyttet til utdanning; i kjøp av utstyr, i utdanning av lærere og i fagmiljøene på utdanningsinstitusjonene. Det betyr at hvis elev-/studentgrunnlaget blir for lavt, vil det ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i nytt utstyr og i lærere. Dermed blir det vanskelig å opprettholde fagmiljøer av kritisk størrelse. Det er imidlertid viktig å merke seg at kritisk masse kan ligge på svært forskjellig nivå på kort og lang sikt. På kort sikt er nivået for kritisk masse gitt av eksisterende organisering av maritim utdanning. Med 14 tekniske fagskoler og tre maritime høyskoler er det grunn til å stille spørsmål om omfanget av elever og studenter allerede har falt under kritisk nivå.

I den grad antallet studiesteder er for høyt til å kunne forsvares samfunnsøkonomisk, må problemet løses gjennom å redusere antall studiesteder. Hvis det kreves større grad av spesialisering mellom utdanningsinstitusjonene, vil det også bidra til å redusere kritisk masse. I motsatt retning trekker den teknologiske utviklingen. Fordi teknologien blir stadig mer avansert og spesialisert, vil det bli behov for større investeringer i utstyr, mer spesialiserte lærere og større fagmiljøer.

4.7.4 Markedssvikt - gratispassasjerproblemet i rekruttering av norske sjøkompetanse

Fordi den kanskje viktigste gevinsten av å utvikle norske sjøoffiserer er deres kompetansebidrag i landbaserte jobber, har rederiene begrensede incentiver til å finansiere kadett plasser; rederiene bærer kostnadene, men oppnår bare en liten del av gevinsten. Sagt på en annen måte er landbaserte maritime bedrifter og offentlige etater *gratispassasjerer* på opplæringen av sjøoffiserer. Dette er prinsipielt sett samme problem som man står overfor i hele utdanningssektoren og er en viktig årsak til at utdanning normalt finansieres av det offentlige.

Utfordringene i kompetansesystemet henger sammen. For få år siden var fallende søkertall til maritime studier og manglende opplærings- og kadett plasser et stort problem. Denne rapporten har sannsynliggjort at nettolønns- og refusjonsordningene, gjennom Stiftelsen Norsk maritim kompetanse, har ført til vekst i utdanningssystemet og i opplæringsstillinger om bord. Uten en løsning på rederienes gratispassasjerproblem kan det bli vanskelig for nyutdannede å få kadett plasser og sertifikater. Det vil trolig føre til økt frafall både under og etter studier. Hvis det vedvarer, vil det også svekke rekrutteringsgrunnlaget til tekniske fagskoler og høyskoler, fordi karrieremulighetene i næringen blir mer usikre. Dette vil på sin side svekke muligheten til å oppnå kritisk masse på utdanningsstedene og føre til forvitring eller nedskalering av disse. På lengre sikt vil dette føre til et fall i antall sjøfolk som er tilgjengelige for verft, designselskaper, utstudsprodusenter, sjøforsikringselskaper og classeselskaper. At dette vil svekke det maritime næringsmiljøet i Norge er åpenbart, men hvor mye, og hvor stort det samfunnsøkonomiske tapet i tilfelle vil bli, er umulig å anslå.

Spørsmålet er hva slags grep som er best egnet til å løse gratispassasjerproblemet. Nettolønn og refusjonsordninger for sjøoffiserer er virkemidler som åpenbart gjør det mer attraktivt å rekruttere norske lærlinger og kadetter, men det er samtidig viktig å påpeke at mer direkte ordninger med økonomisk støtte til lære plasser, kadett plasser og junioroffiser trolig kan rette opp markedssvikten like effektivt – og langt billigere.

4.8 Kan redusert norsk flåte redusere vår internasjonale innflytelse?

En avvikling av ordningen vil føre til utflagging fra NOR-registeret til EU- eller andre registre med nettolønnsordninger og/eller som tillater bemanning med internasjonalt hyrenivå. Dette vil ventelig føre til en betydelig reduksjon i handelsflåte under norsk flagg.

Stor flåte under nasjonalt flagg kan ha betydning i for norsk innflytelse og gjennomslag i internasjonal sammenheng. Dette gjelder f. eks. i FNs sjøfartsorganisasjon IMO der tonnasje teller når regelverk vedrørende sikkerhet og miljøkrav skal utformes og i verksettes. Likeledes medfører en stor norsk maritim sektor, herunder flåtestørrelsen, at vi er en interessant samarbeidspartner for EU på det maritime området, ifølge Nærings- og handelsdepartementet.

Dessuten gir en stor flåte under norsk flagg grunnlaget for å opprettholde kapasitet og faglig tyngde og bredde i sjøfartsadministrasjonen, som er viktig også for å oppnå gjennomslag for norske synspunkter internasjonalt. Redusert norsk sysselsetting kan således redusere internasjonalt gjennomslag på sjøfartsområdet. Den samfunnsøkonomiske betydningen av dette er imidlertid umulig å anslå, og vi har heller ikke vurdert om det finnes andre, mer direkte virkemidler som kan gi samme effekt.

4.9 Vil redusert sysselsetting øke sentraliseringen?

Salvanes et al. (2009) viser at masseoppsigelser og bedriftsnedleggelse øker de oppsagtes flyttetilbøyelighet. 3,9 prosent av de oppsagte har flyttet etter ett år, mens tilsvarende tall for kontrollgruppen er 2,9 prosent. Etter 5 år har 10,3 prosent av de oppsagte flyttet, mens tilsvarende tall for kontrollgruppen er 9,1 prosent. Sammenlignet med kontrollgruppen flytter oppsagte i større grad til sentrale strøk, og flyttetilbøyeligheten øker jo høyere utdannelse den oppsagte har. Flytting til mer sentrale strøk henger imidlertid sammen med en positiv inntektsutvikling for de som flytter.

5 Oppnås målene med sysselsettingsordningen?

Målsettingene med sysselsettingsordningene er flere:

- Bidra til rekruttering av norske sjøfolk
- Bidra til å sikre kompetansen til norske sjøfolk
- Bidra til den maritime klyngens konkurransevne

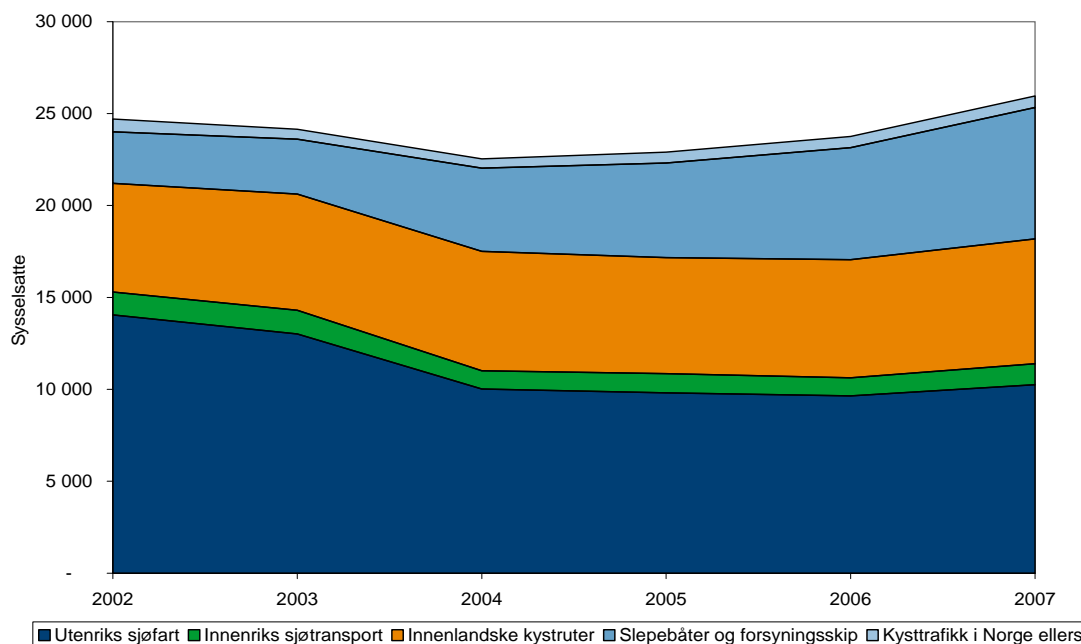
Vi drøfter i dette kapitlet, med bakgrunn i omtalen foran, i hvilken grad sysselsettingsordningene oppfyller disse målsettingene.

5.1 Nå målene om rekruttering av norske sjøfolk?

Spørsmålet om hvilken effekt sysselsettingsordningene har hatt for rekrutteringen av norske sjøfolk henger sammen med hvordan sysselsettingen i næringen har endret seg i den aktuelle perioden.

Som det fremgår av Figur 5.1 nedenfor har det i perioden 2003-2007 vært en viss vekst i antall sjøfolk i Norge. I perioden 2003 til 2007 steg sysselsettingen fra om lag 24 000 til om lag 26 000, etter at sysselsettingen først gikk ned fra 2003 til 2004.

Figur 5.1 Antall sjøfolk i Norge fordelt på næringer



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Spesialbestilling

Sysselsettingsveksten har ikke vært like sterk i alle næringer. Veksten i sysselsetting har siden innføringen av nettolønnsordningen i 2003 vært relativt sterk i næringer som har vært omfattet av denne ordningen. Nettolønnsordningene gir som vist i kapittel 2 mer kompensasjon enn de to refusjonsordningene.

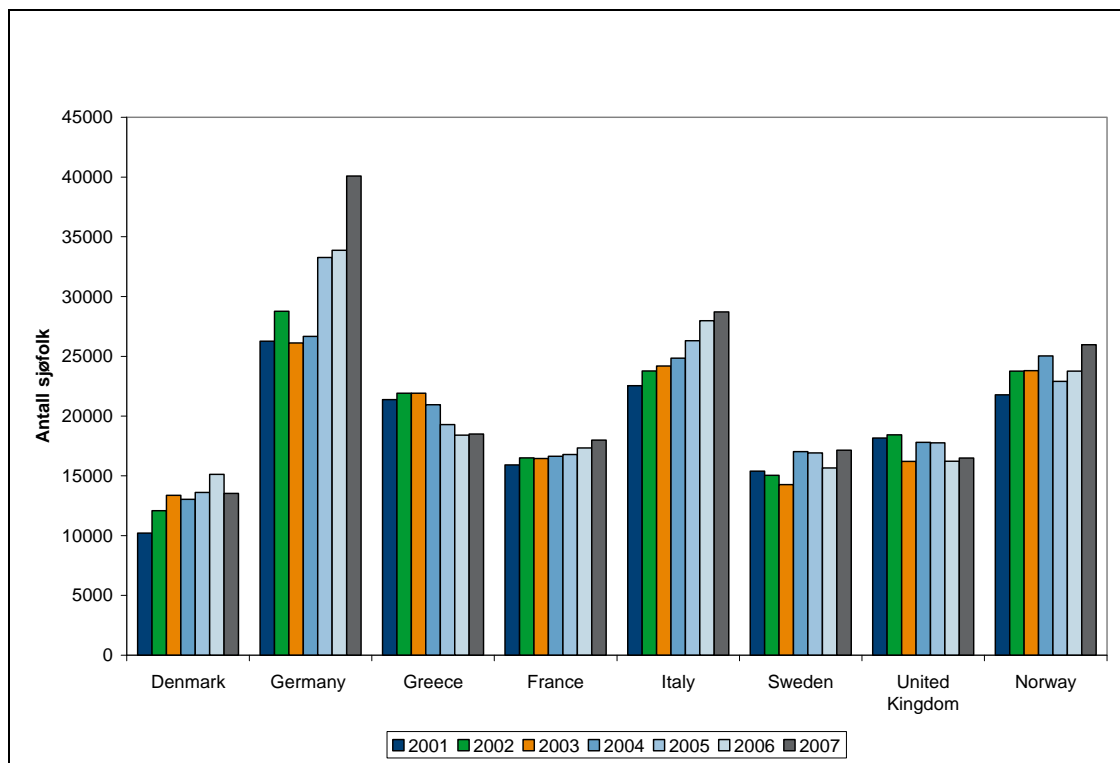
Det er primært sysselsettingen i næringen slepebåter og forsyningskip som har vokst, fra om lag 3000 til om lag 7000 i perioden 2003-2007. Næringer som ikke er omfattet av nettolønnsordningen har derimot opplevd en reduksjon i sysselsettingen. Utenriks sjøfart, som altså i hovedsak får støtte gjennom refusjonsordningene, har opplevd en

reduksjon i sysselsettingen fra om lag 14 000 til om lag 10 000 i perioden. Den relativt bedre utviklingen for næringer som omfattes av nettolønnsordningen enn for andre næringer, kan tale for at nettolønnsordningen har virket positivt med hensyn til sysselsetting.

