



## Evaluering av tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs

*Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om tilskuddsordningen for sjøfolk

*Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er et næringspolitisk virkemiddel med formål om å legge til rette for maritim virksomhet. Gjennom å gi tilskudd til rederier som sysselsetter norske sjøfolk skal ordningen bidra til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land.*

*Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs ble først innført i 1993/94, da som en refusjonsordning. Senere har ordningen blitt utvidet i flere omganger, og i 2017 ble ordningen lovfestet. I 2019 var samlede tilskudd på ca. 2 mrd. kroner*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>7</b>
1.1 Analysens mandat	7
1.2 Analytisk rammeverk	7
1.3 Informasjonsgrunnlag	8
1.4 Avgrensninger og forutsetninger	8
1.5 Rapportens oppbygning	8
<b>2. Norsk skipsfart og norske sjøfolk</b>	<b>9</b>
2.1 Norsk skipsfart og den maritime næringen	9
2.2 Norske sjøfolk, skip og skipsregistre	10
<b>3. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i Norge</b>	<b>13</b>
3.1 Tilskuddsordningenes historie	13
3.2 Ordningenes nåværende utforming	13
3.3 Ordningens omfang	15
3.4 Utvikling i tilskuddsmodellene over tid	16
3.5 Støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk i andre land	17
<b>4. Norske sjøfolks konkurransekraft og rederienes tilpasningsmuligheter</b>	<b>19</b>
4.1 Norske sjøfolks konkurransekraft	19
4.2 Rederienes tilpasningsmuligheter	21
4.3 Oppsummert	24
<b>5. Ordningens måloppnåelse</b>	<b>26</b>
5.1 Om vurderingen av måloppnåelse	26
5.2 Operasjonalisering av måloppnåelse	26
5.3 Struktur på vurderingene	28
5.4 Konkurransedyktige vilkår	28
5.5 Rekruttering	33
5.6 Kompetanse	37
5.7 Måloppnåelse oppsummert	38
<b>6. Fartsområdeutvalgets estimater</b>	<b>40</b>
6.1 Utvalgets arbeid	40
6.2 Konstruksjonsskip i NIS	40
6.3 Utenriksferger i NIS	40
6.4 Kystruten Bergen-Kirkenes	41
6.5 Lasteskip i NIS	41
6.6 Skip i NOR	41
<b>7. Ordningens samfunnsøkonomiske virkninger</b>	<b>43</b>

7.1 Om vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	43
7.2 Forutsetninger i analysen	43
7.3 Virkninger av tilskuddsordningen	44
7.4 Forutsetninger for samfunnsøkonomisk lønnsomhet	44
7.5 Tilskuddets kostnader	47
7.6 Virkninger av færre norsk sjøfolk	47
7.7 Virkninger av en mindre norsk flåte	51
7.8 Fordelingsvirkninger	51
7.9 Oppsummerende vurdering	52
<b>8. Referanser</b>	<b>53</b>
<b>Vedlegg A Informasjonsgrunnlag</b>	<b>55</b>
<b>Vedlegg B Nøkkeltall om tilskuddsmodellene</b>	<b>56</b>
Tilskudd for skip i NOR	56
Tilskudd for petroleumsskip i NOR	57
Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart i NOR	58
Tilskudd for skip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes	59
Tilskudd for seilskip i NOR	60
Tilskudd for skip i NIS	61
Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart	62
Tilskudd for NIS konstruksjonsskip	63

## Sammendrag og konklusjoner

*Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er et næringspolitisk virkemiddel med formål om å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal bidra til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land.*

*På oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har Oslo Economics evaluert tilskuddsordningen. Evalueringen har tatt utgangspunkt i ordningen slik den foreligger etter endringer gjennomført i 2016 og 2017, og vi har vurdert ordningens måloppnåelse og samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det har ikke vært oppdragets mandat å foreslå alternative innretninger av ordningen.*

### Om tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs

Støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk ble etablert av flere europeiske land på 80-, 90, og 2000-tallet. Det historiske bakteppet var en økende konkurranse fra skip registrert i tredjeland fra 60-tallet og utover som førte til en betydelig reduksjon i sysselsettingen av europeiske sjøfolk. EU kom i 1989 med spesifikke retningslinjer for støtte til maritime næringer, og gir i dag godkjenning til ordninger som fremmer sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Det er derfor en rekke land i Europa som har tilskuddsordninger for sjøfolk.

Den norske ordningen fungerer slik at rederiene kan søke Sjøfartsdirektoratet om et tilskudd, tilsvarende hele eller deler av innbetalt norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Størrelsen på tilskuddene skipene kan motta avhenger av type skip, og om skipet er registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR) eller Norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Videre må rederiene oppfylle visse krav for å motta tilskudd. Det stilles blant annet krav til opplæringsstillinger på skipene.

Med ordningens nåværende omfang er de årlige samlede tilskuddsutbetalingene på ca. 2 mrd. kroner.

### Ordningens måloppnåelse

Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk oppnår formålet om å legge til rette for maritim virksomhet. Den bidrar til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, og den bidrar til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Vi finner at et bortfall av ordningen vil resultere i vesentlig færre norske sjøfolk og vesentlig færre skip i norske skipsregistre. Vi finner også at graden av måloppnåelsen er noe forskjellig mellom de tre evalueringskriteriene: konkurransedyktighet, rekruttering og kompetanse.

Spørsmålet i vurderingen av konkurransedyktighet har vært om tilskuddsordningen bidrar til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Indikatoren vi har benyttet for å vurdere konkurransedyktighet er hvor mange flere skip i NOR og NIS det blir som følge av tilskuddsordningen. Tallet er umulig å anslå presist, men basert på rederienes antatte tilpasningsmuligheter og andelen skip innenfor visse segmenter som mottar tilskudd er det mulig å si noe om sannsynlighet for at ulike skip flagges ut. En vurdering gjort på usikkert grunnlag tilsier at tilskuddsordningen bidrar til mellom 200 og 500 flere skip i norske skipsregistre enn hva som ellers ville vært tilfelle. Gitt årlige tilskudd på ca. 2 mrd. kroner betyr det et gjennomsnittlig årlig tilskudd på 4-10 mill. kroner per skip som ordningen bidrar til å bevare under norsk flagg.

Spørsmålet i vurderingen av rekruttering har vært om tilskuddsordningen bidrar til å sikre rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs. Indikatoren vi har benyttet for å vurdere rekruttering er hvor mange flere sjøfolk det blir som følge av tilskuddsordningen. Selv om det ikke er mulig å gi et presist svar på dette spørsmålet er det rimelige å anta at antall sjøfolk ville vært vesentlig lavere uten ordningen. En vurdering gjort på et usikkert grunnlag skulle tilsa at om ordningen falt bort ville mellom 3000 og 6000 sjøfolk mistet jobben. Gitt årlige tilskudd på ca. 2. mrd. kroner betyr det at det i gjennomsnitt betales mellom 330 000 og 670 000 tilskuddskroner årlig per norske arbeidsplass som ordningen bidrar til å bevare.

Konsekvensene for rekrutteringen av sjøfolk vil imidlertid være større på sikt. Sjøfolk med kompetanse vil uansett være etterspurt, men uten tilskuddsordningen vil sannsynligvis færre rederier velge å lære opp norsk personell, men heller konsentrere seg om å lære opp mannskap fra nasjonaliteter som har lavere lønnskostnader, eller som

gir tilskudd for sysselsetting av sjøfolk. Det er derfor sannsynlig at de norske sjøfolkene som beholder jobbene på skipene som flagger ut ikke blir erstattet av norske sjøfolk når de går av med pensjon eller søker andre utfordringer på land. Et bortfall av opplæringsstillinger for norske sjøfolk under utdanning vil etter hvert føre til at langt færre velger maritime fag. Over tid vil tilbudet av norske sjøfolk derfor også bli langt mindre.

Spørsmålet i vurderingen av kompetanse har vært om tilskuddsordningen bidrar til å sikre norsk maritim kompetanse. Indikatoren vi har benyttet for å vurdere kompetanse er hvor mange flere sjøfolk det blir som bruker sin kompetanse i den maritime næringen for øvrig som følge av tilskuddsordningen. Slik situasjonen er per i dag gis det støtte til sysselsetting av langt flere sjøfolk enn de som senere bruker sin kompetanse i maritim næring for øvrig. Dette kan i utgangspunktet være nødvendig, ettersom man ikke på forhånd kan vite hvilke sjøfolk som senere vil anvende sin kompetanse i den landbaserte næringen, og hvem som vil velge andre karriereveier. Tilskuddsordningen fremstår likevel som relativt kostbar om målet alene er å sikre tilfang på sjøbasert kompetanse i den maritime næringen for øvrig.

### Ordningens samfunnsøkonomiske virkninger

Tapet av arbeidsplasser som vil følge av et bortfall av ordningen vil på kort- og mellomlang sikt medføre betydelige omstillingskostnader og et fall i verdiskapingen i norsk økonomi. På lengre sikt er ikke denne omstillingskostnaden alene så stor at det ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde ordningen. Videre vil en redusert norsk flåte lede til tap av innflytelse, svekket beredskap og mer transport på vei. Disse negative konsekvensene alene er imidlertid ikke store nok til å gjøre ordningen samfunnsøkonomisk lønnsom. Til slutt finner vi det sannsynlig at ordningen vil føre til en vesentlig lavere rekruttering til sjømannsyirket på sikt. Det er konsekvensene dette kan få for produktiviteten til den maritime næringen og til norsk økonomi for øvrig som er avgjørende for om ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom.

Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er en særordning for rederiene som bidrar til at flere ressurser kanaliseres til denne næringen enn hva som ellers ville vært tilfelle. Skal favoriseringen av rederinæringen ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse, så må støtten være begrunnet i en markedssvikt som gjør at antall sjøfolk og antall skip i norske registre blir færre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, om markedet overlates til seg selv.

Norske sjøfolk er en høykompetent og effektiv arbeidskraft om bord på skipene. De er også en viktig ressurs for den landbaserte virksomheten til rederiene. Å støtte rederiene slik at de kan ansette sjøfolkene de hevder å være avhengige av er imidlertid ingen korreksjon for en markedssvikt. Rederiene får imidlertid ingen kompensasjon for øvrig for at de utdanner sjøfolk og gir dem en kompetanse som på et senere tidspunkt kan bidra til å heve kompetansen i den maritime næringen for øvrig. Sjøfolkene kan derfor ha en høyere verdi for samfunnet enn for rederiene. Uten at rederiene kompenseres for kompetansebyggingen de gjør på vegne av hele den maritime næringen, kan det derfor være det utdannes færre sjøfolk enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Vi finner at det potensielt er en markedssvikt knyttet til utdannelsen av sjøfolk som senere tar jobber i øvrige deler av den landbaserte maritime næringen. Dette gjelder imidlertid et mindretall av sjøfolkene som per i dag arbeider på sjøen. Vi finner det derfor sannsynlig at ordningen slik den per i dag er utformet er større enn hva den trenger å være for å korrigere den påviste markedssvikten.

Et bortfall av hele ordningen vil gi store negative og potensielt irreversible virkninger for den maritime næringen. Om alternativet er ingen ordning, og heller ingen avbøtende tiltak for å adressere markedssvikten i utdanningen av sjøfolk og de positive effektene som stammer fra en stor norsk flåte, mener vi risikoen for et varig tap av produktivitet i den maritime næringen skulle tilsi en videreføring av ordningen. I et samfunnsøkonomisk perspektiv ville det imidlertid vært lønnsomt å finne mindre omfattende ordninger som kan adressere den potensielle markedssvikten mer direkte. Det har ikke vært evalueringens mandat å vurdere eventuelle alternative innretninger av ordningen.

# 1. Innledning

## 1.1 Analysens mandat

Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs (tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk) er et næringspolitisk virkemiddel med formål om å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal bidra til å sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, samt bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Ordningen er regelstyrt og rettighetsbasert og omfatter arbeidstakere på skip registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR) og Norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Rederier kan søke om tilskudd på grunnlag av innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for tilskuddsberettiget mannskap. Ordningen er lovfestet og består av åtte ulike tilskuddsmodeller.

På oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har Oslo Economics evaluert tilskuddsordningen.

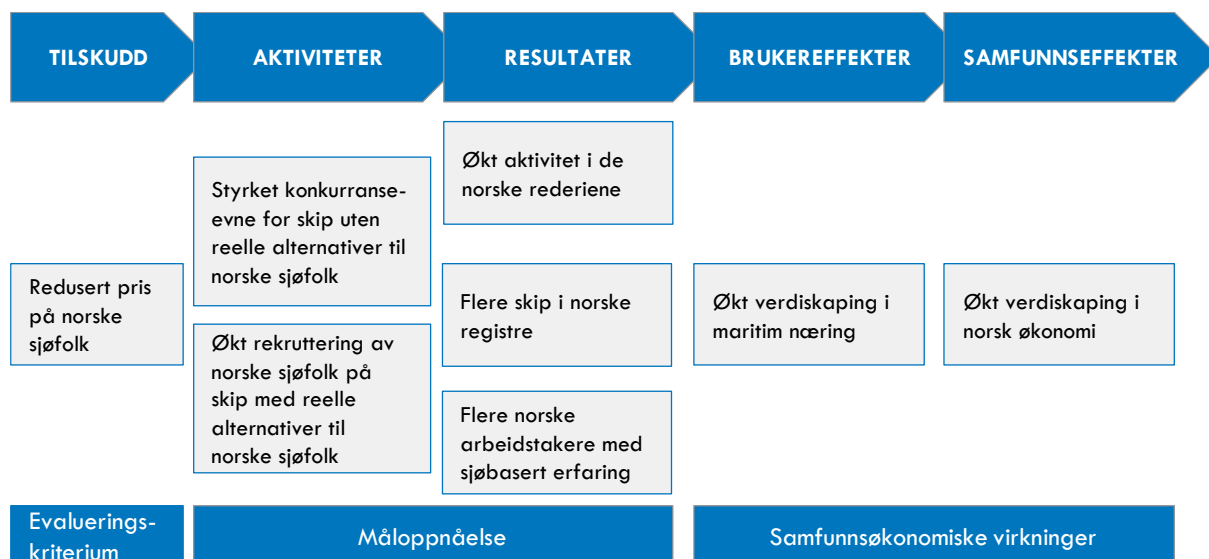
Evalueringen har tatt utgangspunkt i ordningen slik den foreligger etter endringer gjennomført i 2016 og 2017, og vi har vurdert ordningens måloppnåelse og samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det har ikke vært oppdragets mandat å foreslå alternative innretninger av ordningen.

## 1.2 Analytisk rammeverk

Evalueringen skal både vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av ordningen, og om målene med ordningen nås. Måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er ikke nødvendigvis sammenfallende. Måloppnåelsen kan være god uten at ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, og vice versa.

I figuren nedenfor har vi satt opp virkningskjeden for tilskuddsordningen. Den beskriver hvordan tilskudd som gis gjennom ordningen er ment å lede til bestemte typer virkninger for norsk maritim næring og for norsk økonomi.

Figur 1-1: Virkningskjeden til tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk



Kilde: Oslo Economics

Slik tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er ment å virke vil tilskuddene gjøre det billigere å ansette sjøfolk som skatter til Norge (heretter omtalt som norske sjøfolk). I tillegg stilles det, i varierende grad, krav til opplæringsstillinger på skipene for at deres mannskap skal være tilskuddsberettiget. En redusert pris på norske sjøfolk vil styrke konkurransevnen til skip som ikke har reelle alternativer til mannskap med norske lønns- og

arbeidsvilkår. Dette skal lede til økt aktivitet i disse rederiene, økt potensiale for flere skip i norske registre, økt verdiskaping i maritim næring og derigjennom økt verdiskaping i norsk økonomi.

En redusert pris på norske sjøfolk vil også øke sannsynligheten for at skip med reelle alternativer til norsk mannskap ansetter norske sjøfolk, og at skipene registreres i norske skipsregistre. Dette vil lede til økt

rekruttering, og med det, økt kompetanse i norsk maritim næring. Økt kompetanse i maritim næring skal lede til økt verdiskaping i maritim næring, og derigjennom økt verdiskaping i norsk økonomi.

Evalueringen skal både vurdere måloppnåelse og samfunnsøkonomiske virkninger, og som illustrert i figuren kretser spørsmålene i de to vurderingene rundt ulike deler av tilskuddsordningens virkningskjede. Videre har de to vurderingene ulike tidsaspekter. I vurderingen av måloppnåelse vurderer vi hva ordningen har bidratt til av effekter på rekruttering, kompetanse og konkurransekraft, og under samfunnsøkonomisk lønnsomhet vurderer om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å videreføre ordningen.

I vurderingen av måloppnåelse benytter vi et rammeverk basert på DFØs veileder til evaluering av statlige tilskuddsordninger, mens den samfunnsøkonomiske analysen er utført basert på prinsippene i Finansdepartementets rundskriv R-109/14, *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Evalueringsmandatet er imidlertid noe snevrere enn de komplette analysene som skisseres i veilederen og i rundskrivet. Veilederen til evaluering av statlige tilskuddsordninger trekker fram tre sentrale problemstillinger som ofte vurderes i en tilskuddsevaluering:

- Hvilke effekter gir tilskuddene?
- Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
- Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?

Evalueringsmandatet er å vurdere hvilke effekter tilskuddene gir. Evalueringen inkluderer ikke en vurdering av tilskuddsforvaltningen, og spørsmålet om tilskuddsordningen er godt utformet berøres kun indirekte gjennom drøfting av forskjeller i effekter/måloppnåelse tilskuddsmodellene imellom.

Når det gjelder vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene, inkluderer ikke evalueringen en vurdering av alternative tiltak som kunne bidratt til å oppnå samme virkninger som tilskuddsordningen. Alternativet som analyseres er å ikke ha noen tilskuddsordning eller andre avbøtende tiltak.

En nærmere beskrivelse av hvordan vurderingene av måloppnåelse og samfunnsøkonomi er utført gis i de respektive kapitlene.

### 1.3 Informasjonsgrunnlag

Studien bygger på et bredt informasjonsgrunnlag, sammensatt av tall og statistikk, intervjuer og

dokumentstudier. For en oversikt over anvendt statistikk og gjennomførte intervjuer vises det til vedlegg A.

### 1.4 Avgrensninger og forutsetninger

I tillegg til tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk finnes andre særordninger for rederiene spesielt, og for den maritime næringen generelt. Vi har forutsatt at disse ordningene forblir de samme når vi analyserer konsekvenser ved et bortfall av tilskuddsordningen.