På den annen side kan det innvendes at hele sysselsettingsveksten i perioden har vært drevet av boomen innen offshoremarkedet. Slepebåter og forsyningskip opplevde i perioden sterk vekst i omsetning og aktivitet. Det er således mye som tyder på at veksten i sysselsettingen snarere skyldes markedsforhold enn styrking av sysselsettingsordningene. At veksten i sysselsetting innen slepebåter og forsyningskip først oppstod 1-2 år etter at nettolønnsordningen ble innført er en indikasjon på dette.

Veksten i sysselsettingen er ikke unik for Norge, men omtrent den samme i sammenlignbare europeiske land, jf. Figur 5.2.¹⁶

Figur 5.2 Utvikling i sysselsetting i utvalgte europeiske land



Kilde: Eurostat

I gjennomsnitt var veksten i sysselsetting blant landene i figuren over på 17 prosent i perioden 2001-2007. Veksten i Norge var i samme periode på 19 prosent. Videre kan en ikke spore en særnorsk sterk vekst i sysselsettingen etter at nettolønnsordningene ble innført i 2002/2003. Veksten i norsk sysselsetting må derfor snarere forklares med markedsforhold enn med endringen i sysselsettingsordningene.

Den faktiske utviklingen i sysselsettingen gir bare i begrenset grad grunnlag for å konkludere i forhold til effekten av sysselsettingsordningene på rekrutteringen. Vi kjenner ikke til hvordan sysselsettingsutviklingen kontrafaktisk ville vært, dvs. om

¹⁶ Generelt er internasjonal statistikk på sjøfartsområdet mangelfull på enkelte områder. Det er blant annet slik at flere land ikke har rapportert endringer fra et år til et annet. I andre tilfeller synes veksttakten å være mistenkelig jevn. Disse svakhetene har bidratt til at vi blant annet har valgt å ta Nederland ut av sammenligningen.

sysselsettingsordningene ikke hadde vært innført eller ble avskaffet i dag. Vi drøftet i kapittel 4 mulige konsekvenser for sysselsettingen dersom ordningene ble avskaffet i dag. En oppsummering av disse virkningene er gjengitt i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Anslag på maksimalt antall sjøfolk som ville miste arbeidet om sysselsettingsordningene falt bort

	Underordnet	Overordnet
Slepefartøy og forsyningskip	2300	
Utenriks sjøfart	270	180
Innenriks sjøtransport	500	250
Passasjerskip (Color Line)*	700	600
Sum	3770	1030

* Det er som nevnt foran ikke anslått potensielle konsekvenser for de ansatte i Hurtigruten.

Som det fremgår av tabell 5.1, anslår vi altså som et *maksimumsalternativ* at om lag 3800 sjøfolk i underordnede stillinger vil minste arbeidet, mens tilsvarende tall for overordnede er i overkant av 1000.

Vi anslår altså at dersom sysselsettingsordningene falt bort, ville maksimalt 4800 ansatte etter hvert miste arbeidet. Dette tilsvarer nesten halvparten av det totale antallet sjøfolk som mottar støtte gjennom ordningene, og omtrent 20 prosent av den samlede sysselsettingen i næringen. Ordningene har slik sett en klar positiv effekt på sysselsettingen.

Virkningene på sysselsettingen er som påpekt i kapittel 4 primært relatert til underordnede stillinger. Imidlertid tyder intervjuer med rederiene på at de også vil vurdere å skifte ut norsk overordnet mannskap. Med bakgrunn i vurderingene gjort i kapittel 4 er det grunn til å tro at en innen næringene innenlandsk sjøtransport og utenriks sjøfart ville fått en utvikling i sysselsetting av norsk personell som tilsvarer den utviklingen vi har sett i NIS-registrerte skip og norske skip under bekvemmelighetsflagg. Med hensyn til offshore-næringen er det derimot grunn til å tro at norske offiserers relativt unike kompetanse bidrar til at disse vil være attraktive selv ved et bortfall av sysselsettingsordningene. Rederiforbundet uttrykker i denne sammenhengen tro på fortsatt vekst i det internasjonale offshore-markedet, og at norske aktører vil opprettholde en ledende posisjon i dette markedet også fremover.

Med bakgrunn i ovenstående antar vi at sysselsettingsordningene primært bidrar til å sikre fortsatt norsk sysselsetting av mindre spesialisert kompetanse. Også personer i overordnede stillinger kan bli rammet, særlig i mindre spesialiserte funksjoner innen de mer typiske transportnæringene innenlands sjøtransport og utenriks sjøfart. Med hensyn til mer spesialiserte funksjoner ønsker rederiene å beholde nordmenn. Innen disse stillingskategorier har rederiene også mindre manøvreringsrom ettersom det internasjonalt er mangel på sertifisert personell med tilstrekkelig erfaring innen disse stillingskategoriene, samt at kostnadsbesparelsene er relativt sett mindre.

Som påpekt i avsnitt 4.7 er det å starte som underordnet den tradisjonelle karriereveien innen sjøfart. Om sysselsettingsordningen faller bort kan en således bidra til å svekke den til nå mest brukte "inngangsporten" til næringen. Med mindre man finner en alternativ rekrutterings- og opplæringsvei kan et bortfall av sysselsettingsordningene på sikt svekke rekrutteringen til næringen, herunder også rekruttering til overordnede stillinger.

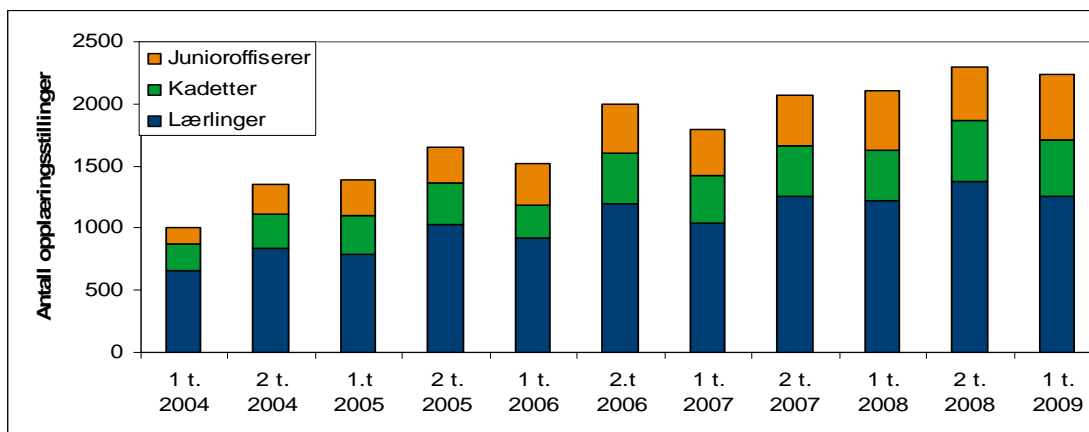
5.2 Nå målene om kompetanseheving?

En sentral målsetning ved innføring av nettolønnsordningen i 2003 var at ordningen skulle bidra til kompetanseheving blant norske sjøfolk og derigjennom styrke rekruttering av personer med kvalifikasjonssertifikater i næringen.

Ved innføring av nettolønnsordningene i 2002/2003 ble det vedtatt at rederiene skulle betale en avgift på 500 kroner per termin for sjøfolk omfattet av ordningen. Pengene innbetales til Stiftelsen Norsk maritim kompetanse, som har som formål å styrke norske sjømenns kompetanse gjennom utdanning og opplæringsstillinger. I tillegg til pengebeløp ble det også stilt krav om at rederiene skulle ha opplæringsstillinger om bord, slik at nyrekruttering til næringen ville være mulig.

Siden 1. kvartal 2004 har antall opplæringsstillinger om bord i skipene blitt doblet. Det har vært vekst i alle grupper. I antall har veksten på 600 stillinger vært sterkest innen gruppen lærlinger. Relativt har imidlertid veksten vært sterkest for junioroffiserer, som har økt fra i overkant av 100 til i overkant av 500 i perioden.

Figur 5.3 Utvikling i antall opplæringsstillinger i perioden 2004-2009



Kilde: Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse

Intervjuer med rederier og fag- og næringsorganisasjoner viser at det i særlig grad er kompetansen hos norske offiserer og maskinister som gjør norske rederier konkurransedyktige for internasjonale oppdrag. En styrking av faktorer som gjør oss internasjonalt konkurransedyktig synes fornuftig med sikte på å øke verdiskapingen i næringen, samt å gjøre oss mindre sårbare for den forventede utflatingen av aktiviteten i petroleumsnæringen på norsk sokkel.

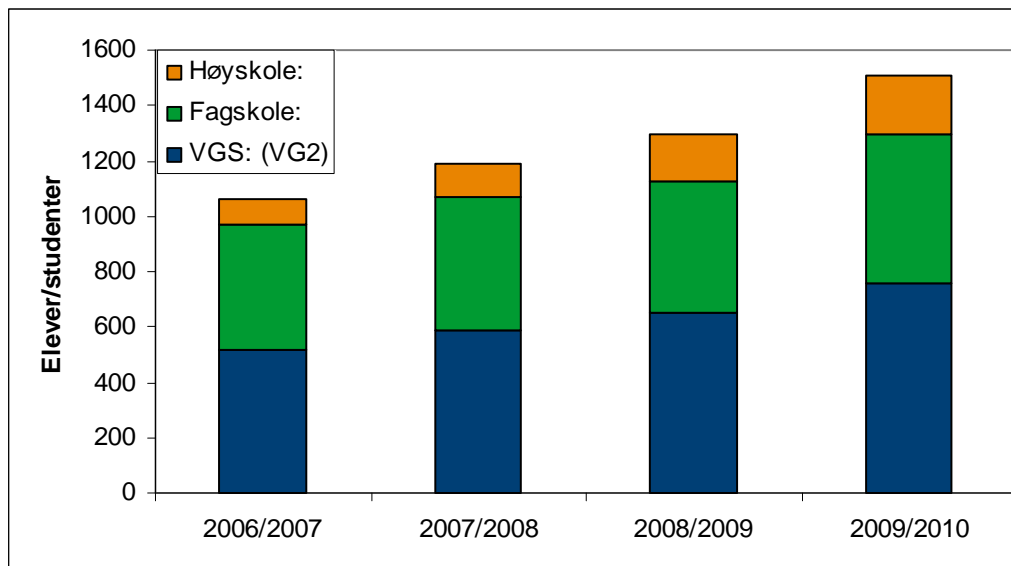
Bedrifter investerer ofte mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt i ansattes kunnskapsutvikling. Bakgrunnen for dette er blant annet kostnaden ved opplæringen kombinert med risikoen for at den det investeres i forsvinner over til konkurrenten etter endt opplæring. Resultatet er at det investeres mindre i kunnskapsutvikling enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. For å bidra til at bedriftene internaliserer slike eksterne virkninger av kompetanseutvikling finnes mange offentlig finansierte støtteordninger, de fleste forvaltet gjennom Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd. Slik sett er ordningen med støtte til og krav om opplæringsstillinger et tiltak som føyer seg inn i rekken, selv om ordningen er knyttet til en bestemt næring.

Ved siden av satsingen på opplæringsstillinger har Stiftelsen norsk maritim kompetanse finansiert satsing på økt rekruttering til maritime utdanninger. Stiftelsen har finansiert rekrutteringskampanjen "Ikke for alle – en utdanning du kommer langt med". Rekrutteringskampanjen, som har vært drevet av Maritimt Forum, hadde som hensikt å

reversere lavere rekruttering til maritim utdanning på videregående-, fagskole- og høyskolenivå.

Inntakene til maritime fag har økt fra i overkant av 1100 personer i 2006 til i overkant av 1500 i 2009/2010, jf. Figur 5.4. Dette tyder på at satsingen har virket.

Figur 5.4 *Inntak til maritime utdanninger i perioden 2006-2010*



Kilde: Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse

Noe av veksten i inntaket til maritime utdanninger kan imidlertid også forklares med den sterke veksten i skipsfartsmarkedene de siste årene. Muligheten for å få seg en relativt godt betalt jobb i deler av næringen har vært god i perioden. På den annen side var hele arbeidsmarkedet i Norge godt i perioden 2005-2008, noe som førte til hard rekrutteringskonkurransen mellom ulike næringer. Det er derfor grunn til å tro at strategisk satsing gjennom programmet også har bidratt positivt. At veksten fortsetter inn i 2009/2010 tyder på at det er noe mer enn markedsforhold som forklarer veksten.

Selv om det er uklart hvor mye av økningen som skyldes markedsforhold, mener vi at sysselsettingsordningene bidrar til at målsettinger om kompetanseutvikling blir nådd. Dersom bestemmelsene om rederienes egenfinansiering av kompetanseheving ikke hadde blitt innført som en del av nettolønnsordningen, er det grunn til å tro at kompetanseutviklingen hadde vært svakere i næringen.

5.3 Bidrag til leveranser og kompetanse i den norske maritime næringsklyngen

Vi vil i dette avsnittet drøfte i hvilken grad sysselsettingsordningene styrker kompetansen og konkurransevnen i den norske maritime næringsklyngen, gjennom å bidra til økt rekruttering. Spørsmålet er altså om den positive effekten på rekruttering kan ha positive ringvirkninger for den maritime klyngen. Disse ringvirkningene kan i hovedsak deles inn i to kategorier:

- Leveranseeffekter
- Kompetanseeffekter

Leveranseeffektene tar utgangspunkt i at det er en positiv sammenheng mellom sysselsetting i sjøtransportnæringene og øvrige deler av den maritime klyngen. Intervjuer med aktører i næringen viser at det ofte er tett kontakt mellom sjøfolk og

rederikontor i forbindelse med innkjøp, produktutvikling og investeringer. Rederiene viser videre til at norsk mannskap ofte foretrekker norsk utstyr, både fordi det er det de er vant med, samt at de på flere felter regnes for å være internasjonalt ledende. Intervjuer med verft, utstysleverandører og rederier viser at det er en positiv effekt mellom sysselsetting av norske sjøfolk og leveranser til sjøtransportnæringen. Intervjuene tyder imidlertid på at det i særlig grad er høyere offiserer, maskinister og landbasert ledelse som er i dialog med norske leverandører. Vi har konkludert med at sysselsettingen til overordnet personell i mindre grad enn underordnedes er avhengig av sysselsettingsordningene. *Det er således grunn til å vente at leveranser fra den norske maritime klyngen i stor grad ville fortsette selv om sysselsettingsordningene falt bort.*

Det er videre grunn til å vente at norske leveranser til rederiene i stor grad bunner i at leverandørene er internasjonalt konkurransedyktige, og at de vil fortsette å være det selv om sysselsettingen av underordnet personell ville blitt redusert som følge av et eventuelt bortfall av ordningene. Vi kan derfor ikke se at ordningen slik den er utformet i dag, har sterk positiv effekt på leveransene fra den maritime klyngen. Dette bildet kan imidlertid endre seg om et bortfall av sysselsettingsordningen på lang sikt bidrar til at rekrutteringen også til overordnede stillinger blir svakere, jf. diskusjonen i avsnitt 4.7.

Kompetanseeffektene tar utgangspunkt i at det for den maritime klyngen er viktig å få tilført personer med praktisk sjømannskompetanse. Ettersom sjøfolkene ”vet hvor skoen trykker” kan tilgang til deres kompetanse bidra til å gjøre leverandørbedriftenes varer og tjenester mer tilpasset rederienes behov. På enkelte felter har norske leverandører utviklet varer og tjenester som er internasjonalt ledende, og i enkelte tilfeller kan dette i noen grad tilskrives at de har ansatte med relevant kompetanse. Hvilken betydning den praktiske kompetansen har for denne innovasjonen er vanskelig å måle. Intervjuene tyder imidlertid på at denne effekten er til stede. Som et illustrativt case for hvordan slike kompetanseeffekter kan oppstå, og hvilket potensial de kan ha, har vi tatt utgangspunkt i selskapet OptiMarin:

Boks 5.1 Case: OptiMarin

OptiMarin opererer innen det raskt voksende markedet for rensing av ballastvann fra skip. Ballastvann fører med seg mikroorganismer og dyrearter inn i nye havområder hvor de opprinnelig ikke hører til. Dette utgjør en fare for stabiliteten i lokale marine økosystem.

Grunnlaget for OptiMarins virksomhet ble lagt i en garasje på Tasta i Stavanger. Der utviklet Halvor Nilsen en prototype på et renseanlegg for ballastvann basert på en kombinasjon av UV-stråling og filtrering. Dette prinsippet ligger i dag bak OptiMarins patenterte rensesystem, *The OptiMarin Ballast System*.

Markedspotensialet for ballastvannrensing er trolig enormt. I februar 2004 innførte International Maritime Organization (IMO) påbud om ballastvannrensing for alle skip som bygges fra 2009, og en gradvis innføring på eldre fartøyer fram til et totalt påbud i 2016. Konvensjonen omfatter alle skip i internasjonal fart, og det anslås at minst 10.000 skip av den eksisterende verdensflåten innen 2016 må installere nye systemer for rensing av ballastvann.

OptiMarin er sammen med en annen norsk bedrift, OceanSaver, to av få selskaper som har en sertifisert renseteknologi i henhold til kravene i IMO-konvensjonen. OptiMarin har klare ambisjoner om at bedriften vil ha milliardomsetning innen få år nå som reguleringen også er på plass.

Caset ovenfor illustrerer de positive virkningene kompetanse kan ha på innovasjon og senere eventuelt på verdiskaping, og caset er et av flere eksempler på at praktisk sjømannskompetanse kan gi ”ringvirkninger” i form av innovasjon.

Vi har i avsnitt 5.1 konkludert med at det trolig er en positiv sammenheng mellom sysselsettingsordningene og sysselsetting. Det er grunn til å anta at positive effekter på innovasjon hadde kommet også uten sysselsettingsordningene, ettersom deler av disse effektene i stor grad vil være knyttet til overordnet personell, der sysselsettingen i mindre grad er knyttet til sysselsettingsordningene. I den grad et bortfall av ordningen også rammer overordnede stillinger kan altså innovasjonen i den maritime næringen svekkes noe ved et eventuelt bortfall av ordningen.

6 Samfunnsøkonomiske effekter av sysselsettingsordningene

Vi vil i dette kapitlet beregne samfunnsøkonomiske effekter av sysselsettingsordningene. Som bakgrunn for vurderingene vil vi i stor grad basere oss på Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2007), samt nyere forskning innen næringsstruktur og omstilling. Med hensyn til næringsstruktur og omstilling vil vi i stor grad basere oss på Salvanes et al. (2007, 2009) som har utarbeidet oppsummerende artikler om egen og andres forskning på området.

Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser slår fast at hovedmålet for samfunnsøkonomiske analyser er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes. Den samfunnsøkonomiske analysen skal gi grunnlag for å vurdere om et offentlig tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, dvs. om summen av nyttevirksomheter overstiger summen av kostnadsvirkninger. Videre skal den gi grunnlag for å rangere og prioritere mellom ulike alternativer, samt synliggjøre fordelingsvirkninger mellom ulike regioner, næringer, grupper av husholdninger eller enkeltpersoner. Analysen bør redegjøre for og vurdere forhold som ikke kan tallfestes.

Finansdepartementet slår fast en hovedregel ved gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse er at en så langt som mulig skal beskrive alle relevante alternativer. Alternativene sammenlignes med basisalternativet, det vil si dagens situasjon eller situasjonen uten tiltak.

Med utgangspunkt i ovenstående baserer vi vurderingen av de samfunnsøkonomiske effektene av sysselsettingsordningene i stor grad på de kontrafaktiske vurderingene gjort i kapittel 4.

Veilederen i samfunnsøkonomiske analyser viser at det er tre hovedformer for samfunnsøkonomiske analyser:

- **Nytte-kostnadsanalyse:** En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.
- **Kostnadseffektivitetsanalyse:** En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.
- **Kostnadsvirkningsanalyse:** En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan vi ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnader.

Kostnadseffektivitetsanalyser gjøres i de tilfeller det kan være vanskelig å fastslå nytten av tiltaket i form av kroner. Det er da ikke hensiktsmessig å gjennomføre en full nytte-kostnadsanalyse. Selv om det er store feilkilder mener vi det er mulig å måle nytten av sysselsettingsordningene i form av arbeidsplasser, og derfor grunnlag for å gjennomføre en slik.

Vi kunne i den samfunnsøkonomiske analysen også ha gjennomført en kostnadsvirkningsanalyse. Vi kunne i så tilfelle for eksempel regnet på nytte- og kostnadsvirkninger av et kompensasjons- vs. et skattefritakssystem. En sammenligning av de ulike alternativene er imidlertid ikke mulig uten svært omfattende analyser. Ifølge

danske og brittiske sjøfartsmyndigheter eksisterer det knapt kostnader knyttet til administrasjon av deres nettolønnsordninger. De respektive myndigheter har imidlertid uklare oppfatninger av nivået på inntektstap som følge av skattefritak. En sammenligning ville således forutsette av vi beregnet inntektstap og administrasjonskostnader ved dansk og britisk ordning, for siden å sammenligne den med de norske ordningene. Ved siden av at dette hadde vært svært ressurskrevende, ser vi det ikke som hensiktsmessig. Slik vi oppfatter det er ikke et skattefritakssystem et alternativ til dagens ordninger. Snarere er alternativene enten bortfall eller justeringer.

Vi vil derfor basere den samfunnsøkonomiske analysen på en vurdering av nytte og kostnader ved de eksisterende ordningene. Konkret forsøker vi å vurdere om nytten ved sysselsettingsordningene i form av arbeidsplasser i maritim næring er større enn de kostnadene vi finner ved ordningen i form av administrasjon og tapt verdiskaping. I analysen baserer vi oss på to alternativer, dagen system og en situasjon hvor ordningene falt bort. I første del av analysen behandler vi forhold som er mulig å tallfeste, herunder kostnader og verdiskapingstap. Senere, i avsnitt 6.3 og 6.4, behandler vi forhold som er vanskeligere å verdsette, herunder effekter for den maritime klyngen.

6.1 Hva er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ordningen?

I 2008 var bevilgningen til sysselsettingsordningene for sjøfolk 1750 millioner kroner. Ordningen bidrar reelt sett til at midler innbetales av skattebetalerne og overføres til rederiene og sjøfolkene. I utgangspunktet innebærer en slik overføring mellom ulike skattytere ikke samfunnsøkonomiske kostnader. Som følge av at det offentlige finansierer ordningen gjennom skatter og avgifter som endrer skattyternes tilpasning i forhold til en situasjon uten slike skatter, innebærer ordningen imidlertid samfunnsøkonomiske kostnader i form av redusert verdiskaping (blant annet endringer i tilpasningen i arbeidsmarkedet). Uten en slik ordning kunne skatter og avgifter vært lavere, og verdiskapingen høyere. I Norge er det vanlig å regne den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til skattefinansiering av offentlige overføringer til ca. 20 prosent av det aktuelle beløpet, jf. Finansdepartementet (2007). Dersom vi legger til grunn dette anslaget, innebærer sysselsettingsordningen med andre ord et tap i samfunnsøkonomisk verdiskaping på rundt 350 millioner kroner pr. år.

I tillegg til kostnadene ved skattefinansieringen kommer kostnadene forbundet med selve administrasjonen av ordningen. I den sammenheng må vi både regne med den tiden som rederiene bruker på å fylle ut søknader, samt den ressursbruken som brukes til forvaltningen av ordningen i Sjøfartsdirektoratet. Som det går frem av kapittel 7 arbeider 5 personer med nettolønnsordningen i Sjøfartsdirektoratet.

Intervjuer med rederier viser at disse i gjennomsnitt bruker 3-4 dager per termin på å innhente informasjon og fylle ut søknader. Det er i dag 153 rederier som mottar støtte gjennom ordningen. Totalt anslår vi dermed at rederiene bruker i overkant av 3000 dagsverk på ordningen. Basert på et anslag på 22 arbeidsdager i måneden og 264 arbeidsdager i året gir dette en tidsbruk på 12 årsverk. Inkludert ressursbruken i Sjøfartsdirektoratet vil altså totalt 17 årsverk knyttes til administrering av ordningen.

De samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til administrasjonen av ordningen er vist i Tabell 6.1.

Tabell 6.1 *Anslag på administrative kostnader forbundet med sysselsettingsordningene*

	Totale lønnskostnader	Arbeidsgiveravgift, pensjon m.v. 25%	SUM
5 årsverk i Sjøfartsdirektoratet ¹⁷	1 920 000	480 000	2 400 000
12 årsverk i rederiene ¹⁸	5 100 000		5 100 000
SUM			8 500 000

I beregningene legger vi til grunn at kostnader knyttet til pensjon, sosiale kostnader og arbeidsgiveravgift utgjør 25 prosent av totale lønnskostnader.

Vi anslår dermed at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av skattekostnader og administrasjon er opp mot 360 millioner kroner årlig.

6.2 Vil det oppstå verdiskapingstap dersom ordningen avskaffes?

Som vist i kapittel 4 og 5 (jf tabell 5.1) anslår vi at *maksimalt* 4800 ansatte gradvis ville miste arbeidet om sysselsettingsordningene falt bort. Det er godt mulig at det reelle tallet vil være lavere enn dette. På den annen side kan usikkerheten knyttet til utviklingen i Hurtigruten gjøre tallet vesentlig høyere

En utflagging og utbytting av mannskap er en stor og organisatorisk smertefull prosess. Det er følgelig ikke grunn til å tro at rederiene "over natten" skal klare å bytte ut underordnet personell. Om rederiene ser seg nødt til å endre organisasjonen for å spare kostnader, antar vi at prosessen tar tid, og at full effekt ikke ville oppnås før etter en periode på opp mot 4 år. Det er imidlertid som påpekt foran grunn til å anta at en slik omorganisering av kostnadshensyn på sikt vil presse seg frem, selv om kanskje effekten blir noe mindre enn maksimalanslaget. I beregningene nedenfor skal vi anslå de samfunnsøkonomiske effektene både med en forutsetning om at alle mister jobben i løpet av det første året, og med en forutsetning om at de 4800 oppsigelsene fordeles jevnt over en 4-årsperiode.