Det pågår diskusjoner om å innføre krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk kontinentalsokkel. Gjennomføres dette kan det påvirke virkningene av tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk, men vi har ikke gjort en nærmere vurdering av disse virkningene.

Potensielt finnes ulike tiltak som kan sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs. Vi har imidlertid ikke analysert alternative innretninger av ordningen, eller effekten av andre virkemidler som kunne oppnådd samme mål.

Evalueringen er gjennomført i tidsrommet februar-april 2020. I denne perioden ble store deler av verdenssamfunnet stengt grunnet utbruddet av Coronaviruset, covid-19. Ingen kan med sikkerhet slå fast hvordan den nye normalen vil se ut etter at virusutbruddet er over, og hva denne nye normalen betyr for verdiskaping og arbeidsledighet i norsk økonomi.

Vi har ikke vurdert konsekvensene av covid-19 i rapporten. Våre vurderinger er basert på historiske data, men det er forsøkt synliggjort de steder hvor konklusjonene i særlig grad antas å kunne påvirkes av covid-19.

### 1.5 Rapportens oppbygning

Rapporten er strukturert på følgende måte. Kapittel 2 gir en kort beskrivelse av norsk skipsfart, den maritime næringen for øvrig, samt norske sjøfolk og norske skipsregistre. Kapittel 3 gir en inngående beskrivelse av dagens tilskuddsordning for sysselsetting av sjøfolk, herunder en beskrivelse tilskuddsordninger i andre land. Kapittel 4 diskuterer den norske sjømannens konkurransekraft og rederienes muligheter til å tilpasse seg et bortfall av tilskuddsordningen. I kapittel 5 presenteres evalueringen av ordningens måloppnåelse, etterfulgt av kapittel 6 som omhandler Fartsområdeutvalgte estimater. Det avsluttende kapittel 7 er en vurdering av ordningens samfunnsøkonomiske virkninger.



## 2. Norsk skipsfart og norske sjøfolk

*Norge er en skipsfartsnasjon, og har vært en av verdens ledende skipsfartsnasjoner siden midten av 1800-tallet. Norges posisjon som skipsfartsnasjon skyldes en kombinasjon av naturgitte forhold, driftige entreprenørers risikovilje og nytenkning, og en politikk som har lagt til rette for at den maritime næringen har kunnet vokse. I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av norsk skipsfart, norske sjøfolk og den maritime næringen for øvrig.*

### 2.1 Norsk skipsfart og den maritime næringen

Det er et overordnet politisk mål at Norge skal ha en sterk maritim næring og at det skal legges til rette for at Norge også i fremtiden er en ledende sjøfartsnasjon med en stor nasjonal flåte. Norge er et høykostland, men med kompetansen som finnes i den maritime næringen er likevel norske bedrifter konkurransedyktige innenfor et bredt spekter av kunnskapsbaserte produkter og tjenester. Skal konkurranseevnen til den maritime næringen bevares er det derfor avgjørende å opprettholde den norske maritime kompetansen (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015).

Norske aktører kontrollerer om lag 3,1 prosent av verdens handelsflåte, målt i dødvekttonn, hvilket gjør Norge til verdens åttende største skipsfartsnasjon (UNCTAD, 2019). Lastekapasitet (dødvekttonn) er det vanligste målet brukt i rangeringen av skipsfartsnasjoner, men rangert etter flåteverdi er Norge verdens femte største skipsfartsnasjon. Den norske flåten består i stor grad av avanserte og kostbare fartøy som ikke nødvendigvis er konstruert for å maksimere fraktvolumer, men å utføre avanserte operasjoner (Rederiforbundet, 2019).

Historisk har tradisjonell skipsfart vært den dominerende norske rederivirksomheten, men på 2000-tallet bidro veksten innenfor olje og gass til også å løfte offshoresegmentet. Offshoresegmentet var i perioden 2006 til 2014 større enn den tradisjonelle skipsfarten, målt i omsetning, men i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 har dette segmentet falt noe tilbake. Det har derimot de siste årene vært en betydelig vekst i nye markeder som havbruk, maritim turisme og havvind (Helseth, et al., 2019).

Foruten offshore, hvor norske rederier kontrollerer 15 prosent av verdens offshore flåteverdi, er norske

rederier særlig store innenfor bilfrakt (Ro-Ro), samt frakt av kjemikalier og gass. 12 prosent av verdens ro-ro flåte kontrolleres av norske rederier, mens tilsvarende tall for frakt av kjemikalier og gass er 6 prosent (Helseth, et al., 2019). Utover dette opererer norskkontrollerte skip i de fleste andre skipsfartsegmenter, og bidrar med dette til bred norsk tilstedeværelse i internasjonal skipsfart

Det finnes ulike måter å gruppere og klassifisere skipsfarten. Det er vanlig å snakke om størrelsen på handelsflåten, men også å skille mellom innenriks og utenriks skipsfart, eller ulike typer skip. I evalueringen vil vi som hovedregel gruppere skipene i segmentene deepsea, nærskipsfart og offshore når det ikke er snakk om de konkrete tilskuddsmodellene. I det videre gis en kort beskrivelse av hva som kjennetegner de ulike segmentene.

#### Deepsea

Skip i deepsea-flåten går i internasjonal fraktesfart mellom kontinenter og driver virksomhet i hele verden. Flåten deles gjerne inn i undergruppene oljetankere, tørrbulk, bilfrakt (Ro-Ro), kjemikalietankere, gass- og petroleumsprodukter og cruisetrafikk (Norges Rederiforbund, 2020). Som nevnt tidligere har norske rederier en fremtredende rolle i flere av disse undergruppene.

90 prosent av verdenshandelen fraktes med skip, og etterspørselen etter tjenester innen deepsea er i stor grad drevet av hvordan verdenshandelen for øvrig ser ut i de aktuelle markedene skipene opererer i (Maritimt Forum, 2020).

#### Nærskipsfart

Skipene som går i nærskipsfart opererer i en rekke markeder, med det til felles at de driver frakt av gods og passasjerer mellom havner i Norge og Europa. Rederiene som driver med nærskipsfart kan gjerne deles inn i fire undergrupper etter hvilke markeder de opererer i: kysttransport i Norge, fraktesfart mellom europeiske havner, passasjerferger og brønn- og fôrbåter til havbruksnæringen (Helseth, et al., 2019). Markedene som kan kategoriseres inn under nærskipsfarten har varierende grad av lønnsomhet, der særlig rederiene som driver med kysttransport i Norge driver med lave marginer, tøff konkurranse mot andre transportformer og små volumer. Passasjerfarten regnes som det største segmentet innenfor den norske nærskipsfarten, mens rederier som driver med skipsfart knyttet til oppdrettsnæringen også har opplevd høy lønnsomhet (Helseth, et al., 2019).

## Offshore

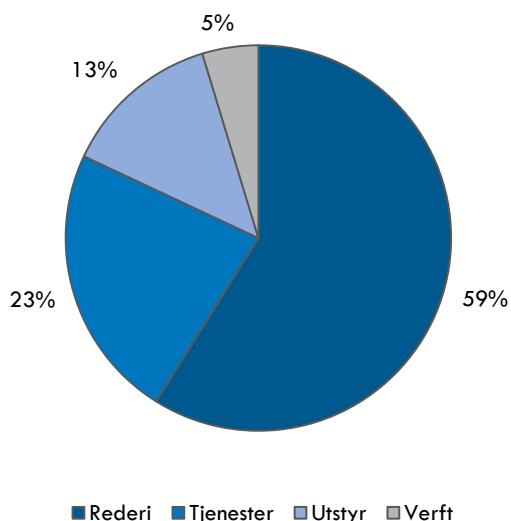
Norge har en sterk posisjon innen offshore internasjonalt, der norske offshorerederier leverer varer og utstyr til sokkelen og til havvindinstallasjoner. Offshorerederiene benytter mange ulike og spesialiserte skip. I årene frem mot oljeprisfallet i 2014 var dette et segment med svært høyt aktivitetsnivå og lønnsomhet. Dette har endret seg de siste årene. Rederier har slått seg sammen og det er gjennomført tiltak for å bedre lønnsomheten i næringen. Likevel sliter mange av offshorerederiene fremdeles med lav lønnsomhet.

Størrelsen på offshore-flåten er om lag den samme som i 2014, selv om oppdragene er færre. Det innebærer er tøff konkurranse om oppdragene, og i tiden fremover ventes det at flere store aktører med tilknytning til offshore-næringen vil få problemer med å overleve (NRK, 2020).

### 2.1.1 Norsk maritim næring for øvrig

Maritim næring i Norge består av rederier, verft, utstudsprodusenter og andre leverandører av maritime tjenester. Til sammen sysselsetter næringen ca. 85 000 personer, og verdiskapingen i 2018 var på 142 milliarder kroner. Dette tilsvarer åtte prosent av norsk næringslivs totale verdiskaping (Maritimt Forum, 2020). Den maritime næringen er Norges nest største eksportnæring, etter petroleumsnæringen.

**Figur 2-1: Verdiskaping i maritim næring (prosent av samlet verdiskaping i 2018)**



Kilde: (Helseth, et al., 2019).

<sup>1</sup> Se Kvamstad-Lervold et al. (2019) for en oversikt over studier om den maritime næringens betydning.

<sup>2</sup> Se Rederiskatteutvalget (NOU 2006: 4, s. 76-77).

<sup>3</sup> Tallene for antall sjøfolk ligger noe høyere, ettersom PTS' medlemsmasse også inkluderer enkelte sjøfolk som SSB ikke

Det er i en rekke studier trukket frem at Norge har en komplett «maritim klynge», der rederiene står i sentrum for aktiviteten i klyngen.<sup>1</sup> Hva som definerer en klynge, og om den maritime næringen er en klynge er omdiskutert<sup>2</sup>, men det er et faktum at Norge har betydelige kompetansemiljøer i internasjonal målestokk, ikke bare innenfor rederivirksomhet, men også innen maritim finans og jus, samt maritim teknologi. Hva gjelder teknologiutvikling er norske aktører langt fremme i utviklingen av batteridrevne skip og det er en betydelig aktivitet knyttet til utvikling av autonome løsninger på skip (Kvamstad-Lervold, et al., 2019).

## 2.2 Norske sjøfolk, skip og skipsregistre

Per i dag er det ca. 20 000 norske sjøfolk. Utviklingen i antall norske sjøfolk avhenger av tidsperspektivet som legges til grunn. I et langsiktig perspektiv har antall norske sjøfolk blitt betydelig redusert. Ifølge tall fra Rederiforbundet var det rundt 45 000 norske sjøfolk som arbeidet på skip i utenriksflåten i 1960, i tillegg til alle de som arbeidet på skip i norske farvann (Rederiforbundet, 2020).

Antall norske sjøfolk sank betraktelig på 70- og 80-tallet. Dette var krevende tiår for internasjonal skipsfart, og en rekke norskkontrollerte skip ble i perioden registrert under utenlandske flagg, med utenlandsk besetning. I 2010 var det ca. 24 000 norske sjøfolk (Econ Pöyry, 2010). Antall norske sjøfolk har altså blitt redusert siden 2010, men i de siste årene har utviklingen vært relativt stabil (Se Tabell 2-1).

**Tabell 2-1: Antall norske sjøfolk, 2016-2018\***

Flagg	2016	2017	2018
NIS	1 777	1 910	2 124
NOR	15 778	15 300	15 417
Utenlandsk flagg	3 123	2 541	2 600
<b>Sum</b>	<b>20 678</b>	<b>19 751</b>	<b>20 141</b>

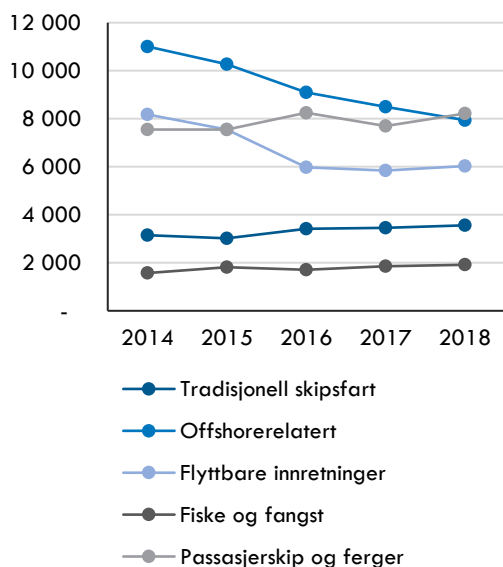
\*SSB rapporterer ikke tall på antall sjøfolk lenger tilbake enn 2016  
Kilde: Statistisk sentralbyrå (SSB).

Reduksjonen i antall sjøfolk må sees i sammenheng med reduksjonen i aktiviteten offshore etter oljeprisfallet i 2014. I Figur 2-2 er utviklingen i sysselsetting innenfor ulike segmenter illustrert, basert på tall fra Pensjonstrygden for sjømenn (PTS).<sup>3</sup> Mens

teller. Der SSB regner norske sjøfolk som personer som er bosatt i Norge og som arbeider på norskeide skip, består PTS' medlemsmasse av EU/EØS-borgere som arbeider på skip på minst 100 bruttotonn registrert i NOR eller NIS.

antall sjøfolk som arbeider offshorerelatert og på flyttbare innretninger har blitt betydelig redusert, har det vært en svak økning innenfor de øvrige segmentene.

**Figur 2-2: Norske sjøfolk, fordelt på segment**



Kilde: Pensjonstrygden for sjømenn, årsrapporter 2014-2018

### 2.2.1 Norske skipsregistre

Norge har to skipsregistre: Norsk ordinært skipsregister (NOR) og Norsk internasjonalt skipsregister (NIS). I valg av register for skipene kan rederiene velge NOR, NIS eller et utenlandsk register. Som vist i Tabell 2-1 arbeider norske sjøfolk hovedsakelig på skip som er registrert i NOR, men antallet som jobber på skip i NIS er økende. Antallet norske sjøfolk som jobber på skip i utenlandske registre er samtidig fallende.

NIS-registeret ble opprettet i 1987 i et forsøk på å snu den negative utviklingen der stadig større deler av den norske flåten flagget ut. Til forskjell fra NOR-registeret kan NIS-skip i praksis bemannes med utenlandsk mannskap til lønnsbetingelser tilsvarende vilkårene i sjøfolkenes hjemland. Opprettelsen av NIS gjorde det derfor mulig å ha norske skip uten norske personalkostnader, og dette trigget en umiddelbar respons fra næringen. NIS-registeret vokste raskt, og nådde et toppunkt med 896 skip i 1990.

Per 31. desember 2019 var det registrert 1517 skip i NOR<sup>4</sup> og 668 skip i NIS, som vist i Figur 2-3. Antall skip i NOR har gått noe ned siden 2010, og hadde sitt bunnpunkt for tiåret i 2016, da 1477 skip var registrert her ved årsskiftet. Tallet har tatt seg noe opp de siste årene. NIS-registeret har sett en positiv

utvikling de siste årene, med 146 flere registrerte skip mellom 2014 og 2019.

Skip i NIS har færre krav knyttet til eierskap og mannskap enn skip i NOR. Der skip i NOR må være eid av en norsk eller EU/EØS-statsborger (med mindre det er gitt unntak fra dette av Nærings- og fiskeridepartementet), er NIS åpent for eiere av alle nasjonaliteter. I utgangspunktet er det slik at det på skip i begge registre må være en kaptein som er norsk eller EU/EØS-borger. Sjøfartsdirektoratet kan imidlertid gi fritak for dette kravet for skip registrert i NIS.

Det er i utgangspunktet norske lønns- og arbeidsvilkår på NIS-skip, men dette kravet kan fravikes dersom det inngås tariffavtaler med utenlandske fagforeninger. Dette innebærer at skip i NIS kan bemannes av utenlandsk mannskap på utenlandske lønn- og arbeidsvilkår. Selv om dette i utgangspunktet skulle tilsa at det skulle være like mannskapskostnader for et skip i NIS og et i et utenlandsk register, vil man likevel kunne se at utenlandske sjøfolk på skip i NIS har bedre vilkår. De norske rederiene, ved Rederiforbundet og arbeidstakerorganisasjonene, forhandler tariffavtaler for utenlandske sjøfolk på skip i norsk eie som skal tilsvare deres lokale lønninger. Dette sikrer at utenlandske arbeidstakerne på norske skip har betingelser på vilkår som er gode i et internasjonalt perspektiv, selv om betingelsene kan være vesentlig dårligere enn de norske.

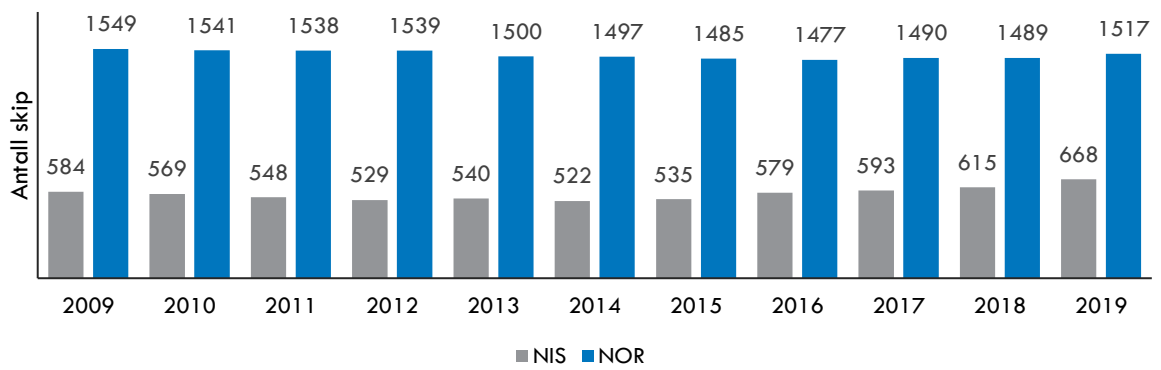
Skip i NIS-registeret har fartsområdebegrensninger som gjør at det ikke skal oppstå konkurranse mellom skip i NOR og NIS. Den viktigste begrensningen er at NIS-skip ikke tillates å føre last eller passasjerer mellom norske havner (innenriksfart). I tillegg gjelder begrensninger for ferger som går mellom norsk og utenlandsk havn, i praksis Color Line, som ikke tillates å registreres i NIS.

Fra loven om fartsområdebegrensninger er det gjort enkelte unntak i forskrifter. Dette er blant annet gitt åpning for at lasteskip i NIS kan operere langs kysten dersom de oppfyller enkelte vilkår som følger at *Forskrift om fartsområde for lasteskip registrert i norsk internasjonalt skipsregister* § 3. Det er også gitt unntak for fartsområdebegrensningene for seismiske fartøy og konstruksjonsskip registrert i NIS ved at disse er unntatt fra *Forskrift om særskilt fartsområde for fartøyer og flyttbare innretninger i petroleumsvirksomhet registrert i norsk internasjonalt skipsregister*.

Fartsområdebegrensningene gjelder ikke for skip under utenlandske flagg. Dette gjør det mulig for de fleste skip som går i norske farvann å flagge om fra NOR til utenlandsk flagg dersom rederiet skulle ønske dette.

<sup>4</sup> Dette inkluderer kun skipene i NOR med IMO-nummer.

**Figur 2-3: Antall skip i NOR\* og NIS, 2010-2019**



\*Inkluderer kun skip med IMO-nummer

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics.

### 3. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk i Norge

*Norge har siden 1993 hatt tilskuddsordninger for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Ordningene har over årene blitt både supplert og justert, og består i dag av åtte ulike aktive tilskuddsmodeller. I dette kapitlet gis en nærmere beskrivelse av tilskuddsordningenes historie, dets nåværende utforming, bruken av de respektive tilskuddsmodellene, samt en kort beskrivelse av tilskuddsordninger i andre land*

#### 3.1 Tilskuddsordningenes historie

Støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk ble etablert av flere europeiske land på 80-, 90, og 2000-tallet. Det historiske bakteppet var en økende konkurranse fra skip registrert i tredjeland fra 60-tallet og utover som førte til en betydelig reduksjon i sysselsettingen av europeiske sjøfolk. «Urettferdig» konkurranse fra tredjeland er et av argumentene som oftest benyttes for å berettiggje støtteordningene, sammen med argumenter knyttet til klyngeeffekter, skatteinntekter og bevaring av kompetanse, samt miljømessige argumenter (Econ Pöyry, 2010).

EU kom i 1989 med spesifikke retningslinjer for støtte til maritime næringer, og gir i dag godkjenning til ordninger som fremmer sysselsetting av arbeidstakere til sjøs. Dette er i motsetning til EUs statsstøtte-regelverk, som for de fleste andre næringer forbyr offentlig støtte til næringsvirksomhet, ettersom dette kan være konkurransevridende (Econ Pöyry, 2010). Retningslinjene muliggjør støtteordninger til sysselsetting av sjøfolk i EU/EØS-land, og har ført til at flere land har innført denne typen ordninger.

Den norske tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs ble først innført i 1993/94, da som en refusjonsordning. Ordningen ble så vesentlig utvidet i 2002/2003 gjennom innføringen av

«nettolønnsordningen». Små endringer ble videre foretatt frem til 2016, hvor ordningen ble forenklet og styrket. Ordningen ble ytterligere utvidet i 2017 og også lovfestet.

#### 3.2 Ordningenes nåværende utforming

I dag består tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk av åtte aktive tilskuddsmodeller. I tillegg finnes en tilskuddsmodell for NIS passasjerskip i utenriksfart, som ikke har trådt i kraft. Hvilke tilskuddsmodeller som er tilgjengelig for rederiene avhenger av type skip de opererer med og type register skipet er registrert i.

Tilskuddsordningen fungerer slik at rederiene søker om tilskudd for sine arbeidstakere på skip registrert i NOR eller NIS hver termin, altså seks ganger i året. Tilskuddet utbetales etterskuddsvis hver termin. Det er Sjøfartsdirektoratet som administrerer ordningen og som kontrollerer at alle vilkårene for å gi tilskudd er oppfylt. Vilårene for å kvalifisere til støtte er regulert gjennom *Forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs*. Forskriften stiller krav både til arbeidstakeren det søkes tilskudd for og til rederiene.

Arbeidstakeren må ha rett til sjømannsfradrag, ha arbeid om bord på skipet som sin hovedbeskjeftigelse og til slutt ha fått inntekten innberettet til Pensjons-trygden for sjømenn. Når det gjelder rederiene stilles det blant annet krav til opplæringsstillinger på skipene. Tilskuddsmottakere må i snitt ha to opplæringsstillinger på hvert skip det søkes tilskudd for. I enkelte tilskuddsmodeller stilles det strengere krav til opplæringsstillinger. Videre er mottakerne forpliktet til å innbetale et fastsatt beløp per måned til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse.

En kort beskrivelse av tilskuddsmodellene for henholdsvis skip i NOR og NIS er gjengitt i Tabell 3-1 og Tabell 3-2.

**Tabell 3-1: Tilskuddsmodeller for sysselsetting av sjøfolk - Skip i NOR**

Tilskuddsmodell	Omfang	Historikk
Tilskudd for skip i NOR	<p>Skip som transporterer last eller passasjerer, og som ikke er: petroleumsskip, passasjerskip i utenriksfart, skip som betjener strekningen Bergen-Kirkenes eller seilskip.</p> <p>Tilskuddsbeløpet tilsvarer full nettolønn*.</p>	<p>Modellen ble innført i 2003. 1. mars 2016 ble taket for maksimalt tilskudd per tilskuddsberettiget opphevet. Taket var på 198 000 kr per år per tilskuddsberettiget fra 2008 til 2015, deretter på 202 000 kr.</p>
Tilskudd for petroleumsskip i NOR	<p>Skip som transporterer last eller yter tjenester og hvor oppdragsgiver er et oljeselskap eller oppdraget er tilknyttet konkrete petroleumsinstallasjoner.</p> <p>Tilskuddsbeløpet begrenses til 36 000 kroner per termin per tilskuddsberettiget sysselsatt.</p>	<p>Modellen ble innført 1. mars 2016. Petroleumsskipene fikk tidligere tilskudd gjennom <i>Tilskudd for skip i NOR</i>. Taket på tilskudd var i utgangspunktet satt til 33 666 per termin per tilskuddsberettiget. Dette har senere blitt hevet.</p>
Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart i NOR	<p>Skip som transporterer passasjerer i rutetrafikk mellom norsk havn og utenlandsk havn.</p> <p>Tilskuddsbeløpet tilsvarer full nettolønn*.</p>	<p>Modellen ble innført i 2003. 1. mars 2016 ble taket for maksimalt tilskudd per tilskuddsberettiget opphevet. Taket var på 198 000 kr per år per tilskuddsberettiget fra 2008 til 2015, deretter på 202 000 kr.</p>
Tilskudd for skip i NOR som betjener strekningen Bergen-Kirkenes	<p>Skip som transporterer last og passasjerer i fast rute hele året på strekningen Bergen-Kirkenes.</p> <p>Tilskuddsbeløpet tilsvarer full nettolønn*.</p>	<p>Modellen ble innført i 2008. 1. mars 2016 ble taket for maksimalt tilskudd per tilskuddsberettiget opphevet. Taket var på 198 000 kr per år per tilskuddsberettiget sysselsatt fra 2008 til 2015, deretter på 202 000 kr.</p>
Tilskudd for seilskip i NOR	<p>Seilskip over 498 BT som drives med undervisning som del av sin virksomhet.</p> <p>Tilskuddsbeløpet tilsvarer full nettolønn*.</p>	<p>Modellen ble innført 1. mars 2016. Seilskipene fikk ikke tilskudd tidligere.</p>

\*Med full nettolønn menes at tilskuddsbeløpet begrenses til rederiets/organisasjonens innbetaling av norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettiget sysselsatt.

**Tabell 3-2: Tilskuddsmodeller for sysselsetting av sjøfolk - Skip i NIS**

Tilskuddsmodell	Omfang	Historikk
Tilskudd for skip i NIS	<p>Skip som transporterer last eller passasjerer, gitt at det ikke er skip som transporterer passasjerer i rutetrafikk mellom norsk havn og utenlandsk havn eller skip som utfører konstruksjonsarbeid, undersjøiske operasjoner, rørlegging eller vedlikehold av innretninger.</p> <p>Tilskuddsbeløpet er begrenset til 26 prosent av innbetalt norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.</p>	<p>Modellen ble opprettet i 1994 som en refusjonsordning, og ble fra 1. mars omgjort til en tilskuddsordning. 1. mars 2016 ble refusjonen på 12 prosent av brutto utbetalt lønn erstattet med tilskuddsordningen. Det ble også gjort oppmykninger i fartsområdebegrensingene til skip i NIS. Dette gjorde at flere skip kvalifiserte til støtte.</p>
Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart	<p>Skip over 10 000 BT som transporterer olje, kjemikalier, gass eller ro-ro-last i utenriksfart og skip mellom 3000 og 10 000 BT som transporterer olje, kjemikalier, gass eller ro-ro-last i utenriksfart, og som i terminen ikke har utført transportoppdrag mellom europeiske havner.</p> <p>Tilskuddsbeløpet tilsvarer full nettolønn*.</p>	<p>Modellen trådte i kraft 1. juli 2017. Før det kunne disse skipene få støtte gjennom <i>Tilskudd for skip i NIS</i>.</p>
Tilskudd for NIS passasjerskip i utenriksfart**	<p>Skip som transporterer passasjerer i rutetrafikk mellom norsk havn og utenlandsk havn.</p> <p>Tilskuddsbeløpet begrenses til 36 000 kroner per termin per tilskuddsberettiget sysselsatt.</p>	<p>Denne modellen har ikke trådt i kraft. Det er besluttet at den ikke vil tre i kraft i løpet av denne stortingsperioden.</p>
Tilskudd for NIS konstruksjonsskip	<p>Skip som utfører konstruksjonsarbeid, undersjøiske operasjoner, rørlegging eller vedlikehold av innretninger.</p> <p>Tilskuddsbeløpet begrenses til 36 000 kroner per termin per tilskuddsberettiget sysselsatt.</p>	<p>Modellen trådte i kraft 1. juli 2017. Før det kunne disse skipene få støtte gjennom <i>Tilskudd for skip i NIS</i>.</p>

\*Med full nettolønn menes at tilskuddsbeløpet begrenses til rederiets/organisasjonens innbetaling av norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per tilskuddsberettiget sysselsatt.

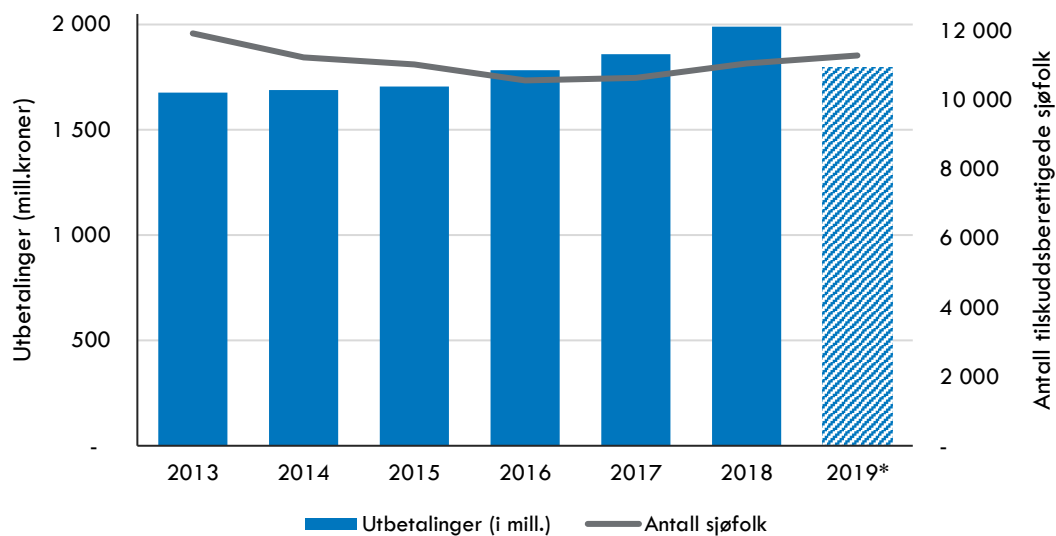
\*\*Denne ordningen har ikke trådt i kraft.

### 3.3 Ordningens omfang

I Figur 3-1 er utviklingen i tilskuddsordningens samlede nominelle utbetalinger illustrert, samt utviklingen i antall tilskuddsberettigede sjøfolk. Tallene viser at det

har vært en jevn nominell økning i utbetalte tilskuddsbeløp de siste årene, og en jevn økning i antall sjøfolk det utbetales tilskudd for. Ordningen omfattet i gjennomsnitt 11 600 sjøfolk i 2018, og det ble utbetalt om lag 2 mrd. kroner i tilskudd.

**Figur 3-1: Utvikling i samlede utbetalinger og antall sjøfolk det gis tilskudd for, 2013-2019**



\*Tilskudd for 6. termin 2019 er ikke innvilget ennå. I 2019 ble det bestemt at tilskudd for 5. og 6. termin utbetales påfølgende år.  
**Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics.**

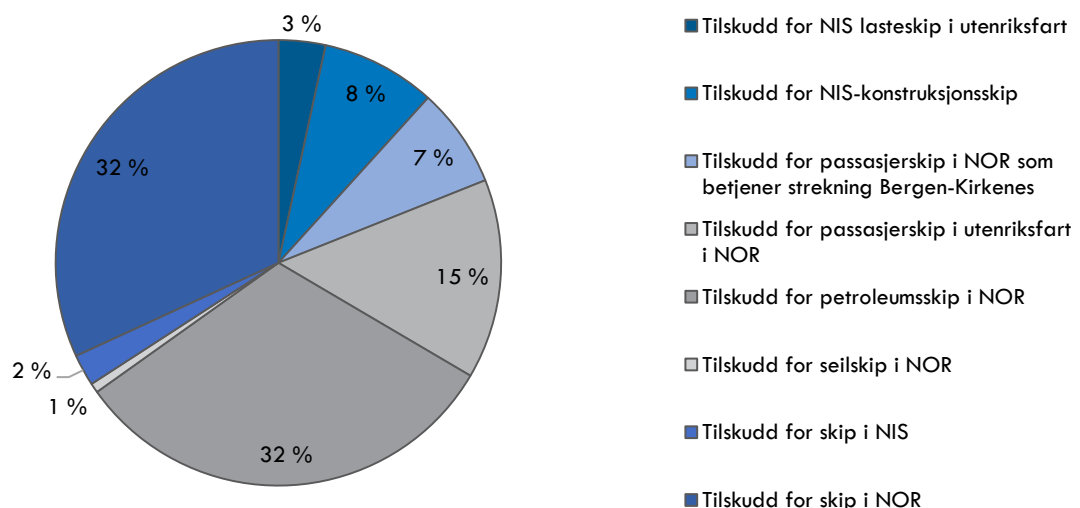
### 3.4 Utvikling i tilskuddsmodellene over tid

Det er store forskjeller tilskuddsmodellene imellom, både hva gjelder type skip som kvalifiserer til støtte og størrelsen på tilskuddene som utbetales.

Figur 3-2 viser at de største tilskuddsmodellene, målt i utbetalinger, er *Tilskudd for skip i NOR* og *Tilskudd for*

*petroleumsskip i NOR*. Hver av disse ordningene stod for 32 prosent av utbetalingene i 2018. Den tredje største ordningen er tilskudd for passasjerskip i utenriksfart. Det er kun Color Line sine skip som historisk har kvalifisert til denne støtten. 15 prosent av de samlede utbetalte tilskudd i 2018 ble utbetalt til Color Line, mens 7 prosent ble utbetalt til Hurtigruten gjennom *Tilskudd for passasjerskip i NOR som betjener strekningen Bergen-Kirkenes*.

**Figur 3-2: Ordningenes andel av utbetalte tilskuddsbeløp, 2018**



**Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics**

Endringen i antall sjøfolk det gis tilskudd for over tid, fordelt på de respektive tilskuddsmodellene, er illustrert i Figur 3-3. Det har vært en markant nedgang

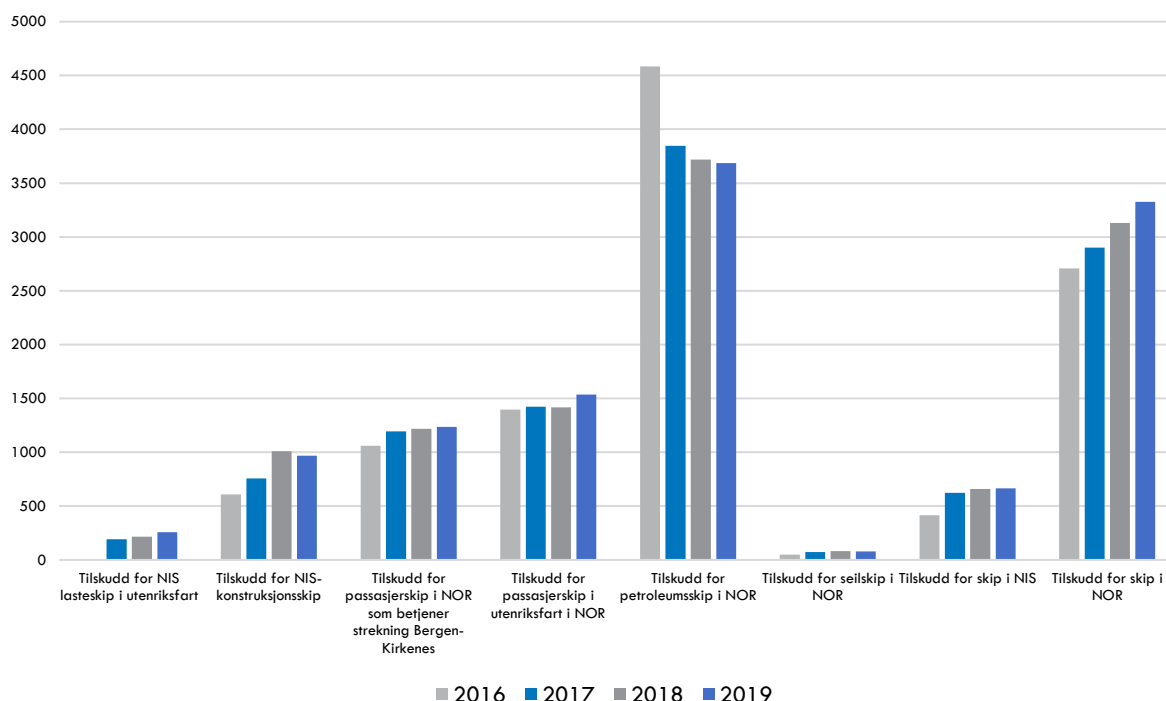
i antall tilskuddsberettigede sjøfolk i modellen for petroleumsskip i NOR siden 2016, mens det har vært en vekst i antall tilskuddsberettigede sjøfolk innenfor



alle de andre tilskuddsmodellene. Størst nominell vekst har det vært i modellen for skip i NOR. Se for øvrig

vedlegg B for mer informasjon om de respektive tilskuddsmodellene.