Verdiskapingstapet ved at maksimalt 4800 ansatte i rederiene over tid vil miste jobben avhenger av hvor mange som finner nytt arbeid, hvor raskt det går, og hvilken lønn de oppnår etter å ha fått ny jobb. Salvanes et al (2009) har vist at kostnadene ved omstilling og oppsigelse er knyttet til at enkelte blir varig utstøtt fra arbeidslivet, tidsmessig avgrenset arbeidsledighet og lønnstap som følge av at de som blir arbeidsledige i gjennomsnitt finner arbeid med noe lavere lønn etter en oppsigelse.

For å undersøke hvilken effekt bedriftsnedlegging og arbeidsledighet har på arbeidsledighet og utstøting av arbeidslivet på kort og lang sikt, har Salvanes et al

¹⁷ Vi legger til grunn at lønn hos ansatte i Sjøfartsdirektoratet tilsvarer gjennomsnittet for statsansatte, hvilket var 384 000 i følge det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (AID, 2008)

¹⁸ Vi legger her til grunn lønnskostnader per sysselsatt i sjøtransport. Totale lønnskostnader var i 2007 om lag 12 milliarder kroner. Gitt en sysselsetting på 25 965 får vi gjennomsnittlige lønnskostnader på 474 000. Totale lønnskostnader inkluderer imidlertid også arbeidsgiveravgift og andre sosiale utgifter. Vi har derfor ikke lagt til kostnader knyttet til dette. Kostnader knyttet til administrasjon er imidlertid ikke inkludert i statistikken over lønnskostnader. Rederienes reelle kostnader knyttet til administrasjon av sysselsettingsordningene er derfor høyere enn hva som fremkommer i tabellen.

(2007) basert seg på aggregerte tall fra Arbeidstaker-Arbeidsgiver registeret (AA-registeret). I registeret har de isolert den gruppen av ansatte som var utsatt for masseoppsigelser og bedriftsnedleggelse i perioden 1991-2000. Videre har de sammenlignet denne gruppen med en sammenlignbar kontrollgruppe. Hvilken effekt masseoppsigelser og bedriftsnedleggelse har å si for sysselsetting kan da måles på både kort og lang sikt. Salvanes et al. har valgt å vise resultater etter ett og fem år. Resultatene fremkommer i tabell 6.2 nedenfor.

Salvanes et al (2009) viser sannsynlighet for sysselsetting etter oppsigelse for industri, privat tjenesteyting og offentlig tjenesteyting. Av disse gruppene er det mest naturlig å sammenligne sjøtransportnæringen med industri. I analysene legger vi derfor til grunn at sannsynligheten for sysselsetting etter oppsigelse er lik for sjøtransport og industri. Tabell 6.2 nedenfor viser sysselsetting i gruppen av oppsagte innen industri sammenlignet med en kontrollgruppe bestående av arbeidere som ikke har blitt oppsagt¹⁹.

Tabell 6.2 *Sysselsetting ved masseoppsigelser versus kontrollgruppe*

	Oppsagte i industri		Kontrollgruppe	
	1 år	5 år	1 år	5 år
Sysselsatt	71,3	81,1	95,2	89
Registrert arbeidsledig	18,9	6,3	1,6	2,7
Utenfor arbeidsstyrken	9,8	12,6	3,2	8,3

Kilde: Salvanes et al (2009)

Om en sammenligner sysselsettingen i gruppen blant oppsagte med kontrollgruppen ser vi at sysselsettingen er om lag 24 prosentpoeng høyere i gruppen av oppsagte enn i kontrollgruppen etter ett år. Etter fem år har sysselsettingen blant gruppen av oppsagte økt til om lag 81 prosent. Sysselsettingen er altså rundt 8 prosentpoeng lavere i denne gruppen enn i kontrollgruppen.

I samme periode som arbeidsledigheten har gått ned har andelen av de som er utenfor arbeidsstyrken økt, både i gruppen av oppsagte og i kontrollgruppen. Vi ser at oppsigelse øker sannsynligheten for å bli varig utstøtt fra arbeidslivet fra om lag 10 til i overkant av 12 prosent for gruppen av oppsagte. Jo høyere alder den oppsagte har ved oppsigelsestidspunktet, desto høyere er sannsynligheten for å falle ut av arbeidsmarkedet.

Med utgangspunkt i Salvanes et al (2007, 2009) vil vi i det følgende anslå hvilken effekt et bortfall av sysselsettingsordningene vil ha med hensyn til arbeidsledighet og verdiskaping. Vi tar utgangspunkt i maksimumsanslaget på 4800 sjøfolk.

Med bakgrunn i Salvanes et al (2007, 2009) og Econ (2007) antar vi 71,3 prosent av de antatt oppsagte sjøfolkene, altså vel 3400 personer, vil finne arbeid nærmest med en gang etter oppsigelse. Av de maksimalt 4800 antar vi dermed at rundt 1400 ikke vil være sysselsatt etter et år. I løpet av en 5-årsperiode etter oppsigelsen antar vi i tråd med konklusjonene til Salvanes et al. at sysselsettingen blant de 1400 vil øke. Av de 4800

¹⁹ Med sikte på sammenlignbarhet burde vi helst ha hatt en egen kontrollgruppe for hver næring. Dette er imidlertid ikke gjort i Salvanes et al (2007, 2009). Vi ser imidlertid at det er relativt marginale forskjeller de ulike næringene i mellom, og antar derfor at det ikke er store feilkilder forbundet med dette.

antar vi at rundt 3900 vil være sysselsatt 5 år etter oppsigelsen, mens de resterende 900 enten fremdeles er registrert arbeidsledig eller utstøtt fra arbeidslivet. Vi har som nevnt foran grunn til å tro at rederienes omstilling etter en eventuell fjerning av sysselsettingsordningene tar noe tid. Det betyr at ikke alle de 4800 sjøfolkene blir oppsagt umiddelbart, men over en periode på opp mot 4 år. Vi vil i beregningene vise hvordan de samfunnsøkonomiske effektene av ordningene påvirkes av forutsetningen om hvor raskt omstillingen skjer.

For å beregne verdiskapingstap som følge av arbeidsledighet må vi ta utgangspunkt i *differansen* i sysselsetting mellom gruppen av oppsagte og kontrollgruppen. Verdiskapingstapet som følge av oppsigelsen beregnes ved å multiplisere dette tallet med lønnsnivået sjøfolkene har i dag. Tall fra Pensjonstrygden for sjøfolk viser at gjennomsnittlig månedslønn for henholdsvis under- og overordnet var 33.600 og 50.750 kroner i september 2007. Gjennomsnittlig årslønn inkludert feriepenger blir da henholdsvis 407.000 og 614.000 2007-kroner. Ved å inflasjonsjustere lønnen i tråd med gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden finner vi at gjennomsnittlig årslønn er henholdsvis 443.000 og 668.000 2009-kroner.

I tabell 5.1 har vi som maksimalanslag at omlag 3800 sjøfolk i underordnede stillinger kan miste arbeidet, mens tilsvarende tall for overordnede er 1030. Gjennomsnittlig årslønn i 2009-kroner for den gruppen av ansatte som vi mener kan miste arbeidet om sysselsettingsordningene faller bort blir da omlag 490.000 kroner.

Våre anslag er derfor at det totale verdiskapingstapet som følge av arbeidsledighet på kort sikt utover det som ville vært tilfellet i kontrollgruppen,²⁰ vil være maksimalt omlag 560 millioner kroner det året et maksimalt antall personer er uten jobb som følge av fjerningen av sysselsettingsordningene. Vi har beregnet kostnadene i form av administrasjon og lavere verdiskaping til omlag 360 millioner kroner årlig. I et enkeltår kan det dermed være slik at den samfunnsøkonomiske gevinsten knyttet til at sysselsettingsordningene holder flere sjøfolk i arbeid, overstiger kostnaden ved ordningene. Et slikt regnestykke er imidlertid altfor partielt, siden det ikke tar hensyn til at flere og flere oppsagte over tid vil komme over i nytt arbeid og nærme seg en sysselsettingsandel tilsvarende den en finner i kontrollgruppen.

For å beregne i de langsiktige konsekvensene av sysselsettingsordningene har vi i tråd med anslagene til Salvanes et al. (2009) lagt til grunn at yrkesdeltakelsen til oppsagte sjøfolk på lang sikt vil være omtrent 8 prosentpoeng lavere enn i kontrollgruppen. Vi har ikke forutsatt at forskjellen på svært lang sikt (over 5 år) kan være enda mindre enn 8 prosentpoeng. Salvanes et al. (2009) har vist at sysselsettingen over tid i de to grupper nærmer seg hverandre. Vi overvurderer dermed trolig de samfunnsøkonomiske gevinstene ved sysselsettingsordningene noe. Når en tar hensyn til at det over tid vil være få sjøfolk som fortsatt er uten jobb relativt til i kontrollgruppen, vil gevinsten ved ordningen målt i et enkeltår raskt bli lavere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved ordningene.

Tabell 6.3 oppsummerer viktige forutsetninger for anslaget på samfunnsøkonomiske effekter av sysselsettingsordningene.

²⁰ Vi har som sagt lagt til grunn at rundt 1400 sjøfolk vil være uten jobb ett år etter at sysselsettingsordningene avskaffes. I forhold til det som ville vært situasjonen i en kontrollgruppe, der nesten 5 prosent av de sysselsatte også ville være uten jobb, betyr det et ekstra antall arbeidsledige på knapt 1150 personer.

Tabell 6.3 Hovedelementene i den samfunnsøkonomiske vurderingen av ordningene

	Kort sikt: Det første året etter oppsigelsen	Lang sikt: 5 år etter oppsigelsen
Maksimalt anslag for antall sysselsatte som kan miste arbeidet	4 800	4 800
Differanse i prosentpoeng mellom gruppen oppsagte og kontrollgruppe	23,9	7,9
Gjennomsnittslønn (2009-kroner)	491 281	491 281

Vi har for å illustrere utfallsrommet anslått *nåverdien* av de samfunnsøkonomiske effektene av ordningene i to tilfeller:

- Alle de 4800 sjøfolkene mister jobben det første året etter at ordningene oppheves.
- Omstillingen skjer gradvis, slik at 1200 sjøfolk mister jobben hvert år i 4 år etter at ordningene fjernes.

I begge tilfellene har vi forutsatt at endringen i sysselsettingsandel relativt til kontrollgruppen er lineær, slik at forskjellen gradvis reduseres fra 23,9 prosent til 7,9 prosent over 5 år, og at den deretter er konstant lik 7,9 prosent (denne forutsetningen overvurderer som nevnt den anslåtte gevinsten ved sysselsettingsordningene). Vi beregner effektene over en ti-årsperiode etter at de siste mistet jobben.

Tabell 6.4 og tabell 6.5 viser hvordan antall ledige og beregnede årlige gevinster og kostnader utvikler seg i de to tilfellene.

Tabell 6.4. Beregnede gevinster og kostnader ved sysselsettingsordningene

Omstillingen skjer umiddelbart – alle blir oppsagte i år 1

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Oppsagte	4800	0	0	0						
Arbeidsledige	1147	994	840	686	533	379	379	379	379	379
Gevinst (mill)	564	488	413	337	262	186	186	186	186	186
Kostnad (Mill)	358	358	358	358	358	358	358	358	358	358
Differanse (mill)	206	130	55	-21	-96	-172	-172	-172	-172	-172
Samfunnsøkonomisk gevinst, nåverdi (Mill)	-236									

Tabell 6.5 Beregnede gevinster og kostnader ved sysselsettingsordningene
 Omstillingen skjer gradvis over en 4-årsperiode

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Oppsagte	1200	1200	1200	1200									
Arbeidsledige	287	535	745	917	763	610	494	418	379	379	284	190	95
Gevinst (Mill)	141	263	366	450	375	299	243	205	186	186	140	93	47
Kostnad (Mill)	358	358	358	358	358	358	358	358	358	358	358	358	358
Differanse(Mill)	-217	-95	8	92	17	-59	-115	-153	-172	-172	-218	-265	-311
Samfunnsøkonomisk gevinst, nåverdi (Mill)	-928												

I det første tilfellet, som trolig ikke er realistisk i forhold til hvor raskt en omstilling vil skje, er nåverdien av gevinsten ved ordningene over 10 år knapt 2,3 milliarder kroner ved en diskonteringsrente på 7 prosent. Nåverdien av kostnadene ved ordningen over den samme perioden er 2,5 milliarder kroner. *Det samfunnsøkonomiske tapet ved å opprettholde ordningene er med andre ord vel 230 millioner kroner over en periode på 10 år, eller 49.000 kroner pr sysselsatt sjømann som står i fare for å miste jobben om ordningene forsvinner.* Bruker vi en diskonteringsrente på 4 prosent øker tapet til 360 millioner kroner.