**Figur 3-3: Antall tilskuddsberettigede sjøfolk per tilskuddsmodell, tall for 4. termin per år**



Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics

### 3.5 Støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk i andre land

Støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk er ikke et særnorsk fenomen. Med EUs godkjenning har en rekke land i Europa siden 80-tallet etablert ulike former for støtteordninger til sjøfolk. Formålet med ordningene er typisk det samme: å fremme sysselsetting av nasjonale sjøfolk og nasjonale skipsregistres attraktivitet. Mellom land er det likevel forskjeller i innretninger og måter å administrere ordningene på. Særlig skiller ordningene seg ved å gi enten skattefradrag til sjøfolk som oppfyller visse betingelser, støtte til rederiene basert på sjøfolkens skatt, arbeidsgiveravgift og sosiale utgifter, eller begge deler.

I det videre gis en kort beskrivelse av tilskuddsordningene for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs i henholdsvis Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia.

#### 3.5.1 Danmark

Danmark innførte en nettolønnsordning for sjøfolk i 1988. Ordningen ble innført sammen med Dansk Internasjonalt Skipsregister (DIS), og formålet var å

unngå utflytting av danske skip og å sikre arbeidsplassene til danske sjøfolk (Sjøfartsstyrelsen, 2020).

Danmarks ordning er en ren nettolønnsordning, ved at det utbetales nettolønn til sjøfolkene uten at det gjøres et skattetrekk eller betales arbeidsgiveravgift til staten (Udligningskontoret for dansk søfart, 2020). Til forskjell fra Norge, hvor ordningen gis som et tilskudd over statsbudsjettet, er ikke rammen til den danske ordningen oppe til diskusjon gjennom de årlige budsjettprosessene.

Sjøfolkene betaler ikke inntektsskatt til Danmark, men får utbetalt en bruttolønn tilsvarende en nettolønn. Der hvor de har rett til andre skattefradrag, utbetales dette som en kompensasjon i etterkant gjennom Udligningskontoret.

Ordningen med full nettolønn gjelder for sjøfolk som arbeider på skip som er registrert i DIS-registeret. Utenlandske sjøfolk som seiler under DIS er også fritatt fra å betale skatt til Danmark for å gjøre ordningen enklere å administrere. Alle handelsskip på over 20 bruttotonn kan registreres i DIS, unntatt fiskefartøy og skip som transporterer passasjerer mellom danske havner, med mindre det er snakk om transport til og fra havanlegg. Dette innebærer at for eksempel offshore skip også kan registreres i DIS. Som i NIS kan

utenlandske sjøfolk i DIS ansettes på hjemlandets lønns- og arbeidsvilkår.

### 3.5.2 Sverige

Sverige innførte en nettolønnsmodell i 2001. Danmark og Norge hadde da etablerte ordninger, og formålet med den svenske ordningen var å forhindre utflagging av svenske skip (Econ Pöyry, 2010).

Sverige har en ordning som kalles Sjöfartsstöd, som gis til arbeidsgivere som har svenske sjøfolk ansatt på svenskregistrerte laste- og passasjerskip. Det er flere ulike forutsetninger som må være oppfylt for å få denne støtten, blant annet at skipet må være utsatt for internasjonal konkurranse (være i utenriksfart) og at skipet har lærlinger. Dersom en arbeidsgiver ønsker å motta støtte må den året i forveien søke om å bli kvalifisert for ordningen (Trafikverket, 2020). I praksis fungerer modellen slik at rederienes skattekonto krediteres med skattetrekket til sjøfolk som arbeider på skipene som er inkludert i ordningen (Skatteverket, 2020).

### 3.5.3 Nederland

Nederland innførte på 1980-tallet en rekke støtteordninger for rederiene i et forsøk på å få dem til å bli i landet, blant annet skattefordeler for rederier som benytter seg av nederlandske sjøfolk.

Den nederlandske ordningen for sysselsetting av sjøfolk fungerer slik at arbeidsgiver beholder 40 prosent av mannskapets skattetrekk, inkl. sosiale

avgifter. Sjøfolk under nederlandsk flagg omfattes av ordningen, uavhengig av nasjonalitet, forutsatt at de er bosatt i EU/EØS. For sjøfolk som bor utenfor EU/EØS, men som er skattepliktige til landet, kan rederiet beholde 10 prosent av skattetrekket (Tax Consultants International, 2017). Personer som jobber på passasjerskip som går i trafikk mellom europeiske havner kvalifiserer ikke til ordningen, ettersom de ikke regnes som sjøfolk i denne sammenhengen (Fjose, et al., 2019).

Ordningen i Nederland skal være enkel å administrere, og innebærer i praksis at rederiene beholder sin andel av skattetrekket og at myndighetene gjør stikkprøver for å kontrollere at de ikke holder igjen mer enn de har krav på (Econ Pöyry, 2010).

### 3.5.4 Storbritannia

Storbritannia har en ordning som kalles «Seafarer Earnings Deduction», som ble innført i 1988. Ordningen er et sjømannsfradrag, der britiske sjøfolk som har fullt hyre utenfor britiske farvann i over et år kan få fullt skattefradrag hvis de oppfyller visse vilkår (gov.uk, 2018). Et vilkår er for eksempel at sjøfolk må ha fullt hyre minst halvparten av året (183 dager) (Econ Pöyry, 2010). Ordningen er flaggnøytral. Sjømenn som arbeider utenfor Storbritannia hele eller deler av året, pluss mannskap på ferger, er derfor omfattet av ordningen (gov.uk, 2018). Britiske sjøfolk som seiler under andre lands flagg er også inkludert i ordningen (Fjose, et al., 2019).

## 4. Norske sjøfolks konkurransekraft og rederienes tilpasningsmuligheter

*Evalueringens mandat er å vurdere tilskuddsordningens måloppnåelse og dens samfunnsøkonomiske virkninger. Til begge vurderinger kreves en oppfatning av norske sjøfolks konkurransekraft og den maritime næringens muligheter til å tilpasse seg en situasjon uten tilskuddsordningen. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på norske sjøfolks lønn og kompetanse, hvilke muligheter rederiene har til å tilpasse seg økte kostnader, samt hvordan mulighetsrommet varierer mellom ulike segmenter innenfor skipsfarten.*

### 4.1 Norske sjøfolks konkurransekraft

Norge er et høykostland og norske sjøfolk har derfor generelt høyere lønn enn de fleste av sine utenlandske kolleger. I forbindelse med utredningen om de

samfunnsøkonomiske konsekvensene av å stille krav til norske lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske sjøfolk på skip i norske farvann og på norsk sokkel, laget Oslo Economics anslag for lønnen til norske og utenlandske sjøfolk i fraktesfart og innen offshore-sektoren. Estimaten er basert på lønnsstatistikk fra Pensjonstrygden for sjøfolk, offisiell lønnsstatistikk for sjøfolk fra SSB, tariffavtaler, hyretabeller, samt innspill fra Norges Rederiforbund, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk sjøoffisersforbund, Unio og Det norske maskinistforbund (DNMF). Det er en viss usikkerhet i estimatene, forklart i nærmere detalj i rapporten *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk sokkel* (Oslo Economics & Wikborg Rein, 2019, p. 177).

Tabell 4-1 viser at det er store forskjeller i lønnen til norske og utenlandske sjøfolk. En tilskuddsordning for sysselsetting av sjøfolk kan bidra til å utjevne noen av disse forskjellene, ved å gjøre det relativt billigere å ansette norske sjøfolk over utenlandske sjøfolk.

**Tabell 4-1: Anslag på gjennomsnittlig brutto årsinntekt for sjøfolk innen offshore og fraktesfart ekskl. cruise (i tusen NOK), tall for mai 2019**

		Norsk	EU/EØS	Ikke EU/EØS
<b>Offshore</b>	Overordnet mannskap	810	690 (470-740)	550 (370-600)
	Underordnet mannskap	510	380 (260-410)	300 (210-330)
<b>Fraktesfart</b>	Overordnet mannskap	770	460 (310-500)	370 (250-400)
	Underordnet mannskap	510	210 (140-230)	170 (120-190)

\* Tall i parentes er årsinntekten basert på laveste og høyeste valutakurs målt i årlig gjennomsnitt de siste 20 årene (frem til mai 2019).  
Kilde: Oslo Economics & Wikborg Rein (2019)

#### 4.1.1 Tilskuddsordningens effekt på kostnadene

Med utgangspunkt i anslagene på brutto årsinntekt for sjøfolkene, har vi i tabellen nedenfor konstruert et par eksempler på hvordan tilskuddsordningen påvirker

rederienes utgifter til sysselsetting av norske sjøfolk. Ettersom lønnsestimatene er beheftet med noe usikkerhet, vil også disse estimatene for rederiets endelige kostnader være noe usikre. Regneeksemplene forklares i det videre.

**Tabell 4-2: Regneeksempel: effekt av tilskudd (i 1000 kroner)\***

	<b>Rederiets kostnad</b>	
Overordnet norsk sjømann, petroleumsskip i NOR	Lønn	810
	Arbeidsgiveravgift	<u>+110</u>
	Totalt før tilskudd	920
	Tilskudd (tak)	<u>-216</u>
	<b>Rederiets kostnad etter tilskudd</b>	<b>704</b>
Overordnet norsk sjømann, lasteskip i NOR	Lønn	770
	Arbeidsgiveravgift	<u>+110</u>
	Totalt før tilskudd	880
	Tilskudd	
	Skatt	-230
Arbeidsgiveravgift	-110	
Folketrygdavgift	<u>-60</u>	
<b>Rederiets kostnad etter tilskudd</b>	<b>480</b>	
Underordnet norsk sjømann, lasteskip i NOR	Lønn	510
	Arbeidsgiveravgift	<u>+70</u>
	Totalt før tilskudd	580
	Tilskudd	
	Skatt	-150
Arbeidsgiveravgift	-70	
Folketrygdavgift	<u>-40</u>	
<b>Rederiets kostnad etter tilskudd</b>	<b>320</b>	

\*Det legges til grunn en gjennomsnittlig skattesats på 30 %, arbeidsgiveravgift på 14,1 % og folketrygdavgift på 8,2 %. Alle tall er rundet opp eller ned til nærmeste 10.

Kilde: Oslo Economics

Tilskuddsordningen gir rett til en tilbakebetaling av hele eller deler av innbetalt skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, avhengig av hvilken tilskuddsmodell skipet mottar tilskudd gjennom. For skip i NOR innebærer tilskuddsordningen at rederiet får tilskudd tilsvarende ca. 30 prosent i skatt, 14,1 prosent i arbeidsgiveravgift og 8,2 prosent folketrygdavgift for sjøfolk som er skattepliktige til Norge. For sjøfolk på petroleumsskip i NOR, vil taket på refusjon være 216 000 kroner, noe som innebærer at en overordnet norsk sjømann vil koste ca. 704 000 kroner for rederiet. Til sammenligning vil en ikke-europeisk overordnet sjømann på et skip uten norske lønns- og arbeidsvilkår, og uten tilskudd, koste 550 000 kroner og en europeisk sjømann koste 690 000. Selv med tilskudd er dermed den norske sjømannen mer kostbar.

Ser vi på fraktesfart, for eksempel en overordnet sjømann på et lasteskip i NOR, vil rederiet kunne motta full refusjon for en norsk sjømann som er skattepliktig til Norge. Sett at sjømannen har en lønn på 770 000 kroner, vil en refusjon gjennom tilskuddsordningen være på ca. 400 000 kroner, og

den endelige kostnaden for rederiet være på 480 000 kroner. Dette er også høyere enn hva det ville kostet rederiet å ansette både en europeisk og en ikke-europeisk sjømann.

Ser vi på en underordnet norsk sjømann i fraktesfart på et NOR-skip, vil refusjonen kunne være på ca. 260 000 kroner, og den endelige kostnaden på 320 000 kroner. Dette er høyere enn hva det vil koste å ha en utenlandsk sjømann, både europeisk og ikke-europeisk, på et skip med utenlandsk flagg, og kan gjøre det mer lønnsomt å ansette utenlandske sjøfolk på utenlandske vilkår.

Eksempelene over viser at tilskuddsordningen ikke nødvendigvis fullt ut kompenserer for at norske lønninger er høyere enn lønningene i andre land. Selv med tilskudd vil derfor de rene utgiftene knyttet til sysselsetting av norske sjøfolk i de fleste tilfeller være høyere enn utgiftene knyttet til sysselsetting av utenlandske sjøfolk.

#### 4.1.2 Betydningen av kompetanse, språk og kultur

Kostnader er det viktigste driveren for valg av mannskap på skip, men totalkostnaden for en sjømann består av mer enn lønnskostnaden. Også språk, kultur, og kompetanse (inkl. farledsbevis) er viktige faktorer i valg av mannskap til skipene.

Selv om det å bruke norske sjøfolk i de fleste tilfeller er mer kostbart for rederiene enn å ha utenlandske sjøfolk på utenlandske flagg, velger fremdeles mange norske rederier å bruke norske sjøfolk. Dette kan til dels skyldes tilskuddsordningen, men også norske sjøfolks kompetanse trekkes frem av flere rederier som en viktig årsak til å ha dem om bord. Hva som definerer kompetente sjøfolk er et sammensatt bilde. For rederier er det viktig både med riktig erfaring og formalkompetanse, samt muligheten til effektiv og god kommunikasjon.

Sjøfolk kan skaffe seg formell kompetanse gjennom sertifikater, for eksempel farledsbevis. I nærskipsfart langs kysten er man ikke pliktig til å ha los dersom kapteinen har farledsbevis, og dette kan bidra til å redusere rederienes kostnader noe (Kystverket, 2015). Norske sjøfolk har oftere farledsbevis for norske farvann enn utenlandske, hvilket gjør dem attraktive på skip som går langs kysten. Denne fordelene er imidlertid i ferd med å bli mindre, ettersom flere og flere utenlandske sjøfolk også skaffer seg farledsbevis.

På avanserte skip vil erfaring med gjeldende skips-type være avgjørende for at en sjømann skal anses som kompetent. I intervjuene gjennomført til evalueringen trekker flere rederier frem at muligheten til å utdanne eget mannskap fra starten av sjøfolkens karriere er verdifullt for rederiene. Sjøfolkene blir da fra starten av trent i de spesifikke operasjonene på skipet, og de blir kjent med rederiets kultur og måte å operere på. Flere av rederiene trekker frem at de vektlegger selvstendig oppgaveløsning i opplæring av mannskapene, og at de forsøker bygge ned hierarkiene mellom overordnet og underordnet personell. Dette muliggjør ifølge rederiene en mer effektiv drift av skipene.

I utgangspunktet er det ikke noe ved norske sjøfolk som gjør at de utfører et bedre arbeid på skipene enn land fra andre nasjonaliteter. Flere informanter påpeker imidlertid at det kan være enklere å holde god og direkte kommunikasjon med norske sjøfolk. Muligheten til effektiv og god kommunikasjon, både på skipet og mellom skipet og landorganisasjonen, er svært viktig. Denne fordelene som norske sjøfolk besitter kan imidlertid utjevnes gjennom god opplæring av utenlandske sjøfolk.

## 4.2 Rederienes tilpasningsmuligheter

Tilskuddsordningen medførte i 2019 en overføring på ca. 2 mrd. kroner fra skattebetalerne til rederiene. Tilskuddene representerer dermed en betydelig kostnadsbesparelse for mange rederier, og hvordan rederiene ville tilpasset seg en situasjon uten ordningen er avgjørende for tilskuddsordningens virkninger.

Ved et bortfall av ordningene kan rederiene gjennomføre et eller flere av følgende tiltak:

- Øke prisen på tjenestene
- Flagge om til utenlandsk register og ansette flere utenlandske sjøfolk til erstatning for norske
- Redusere kostnader/lønninger/driftsmarginer
- Legge ned virksomheten

Foruten å legge ned virksomheten er det mulig å gjøre tilpasninger på de tre øvrige områder samtidig.

Rederienes respons vil avhenge av rederienes eksisterende tilpasning, andel norsk og utenlandsk mannskap, andel norsk og utenlandsk virksomhet, lønnsomhet i virksomheten i dag, og lønnsomheten hos rederiets kunder, samt grad av spesialisering og konkurransekraft, både internt i markedet og mot andre transportformer.

I det videre drøftes hvilket handlingsrom ulike segmenter innenfor skipsfarten har til å tilpasse seg økte kostnader. Gjennomgangen er sortert etter de fire handlingsalternativene, med egne delkapitler om handlingsrommet til Color Line og Hurtigruten.

### Betydningen av covid-19

Evalueringen er gjennomført i en tid det utbruddet av covid-19 har satt store deler av verdensøkonomien ut av spill. Ingen kan med sikkerhet slå fast hvordan den nye normalen vil se ut etter at virusutbruddet er over, men det synes rimelig å anta at rederienes muligheter til å tilpasse seg en kostnadsøkning i perioden 2010 til 2019 var forskjellig fra hva de vil være i den neste tiårsperioden. Krisen vil sannsynligvis gi redusert lønnsomhet i hele næringen. Det vil redusere handlingsrommet rederiene selv har til å absorbere kostnadsøkninger, og trolig vil også flere av rederienes kunder oppleve utfordringer. Det reduserer dermed handlingsrommet rederiene har til å kreve høyere priser fra kundene. Underliggende er det likevel forskjeller segmenter imellom hva gjelder deres handlingsrom stilt overfor kostnadsøkninger som er relevant for vurderingene av hvordan ordningene fungerer.

#### 4.2.1 Øke prisen på tjenestene

Mulighetene rederiene har til å kompensere kostnadsøkninger med økte priser, for eksempel ved et

bortfall av tilskuddsordningen, varierer fra segment til segment. Innenfor nærskipfarten er det for eksempel stor forskjell på markedet for frakt av stykk gods og markedet som betjenes av brønnbåter. Videre har markedet for offshoreskip en egen dynamikk som er forskjellig fra markedene for eksempel deepsea-rederiene opererer i.

### Nærskipfart

Innen fraktesfart langs kysten er marginene lave som følge av hard konkurranse, dels fordi det for enkelte typer frakt finnes transportsubstitutter på land, dels på grunn av små volum, og dels på grunn av konkurranse fra skip med utenlandsk flagg. Mulighetene til å øke prisen på tjenestene er derfor begrenset, men vil variere med type gods som fraktes.

I Oslo Economics & Wikborg Rein (2019) vises det til at reelle alternativer til sjøtransport for den enkelte varen som transporteres, er avgjørende for rederienes mulighet til å heve prisene.<sup>5</sup> For tank- og bulkskip er det ikke nødvendigvis mulig å frakte lasten på land, ettersom varene blir fraktet i såpass store volum at andre transportformer ikke egner seg. Stykkgodsskip er i imidlertid mer utsatt for konkurranse fra vei og bane, ettersom lasten, i alle fall på kortere strekninger, kunne vært gjort via lastebil eller tog.

Den andre faktoren som kan bidra til å påvirke fraktesfartrederienes mulighet til å øke prisene til sine kunder, er konkurransen fra skip med utenlandsk flagg. Dersom en generell økning i kostnadsnivået kan overføres til kundene, er det ikke gitt at kundene vil dekke kostnadsøkninger dersom utenlandsregistrerte skip kan gjennomføre oppdraget til samme pris som tidligere. Dette kan gjøre rederiene mer tilbøyelige til å heller bytte flagg enn å øke prisene sine. Dette diskuteres nærmere i 4.2.2.

Samtidig oppgir rederiene at kundene verdsetter norske skip med norsk mannskap. Dette skulle tilsi at det er rom for noe økte priser også på skip i NOR, også når billigere utenlandske alternativer er tilgjengelig. På den andre siden er bruk av norske rederier med norsk mannskap dyrere, også med tilskuddsordningen, som vist i avsnitt 4.1.1. Kundenes ønske om å velge norsk kan derfor være det som opprettholder norske flagg innen nærskipfart i dag, men det ikke gitt at dette vil gjelde ved et ytterligere kostnadspåslag. Det er en rekke skip med utenlandsk flagg som gjennomfører fraktesfart i Norge. Billigere alternativer til frakt fra norske rederier med utenlandsk mannskap er derfor lett tilgjengelig.

Brønnbåter og slepebåter regnes også som en del av nærskipfarten. Begge skipstyper sysselsetter en betydelig andel av de tilskuddsberettigede

sjøfolkene. De to segmentene gjennomfører vidt forskjellige oppdrag, men har begge relativt sett større muligheter til å kompensere for økte kostnader gjennom økte priser enn andre segmenter innen nærskipfarten.

Når det gjelder brønnbåtene, er dette et konsentrert marked hvor de tre største rederiene står for om lag to tredjedeler av kapasiteten. Fartøyene går i hovedsak på faste kontrakter for de større oppdrettselskapene (Fjose, et al., 2019). Kundene innenfor dette segmentet har ikke substitutter til sjøgående transport. Det er derfor rimelig å anta at økte kostnader i større grad kan tas gjennom økte priser innenfor dette segmentet enn de øvrige segmenter i nærskipfarten. Dette er også en type skip som mottar en stor del av tilskuddene.

Markedet for slepebåter er delt mellom et marked der båtene går på lengre kontrakter, typisk med havner, og et spotmarked hvor kunder typisk er å finne innenfor olje- og gassnæringen. Konkurransesituasjonen i de to markedene er svært forskjellig. Mens kontraktmarkedet i stor grad betjenes av skip i NOR, er konkurransen i spotmarkedet tøffere, med et betydelig innslag av utenlandske rederier, og skip på utenlandsk flagg. Dette innebærer at et bortfall av tilskudd i større grad ville kunne bli lempet over på kundene der slepebåtene er på lange kontrakter. I den grad slepebåter i spotmarkedet er registrert i NOR eller NIS, vil et bortfall av tilskuddet i mindre grad kunne bli lempet over på kundene. I disse tilfellene er det mer nærliggende å anta at rederiene ville flagget om, heller enn å heve prisene. I 1. termin 2019 var det 24 slepebåter som fikk tilskudd gjennom tilskuddsordningen, og alle disse var registrert i NOR.

### Offshore

Offshoresegmentet har hatt store utfordringer siden oljeprisfallet i 2014. Som omtalt i kapittel 2.1 er konkurransen om oppdragene stor, og rederiene er trolig villige til å gå betydelig ned på pris for å sikre oppdrag.

Når det er sagt, er skip i NOR helt dominerende for aktiviteten på norsk sokkel. NOR-registrerte fartøy står for om lag 90 prosent av aktiviteten på norsk sokkel, målt i seilingstid, og er i stor grad på langsiktige kontrakter (Fjose, et al., 2019, p. 42). I tillegg har det kommet flere offshoreskip i NIS etter at det ble åpnet for tilskudd til konstruksjonsskip i NIS. Skulle tilskuddsordningene falle bort, vil en betydelig del av markedet få økte kostnader, og det er rimelig å anta at noe av kostnadsøkningen vil gi utslag i økte priser ut mot kunde, iallfall på kort sikt. På lengre sikt er det sannsynlig at offshorerederiene vil forsøke å

drøftes passasjerskip i et eget avsnitt. For mer informasjon, se Oslo Economics & Wikborg Rein (2019, p. 212).

<sup>5</sup> Segmentene som ble drøftet var shuttle-tankere, bulkskip kombinertskip, passasjerskip og bilferger. I denne rapporten

kutte kostnader gjennom utflagging og utskifting av norsk mannskap, dersom kundene hadde godtatt dette (se kapittel 4.2.2 for en nærmere diskusjon om utflagging).

Til slutt vil muligheten til å hente ut kostnadsøkninger gjennom økte priser avhenge av hvilke kontrakter skipene går på. Skip som er knyttet til driften av oljeinstallasjoner, eksempelvis forsyningskip, er typisk bundet opp i lengre kontrakter med operatørselskapene. Deres muligheter til å endre pris er dermed begrenset på kort sikt.

Skip knyttet til offshore konstruksjon har et annet operasjonsmønster. Skipene går i mindre grad på langsiktige kontrakter, og må i større grad ha fleksibilitet til å ta oppdrag innenfor ulike lands farvann. NIS gir disse skipene fleksibilitet. 61 prosent av seilingstiden her var med skip i NIS, og 28 prosent med skip i NOR (Fjose, et al., 2019, p. 45). Følgelig kan muligheten til å justere prisene isolert sett være større for dette delsegmentet. Samtidig vil disse skipene også kunne preges av en hardere internasjonal konkurranse, som vil hindre rederiene fra å kunne sette opp prisene. Da vil utflagging eller kutt av andre kostnader være mer aktuelt.

#### Deepsea

Skipene som går i utenriks sjøfart mellom kontinenter, regnes inn under deepsea-kategorien. Skipene som mottar tilskudd innenfor denne kategorien frakter varer i hele verden, av all mulig art. Prisene i de mange markedene disse skipene opererer i, settes i stor grad på verdensmarkedet, og rederiene har begrensede muligheter til å øke prisene på sine tjenester på grunn av den internasjonale konkurransen om å utføre disse oppdragene. Rederiene ville derfor hatt begrensede muligheter til å lempe en kostnadsøkning på grunn av manglende tilskudd over på sine kunder, og ville sannsynligvis valgt andre tilpasningsmuligheter dersom de hadde stått overfor situasjonen.

#### 4.2.2 Utflagging

Norge har per dags dato ingen begrensninger på kabotasje, hvilket betyr at frakt mellom norske havner kan utføres av skip registrert i andre land enn Norge, i tillegg til NOR. Skip som er registrert i NOR, og som utelukkende gjennomfører oppdrag i norske farvann, konkurrerer derfor ikke bare mot hverandre, men også mot skip med utenlandsk flagg. Et alternativ for å redusere kostnader for flere rederier er derfor å erstatte norsk mannskap med billigere utenlandsk arbeidskraft ved å flagge om fra norsk til utenlandsk skipsregister. Tilgang på annet mannskap og hvor krevende prosessen er med å flagge ut, kan variere fra marked til marked. En overordnet faktor som kan påvirke rederienes valg om flagg er rederienes kunder sine krav, for eksempel at de ikke ønsker å kjøpe tjenester av skip med utenlandske flagg.

Deepsea-rederier, men også mange offshore-rederier har oppdrag utenfor norsk farvann og norsk sokkel. Disse rederiene har typisk kompetansebasert og kontorer i utlandet, og allerede skip på utenlandsk flagg i sin flåte. Disse rederiene har dermed en vesentlig lavere terskel for utflagging enn rederier som opererer i nærskipfarten med norskregistrerte skip og mannskap med norske lønns- og arbeidsvilkår.

I evalueringen av tilskuddsordningen fra 2010 ble det påpekt at flere av rederiene innenfor nærskipfarten var relativt stedbundet. For dem ville det ikke være aktuelt å bytte ut mannskapet ved et bortfall av tilskuddsordningen. Redusert markedsandel og eventuell nedleggelse av virksomheten ble sett på som mer aktuelt enn utflagging. Til sammenligning oppga samtlige offshore-rederier som ble intervjuet at de ville flagge ut om nettolønnsordningen skulle forsvinne. Basert på intervjuene gjennomført til denne evalueringen er synene fra forrige evaluering fortsatt representative for disse to segmentene.

#### 4.2.3 Redusere kostnader/marginer

Dersom tilskuddsordningen skulle falt bort og rederiene ikke flagger ut eller lempet kostnadene over på kundene, er det rimelig å anta at mulighetene til å kutte kostnader er begrenset for alle segmenter, iallfall på kort sikt. Profittmaksimerende virksomheter kan antas å ha utnyttet eventuelle muligheter til effektivisering allerede, om de var tilgjengelig.

På lengre sikt kan økende automatisering redusere behovet for mannskap på skip, og dermed også lønnskostnadenes andel av samlede kostnader. I et slikt scenario kan det være tilskuddsordningene er av mindre betydning. Uansett ligger et slikt scenario såpass langt frem i tid at det ikke er relevant for vurderingene i denne rapporten, og det er svært ulikt potensial for dette fra skipstype til skipstype.

Det kan imidlertid være en mulighet for rederiene å spare kostnader gjennom å redusere investerings-takten. Markedsandeler vil da kunne opprettholdes på kort sikt, men med lavere investeringer er det en større sannsynlighet for tap av konkurransekraft på lengre sikt.

Når det gjelder lønn har tilskuddsordningen bidratt til å øke lønnsevnene til rederiene. Faller ordningene bort er det naturlig at også lønningene vil reduseres. Vi anser imidlertid handlingsrommet for å kutte kostnader gjennom reduserte lønninger som begrenset. For skip i NOR gir kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår et gulv for hvor lavt lønningene kan settes. For skip som flagger ut vil det trolig være begrenset hvor lavt lønnen til norske sjøfolk kan settes før sjøfolkene finner det mer attraktivt å søke andre utfordringer på land.

Det er forskjeller segmenter imellom hva gjelder muligheten til å redusere kostnader. Dette er grunnet markedsspesifikke forhold i alle de ulike markedene skipene opererer i, lønnsomheten til rederiene og andelen av totalkostnadene som kompenseres gjennom tilskuddsordningen. For et rederi med skip der lønnskostnadene utgjør en stor andel av de totale kostnadene, vil et bortfall av tilskuddsordningen være mer krevende å håndtere enn der mannskapskostnadene utgjør lite.

#### 4.2.4 Legge ned virksomheten

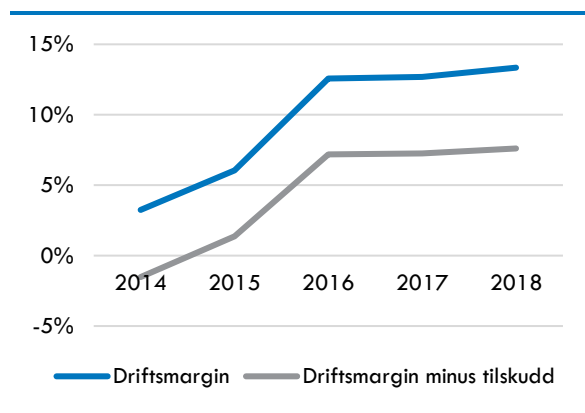
Nedleggelse av virksomheter som følge av et bortfall av sysselsettingsordningene har størst sannsynlighet for å inntreffe innenfor fraktefarten. Dette er et segment med lave marginer og med begrenset mulighet og vilje til utflagging. Situasjonen er annerledes for offshore og utenriks sjøfart. For disse virksomhetene er utflagging en mer sannsynlig tilpasning ved en kostnadsøkning enn nedleggelse av virksomheten.

Gitt situasjonen verden nå står overfor, med utbruddet av Covid-19, kan det imidlertid forekomme konkurser innenfor alle segmenter, uavhengig av hvordan tilskuddsordningene er utformet.

#### 4.2.5 Color Line

Color Line er det eneste rederiet i den internasjonale passasjertrafikken mellom Norge og utlandet med skip i norsk skipsregister. Color Line er et norskeid selskap, med hovedkontor i Norge og den største enkeltmottakeren av tilskudd gjennom tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk. Samlede tilskudd var på nærmere 290 millioner kroner i tilskudd i 2018. Til sammenlikning hadde rederiet et driftsresultat på 686 millioner kroner samme år (Color Line, 2020). Figur 4-1 viser hvordan rederiets driftsmargin (EBIT i % av omsetning) har utviklet seg de siste årene.

**Figur 4-1: Color Lines driftsmargin, med og uten tilskudd**



Kilde: Oslo Economics/ (Color Line, 2020).

Vi ser at driftsmarginen til Color Line isolert sett ville vært negativ hvis det ikke hadde vært for tilskuddsordningen i 2014. Selv om driftsresultat har bedret

seg de siste årene er det sannsynlig at et bortfall av ordningen ville medført en umiddelbar respons for Color Line for å styrke lønnsomheten.

Color Line har mulighet til å flagge om til flere andre skipsregister, for eksempel det danske internasjonale skipsregisteret (DIS) eller det svenske skipsregisteret. I kjølvannet av Fartsområdeutvalgets rapport i 2014 var det en stor debatt om Color Line skulle få mulighet til å registrere seg i NIS gjennom at fartsområdebegrensningene i NIS ble oppmyket. Dette ble imidlertid ikke utfallet. I stedet ble taket for tilskudd per tilskuddsberettiget sysselsatt opphevet slik at tilskuddet per i dag tilsvarer full refusjon for de tilskuddsberettigede ansatte.

Ved et bortfall av tilskuddet er utflagging til annet register, med påfølgende utskifting av mannskap, en sannsynlig tilpasning for Color Line. Alternativet ville vært en kostnadsøkning til passasjerer eller kutt av andre kostnader. Ettersom Color Line har konkurranseflater ikke bare mot andre passasjerskip, men mot fly, buss og andre former for rekreasjons- og konferansereiser, er det svært begrenset hvor mye Color Line kan øke prisene uten å tape kunder.

#### 4.2.6 Hurtigruten

Hurtigruten er, i likhet med Color Line, en betydelig tilskuddsmottaker, med 145 millioner kroner i tilskudd i 2018. Selskapet driver både på kontrakt for Samferdselsdepartementet og annen cruisevirksomhet, og får på denne måten tilskudd gjennom den designerte modellen for skip som betjener strekningen Bergen-Kirkenes og gjennom tilskuddsmodellen for skip i NIS (skipene Midnattssol, Fram og Spitsbergen). Tilskuddet til å drive strekningen Bergen-Kirkenes er det største tilskuddet til Hurtigruten. Selskapet hadde et driftsresultat på 676 millioner kroner i 2018 (Hurtigruten, 2019), og ville derfor hatt et positivt driftsresultat også uten tilskuddet i 2018.

Dersom tilskuddet skulle falt bort, ville ikke Hurtigruten nødvendigvis hatt mulighet til å flagge skip til annet register all den tid de er på kontrakt med staten. Det er heller ikke sannsynlig at de ville kunne heve prisene til kundene i vesentlig grad, ettersom økte priser vil gi redusert etterspørsel. Dersom ikke staten hadde økt prisene på kontrakten med Hurtigruten, er det derfor sannsynlig at rederiet hadde måttet redusere overskuddet sitt, som var på 454 millioner i 2018, dersom tilskuddet hadde falt bort.

### 4.3 Oppsummert

Norske sjøfolk står i en sårbar posisjon, ettersom de ofte er mer kostbare å ansette enn sjøfolk av andre nasjonaliteter. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk veier opp en del av denne kostnadsulempen, men i de fleste tilfeller ikke hele. Når rederiene derfor



velger å seile under norsk flagg med norske sjøfolk, er det gjerne fordi de opplever at norske sjøfolk er kompetente nok til at de er villige til å pådra seg den kostnaden, eller fordi kundene av rederiene krever at operasjonene utføres av norske skip med norsk mannskap. For mange rederier har det også en egenverdi å ha en norsk forankring, og dette bidrar også til å sysselsette norske sjøfolk.

Dersom tilskuddsordningen hadde falt bort, ville rederier i ulike segmenter og med ulike typer skip, forholdt seg ulikt til dette. Rederiene ville i et slikt scenario kunne velge mellom å øke prisene til sine kunder, flagge ut eller å redusere kostnader. Noen ville muligens også valgt å legge ned virksomheten. Det er sannsynlig at en stor andel ville valgt å flagge ut fra norsk register for å spare mannskapskostnader, noe som ville ført til en reduksjon i sysselsettingen av norske sjøfolk.