I det andre tilfellet er nåverdien av gevinsten over den 13-årsperioden vi nå ser på (10 år etter at sistemann mistet jobben) litt over 2050 millioner kroner, mens nåverdien av kostnadene er 3 milliarder kroner, slik at tapet øker til over 900 millioner kroner (193 000 kroner pr sysselsatt), gitt en diskonteringsrente på 7 prosent. Med en diskonteringsrente på 4 prosent øker nåverdien av tapet til nesten 1,2 milliarder kroner.

Vi gjør oppmerksom på at det samfunnsøkonomiske regnestykket som presentert over er basert på et maksimalanslag på tap av arbeidsplasser. På grunn av sikkerhetshensyn og proteksjonistiske forhold i offshorenæringen, samt begrensninger i tilgang på til høyt kvalifisert og sertifisert personell for fraktesfartøy og fergereederier, kan det være grunn til å tro at effektene av å fjerne ordningene vil være betydelig lavere enn maksimalanslaget. Vi har dessuten som nevnt forutsatt at det etter 5 år er en permanent forskjell i sysselsettingsandelen til oppsagte sjøfolk i forhold til kontrollgruppen, som trolig overvurderer gevinsten ved ordningene.

6.2.1 Vil verdiskapingen reduseres som følge av at sjøfolk finner seg ny jobb?

Som påpekt ovenfor viser Salvaneset al. (2007) at oppsagte i en overgangsperiode ofte har lavere lønn enn den de hadde i den bedriften de arbeidet i. I tillegg til verdiskapings-tapet som følge av at noen oppsagte ikke får ny jobb, oppstår det altså et verdiskapings-tap ved at oppsagte må over i nytt arbeid der den samfunnsøkonomiske avkastningen er lavere enn i den tidligere stillingen. Analysen viser at de oppsagte ikke klarer å hente inn lønnstapet over tid, og at de over tid ligger 4,5 prosent lavere i lønn enn kontrollgruppen. Inntektstapet er imidlertid sterkt avhengig av konjunktorene. De som mistet jobben i 1991 da arbeidsledigheten var høy har klart dårligere utvikling enn de som mistet arbeidet midt på 90-tallet, da de økonomiske veksten hadde tatt seg opp (ibid).

Det er grunn til å vente at også norske sjøfolk kan gå noe ned i lønn dersom de blir oppsagt. Hvorvidt dette ville ha vært tilfellet om sysselsettingsordningen faller bort er naturlig nok svært usikkert, og avhenger blant annet av faktorer som alder og kompetanse hos de oppsagte sjøfolkene, hvilke stillinger de går til, hvor store lønnsforskjellene rundt gjennomsnittsverdiene er i de ulike lønnsområdene, og hvordan arbeidsmarkedssituasjonen er nasjonalt og lokalt når de går i land.

Som vist i foregående kapittel var gjennomsnittlig årslønn for henholdsvis over- og underordnede 614.000 og 407.000 2007-kroner. Til sammenligning hadde industrifunksjonærer og industriarbeidere i 2007 en lønn på henholdsvis 502.100 og 334.800 kroner. Dersom en tiltross for usikkerheten legger til grunn at sjøfolkene når de går i land vil få en avlønning som er i tråd med denne, vil man få et verdiskapingstap som følge av at sjøfolkene går i land. Umiddelbart kunne en tenke seg at en for å finne verdiskapingstapet som følge av lønnsreduksjon ved å multiplisere gjennomsnittlig lønnsreduksjon med det antall som vi antar vil finne seg en ny jobb. Imidlertid tilsier følgende forhold at dette ikke er en riktig fremgangsmåte:

- Sysselsettingsordningene i seg selv vil være bidragsytende til det høye lønnsnivået. Sysselsettingsordningene øker lønnsevnene til rederiene. Etter at nettolønnsordningen ble innført hadde norske sjøfolk ifølge Eurostat-statistikken presentert i kapittel 2 høyere lønnsvekst enn hva tilfellet var i andre og sammenlignbare europeiske land. På den annen side viser strukturstatistikk for sjøtransportnæringen presentert i kapittel 4 at lønnsveksten i sjøtransport er høyere enn gjennomsnittlig lønnsvekst i andre næringer i perioden etter at nettolønnsordningen ble innført. Vi vil imidlertid i denne sammenheng fremheve at både Eurostat-statistikken og strukturstatistikken har vist seg å ha være mangelfull på sentrale områder. Intervjuer med rederier, samt fag- og næringsorganisasjoner, tyder på et vesentlig lønnshopp i etterkant av innføringen.
- Utflagging og bytte av mannskap kan reelt sett bidra til å øke avkastningen i rederiene. Sysselsettingsordningen dekker som vist i avsnitt 2.3.5 ikke fullt ut merkostnader ved bruk av norsk mannskap. Besparelsene ved å bytte mannskap kan således være større enn det kompensasjonsbortfallet som vil komme om sysselsettingsordningene faller bort. Økt avkastning i rederiene kan oppveie effekten av redusert avlønning til norske sjøfolk.
- Bortfall av kompensasjon for ubekvem arbeidstid regnes som et samfunnsøkonomisk tap. Ubekvem arbeidstid er en viktig forklaringsvariabel for sjøfolkenes høye lønn. Dette går klart frem av tariffavtalene for ulike stillingskategorier. I den grad eventuell redusert lønn for sjøfolk som går i land skyldes at de får mindre ubekvem arbeidstid, skal lønnsreduksjonen ikke regnes som et velferdstap, siden det oppveies av gevinsten ved at færre må arbeide på ubekvemme tidspunkt.
- Sjøfolk som går i land, særlig overordnet mannskap, er attraktive i andre deler av den maritime klyngen, jf foran. I den grad arbeidsmarkedssituasjonen ellers er god når sysselsettingsordningene eventuelt fjernes, er det usikkert om gjennomsnittlig lønn i industriområdet vil gi et godt bilde på eventuell fremtidig lønn for sjøfolkene.

Alt i alt mener vi at usikkerheten knyttet til lønnsreduksjonsfaktoren er så høy at vi ikke finner grunnlag for å tallfeste det eventuelle verdiskapingstapet. Vi ser imidlertid at faktoren bidrar til å øke det samfunnsøkonomiske tapet ved å fjerne ordningen. På den annen side kan det også tenkes at enkelte vil få økt lønn, f.eks. dersom de får jobb i

petroleumsvirksomheten. Antall ansatte i petroleumsvirksomhet er imidlertid på vei ned, og denne karriereveien vil ventelig bli mindre vanlig i fremtiden enn den er nå.

6.3 Langsiktige konsekvenser for rekruttering og leveranser fra klyngen

Som vi har vist tidligere, er det å starte som underordnet ofte første steg i karrierestigen. Å kutte ut sysselsettingsordningen kan, jf. avsnitt 4.7, medføre noe redusert rekruttering til næringen, og på sikt også til de mer spesialiserte funksjonene, i den grad den tradisjonelle rekrutteringsmekanismen opprettholdes over tid.

I avsnitt 4.7 viste vi at det kan være en positiv sammenheng mellom sysselsetting i sjøtransportnæringen og omsetning og innovasjon i den maritime klyngen, men at denne effekten i hovedsak er knyttet til overordnet personell. I den grad et bortfall av sysselsettingsordningene på sikt reduserer antall norske sjøfolk i overordnede stillinger kan en slik positiv effekt av sysselsettingsordningene bli mindre.

6.4 Kan redusert norsk bemanning bidra til utflagging også av rederiene?

En eventuell utskiftning av mannskap kan kanskje redusere båndene til Norge på andre områder. Om eksempelvis Color Line bytter ut det norske mannskapet med mannskap fra et annet europeisk land, kan det tenkes at selskapet om noen år også kan se seg tjent med å flytte hovedkontor til et land der en større del av mannskapet er lokalisert. I så fall vil Norge gå glipp av noe verdiskaping i form av arbeidsplasser ved hovedkontoret, dersom noen av de ansatte der ikke finner ny jobb, i tillegg til skatt på et eventuelt overskudd i virksomheten. Slike effekter vil imidlertid være svært små.

6.5 Oppsummering

Gitt at man legger seg på et maksimalanslag mht. tap av arbeidsplasser viser våre beregninger at den samfunnsøkonomiske gevinsten i form av bevaring av arbeidsplasser i et enkeltår kan være større enn det verdiskapingstapet ordningen innebærer. På lang sikt og målt som nåverdi over en tidsperiode viser imidlertid våre analyser at verdiskapingstapet ved ordningen klart overstiger gevinsten i form av bevaring av arbeidsplasser. Det gjelder særlig dersom en legger til grunn at en eventuell omstilling ved fjerning av sysselsettingsordningene ikke skjer umiddelbart, men tar tid. Da koster det vesentlig mer å videreføre sysselsettingsordningene enn det en oppnår av gevinst i form av bevaring av arbeidsplasser.

Om en legger til grunn et lavere anslag enn maksimalanslaget på antall arbeidsplasser som bevares, vil avviket mellom kostnader og gevinster bli større.

Flere faktorer som er relevante for den samfunnsøkonomiske analysen er ikke mulig å tallfeste, herunder faktorer knyttet til lønnsreduksjon, leveranseeffekter og innovasjonseffekter. Det er imidlertid vanskelig å se at slike effekter skulle være så betydelige at de opphever konklusjonen om at det er samfunnsøkonomisk ulønnsomt å videreføre sysselsettingsordningene.

7 Organisering og forvaltning av ordningen

Vi vil i dette kapitlet gi et bilde av organisering og forvaltning av ordningen. I tråd med avtalen ved oppstart av prosjektet og signaler gitt fra oppdragsgiver under referansegruppemøter har vi begrenset denne analysen til følgende:

- Arbeidsdeling mellom departement og direktorat
- Organisering i Sjøfartsdirektoratet
- Kvalitet på forvaltning av ordningen
- Hvorvidt Sjøfartsdirektoratet er organisert og har rutiner som ivaretar viktige hensyn i statens økonomireglements bestemmelser om internkontroll.

7.1 Metode brukt ved gjennomføring av analysene

Som informasjonsgrunnlag for å gjennomføre vurderingene har vi brukt følgende informasjonskilder:

- Dokumentstudier. Vi har gått gjennom følgende dokumenter:
 - Riksrevisjonenes årlige rapporter om revisjon og årlig kontroll for regnskapsårene 2003-2008.
 - Kommunikasjon mellom Riksrevisjonen og Nærings- og handelsdepartementet om forvaltningen i underliggende etater.
 - Tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Sjøfartsdirektoratet i perioden 2003-2009.
 - Sjøfartsdirektoratets rapporter til departementet om etterkontroller for årene 2003-2006.
- Dybdeintervjuer med relevante aktører, herunder saksbehandlere i departementet, gruppeintervju med saksbehandlere og ledere i Sjøfartsdirektoratet, fag- og næringsorganisasjoner og rederier.
- Gjennomgang av ti saksmapper fra Sjøfartsdirektoratets arkiv. Mappene ble trukket tilfeldig fordelt på alle seks terminer og alle ordninger i 2009. Ved å gå gjennom sakene ønsket vi å få informasjon om:
 - Hvorvidt Sjøfartsdirektoratet overholder regler for offentlig saksbehandling
 - Hvordan saker blir behandlet i Sjøfartsdirektoratet
 - Grenseflater mot andre aktører i forbindelse med saksbehandling

7.2 Dagens organisering er kompleks, men fungerer

Vi vil her beskrive arbeidsdelingen mellom NHD som ansvarlig departement og Sjøfartsdirektoratet som forvaltningsorgan, den interne organiseringen i Sjøfartsdirektoratet, samt gjennomgå grenseflater og arbeidsdeling med andre relevante aktører.

Vi anser oppgaven her som å gå gjennom dagens organisering gitt det aktuelle regelverket/støtteordninger. Andre modeller ville gitt andre organiseringsmodeller, hvilket kunne gitt effektivitetsgevinster, men en slik vurdering ligger utenfor vårt mandat.

7.2.1 Arbeidsdeling departement – direktorat

Arbeidsdelingen mellom Nærings- og handelsdepartementet og Sjøfartsdirektoratet synes relativt klar og i tråd med forvaltningsprinsipper. Departementet utarbeider veiledninger og retningslinjer, uttaler seg i definisjonsspørsmål og avgjør klagesaker. Direktoratet står for den daglige forvaltningen av ordningen, i henhold til regelverk og retningslinjer fra NHD og konsulterer departementet ved behov.

Som ansvarlig for tilskuddordningen utarbeider NHD veiledninger til forskriften om forvaltning av Tilskuddsordning for sysselsetting av sjøfolk (FOR 2005-12-21 nr1720). Veiledningene oppdateres ved behov og når det er endringer i forskriften som krever det. Det er en veiledning for hver av de fem Tilskuddsordningene. På bakgrunn av veiledningene utarbeider Sjøfartsdirektoratet retningslinjer for saksbehandlingen.

Ifølge gruppeintervjuer og individuelle intervjuer med saksbehandlere og ledere i Sjøfartsdirektoratet²¹, signaler gitt på referansegruppemøter²² er det god dialog mellom Sjøfartsdirektoratet og NHD. Informasjonsflyten oppfattes som god på begge sider, og partene diskuterer utfordringer og utvikling innen Tilskuddsordningene. Det er jevnlig møter mellom direktoratet og den som er ansvarlig for forvaltningen fra NHDs side. Videre synes det som det er lav terskel på begge sider for å ta kontakt skriftlig eller per telefon dersom det er spørsmål.

Det er to områder hvor det er spesiell kontakt mellom NHD og Sjøfartsdirektoratet: i tolkningsspørsmål og i klagesaker.

Tolkingsspørsmål kan oppstå fordi forskriften og veiledningene på noen områder er vage. For eksempel er det ingen klar definisjon av begrepet "havn" og det kan dermed være problematisk å avgjøre om en båt opererer i eller utenfor havn. Når slike tolkingsspørsmål oppstår, henvender direktoratet seg til NHD som vil uttale seg i spørsmålet.

Sjøfartsdirektoratet får årlig om lag 15 klager på vedtak som er gjort. Klagesaker som kommer inn til Sjøfartsdirektoratet undersøkes og forberedes av saksbehandlerne der. I tråd med forvaltningsloven går klagesaken så til Nærings- og handelsdepartementet som overordnet instans. Departementet avgjør saken. Iflertallet av klagesaker opprettholder departementet direktoratets vedtak. Dette tyder på god felles forståelse av regelverket mellom departement og direktorat.

7.2.2 Organisering i Sjøfartsdirektoratet

Sjøfartsdirektoratet har til sammen 307 ansatte fordelt på hovedkontoret i Haugesund og 17 utestasjoner som har ansvar for kontroll og inspeksjon av fartøy.

Forvaltningen av Tilskuddsordningene er lagt til Administrasjonsavdelingen og Underavdeling plan og økonomi i Sjøfartsdirektoratet. Et organisasjonskart over Sjøfartsdirektoratet finnes i Figur 7.1 nedenfor.

²¹ Gruppeintervjuer ble gjennomført 6. november 2009 og 8. januar 2010. Individuelle intervjuer gjennomført 28. januar 2010.

²² Referansegruppemøter ble gjennomført 16. desember 2009 og 12. januar 2010.

Figur 7.1 Organisasjonskart Sjøfartsdirektoratet



Kilde: Sjøfartsdirektoratet

Plan og økonomi består av en leder med til sammen 14 ansatte. Alle ansatte i underavdelingen har definerte arbeidsområder.

Totalt er det fem saksbehandlere som arbeider med forvaltning av sysselsettingsordningene. Arbeidsdelingen er som følger: Tre saksbehandlere er ansvarlig for søknadsbehandling inklusiv fagansvarlig for refusjonsordningene. En fjerde person er ansvarlig for klagesaker, og har sammen med en femte person ansvar for etterkontroller. Av hensyn til uavhengighet for etterkontrollfunksjonen anser vi det som uheldig at denne ligger i samme avdeling som den øvrige forvaltningen. Vi kommer mer tilbake til dette i avsnitt 7.4.

Medarbeiderne har mellom 0 og 3½ års erfaring fra Sjøfartsdirektoratet. To av fem ble ansatt i overlappingsperioden da direktoratet flyttet fra Oslo til Haugesund. De ble imidlertid opplært av tidligere saksbehandlere på området og følger samme rutiner som før flytting. To saksbehandlere ble ansatt senere for å styrke bemanningen på forvaltning av tilskuddsordningene. Med gradvis utvidelse av ordningen og dertil økt søknadsmengde var det behov for flere medarbeidere for å overholde kravet til saksbehandlingstid.

Det har vært et visst etterslep i etterkontroller på grunn av høy arbeidsmengde og perioder med lav bemanning. Konsekvensen har vært at etterkontrollene er blitt utført noe senere enn planlagt, men alle kontrollene er likevel gjennomført. Ettersom kontrollene ikke har avdekket noe graverende, vurderer vi det ikke som alvorlig at de har vært noe forsinket. Etterslepet på etterkontroller vil hentes inn i løpet av første kvartal 2010.

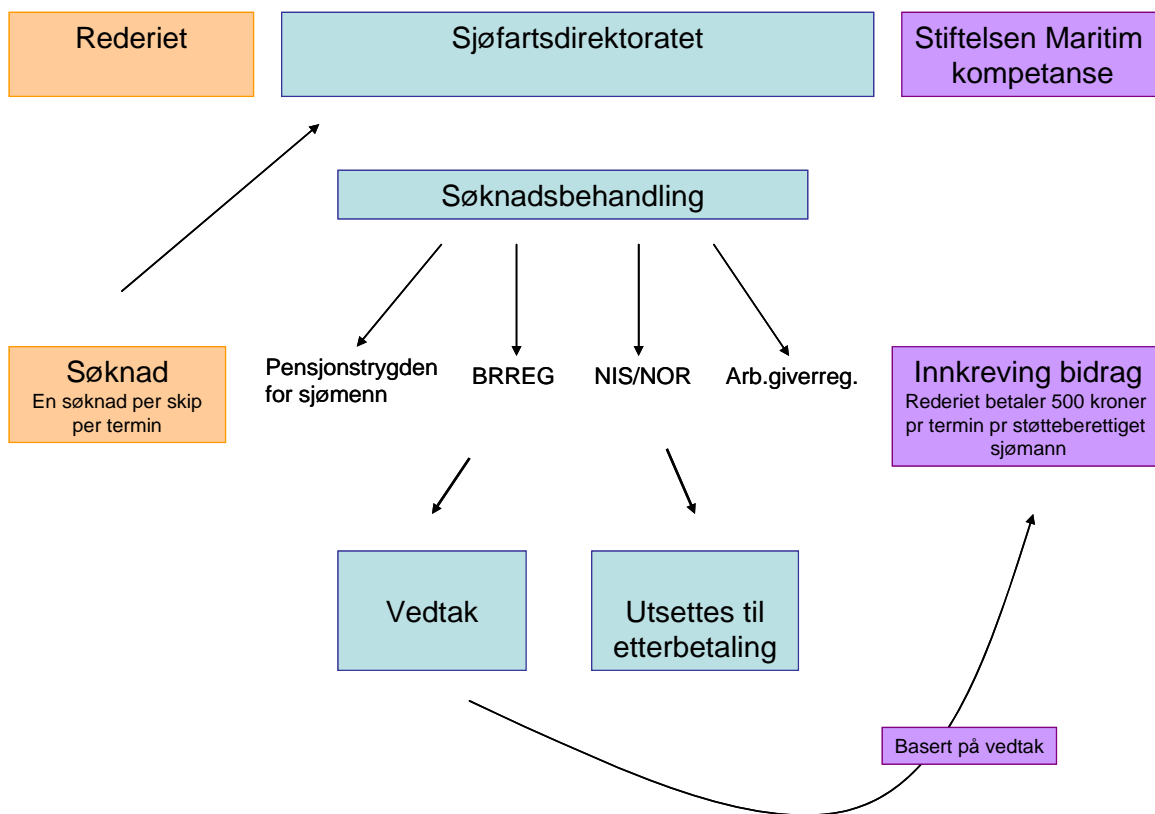
Det at direktoratet leverer de forvaltningsmessige resultater som det er forventet av det, taler for at det er hensiktsmessig organisert.

7.2.3 Grenseflater mot andre aktører

Rederiene som ønsker å benytte seg av nettolønnsordningen, må sende inn søknader for hvert skip hver termin. Et år består av seks terminer. Dette skjer manuelt og hver søknad

inkluderer en rekke bilag. For å etterprøve opplysningene som rederiene oppgir i de terminvise søknadene, er det avgjørende at Sjøfartsdirektoratet samarbeider godt med en rekke aktører. Blant annet må saksbehandlerne innhente opplysninger fra Brønnøysundregisteret, Pensjonstrygden for sjømenn, arbeidsgiverorganisasjonene og NOR/NIS-registrene. Søknadsgangen er illustrert nedenfor i Figur 7.2 nedenfor.

Figur 7.2 Søknadsgang, Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk



Det er en omfattende prosess å innhente så mange opplysninger i et stort antall søknader hver eneste termin. Totalt behandles om lag 2400 søknader per år. Tradisjonell saksbehandling ville antakeligvis operert per brev, men på grunn av omfanget og tidspress kontakter Sjøfartsdirektoratet disse aktørene per telefon. Direktoratet ber om at dokumentasjon ettersendes skriftlig per e-post/post eller faks. De ulike aktørene oppfattes som hjelpelige av saksbehandlerne, og informasjonen innhentes så raskt som mulig, søknadsmengden tatt i betraktning.

På bakgrunn av vedtak fattet av Sjøfartsdirektoratet om utbetalinger, krever Stiftelsen maritim kompetanse hver termin inn bidrag fra rederiene. Rederiene betaler inn 500 kroner per sjømann som er støtteberettiget per termin. Stiftelsen maritim kompetanse opplyser at de bruker to til tre dagsverk på dette arbeidet hver måned²³. Dersom et rederi ikke betaler inn det pliktige beløpet til stiftelsen, kan Sjøfartsdirektoratet holde tilbake hele eller deler av støttebeløpet.

Kompetansefondet er opptatt av at innkrevingen av rederienes bidrag kan gjøres enklere ved at dette trekkes direkte av overføringen av tilskudd. Slik systemene er i dag har ikke Sjøfartsdirektoratet kapasitet til å gjennomføre denne oppgaven fordi det vil måtte gjøres manuelt for hvert rederi. Vi ser også en annen ulempe med å trekke dette bidraget

²³ Vi har ikke regnet med denne ressursbruken i kostnadsestimater for tilskuddsordningene i kapittel 6 foran.

direkte: Ved å automatisere betalingen blir den også usynlig. Dette undergraver noe av prinsippet for brukerbetaling og fratrar rederiene en mulighet til å uttrykke misnøye ved å tilbakeholde betaling.

Som vist over involverer søknadsbehandlingen mange aktører og innebærer muligens dobbeltarbeid. For å unngå at saksbehandlerne må kontakte de ulike aktørene i hver enkelt sak for å dobbeltsjekke søknadsopplysninger, kunne en variant være at de ulike aktørene melder inn opplysninger automatisk til Sjøfartsdirektoratet hver termin. Det er mulig dette kan løses med et med et nytt datasystem som er under utvikling. Systemet forventes implementert i løpet av 2011 og vil på sikt kunne kommunisere med Altinn.

7.3 Godt utført forvaltningsarbeid

Forvaltningen av tilskuddsordningene skal behandles i tråd med regelverket for offentlig saksbehandling, beskrevet i lov 1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Sjøfartsdirektoratets behandling av søknader skjer med hjemmel i forskrift om forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk (Forskrift av 21.12.2005 nr 1720).

Gjennomgang av saksmappene fra Sjøfartsdirektoratet viser at alle de saker vi har gjennomgått har blitt behandlet innenfor regelverket for offentlig saksbehandlingstid.

Rapportene fra etterkontrollene angir at det ikke er funnet graverende feil med hensyn til rapportering og utbetaling.

Alle rederier med unntak av ett har vært fornøyd med forvaltningen i Sjøfartsdirektoratet. Dette ene rederiet påpekte at forvaltningen var for byråkratisk og søknadsrutinene rigide. Flere rederier opplevde for øvrig at søknadsrutinene var kompliserte ved første og annengangs søknad, men at de raskt kom inn i det og ikke hadde noen problemer med systemet etter hvert. For å ha et godt sammenligningsgrunnlag har vi spurt rederiene om hvor godt fornøyd de er med forvaltningen av sysselsettingsordningene i forhold til forvaltning i andre enheter de er i kontakt med i Sjøfartsdirektoratet. Rederiene har her uten unntak en oppfatning om at forvaltningen av sysselsettingsordningene fungerer bedre enn øvrig forvaltning i Sjøfartsdirektoratet. Det er grunn til å vente at rederienes svar på dette området er preget av det faktum at de til sammen får utbetalt rundt 1,7 milliarder kroner i støtte fra den enheten som forvalter ordningene i Sjøfartsdirektoratet, og at de ikke får tilsvarende støtte fra de andre enhetene. De unisone tilbakemeldingene gir imidlertid utsagnene troverdighet.

Riksrevisjonen reviderer årlig regnskapet i Sjøfartsdirektoratet. Revisjonene har ikke avdekket kritikkverdige forhold i årene 2003 til 2007 (Riksrevisjonen 2008, 2007, 2006, 2005 og 2004).

Med bakgrunn i ovenstående anser vi Sjøfartsdirektoratets forvaltning av sysselsettingsordningene for å være god. Det er likevel to forhold som kan gjøre at saksbehandlingen tar tid – definisjonsspørsmål knyttet til forskriften og veiledningene, samt at søknadene har papirform.