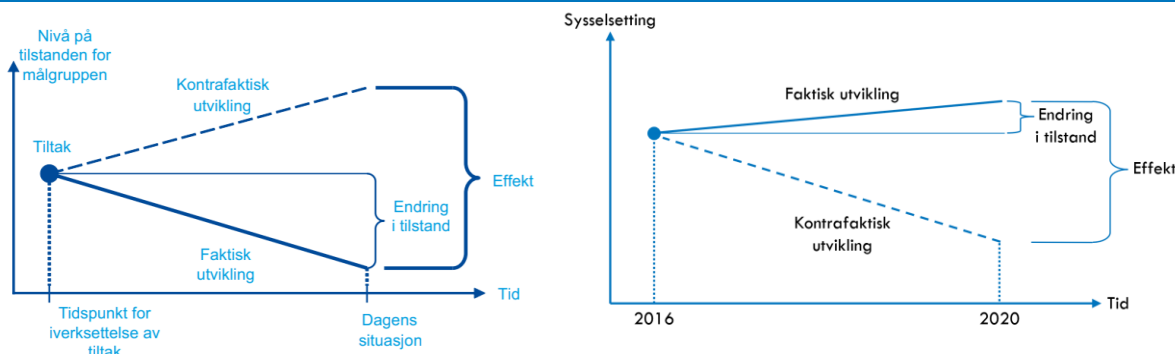
## 5. Ordningens måloppnåelse

*Ifølge Lov om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 1 er formålet med tilskuddsordningen «å legge til rette for maritim virksomhet. Ordningen skal sikre norsk maritim kompetanse, rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs og bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land.» I dette kapitlet drøftes ordningens måloppnåelse.*

### 5.1 Om vurderingen av måloppnåelse

For å oppnå målsettingene er ordningens virkemiddel et tilskudd som gjør det billigere å ansette norske sjøfolk. I tillegg stilles det, i varierende grad, krav til opplæringsstillinger på skipene for at deres mannskap skal være tilskuddsberettiget.

**Figur 5-1: Effekt av en statlig tilskuddsordning,**



Kilde: DFØ (2007), Oslo Economics.

For å kunne spore endringer i nivå på tilstanden for målgruppen over tid kreves en operasjonalisering av målsettingene rekruttering, kompetanse og konkurransekraft. Videre kreves en avgrensning av evalueringens tidsrom. Operasjonaliseringen er drøftet nærmere i neste delkapittel. Når det gjelder tidsaspektet finnes tidspunktet for iverksettelse av tiltak, i form av en tilskuddsordning for sysselsettingen av arbeidstakere til sjøs, i 1993/94. Evalueringen går imidlertid ikke så langt bakover i tid. Den ser generelt på perioden siden forrige evaluering ble gjennomført i 2010, og spesielt på perioden etter 2016/17 da det ble gjennomført vesentlige endringer og utvidelser av ordningen.

Den kontrafaktiske utviklingen i vårt tilfelle er en situasjon uten tilskuddsordningen, og uten endringene gjennomført i 2016/17. Spørsmålene som stilles er

Vurderingen av ordningens måloppnåelse har to hovedproblemstillinger:

1. Hvilke effekter på rekruttering, kompetanse og konkurransekraft kan tilskrives de aktiviteter som tilskuddet gir opphav til?
2. I hvilken grad kan disse effektene sies å oppfylle målene for tilskuddsordningen?

I tråd med DFØs veileder til evaluering av statlige tilskuddsordninger, definerer vi effekten av tilskuddsordningen som en endring i nivå på tilstanden for målgruppen som kan tilskrives tilskuddet. I figuren nedenfor er veilederens illustrasjon av effekten av et tilskudd illustrert sammen med måten figuren er tilpasset dette evalueringsoppdraget. Nivåene vi skal vurdere er knyttet til rekruttering, kompetanse og konkurransekraft, og for disse størrelsene vil en kontrafaktisk utvikling mest sannsynlig innebære en reduksjon.

dermed hvordan nivået på rekruttering, kompetanse og konkurransekraft ville sett ut i tidsrommet fra 2010 uten ordningene, og hvordan nivået på rekruttering, kompetanse og konkurransekraft ville sett ut uten endringene som ble gjennomført i 2016/17.

### 5.2 Operasjonalisering av måloppnåelse

På generelt grunnlag kan det hevdes at et tilskudd på 2 mrd. kroner til rederieringen vil ha en effekt, både på rekruttering og på konkurransedyktigheten til skip som bruker norsk mannskap. Forutsatt at kompetanse er ensbetydende med erfaring fra sjøen, har det også en effekt på kompetanse.

Med tilskuddsordningen følger ikke konkrete mål for hvor mye rekruttering og hvor mye kompetanse ordningen skal bidra til. Det foreligger heller ikke mål for hvor langt ordningen skal gå i å bidra til konkurransedyktige vilkår. For å undersøke graden av måloppnåelse har vi i evalueringen operasjonalisert målene om konkurransedyktige vilkår, rekruttering og kompetanse. Operasjonalisering vil si å klargjøre hvordan målingen av en variabel skal gjennomføres, i form av en indikator. Hensikten er at denne indikatoren angir mest mulig presist hvordan den aktuelle variabelen skal måles (Dahlum, 2016).

I det videre beskrives hvilke indikatorer vi har benyttet for å vurdere ordningens bidrag til konkurranse-dyktige vilkår, rekruttering og kompetanse. Deretter gis en nærmere beskrivelse av metodikken vi benytter for å identifisere effektene og hvilke kriterier vi benytter til vurderingen av måloppnåelse.

### 5.2.1 Operasjonalisering av konkurransedyktighet

Ordningen skal bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. I evalueringen av ordningens bidrag til konkurransedyktige vilkår vil hvert skip ekstra i enten NOR- eller NIS-registeret som følge av ordningene være et bidrag til ordningens måloppnåelse, ettersom dette er et uttrykk for hvor attraktive norske registre er. Evalueringsspørsmålene for temaet konkurranse-dyktighet blir dermed:

- Hvor mange flere skip i NOR og NIS blir det som følge av tilskuddsordningen?
- Hvor mange skip ekstra blir det per tilskuddskrone?

I tillegg til ordningen for sysselsetting av sjøfolk, har Norge andre ordninger som skal bidra til konkurransedyktige vilkår for norske rederier. Det finnes derfor norske rederier uten norske sjøfolk, og med skip i andre register enn NOR og NIS, som kan være konkurransedyktige på grunn av andre ordninger enn tilskuddsordningen for sjøfolk. Tilskuddsordningen er derfor ikke i seg selv en forutsetning for at norske rederier kan være konkurransedyktige, og dette gjør det utfordrende å isolere effekten tilskuddsordningen alene. Evalueringen vil derfor ikke gi et bestemt estimat, men drøfter betydningen av både ordningen generelt og tilskuddsmodellene spesielt. Evalueringen vil dermed si noe om i hvilken grad ordningen bidrar til at skip i NOR og NIS med (delvis) norsk mannskap kan være konkurransedyktige.

### 5.2.2 Operasjonalisering av rekruttering

Ordningen skal bidra til å sikre rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs. Hver sjømann ekstra som ordningen bidrar til å utdanne eller ansette er dermed også et ekstra bidrag til ordningens måloppnåelse.

Omsatt til målsettingen om rekruttering blir evalueringsspørsmålene derfor:

- Hvor mange flere sjøfolk blir det som følge av tilskuddsordningen?
- Hvor mange sjøfolk ekstra blir det per tilskuddskrone?

Spørsmålet om bidraget til rekruttering har et historisk og et framtidig perspektiv. Det er viktig både å undersøke i hvilken grad ordningen bidrar til at rederiene lærer opp og sysselsetter flere sjøfolk enn hva de ellers ville gjort, og om det er flere som søker seg til sjømannsyrrket enn hva som ellers ville vært tilfellet.

Tilskuddsordninger har eksistert siden 1993/94. Rederiene har tilpasset seg en situasjon med tilskuddsordningene, og det er krevende både for rederiene og for andre å sannsynliggjøre hva som vil skje ved et bortfall av ordningene. Det er derfor ikke mulig å angi et presist estimat, verken på hvor mange flere sjøfolk det blir med tilskuddsordningen, eller hvor mange sjøfolk ekstra det blir per tilskuddskrone. Basert på norske sjøfolks konkurransekraft og rederienes tilpasningsmuligheter er det likevel mulig å si noe om hvilken størrelsesorden det er snakk om, samt hvorvidt det synes å være variasjoner ordningene imellom.

### 5.2.3 Operasjonalisering av kompetanse

Ordningen skal bidra til å sikre norsk maritim kompetanse. I denne sammenheng definerer vi maritim kompetanse som driftskompetanse på skip, en kompetanse som nødvendigvis skapes gjennom arbeid på skip. Den maritime kompetansen er imidlertid viktig også utenfor skipene. En rekke studier har trukket frem betydningen maritim kompetanse har også for land-baserte jobber.

*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 kadett plasser 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 Sjøfarts-direktoratet. På den måten tilfører de kunnskap og erfaringer som ellers ikke ville tilflytt det maritime miljøet (Econ Pöyry, 2010, p. 45).*

Med dette som bakteppe legger vi i evalueringen til grunn at det som bidrar til ordningens måloppnåelse på temaet kompetanse er hver sjømann ekstra som anvender sin kompetanse i den maritime næringen for øvrig. Evalueringsspørsmålene for kompetanse blir dermed:

- Hvor mange flere sjøfolk som bruker sin kompetanse i den maritime næringen for øvrig blir det som følge av tilskuddsordningen?
- Hvor mange ekstra sjøfolk som bruker sin kompetanse i den maritime næringen for øvrig blir det per tilskuddskrone?

En innvending mot denne operasjonaliseringen er at den sjøbaserte kompetansen som sjøfolkene får gjennom arbeid på sjøen er viktig i seg selv, uavhengig av om den anvendes i den maritime næringen for øvrig. Dette aspektet er imidlertid fanget opp gjennom rekruttering, hvor ordningen får uttelling for hver sjømann ekstra den bidrar til. I evalueringen av kompetanse stilles det derfor spørsmål om hva mer enn rekruttering til rederiene ordningen bidrar til. Etersom det er en rekke faktorer, både strukturelle og individuelle, som kan avgjøre om en person med sjøbasert erfaring tar jobb andre steder i den maritime næringen, vil evalueringen ikke gi et punkttestimat, men en drøftelse av størrelsen på effekten av tilskuddsordningen.

### 5.3 Struktur på vurderingene

Med evalueringen av kriteriene konkurransedyktige vilkår, rekruttering og kompetanse, vil vi forsøke si noe om effekten av ordningen. Vurderingen av effekt (jf. Figur 5-1) betinger en vurdering av både den faktiske og den kontrafaktiske utviklingen i rekruttering av norske sjøfolk, kompetansen i norsk maritim næring og antall skip i norske skipsregistre.

Strategien som er benyttet i evalueringen er først å innhente data som kan belyse den faktiske utviklingen, for så å se om denne endrer seg over tid, i takt med endringer i ordningen. For konkurransedyktighet har vi analysert data på bevegelser inn og ut av NOR/NIS-registrene og for rekruttering er den faktiske utviklingen belyst gjennom tall på antall sjøfolk totalt, fordelt på ulike segmenter og tall på antall studenter til maritime utdanninger. For kompetanse er det faktiske utviklingen beskrevet gjennom resultatene fra studier av sjøfolks karriereveier.

Vi har gjennomført dokumentstudier og intervjuer for å samle informasjon som kan belyse den kontrafaktiske utviklingen. Basert på den observerte utviklingen (der data er tilgjengelig) og innsamlet informasjon om den kontrafaktiske utviklingen, gjør vi til slutt en vurdering av tilskuddsordningens effekt, samt hvordan endringene står til utbetalte tilskudd. Det gjøres også en vurdering av om måloppnåelsen synes å variere mellom de åtte tilskuddsmodellene.

I og med at det ikke foreligger målbare krav til ordningens måloppnåelse, har ikke evalueringen til formål å felle en dom over om bidraget til måloppnåelse er godt nok. Evalueringen har imidlertid

til formål å bidra til at denne typen diskusjoner enklere lar seg gjennomføre ved å vise til hvor mye mer rekruttering, kompetanse og konkurransekraft Norge får per tilskuddskrone investert.

Diskusjonen av måloppnåelse starter med diskusjonen av konkurransedyktighet, etterfulgt av rekruttering og kompetanse. Strukturen er valgt på bakgrunn av den logiske rekkefølgen eventuelle effekter vil oppstå i. Et bytte av flagg på grunn av konkurransedyktige vilkår vil kunne øke sysselsettingen av norske sjøfolk i dag og i fremtiden, noe som vil sikre sjøfolkenes kompetanse. I diskusjonen av måloppnåelse vil vi vurdere evalueringskriteriene opp mot mulige tilpasningsmuligheter for rederier innen nærskipsfart, offshore og deepsea. Til slutt vil vi ha en oppsummering av måloppnåelse, der hver enkelt tilskuddsmodell blir drøftet separat.

### 5.4 Konkurransedyktige vilkår

Tilskuddsordningen skal bidra til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Attraktiviteten til norske skipsregistre kan ses på som et uttrykk for hvor konkurransedyktige vilkårene i Norge er, både isolert og sammenliknet med land med tilsvarende støtteordninger.

Vi har i kapittel 3.5 beskrevet tilskuddsordninger for sysselsetting av sjøfolk i henholdsvis Danmark, Sverige, Nederland og Storbritannia. Siden ordningene er utformet på ulike måter i de ulike landene, og støtten som går direkte til rederiene varierer, er det utfordrende å umiddelbart si hvilke støtteordninger som er mest lukrative for rederiene. Dette avhenger av både markedet et spesifikt skip opererer i, tilgang på mannskap og en rekke andre forhold som må innfris for å få tilgang til de ulike ordningene. Med disse forbeholdene er det likevel vår vurdering at den norske tilskuddsordningen på papiret bidrar til konkurransedyktige vilkår sammenliknet med vilkårene i andre land. I det videre drøftes hvordan tilskuddsordningen påvirker konkurransedyktigheten i praksis, og som en indikator på ordningens konkurranseedyktighet har vi sett på utviklingen i antall skip i norske skipsregistre.

Valg av skipsregister er en beslutning som fattes basert på flere faktorer, inkludert tilgang på støtteordninger for sysselsetting av sjøfolk. Andre viktige faktorer som er bestemmende for et rederis valg av register for skipene er:

- Hvor skipene har oppdrag: Flere land har bestemmelser for skipene som utfører oppdrag i deres farvann, for eksempel at de må være på gjeldende lands flagg. Rederier må tilpasse seg dette der det er aktuelt.

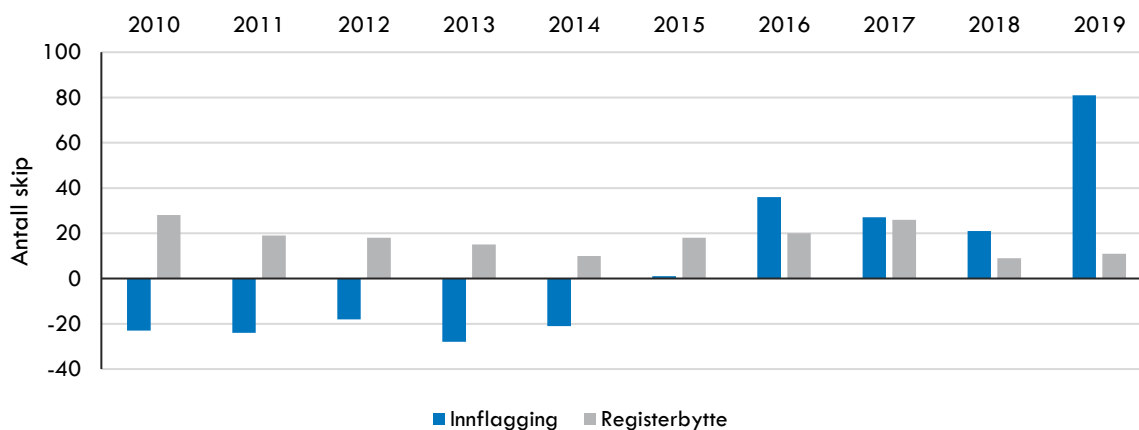
- Fartsområdebegrensninger: Som omtalt i kapittel 2.2, er skip i NIS ilagt begrensninger på hvor de kan seile. Dette innebærer at skip ikke kan være registrert i NIS hvis de gjennomfører spesifikke operasjoner.
- Hensyn til finansiering: Institusjoner som gir rederiene kreditt tar pant i skipene og kan ha preferanser for register.
- Omdømme: Kunder kan ha spesifikke krav eller preferanser for register på skipene de kjøper tjenester fra. Rederiene legger stolthet i å ha skipene sine registrert i norske registre, og oppfatter at dette gir dem bedre omdømme.
- Registerets servicenivå: Rederiene er svært opptatt av hvor enkelt de kan få kontakt med den maritime administrasjonen og hvordan de oppfatter at servicen er.
- Kvaliteten på flaggstatens utenriktjeneste: Skip i utenriksfart kan ønske en flaggstat med en kompetent utenriktjeneste til å bistå ved eventuelle hendelser.
- Forutsigbare rammebetingelser: Alt annet likt vil rederier ønske å ha skipene registrert i registre

som gir trygghet for at gjeldende rammebetingelser opprettholdes over tid.

Tilskuddsordningen, sammen med faktorene listet over, har bidratt til utviklingen presentert i Figur 5-2, som viser netto innflagging i norske skipsregistre, samt omfanget av registerbytter mellom NOR og NIS i perioden 2010 til 2019. Mellom 2010 og 2014 var det en nedgang i skip i norske registre, med en netto utflagging på mellom 18 og 28 skip hvert år. I 2015 var det en svært liten, men positiv innflagging til norske registre, og de siste årene har det være en positiv utvikling med mange skip som har flagget inn. Det er rimelig å anta at økningen de siste årene har sammenheng med endringene i fartsområdebegrensningene og utvidelsene av tilskuddsordningen i 2016/2017.

I det videre drøfter vi konkurransedyktigheten til henholdsvis NIS og NOR, med egne omtaler av hvordan ordningen påvirker valg av skipsregister for Color Line og Hurtigruten.

**Figur 5-2: Innflagginger og registerbytter i NOR og NIS, 2009-2019**



Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics.

#### 5.4.1 Konkurransedyktigheten til NIS

Det er NIS-registeret som har hatt den største økning i antall skip de siste årene (se Figur 2-3). Siden 2015 har antall skip i NIS økt fra 535 til 668, en økning på 133 skip. Majoriteten av endringene i 2016/17 ble gjennomført for skip registrert i NIS. Fartsområdene ble myket opp for skip i fraktesfart, og egne tilskuddsordninger ble etablert for konstruksjonsskip og lasteskip i utenriksfart. Av økningen på 133 skip er 42 skip klassifisert som stykkgodsskip, mens 17 som ordinære bulkskip. Dette er skip som opererer i fraktesfarten. Videre har det vært en nettoøkning på 11 oljetankere, 11 kjemikalietankere, 9 LPG-tankere og 29

konstruksjonsskip. I sum står disse skipstypene for 90 prosent av nettoøkningen i antall skip i NIS. Endringene som ble gjennomført i både fartsområdene og i tilskuddsordningen har åpenbart hatt en effekt på antall skip i NIS, men det er ikke gitt hvilken betydning tilskuddsordningen isolert sett har hatt. Det kan være en rekke skip som ville flagget til NIS uavhengig av endringene, eller med oppmykningen i fartsområdebegrensningene alene. Dette blir tydelig når vi ser på andelen av skipene som har flagget inn som også er tilskuddsmottakere (Se Tabell 5-1).