Definisjonsspørsmål kan forsinke saksbehandling

Siden tilskuddsordningene ble innført i 2003 har de vært gjenstand for flere utvidelser og endringer. Dette har medført hyppige skift i veiledninger som Sjøfartsdirektoratet har måttet forholde seg til i saksbehandlingen. Så vidt vi kan se har ikke denne uforutsigbarheten og tilpasning til nye regler forsinket saksbehandlingen vesentlig, men det er likevel en usikkerhetsfaktor som kan forringe kvaliteten i saksbehandlingen.

Videre er veiledningene uklare på en del punkter. Noen av begrepene i regelverket er ikke entydige og heller ikke definert i veiledningene. Definisjonsspørsmål må behandles når de oppstår, noe som kan forsinke saksbehandlingen. Det kan også være en utfordring å være konsekvent i saksbehandlingen når forskriften er vag.

Dette problemet har medført et antall klagesaker. Selv om dette medfører noe merarbeid, anser Sjøfartsdirektoratet det som nyttig fordi man da får avklart ulike definisjoner. Disse legges til grunn for den videre saksbehandlingen.

Det er vanskelig å utforme et regelverk hvor tolkningsspørsmål og tvil aldri forekommer. Dette gjelder for utforming av regelverk generelt, og er ikke spesielt for støtteordningene vi her studerer. Utfordringene knyttet til uklarhet i forskriften og veiledningene er altså vanskelige å unngå. Men så lenge Sjøfartsdirektoratet har kompetente saksbehandlere som er oppmerksomme på de stedene hvor regelverket må tolkes og konsulterer departementet der hvor det er nødvendig, anser vi ikke dette som et stort problem i saksbehandlingen.

Omfattende dokumentasjon – på papir

Søknadsprosessen slik den foregår i dag fremstår som omstendelig og tungvint. Rederiene må hver termin sende inn ulik dokumentasjon på støtteberettigede sjøfolk, bevis på innbetalte skatter og avgifter, lønnsutgifter og liknende. Dette sendes inn på papir. For store rederier med mange ansatte vil dette utgjøre et betydelig arbeid hver termin. Videre er det en ekstrajobb for direktoratet å omgjøre søknadene til elektronisk format.

Kravet til dokumentasjon og et komplisert regelverk gjør at Sjøfartsdirektoratet ofte mottar ufullstendige søknader første gang det søkes om tilskudd. Men også senere oppleves det at dokumentasjonen er mangelfull. For å være med i søknadsbehandlingen er det tilstrekkelig å sende inn selve søknaden, all dokumentasjon kan ettersendes. Dette gir imidlertid saksbehandlerne merarbeid som kunne vært unngått.

Direktoratet forventer at et nytt datasystem som skal testes ut i 2011 vil kunne avhjelpe en del av disse byrdene. Med datasystemet vil det innføres elektroniske søknader som på sikt skal kommunisere med Altinn. Den elektroniske søknaden vil ikke kunne sendes før all dokumentasjon er vedlagt. For rederiene vil datasystemet lette arbeidet med å kopiere opp bilag, da en del kan lastes direkte opp på søknadsportalen. For Sjøfartsdirektoratets del vil saksbehandlingen gå raskere fordi man slipper å gå veien via papirversjon, og fordi problemet med ufullstendige søknader vil reduseres. Når koblingen til Altinn kommer vil antakelig Direktoratet unngå å måtte dobbeltsjekke alle opplysninger, hvilket vil bety en ytterligere effektivisering. Direktoratet forventer at også etterkontrollene vil kunne utføres mer effektivt med det nye datasystemet. Med mottak av søknader via Altinn åpnes muligheten til å motta strukturerte data, som igjen kan tas inn i et nytt system hvor saksbehandlerne kan gjennomføre automatiske kontroller.

7.4 Organisering av internkontrollfunksjonen

I vurderingen av forhold knyttet til internkontroll, legger vi til grunn Statens økonomireglements bestemmelser. Statens økonomireglement baserer seg på dette punktet i stor grad på COSO-rammeverket, et rammeverk for internkontroll utarbeidet

for Norges Internrevisorers Forening (Norges InternrevisorersForening/COSO 2004/2005).²⁴

Statens økonomireglement slår fast at alle virksomheter skal etablere internkontroll. Ledelsen har ansvar for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.

For å kunne utøve nødvendig internkontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet følgende faktorer:

- a) ledelsen og tilsattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll
- b) identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse
- c) ordningens mål
- d) sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene
- e) informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte
- f) rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet

Den interne kontrollen skal videre ha fokus på å forebygge og avdekke tilsiktede handlinger utført i strid med gjeldende lover og regler, for eksempel manipulasjon, forfalskning, eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon. Det skal være en del av en kontinuerlig prosess og utføres av alle mennesker i organisasjonen.

Målet for virksomheten er styrende for internkontrollen, jf. punkt c). Vi er ikke kjent med at det finnes noe eksplisitt mål for forvaltningen av sysselsettingsordningene, men med den rollen Sjøfartsdirektoratet har i å *medvirke til å oppfylle Nærings- og handelsdepartementets overordnede mål innen sjøfartsforvaltningen*, samt de bestemmelsene som ligger i forvaltningsloven, kan målet implisitt sies å være å forvalte sysselsettingsordningen i tråd med regelverket, på en mest mulig effektiv måte. Målsettingen kan sies å være driftsrelatert i det at den søker en målrettet og kostnads-effektiv bruk av Sjøfartsdirektoratets ressurser. Den er etterlevelsesrelatert i det at den søker å følge gjeldende regelverk. I reglene ligger også at det skal rapporteres jevnlig om arbeidet til NHD.

Definisjonene ovenfor er vidt utformet fordi de skal passe til ulike typer virksomhet og nivåer i virksomheten. Vi kommer under hvert punkt nedenfor tilbake til hvordan vi relaterer punktene til Sjøfartsdirektoratets forvaltning av sysselsettingsordningene.

7.4.1 Legger organiseringen til rette for internkontroll?

Vi vil i dette avsnittet vurdere hvorvidt Sjøfartsdirektoratet i forvaltningen av støtteordningene følger statens økonomireglements bestemmelser om å etablere systemer, rutiner og tiltak for å sikre internkontroll. Hovedfokuset er altså på om det er etablert et institusjonelt rammeverk som legger til rette for internkontroll. Herunder vil vi også se på punkt a) ledelsen og tilsattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll.

²⁴ Tilgjengelig på http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Norwegian.pdf

Vår vurdering er at det er en god og riktig holdning til internkontroll blant de ansatte som forvalter støtteordningene. Det er fokus på å ha gode rutiner, og rutiner for saksbehandling er også grundig dokumentert. Videre er det lagt opp til et oversiktlig arkivsystem hvor evaluator lett har fått tilgang til relevant dokumentasjon. Saksbehandlerne synes sikre i saksbehandlingen og forholder seg til det enhver tid gjeldende regelverket.

Kombinasjonen av økonomisk og juridisk kompetanse er viktig i forvaltningen av denne ordningen. Saksbehandlingen krever økonomisk innsikt. I tillegg er det viktig med juridisk kompetanse når det gjelder behandling av klagesaker og vurdering av hvordan de ulike elementene av forskriften skal tolkes.

Forvaltningen av tilskuddsordningene er lagt til Administrasjonsavdelingen. Administrasjonsavdelingens plass i organisasjonsstrukturen ble vist i Figur 7.1. Som det fremgikk av avsnitt 7.2 er det ikke et klart organisatorisk skille mellom etterkontrollfunksjonen og den øvrige forvaltning av ordningen. Begge funksjonene er organisert i samme enhet, nemlig Avdeling for plan og økonomi.

Vi anser tilhørighet i samme avdeling som uheldig ettersom det ikke gir tilstrekkelig avstand og uavhengighet for etterkontrollfunksjonen. Slik det er organisert nå kan avdelingen se seg tjent med at så få kritikkverdige forhold som mulig avdekkes i etterkontrollene, ettersom dette kan ses på som et tegn på god saksbehandling. De personene som i dag driver med etterkontroller opplyser at de har en svært uavhengig avdelingsdirektør i Administrasjonsavdelingen. Dette til tross, og til tross for at etterkontrollen går via Sjøfartsdirektør før den oversendes departementet, anses ikke dette å gi tilstrekkelig uavhengighet. Vår vurdering er derfor at Sjøfartsdirektoratet i hovedsak følger lovens bestemmelser om å etablere rutiner for internkontroll, men at det institusjonelle rammeverket ikke gir tilstrekkelig uavhengighet. Vi anbefaler derfor omorganisering slik at denne uavhengigheten oppnås. En flytting av etterkontrollfunksjonen til enten en stabsfunksjon eller som en seksjon under Avdeling for kontroll og inspeksjon kunne gitt funksjonen tilstrekkelig uavhengighet.

7.4.2 Identifisering av tiltak som kan hindre måloppnåelse

Vi vil under dette punktet se på punktene b) og d) som omhandler identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, samt forhold knyttet til kvalitet i den interne styringen. Vi ser personalforhold og det at et system i noen tilfeller er basert på tillit som viktige momenter. I tillegg er det avgjørende at det finnes et godt system for etterkontroll av utbetalinger under støtteordningene.

Behov for tilstrekkelig antall saksbehandlere

Departementet har i flere tildelingsbrev (NHD, 2009, 2009) påpekt at Sjøfartsdirektoratet har for få ansatte knyttet til forvaltning av ordningen, og at dette gjør dem sårbare om noe uforutsett skulle inntreffe. Departementet skriver følgende i sitt tildelingsbrev til direktoratet i 2008:

Departementet understreker viktigheten av at direktoratet setter av nok ressurser til å sikre forvaltningen av ordningen, samt sikre forsvarlig administrasjon av ordningen ved ferie og annet fravær fra involverte medarbeidere. Direktoratet må avsette tilstrekkelig ressurser til gjennomføring av internkontroller og oppfølging av funn som avdekkes på etterkontroller, bl.a. nye rutiner for å styrke/effektivisere kontrollen.

Det samme forhold er påpekt av Riksrevisjonen i deres kommunikasjon med Departementet (Riksrevisjonen, 2009).

Om flere saksbehandlere skulle bli syke i løpet av en lengre periode av året, kan dette medføre at utbetalinger til rederiene kan trekke mye ut i tid. For de fleste rederier vil dette være uheldig, men ikke kritisk ettersom likviditeten er god. Flere rederier innen innenlandsk sjøtransport har imidlertid ifølge Sjøfartsdirektoratet²⁵ en relativt presset likviditetssituasjon. Forsinkelser kan i så tilfelle medføre alvorlige utfordringer for rederiet.

I tråd med tilbakemeldinger fra NHD og påpekninger fra Riksrevisjonen har Sjøfartsdirektoratet de siste 2 årene økt staben med til sammen 3 årsverk, inkludert en styrking av internkontrollfunksjonen. Forvaltningen er selvsagt fremdeles sårbar i forhold til uforutsette hendelser, men om en veier forhold knyttet til effektivitet opp mot sårbarhet synes det nå å være et mer hensiktsmessig forhold. Med hensyn til sårbarhet i personalsituasjon har Sjøfartsdirektoratet etter påpekning fra departementet og Riksrevisjonen igangsatt tiltak for å redusere sårbarheten.

Et system basert på tillit kan gi unøyaktighet

Noen av kravene til støtte under tilskuddsordningene er vanskelige å etterprøve. I de tilfellene hvor opplysningene fra rederiene ikke kan kontrolleres, baseres saksbehandlingen på tillit mellom rederi og direktorat.

Eksempler på dette kan være når det fattes vedtak om dispensasjon til kravet om opplæringsstillinger. I visse tilfeller er det ikke plass til mannskap under opplæring ut fra lugarkapasitet eller andre praktiske hensyn om bord. Dette har ikke saksbehandlerne kapasitet til å sjekke i praksis. Da ville de måtte reise ut på hver båt for å sjekke at det faktisk stemmer. Vedtaket fattes på tillit og rederiene får som regel dispensasjon for dette kravet dersom det er behov for det.

Kravene om at skip som får støtte ikke skal ha offentlig tilknytning og vurdering av hvorvidt et skip har tilknytning til petroleumsvirksomhet er andre faktorer som kan være problematiske å etterprøve. Skipets oppdrag kan gå i flere ledd, og skipene kan indirekte være underleverandører til ett av disse uten at man kan lese det direkte i søknader.

I dokumentasjonen som rederiene sender inn som bevis på innbetalt skatt, er ikke skatter og avgifter oppgitt spesifikt per skip. Siden informasjonen ikke er tilgjengelig, må beslutningen igjen tas basert på tillit.

Slik systemet er på disse punktene, kan det være en kilde til unøyaktighet i saksbehandlingen.