**Tabell 5-1: Skip inn og ut av NIS-registeret i perioden 2015-2019, fordelt på fartøytype,**

Type skip	Antall skip inn	Antall skip inn med tilskudd	% med tilskudd	Antall skip ut	Antall skip ut med tilskudd	% med tilskudd
Stykkogods	58	31	53 %	16	3	19 %
Bulk	41	7	17 %	24	0	0 %
Oljetanker	27	7	36 %	16	2	13 %
Kjemikalietanker	30	2	7 %	19	1	5 %
LPG-tanker	14	0	0 %	5	0	0 %
Konstruksjon	34	27	79 %	5	1	20 %

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics.

Stykkogods og bulkskipene er kandidater til tilskudd for skip i NIS, og i den grad det er en sammenheng mellom tilgang på tilskudd og innflagging synes denne sammenhengen å være sterkere for stykkogodsskipene enn for bulkskipene.

Tankskipene er potensielle kandidater til tilskudd for skip i NIS, men også for tilskudd for lasteskip i NIS. For disse skipene synes det i mindre grad å være en sammenheng mellom innflagging og tilskudd. Basert på tall fra Sjøfartsdirektoratet har vi sett nærmere på hvilke skip som mottar tilskudd gjennom tilskuddsmodellen for lasteskip i NIS. Totalt fikk 43 skip tilskudd gjennom denne tilskuddsmodellen ved en eller flere terminer i 2019. Av disse 43 skipene var 35 av dem registrert i NIS også ved utgangen i 2016, året før den nye tilskuddsmodellen ble innført. Det synes derfor ikke å være slik at opprettelsen av ordningen har ledet til en betydelig innflagging. Det kan imidlertid være at ordningen har bidratt til at antall skip ikke har blitt færre. For konstruksjonsskip i NIS er situasjonen annerledes. En høy andel av skipene som flagget inn er også tilskuddsmottakere. For denne modellen synes det derfor å være en mer direkte sammenheng mellom tilskuddsmodell og innflagging.

På spørsmål om hva som har påvirket rederienes valg om å flagge flere skip hjem fra utenlandsk register til NIS, svarer informantene at det var et sammensatt valg. Sjøfartsdirektoratets service og registerets regelverk har vært viktig. Flere rederier nevner at Sjøfartsdirektoratet i dag er en svært god maritim administrasjon som gjør det mer attraktivt å være i NIS. I tillegg er det kunder av rederiene som foretrekker at skipene deres seiler under norsk flagg. Nye kontrakter og dermed endrede fartsmønstre oppgis også å være en viktig faktor for valg av register.

Selv om Sjøfartsdirektoratets servicenivå og NIS-registerets attraktivitet har vært viktig for å øke innflaggingen, nevner de fleste rederier i intervjuer at tilskuddsordningen har bidratt til valget om å flagge inn til NIS. Rederier som har flagget inn til NIS og hvis

skip faller inn under tilskuddsmodellen for skip i NIS, mener imidlertid at tilskuddet per sjømann (26 prosent av innbetalt forskuddstrekk, arbeidsgiver- og trygdeavgift) ikke alene er tilstrekkelig for at de skal velge å flagge om til norsk register.

Tabell 5-2 nedenfor viser skip i NIS per 31.12.2019, samt andelen av de respektive skipstypene som har mottatt tilskudd i 2019.

**Tabell 5-2: Skip som mottar tilskudd i NIS per 31.12.2019**

Skipstype	Antall skip i NIS	Antall skip m/tilskudd	Andel m/tilskudd
Stykkogods	120	32	27 %
Forsyning	78	32	41 %
Kjemikalietanker	79	30	38 %
Konstruksjon	42	25	60 %
Oljetanker	72	19	26 %
Offshore	24	11	46 %
Øvrige skip	253	44	17 %
<b>NIS total</b>	<b>668</b>	<b>193</b>	<b>29 %</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics.

Totalt var det 668 skip registrert i NIS ved utgangen av 2019, og av disse fikk 193 av skipene (29 prosent) tilskudd for én eller flere sjøfolk i én eller flere av terminene i 2019. 193 skip kan derfor synes å være et øvre estimat på reduksjon i antall skip i NIS ved et bortfall av ordningen. For skip innenfor ordningen kan det være andre forhold enn tilskuddene som har betydning for valg av register, og for skip utenfor ordningen kan det at det finnes en mulighet til å få tilskudd i seg selv være en motivasjon for å være registrert i NIS. Det kan også være rederier som har flere skip i NIS, hvorav noen mottar tilskudd, og andre

ikke. Forsvinner tilskuddsordningen kan rederiene velge å flagge ut hele flåten, ikke bare skipene som mister tilskudd.

Fordi det er mange ulike faktorer som spiller inn NIS-skipenes valg av register et det umulig å anslå presist hvor mange flere skip det er i NIS per i dag, sammenlignet med om tilskuddsordningen ikke hadde eksistert. Det er imidlertid mulig å si noe om hvilke segmenter som synes mer utsatt enn andre. Skipene som jobber offshore (forsyningsskip, konstruksjonsskip og offshore-skip) har en høyere andel av skipene registrert i NIS som mottar tilskudd enn de øvrige segmentene. Videre har vi i kapittel 4 sett at offshoreskipene vil ha en relativt høy tilbøyelighet til å flagge ut. Av de 193 NIS-skipene som fikk tilskudd til én eller flere sjøfolk i én eller flere av terminene i 2019 var 68 offshoreskip.<sup>6</sup> Faller tilskuddsordningen bort tilsier vurderingen av rederienes tilpasningsmuligheter at sannsynligheten er større for en reduksjon av offshoreskip enn de øvrige skipene som er registrert i NIS.

#### 5.4.2 Konkurransedyktigheten til NOR

Ved utgangen av 2019 var det 1 517 skip registrert i NOR-registeret.<sup>7</sup> Dette er en liten nedgang fra de 1 541 skipene som var i NOR i 2010, men en økning fra 10 års-periodens bunnpunkt i 2016, da antall skip i NOR var på 1 477. På tross av svingningene er det overordnede bildet likevel at antall skip i NOR har vært relativt stabilt de siste årene (Se Figur 2-3).

Det er særlig nedgangen i offshorenæringen som har påvirket antall skip i NOR i negativ retning. Siden 2015 har det blitt 21 færre forsyningsskip og 13 færre offshoreskip registrert i NOR. Samtidig har veksten i oppdrettsnæringen trukket i motsatt retning og bidratt til flere skip i NOR. Siden 2015 har det for eksempel blitt 16 flere brønnfartøy.

Generelt er det slik at skip registreres i NOR når de skal drive aktivitet utelukkende, eller nesten utelukkende, i norske farvann. Dersom skipene skal drive aktivitet i andre lands farvann eller mellom kontinenter, tilsier intervjuene vi har gjennomført at rederiene ikke anser NOR for å være et konkurranse-dyktig register.

Tabell 5-3 nedenfor viser skip i NOR per 31.12.2019, samt andelen av de respektive skipstypene som har mottatt tilskudd i 2019. Av 1 517 skip i NOR ved utgangen av 2019, fikk 448 av skipene (30 prosent) tilskudd for en eller flere sjøfolk i en eller flere av terminene i 2019. Blant de største segmentene som blir med i utvalget av skip i NOR, er det flere som ikke oppfyller kriteriene for å få tilskudd, for eksempel

fiske/fangstfartøy (405 skip), passasjerskip/ferge (142 skip) og bilferge (117 skip).

For de øvrige segmenter er andelen skip som mottar støtte gjennom tilskuddsordningen relativt høy, og for mange av disse skipene har trolig tilskuddet stor betydning for om skipene er registrert i NOR eller ikke.

**Tabell 5-3: Skip som mottar tilskudd i NOR per 31.12.2019**

Skipstype	Antall skip	Antall skip m/tilskudd	Andel m/tilskudd
Stykkgodsskip	175	120	69 %
Forsyningsskip	89	83	93 %
Brønnfartøy	85	77	91 %
Slepebåt	71	30	42 %
Offshoreskip	40	28	70 %
Spesialskip (mindre arbeidsbåt)	23	16	70 %
Øvrige skip	1034	94	9 %
<b>NOR total</b>	<b>1517</b>	<b>448</b>	<b>30 %</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics.

Det er umulig å anslå presist hvor mange skip i NOR som vil flagge ut ved et bortfall av tilskuddsordningen. Det er imidlertid nærliggende å anta at svært mange av stykkgodsskipene som er registrert i NOR ville flagget ut til et utenlandsk register eller blitt tatt ut av drift dersom tilskuddsordningen hadde falt bort. Gitt de lave marginene i nærskipfarten er det rimelig å anta at de fleste av disse er skipene er svært avhengige av tilskuddet for å bli værende i NOR. Også majoriteten av offshoreskipene vil med stor sannsynlighet flagge ut dersom tilskuddsordningen faller bort.

Når det gjelder brønnfartøy, slepebåter og mindre arbeidsbåter, vil trolig en større andel av disse bli værende i NOR selv om tilskuddsordningen skulle falt bort, iallfall på kort sikt. Som diskutert i kapittel 4.2.1 opererer disse skipene i markeder der rederiene i større grad enn andre vil kunne heve prisene i stedet for å flagge ut.

#### Color Line

Color Line mottar i dag støtte for syv ulike skip. Mens dynamikken i valg av register for skipet Color Carrier vil være den samme som for andre lasteskip i NIS, faller de seks passasjerskipene under en egen

<sup>6</sup> Summen av forsyningsskip, konstruksjonsskip og offshore-skip i Tabell 5-2.

<sup>7</sup> Omfatter kun skip med registrert IMO-nummer.

tilskuddsmodell. Fokus i det videre er på tilskuddsordningens betydning for valg av register for passasjerskipene.

Color Line er det største enkeltmottakeren av tilskudd blant rederiene, og tilskuddsordningen har stor betydning for valg av skipsregister for passasjerskipene. I forbindelse med Fartsområdeutvalgets arbeid i 2014/2015 var det diskusjoner knyttet til Color Line sin fremtid i norske skipsregistre. På det tidspunktet var det et tak på tilskudd per tilskuddsberettiget, og på grunn av fartsområdebegrensinger var ikke NIS en mulighet for Color Line. Color Line så derfor på DIS som et reelt alternativ til norske registre, om det ikke ble foretatt endringer i ordningene.

Det ble derimot gjennomført endringer i ordningene, taket for refusjon per tilskuddsberettiget ble opphevet, og omfanget av antall sjøfolk som kunne kvalifisere til støtte ble utvidet. Endringen i ordningene har bidratt til å beholde Color Line sine passasjerskip i NOR. Men skulle ordningen falle bort anser vi det som sannsynlig at Color Line vil flagge ut sine passasjerskip.

#### Hurtigruten

Hurtigruten mottar støtte for elleve skip gjennom tilskuddsordningen. Som diskutert i kapittel 4.2.6, er det utfordrende å anslå hva som ville vært Hurtigrutens respons dersom tilskuddsordningen hadde falt bort. I evalueringen som ble gjort av ordningen i 2010, uttalte Hurtigruten at et bortfall av ordningen ville ført til at selskapet hadde gått konkurs.

Om Hurtigruten må legge ned sin virksomhet om ordningen faller bort, avhenger av hvordan Samferdselsdepartementet ville forholdt seg til kontrakten om å drive strekningen Bergen-Kirkenes. Departementet har mulighet til å justere kompensasjon for tjenesten, men det er ikke sannsynlig at staten vil fravike kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøfolkene om bord. Det er liten tvil om at Hurtigruten ville fått store økonomiske utfordringer dersom ordningen hadde falt bort, og at en avvikling av virksomheten vil være et reelt alternativ uten andre former for kompensasjon.

#### 5.4.3 Konkurransen mellom NOR og NIS?

Det finnes skip i NOR som kunne flagget om til NIS, og skip i NIS som kunne flagget om til NOR uten å måtte endre måten de opererer. Til en viss grad er det derfor en «konkurransen» mellom NOR og NIS.

En gjennomgang av skipene som har blitt registrert i NIS i perioden 2016 til 2019 viser at majoriteten av

skipene enten er nybygg eller kommer fra andre lands registre. Bevegelser mellom NOR og NIS er i all hovedsak knyttet til offshoreskip, og disse bevegelsene skyldes trolig at skipene har fått oppdrag utenfor norsk sokkel.

Vi har sett på hvilke register de 42 skipene som mottok tilskudd i 2019 gjennom tilskudd for konstruksjonsskip i NIS kom fra. Av de 42 skipene var kun 7 registrert i NIS ved utgangen av 2015, mens 6 var registrert i NOR. Dette tyder på at tilskuddet kan ha hatt en betydning for registreringer i NIS, og at også flaggingen til NIS har skjedd fra utenlandske registre og ikke fra NOR. 29 av skipene som mottok tilskudd gjennom tilskuddsmodellen for konstruksjonsskip i NIS i 2019 har flagget inn fra utenlandske registre siden 31.12.2015.<sup>8</sup>

Informanter vi har snakket med opplyser at det er krevende å være konkurransedyktig med NOR-flagg utenfor norsk sokkel. NIS gir derfor en mulighet for disse skipene til å beholde norsk flagg, men likevel være konkurransedyktige. Det er derfor vår vurdering at registrene i all hovedsak er komplementære.

#### 5.4.4 Oppsummert om konkurransedyktighet

Spørsmålet i vurderingen av konkurransedyktighet har vært om tilskuddsordningen bidrar til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. Vi finner at dette er tilfellet. Indikatoren vi har benyttet for å vurdere konkurransedyktighet er hvor mange flere skip i NOR og NIS det blir som følge av tilskuddsordningen. Tallet er umulig å anslå presist, men basert på rederienes antatte tilpasningsmuligheter og andelen skip innenfor visse segmenter som mottar tilskudd er det mulig å si noe om ulike skips sannsynlighet for å flagge ut. For skip i NIS virker det mer sannsynlig at offshoreskipene vil flagge ut enn de øvrige skipene. For skip i NOR virker det mer sannsynlig at offshoreskipene og stykkgodsskipene vil flagge ut, enn at brønnbåter og slepebåter vil gjøre det samme.

For å synliggjøre omfanget med ulike forutsetninger om utflagging, vil en utflagging av alle offshoreskip og 50 prosent av de øvrige skip som mottar tilskudd i NIS føre til en reduksjon på ca. 130 skip i NIS. Dersom alle offshoreskip og stykkgodsskip, og 50 prosent av de øvrige skip som mottar tilskudd i NOR flagger ut, er dette ca. 380 skip. Dette gir til sammen en utflagging på 510 skip, og må anses som et øvre estimat på de potensielle konsekvensene et bortfall av ordningen har for antall skip i norske skipsregistre. Som et nedre intervall kan det antas at omtrent 50 prosent av offshoreskipene i NIS flagger ut, og 50

<sup>8</sup> 3 av skipene som fikk tilskudd ila. 2019 var ikke lenger registrert i NIS per 31.12.2019. De var heller ikke registrert i NOR.



prosent av offshoreskip og stykkgodsskip i NOR. Dette gir til sammen en utflagging på ca. 200 skip.

Oppsummert vil en vurdering gjort på usikkert grunnlag tilsi at tilskuddsordningen bidrar til mellom 200 og 500 flere skip i norske skipsregistre enn hva som ellers ville vært tilfelle. Gitt årlige tilskudd på ca. 2 mrd. kroner betyr det et gjennomsnittlig årlig tilskudd på 4-10 mill. kroner per skip som ordningen bidrar til å bevare under norsk flagg.

## 5.5 Rekruttering

Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk skal bidra til å sikre rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs. Hver sjømann ekstra som ordningen bidrar til å utdanne eller ansette, er dermed et bidrag til ordningens måloppnåelse.

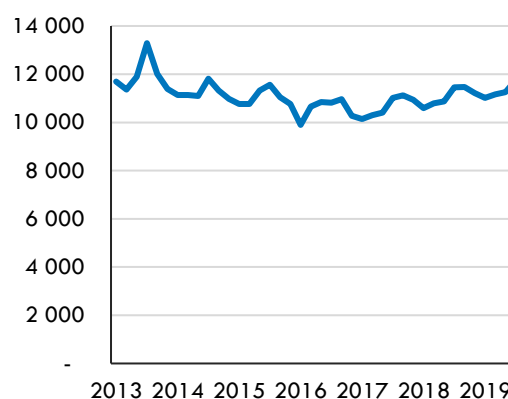
Ordningen gjør norske sjøfolk mer attraktive gjennom å senke prisen på norske sjøfolk som innsatsfaktor om bord på skipene. I tillegg stilles det krav om å ha opplæringsstillinger om bord for å få tilskudd. Ordningen vil derfor potensielt ha en effekt både på sysselsettingen av ferdig utdannede sjøfolk og på utdanningen og opplæringen av fremtidens sjøfolk. Vi har i det videre skilt mellom tilskuddsordningens effekt på sysselsetting og på opplæring, før vil til slutt gir en samlet vurdering av tilskuddsordningens bidrag til rekruttering.

### 5.5.1 Tilskuddsordningens effekt på sysselsetting

Per i dag er det ca. 20 000 norske sjøfolk. Antall sjøfolk har blitt vesentlig redusert siden 60-tallet, antallet i dag er også lavere enn det var i 2010, men i de siste årene har antall norske sjøfolk ligget relativt stabilt (Se kapittel 2.2). Spørsmålet i det videre er hvordan tilskuddsordningen har påvirket utviklingen i antall norske sjøfolk.

Tallet på antall sjøfolk det ble gitt tilskudd for per termin for årene 2013-2016 er illustrert i Figur 5-3 nedenfor. Figuren viser at det ilt. av ett år kan være forskjeller i hvor mange sjøfolk det gis tilskudd for. 4. termin 2019 ble det gitt tilskudd for 11 800 sjøfolk, hvilket betyr at det gis tilskudd til ca. 60 prosent av norske sjøfolk. Videre viser figuren at en nedadgående trend i antall sjøfolk fra 2013 til 2016 ble snudd, og i de siste årene har man sett en svak økning i antall sjøfolk i ordningen. Økningen kan ses på som en naturlig konsekvens av endringene fra 2016/17, som både utvidet enkelte av fartsområdene for skip i NIS og innlemmet flere sjøfolk i ordningen.