Forebygging og avdekking av tilsiktede handlinger i strid med regelverket

Dersom et rederi gir ufullstendige eller ukorrekte opplysninger i forbindelse med søknad om tilskudd, og dette fører til utbetalinger rederiet ikke er berettiget til, kan det kreves at rederiet tilbakebetaler hele eller deler av beløpet. Dersom beløpet ennå ikke er utbetalt kan det holdes tilbake eller bortfalle. Disse sanksjonene har tilbakevirkende kraft i inntil tre år. Et rederi som viser klanderverdig opptreden i forhold til tilskuddsordningene kan bli utelukket fra ordningen i en periode.

Kontrollene utføres på grunnlag av hvert enkelt skips instruks. Det er individuelle krav til bemanning på hvert skip. Disse fastsettes av Sjøfartsdirektoratet. Hver termin

²⁵ Opplysningene ble gitt i forbindelse med et intervju med Sjøfartsdirektoratet 08. januar 2010.

kontrolleres et utvalg skip. Kontrollene omfatter maksimalt to skip per rederi per termin. Utvalget utgjør ca 10 prosent av total søknadsmengde.

Etterkontrollene har så langt ikke avdekket noe graverende. Rederiene kan dokumentere opplysninger gitt i søknadene. På den ene siden viser dette at det ikke forekommer juks fra rederienes side, men det tyder også på god saksbehandling hos Sjøfartsdirektoratet. I den grad det er mangler ved søknadene rettes dette opp før utbetaling finner sted.

En svakhet når det gjelder etterkontroll er at en del av forvaltningen er basert på tillit og vanskelig etterprøvable. Som nevnt ovenfor kan det være vanskelig å etterprøve hvorvidt et skip var i offentlig oppdrag eller i petroleumsvirksomhet på det aktuelle tidspunktet. Videre kan ikke saksbehandlerne fysisk kontrollere hvert enkelt skip for å se om det finnes opplæringslugar. Dette anses ikke for å være et stort problem, men er likevel verdt å merke seg. Selv om rutinene for etterkontroll er gode og følges, er det ikke alle punkter i søknadene som faktisk kan kontrolleres.

7.4.3 Sikring av informasjonsinnhenting

Når det gjelder informasjonsinnhenting kontakter Sjøfartsdirektoratet NIS/NOR-registrene, Pensjonstrygden for Sjøfolk m.v. via telefon for å etterspørre dokumentasjon til søknadene. Dokumentasjonen sendes så med post, e-post eller faks. Dette sikrer rask saksbehandling. Samtidig gjør metoden at man ikke kan spore selve saksbehandlingen, herunder kommunikasjon med ulike aktører, via saksmappene. De saksmapper vi hentet ut fra Sjøfartsdirektoratet ga ikke tilstrekkelig informasjon til å få et godt bilde av saksgangen. De riktige dokumentene er imidlertid til stede i mappene og saksmappene lagres systematisk.

Det at Sjøfartsdirektoratet kontakter ulike aktører pr telefon for å innhente dokumentasjon medvirker til at de med relativt få ansatte klarer å behandle en stor mengde søknader. Alle rederier med unntak av ett er fornøyd med forvaltningen i Sjøfartsdirektoratet. Sjøfartsdirektoratet kan derfor sies å ha en god kundebehandling og et godt servicenivå.

Intervjuliste

Navn	Tittel/organisasjon	Dato
Siri Hatland	Direktør Fraktefartøyenes Rederiforening	05. november 2009 & 30. januar 2010
John Malvin Økland	Avdelingsdirektør Sjøfartsdirektoratet	06. november 2009
Gunnbjørg Lothe	Avdelingsdirektør Sjøfartsdirektoratet	06. november 2009
Lars Inge Vatnem	Seniorrådgiver Sjøfartsdirektoratet	06. november 2009
Vatnem	Seniorrådgiver Sjøfartsdirektoratet	06. november 2009
Karen Anne RisangerStampfl	Saksbehandler Sjøfartsdirektoratet	06. november 2009
Ken Bjelland	Avdelingsdirektør Sjøfartsdirektoratet	06. november 2009
Jarle Stordal	Personalsjef Knutsen OAS	06. november 2009
Sigurd Eikje	Personalsjef Østensjø Rederi	06. november 2009
Sverre Meling	Daglig leder Maritimt Forum Haugalandet	06. november 2009
Halvard Aas	Direktør i Aas Mekaniske Verksted	08. desember 2009
Odd Reidar Kvalsund	Rolls-Royce Marine	08. desember 2009
Anne Holstad	Ullstein Group	8. desember 2009
Anders Teigen Hole	BAS Engineering	08. desember 2009
Per Arne Rindarøy	Aukra Maritime	08. desember 2009
Per Nordal	Maskindynamikk	08. desember 2009
Erling Lodden	Eidesvik Offshore	10. desember 2009
Nils Inge Steinsvåg	Eidesvik Offshore	10. desember 2009
Kjetil Goksør	Bourbon Offshore Norway	10. desember 2009
Graham Stockbridge,	UK MinistryofTransportation	11. desember 2009
Stephen Eglesfield	UK MinistryofTransportation	11. desember 2009
Brit Ytrebø	Rem Offshore	10. desember 2009

Lidvar Flusund	Havila Shipping	14. desember 2009
Thomas Saxegaard	Avdelingsdirektør. Norges Rederiforbund	16. desember 2009 & 18. januar 2010
Hege AjerPettersin	Norges Rederiforbund	
Tore Forsmo	Norges Rederiforbund	
Espen Sending	Wilhelmsen Marine Personell	17 desember 2009
Are Harald Halkjelsvik	Olympic Crewing	18. desember 2009
Representant	OlympicCrewing	18. desember 2009
Representant	Olympic Crewing	18. desember 2009
Kjell Olav Haugland	Bergen Tankers	18. desember 2009
Olav Troland	DOF Sjø	22. desember 2009
Terje Vatne Næss	TeekayNorway	22. desember 2009
EmimaEidesen	Fosenfrakt	22. desember 2009
Kim Preststulen	Buksér og berging	22. desember 2009
Jørn Prangerød	Direktør Maritimt Forum	18. desember 2009
Viggo Bondi	Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse	22. desember 2009
Henriette Bingen Sande	Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse	22. desember 2009
Hans Sande	Norges Sjøoffisersforbund	06. januar 2010
Torkild Torkildsen	Hurtigruta	06. januar 2010
Tonje Sundt	Seniorrådgiver Nærings- og handelsdepartementet	07. januar 2010
Birgit S. Olsen	Søfartsstyrelsen (DK)	9. januar 2010
Jacob Clasen	Danmarks Rederiforening	9. januar 2010
Mangler navn	Danmarks Rederiforening	9. januar 2010
Erik Jørgensen	Skatteministeriet (DK)	9. januar 2010
Helge Otto Mathisen	Color Line	12. januar 2010
Knut Even Vidum	Color Line	12. januar 2010

Per Bergeius Andersen	Color Line	12. januar 2010
Lars Matre	Sandfrakt	14. januar 2010
Raymond Angel	Angelfrakt	14. januar 2010
Nils Arne Fredriksen	Starfrakt	11. januar 2010
Amund Ringdal	Norges Rederiforbund	18. januar 2010
Margaretha Granborg	Näringsdepartementet (SE)	20. januar 2010
GunillaMalmlöf	Sjöfartsverket (SE)	20.januar 2010
Inge M-Boers	MinistryofTransport (NL)	21. januar 2010
Rob de Buijn	Ministryof Transport (NL)	21. januar 2010
Hildegunn Avløyp	Forbundsleder Norges Maskinistforbund	
Jacqueline Smith	Forbundsleder Norsk Sjømannsforbund	22. januar 2010
Johnny Hansen	Norsk Sjømannsforbund	22. januar 2010
Grethe Fosslie	LO	22. januar 2010
Bjørn Botterli	Ugland Marine Services	2. februar 2010
Sverre Jakob Men	Kristian Gerhard Jebsen	2. februar 2010
Bertil Hohlmann	Danmarks Rederiforening	9. januar 2010

Litteraturliste

- Benito, G. (2000). *Den maritime sektor i Norge sett i et klyngeperspektiv*. Sandvika, BI-rapport nr 8.
- Danmarks Rederiforening: Skipsfarten i tall, november 2009
- Econ Pöyry 2007: Næringsmessige konsekvenser av økt avgift på NOx. Rapport 114 2007
- Econ Pöyry 2009: Kvalitetssikring av Norges Fotballforbunds søknad om statlige tilskudd og garantier til søknad om EM i fotball for herrer 2016. Rapport 111/2009
- European Commission (2004): Community Guidelines for State aid to maritime transport. Community guidelines 2004/C, 13/03.
- Finansdepartementet (2007): Veilederisamfunnsøkonomiskeanalyser.
- Fraktesfartøyenes rederiforening (2008): *Collective bargaining agreement for East European ratings, radio officers, electricians, deck and engine officers between Association of Cargo Freighters and Norwegian Seafarers Unions*
- Fraktesfartøyenes rederiforening (2008): *Hyretabeller til overenskomsten mellom Fraktesfartøyenes rederiforening og Norske Sjøoffiserers Forbund vedrørende skipsførere og styrmenn bosatt i Norden og norske statsborgere som tjenestegjør på skip innmeldt i NIS*
- Fraktesfartøyenes rederiforening (2008): *Overenskomst mellom Fraktesfartøyenes rederiforening og Landsorganisasjonen i Norge og Norsk sjømannsforbund på den annen side*
- Jakobsen, E. W., A. Mortensen, et al. (2003). Attracting the winners - the competitiveness of five European maritime industries. Oslo, Kolofon.
- Jakobsen, E. W. (2004). Seile sin egen sjø - Er det viktig å beholde rederiene i Oslo-området? Oslo, Menon as.
- Jakobsen, E. W., A. Mortensen, et al. (2003). Attracting the winners - the competitiveness of five European maritime industries. Oslo, Kolofon.
- Jakobsen, E. W. (2004). Seile sin egen sjø - Er det viktig å beholde rederiene i Oslo-området? Oslo, Menon as.
- Hervik, A. og E. W. Jakobsen (2001). Det regionale maritime Norge: en vital nasjonal næring med regionale særpreget. Sandvika, Handelshøyskolen BI Institutt for strategi.
- Hervik, A (2003). Utviklingen i de maritime næringer i Møre og Romsdal. Status år 2003. Møreforskning, rapport 0308
- Midelfart, K. H. and F. Steen (2002). "Vertical industry linkages: Sources of productivity gains and cumulative causation?" Review of Industrial Organization 21: 3-20.
- NOU 2006:4: Rederiskatteutvalget. Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart
- Ministry of Transport, Public Works and Water Management (NL): Responsible shipping and a vital fleet. Maritime Transport policy paper, juni 2008
- Nærings- og handelsdepartementet: Stortingsproposisjon nr 1

- Nærings- og handelsdepartementet (2005): Forskrift om forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk, FOR 2005-12-21 nr 1720)
- Nærings- og handelsdepartementet (2008): Endelig tildelingsbrev. Sjøfartsdirektoratet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2007): Endelig tildelingsbrev. Sjøfartsdirektoratet.
- Näringsdepartementet (SE): Förordning om sjöfartsstöd (2001:770)
- Pensjonstrygden for sjøfolk: Sentral statistikk 2008
- Porter, M. E. (1998). "Clusters and the new economics of competition." Harvard Business Report 76(6): 77-90.
- Räderinämnden: Redovisning og utvärdering av effekten av bidrag till svensk sjöfart 2008
- Riksrevisjonen (2009). Revisjon av tilskuddsordningene under nærings- og handelsdepartementet.
- Riksrevisjonen 2009: Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008. Dokument 1 (2009-2010)
- Riksrevisjonen 2008: Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007. Dokument 1 (2008-2009)
- Riksrevisjonen 2007: Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006. Dokument 1 (2007-2008)
- Riksrevisjonen 2006: Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2005. Dokument 1 (2006-2007)
- Sjøfartsdirektoratet: Retningslinjer for saksbehandling av tilskudd for å sikre sysselsetting av sjøfolk
- Salvanes, Møen og Huttunen (2009): Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi. Artikkel skrevet på oppdrag for Finansdepartementet. Tilgjengelig på:
http://www.regjeringen.no/upload/FIN/perspektiv_2009/vedlegg/omstilling_og_regional_mobilitet.pdf
- Salvanes, Møen og Huttunen (2007): *Worker Displacement and Regional Mobility*. Memopaper
- Skatteministeriet (DK): Bekendtgørelse om beskatning av søfolk (BEK nr 361 af 07/05/2009)
- Svendborg kommune: DIS eller DAS, Søforklaring 2008
- Udligningskontoret (DK): Orientering om DIS-ordningen og Udligningskontoret
- Veiledninger (6/08 – 5/09) for tilskuddsordningene:
<http://www.sjofartsdir.no/no/Sjofolk/Refusjonsordningene/>
- Norges InternrevisorersForening/COSO (2004/2005): Helhetlig risikostyring, et integrert rammeverk. Tilgjengelig på:
http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Norwegian.pdf
- Norges Rederiforbund (2009): Årsmelding for 2008.