Figur 5-3: Antall tilskuddsberettigede sjøfolk, per termin



Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics

Samtidig med økningen i antall tilskuddsberettigede sjøfolk har det siden 2016 vært en økning i antall skip i norske registre (Se Figur 5-2). Antall norske sjøfolk har likevel ligget relativt stabilt. Dette skyldes i all hovedsak at norskkontrollerte skip med norske sjøfolk som tidligere var i utenlandske register har flagget hjem. Dette er en indikasjon på at flaggbytte ikke nødvendigvis innebærer bytte av mannskap. Dette bekreftes gjennom intervjuene vi har gjennomført. Om ikke endringene i tilskuddsordningen har ført til at antall norske sjøfolk har vokst, synes det rimelig å anta at den har bidratt til at det ikke har blitt færre norske sjøfolk.

Uten en tilskuddsordning for sysselsetting av sjøfolk ville sannsynligvis antall norske sjøfolk vært langt færre enn i dag. Som vist i diskusjonen av konkurransedyktige vilkår gjør ordningen at det er vesentlig flere skip i norske registre enn hva som ellers ville vært tilfelle. Når skip ville flagget ut om tilskuddsordningen forsvant er det for å kunne spare mannskapskostnader. Det er likevel ikke gitt at alle norske sjøfolk på skip som flagger ut mister jobben.

For det første er det per i dag sysselsatt ca. 2 600 norske sjøfolk på skip under utenlandsk flagg (Se Tabell 2-1). Dette viser at tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk ikke alltid er en nødvendig betingelse for å ansette en norsk sjømann. For det andre er det ikke gitt at det finnes kompetente sjøfolk på markedet som kan erstatte de norske sjøfolkene. Grunnet mindre erfaring vil underordnet mannskap være mer utsatt for utskifting enn overordnet mannskap ved et bortfall av ordningen. Ifølge Pensjonstrygden for sjømenn var det i 2019 blant deres medlemmer omtrent 53 prosent overordnede og 47 underordnede.

Med dette som bakteppe gir vi i det videre en nærmere vurdering av hvordan tilskuddsordningen påvirker sysselsettingen i henholdsvis nærskipfart,

deepsea og offshore. Konsekvenser for Color Line og Hurtigruten diskuteres separat.

Det er viktig å presisere at diskusjonen er knyttet til konsekvensene for sjøfolkene som per i dag er tilskuddsberettiget. Hvordan ordningen påvirker den langsiktige utviklingen i antall sjøfolk er tema for neste delavsnitt.

### Konsekvenser for sysselsetting i nærskipfarten

For skip i NOR er anslagsvis 3 400 av de tilskuddsberettigede sjøfolkene sysselsatt i nærskipfarten.<sup>9</sup> Majoriteten av disse er sysselsatt på brønnbåter, stykkgodsskip, slepebåter og mindre arbeidsbåter, 1 350 helt konkret. Markedene disse opererer i ser forskjellig ut fra markedet til stykkgodsskipene og majoriteten av de øvrige skipene i nærskipfarten, som til sammen sysselsetter de øvrige 2 050 sjøfolkene. Dersom tilskuddsordningen falt bort anser vi det som sannsynlig at andelen av de ca. 1 350 sysselsatte på brønnbåter, slepebåter og mindre arbeidsbåter som skiftes ut vil være lavere enn for de 2 050 sjøfolkene som jobber på de øvrige fartøytypene. Videre anser vi det som sannsynlig at arbeidsplassene til underordnet mannskap er mer utsatt enn arbeidsplassene til overordnet mannskap. Overordnet mannskap med inngående kjennskap til skipene er en knapp ressurs.

Hvor mange norske sjøfolk som vil miste jobben i nærskipfarten ved et bortfall av ordningene er umulig å anslå presist. Som et øvre anslag kan en anta at 50 prosent av det underordnede mannskap på brønnbåter, slepebåter og mindre arbeidsbåter byttes ut. På de øvrige skipene byttes alt av underordnet og halvparten av det overordnede mannskapet ut med billigere utenlandsk arbeidskraft. Om vi antar sammensetningen av overordnet og underordnet mannskap på skipene i nærskipfarten er som i skipsfarten generelt (53 prosent overordnet) gir dette et anslag på ca. 1 200 arbeidsplasser. Som et nedre anslag kan en anta at sysselsettingen på brønnbåter, slepebåter og mindre arbeidsbåter forblir den samme, men at underordnet personell på de øvrige skipene byttes ut. Det gir et anslag på ca. 500 arbeidsplasser.

For skip i NIS er anslagsvis 430 av de tilskuddsberettigede sjøfolkene sysselsatt i nærskipfarten.<sup>10</sup> De tilskuddsberettigede er fordelt på mange ulike typer skip, fra cruiseskip til stykkgodsskip og kjemikalietankere. Hvordan disse skipene vil agere ved et bortfall av ordningen vil variere, men generelt er det slik at NIS-skipene har større fleksibilitet i valg

av mannskap til ulike lønnsbetingelser enn skip i NOR. På den ene siden skulle dette tilsi at skipene var raske med å skifte flagg og mannskap, avhengig av hvor de fikk de gunstigste ordningene. På den andre siden er antall norske sjøfolk om bord på disse skipene færre, og tilskuddene utgjør en mindre del av skipenes total-kostnader. Vi har ikke vurdert konsekvensene for enkeltsegmenter innenfor nærskipfart i NIS, men som et øvre anslag kan vi anta at 47 prosent, tilsvarende den antatte andelen underordnet mannskap, mister jobben ved et bortfall av ordningen. Dette tilsvarer ca. 200 arbeidsplasser. Som et nedre anslag kan vi anta at et bortfall berører kun halvparten av de underordnede. Dette tilsvarer ca. 100 arbeidsplasser.

Oppsummert vil en vurdering gjort på usikkert grunnlag tilsi at tilskuddsordningen bidrar til mellom 600 og 1 400 flere arbeidsplasser i nærskipfarten enn hva som ellers ville vært tilfelle. Denne vurderingen er begrenset til de som per i dag er tilskuddsberettigede sjøfolk. Konsekvenser for sysselsettingen i næringen på sikt drøftes nærmere i avsnitt 5.5.2, *Tilskuddsordningens effekt på utdanning/opplæring*.

### Konsekvenser for sysselsetting i deepsea-segmentet

Anslagsvis 260 av de tilskuddsberettigede er sysselsatt i på skip som regnes inn under deepsea, og alle disse skipene er i NIS.<sup>11</sup> Som nevnt under diskusjonen av konsekvensene for nærskipfart-segmentet har skip i NIS større fleksibilitet i valg av mannskap enn skip i NOR. På den ene siden skulle dette tilsi at skipene var raske med å skifte flagg og mannskap, avhengig av hvor de fikk de gunstigste ordningene. På den andre siden er antall norske sjøfolk om bord på disse skipene færre, og tilskuddene utgjør en mindre del av skipenes total-kostnader.

Basert på diskusjonen i avsnitt 5.4.1, vil vi forvente at en mindre andel av disse skipene vil flagge ut dersom tilskuddsordningen hadde falt bort, ettersom det også er andre forhold som har fått skipene flagget til NIS i utgangspunktet. Basert på intervjuer med deepsea-rederier som har skip i NIS, er det også rimelig å anta at en stor andel av de tilskuddsberettigede sjøfolkene jobber som overordnede, og arbeidsplassene til overordnet mannskap antas i mindre grad å være utsatt ved en utflagging enn arbeidsplassene til underordnet mannskap. Det betyr at et bortfall av tilskuddsordningen antas å ha relativt sett mindre konsekvenser for sysselsettingen i deepsea.

<sup>9</sup> Inkluderer tilskuddsberettigede skip som faller inn under ordningene *Tilskudd for skip i NOR* og *Tilskudd for seilskip i NOR*.

<sup>10</sup> Inkluderer tilskuddsberettigede på skip som faller inn under ordningen *Tilskudd for skip i NIS*, ekskludert

forsyningsskip, konstruksjonsskip og hjelpeskip/beredskapsfartøy.

<sup>11</sup> Inkluderer tilskuddsberettigede på skip som faller inn under ordningen *Tilskudd for lasteskip i NIS*.

En vurdering gjort på usikkert grunnlag skulle tilsi at tilskuddsordningen bidrar til mellom 0 og 130 flere arbeidsplasser i deepsea enn hva som ellers ville vært tilfelle. I det øvre intervallet har vi lagt til grunn at 50 prosent av arbeidsplassene forsvinner. Denne vurderingen er begrenset til de som per i dag er tilskuddsberettigede sjøfolk. Konsekvenser for sysselsettingen i næringen på sikt drøftes nærmere i avsnitt 5.5.2, *Tilskuddsordningens effekt på utdanning/opplæring. G*

### Konsekvenser for sysselsetting offshore

Gjennom ulike tilskuddsmodeller ble det anslagsvis utbetalt tilskudd til 4 900 tilskuddsberettigede sjøfolk sysselsatt på skip som opererer innenfor offshore-næringen.<sup>12</sup> Majoriteten av de tilskuddsberettigede sjøfolkene er sysselsatt på forsyningskip, beredskapsfartøy og konstruksjonsskip, der flest jobber om bord på forsyningskipene.

Det er stor sannsynlighet for at majoriteten av offshoreskipene vil flagge ut ved et bortfall av tilskuddsordningen, som diskutert i underkapittel 4.2.2. Konsekvensene dette vil ha for mannskapene vil avhenge av deres kompetanse og erfaring. Trolig vil store deler av det overordnede mannskapet beholde arbeidet, iallfall på kort sikt. Skip blir stadig mer avanserte, og av mannskapet kreves inngående kjennskap om skipet både for å effektivisere driften, og for å minimere sannsynligheten for skader og ulykker. Å bytte mannskap som en respons på økte kostnader er derfor ikke uten risiko.

Hvor mange norske sjøfolk som vil miste jobben i offshoresegmentet ved et bortfall av ordningene er umulig å anslå presist. Som et øvre anslag kan en anta at alle arbeidsplasser for underordnede og 50 prosent av arbeidsplassene til de overordnede besettes av utenlandsk arbeidskraft. Det vil gi en reduksjon på 3 600 arbeidsplasser. Som et nedre anslag kan en anta det kun er arbeidsplassene til underordnet personell som forsvinner. Det vil gi en reduksjon på ca. 2 300 arbeidsplasser. En vurdering gjort på usikkert grunnlag skulle tilsi at tilskuddsordningen bidrar til mellom 2 300 og 3 600 arbeidsplasser ekstra innenfor offshore-segmentet. På lang sikt vil rederiene også kunne bytte ut mer av det overordnede mannskapet. Denne vurderingen er begrenset til de som per i dag er tilskuddsberettigede sjøfolk. Konsekvenser for sysselsettingen i næringen på sikt drøftes nærmere i avsnitt 5.5.2, *Tilskuddsordningens effekt på utdanning/opplæring.*

### Konsekvenser for sysselsetting på Color Line

Gjennom tilskuddsmodellen for passasjerskip i utenriksfart i NOR fikk Color Line i 2019 tilskudd for ca. 1 400 sjøfolk. Ved et bortfall av tilskuddsordningen vil Color Line måtte bære en betydelig merkostnad, størst av samtlige rederier som mottar tilskudd. En slik situasjon vil tvinge Color Line til å gjennomføre tiltak for å redusere kostnadene, og utflagging er et sannsynlig alternativ (Se kapittel 5.4.2). Utflaggingen vil være motivert av et ønske om å sikre konkurransekraft gjennom å spare personal-kostnader. I første omgang er det trolig de som arbeider i hotellvirksomheten, som utgjør omtrent 70 prosent av de tilskuddsberettigede, og de i underordnede stillinger som vil skiftes ut. Det vil trolig ta lengre tid før også de norske kapteinene og annet overordnet personell er byttet ut.

Samlet sett er det å forvente at en stor andel av det norske personellet på Color Lines ferger vil bli byttet ut med utenlandsk arbeidskraft dersom ordningen faller bort ut, men det vil kunne ta noe tid. Som et øvre anslag kan en anta at dersom alle de hotellansatte skiftes ut, samt de underordnede, vil det bety at ca. 1 200 sjøfolk mister jobben som følge av et bortfall av ordningen. Som et nedre anslag antar vi at 50 prosent av de hotellansatte samt underordnet personell skiftes ut. En vurdering gjort på usikkert grunnlag skulle tilsi at tilskuddsordningen bidrar til mellom 600 og 1 200 norske arbeidsplasser ekstra på Color Line sine passasjerskip.

### Konsekvenser for sysselsetting på Hurtigruten

Det ble gitt tilskudd for ca. 1 200 sjøfolk gjennom tilskuddsmodellen for skip som betjener strekningen Bergen-Kirkenes, som alle arbeidet på Hurtigruten sine skip. Det er svært usikkert hva som ville skjedd med Hurtigruten dersom tilskuddsordningen hadde falt bort. Statens krav til skipene som gjør disse oppdragene, herunder krav til språk, ville avgjort hvor mange norske sjøfolk Hurtigruten kan bytte ut dersom de ikke skulle fått tilskudd. I den forrige evalueringen av tilskuddsordningen uttalte Hurtigruten at de uten ordningen ville gått konkurs. Dette ville i så fall betydd et stort tap av alle arbeidsplasser, både blant de tilskuddsberettigede og blant alle andre ansatte. Med bakgrunn i den store usikkerheten knyttet til Hurtigrutens rammevilkår uten ordningen, er det ikke mulig å gi et konkret anslag på hvor mange arbeidsplasser som ville gått tapt uten ordningen.

<sup>12</sup> Inkluderer tilskuddsberettigede på skip som faller inn under ordningene *Tilskudd for petroleumsskip i NOR, Tilskudd for NIS-konstruksjonsskip* og *forsyningskip, konstruksjonsskip*

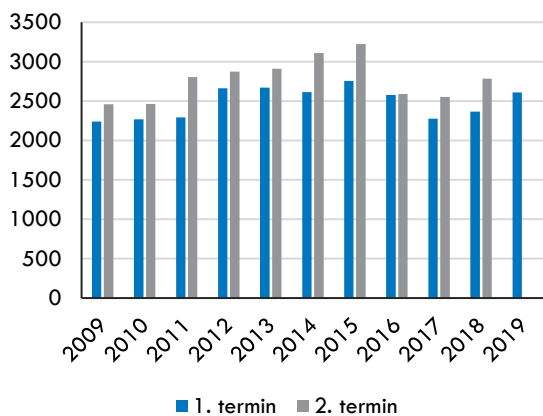
og hjelpeskip/beredskapsfartøy som faller inn under ordningen *Tilskudd for skip i NIS*

### 5.5.2 Tilskuddsordningens effekt på utdanning/opplæring

Det er et krav om å ha opplæringsstillinger om bord på skipene det søkes tilskudd for gjennom tilskuddsordningen. Med opplæringsstillinger menes junior-offiserer, kadetter og lærlinger. For skip i NOR er det krav om i snitt to opplæringsstillinger per skip på de skipene det søkes tilskudd for i perioden, mens det for skip i NIS skal være én opplæringsstilling per fire tilskuddsberettigede sjøfolk. For å få tilskudd gjennom modellen for konstruksjonsskip i NIS, må man ha minst fire opplæringsstillinger per skip, i tillegg til kravet om å ha minst tolv norske sjøfolk på hvert skip. Kravet om opplæringsstillinger skal bidra til at rederiene har det antall opplæringsstillinger det er behov for, ut fra hvor mange som utdanner seg innen maritime fag.

Rederier omfattet av tilskuddsordningen bidrar til å finansiere tiltak for rekruttering og opplæring av sjøfolk ved å betale en sum per ansatt per måned til et fond. Fondet forvaltes av Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse (SNMK), som igjen deler ut midler til rederiene som har opplæringsstillinger. I 2018 ble det delt ut i underkant av 60 millioner kroner (SNMK, 2019). Figur 5-4 viser antall opplæringsstillinger det har blitt gitt tilskudd for gjennom SNMK.

**Figur 5-4: Antall opplæringsstillinger som blir støttet gjennom SNMK, 2009-2018**



Kilde: Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse.

Kravet om opplæringsstillinger som stilles gjennom tilskuddsordningen er svært viktig for å opprettholde god rekruttering av sjøfolk. Uavhengig av om de opererer i nærskipfarten, offshore eller i utenriks sjøfart, trekker informanter vi har snakket med frem at de har flere opplæringsstillinger enn de ellers ville hatt som følge av ordningen. I mange segmenter er opplæringsstillingene særlig utsatt dersom det er dårligere tider, og flere oppfatter at kravet presser dem på en god måte til å utøve sitt samfunnsansvar.

<sup>13</sup> Ev. konsekvenser for ansatte på Hurtigruten er da ikke inkludert.

Ettersom mange rederier kan oppleve at de har noe frafall av lærlinger og kadetter underveis, oppleves det som positivt at det gis støtte til å ha opplæringsstillinger, slik at man ikke bærer denne risikoen alene. Som diskutert tidligere i avsnitt 4.1, får rederiene gjerne igjen for å investere i opplæring først når de norske sjøfolkene har vært på skipet over noe tid.

Skulle ordningen falt bort ville det hatt store konsekvenser for utdanningen av norske sjøfolk. For rederiene er det en fordel om sjøfolkene de lærer opp senere gjør karriere i rederiet. Disse lærer både skipene og selskapets kultur å kjenne helt fra begynnelsen av, hvilket er en fordel for effektiviteten på skipene. Det er derfor rimelig å anta at rederiene som flagger ut med mål om å skifte ut norske mannskaper, også vil satse på opplæring av sjøfolk som de får tilskudd for å sysselsette. For eksempel er det naturlig om et offshore-rederi som flagger om til dansk flagg med mål om å sysselsette danske sjøfolk også vil søke å bidra til opplæringen og utdanningen av danske sjøfolk.

### 5.5.3 Oppsummert om rekruttering

Spørsmålet i vurderingen av rekruttering har vært om tilskuddsordningen bidrar til å sikre rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs. Vi finner at dette er tilfellet. Indikatoren vi har benyttet for å vurdere rekruttering er hvor mange flere sjøfolk det blir som følge av tilskuddsordningen. Selv om det ikke er mulig å gi et presist svar på dette spørsmålet er det rimelig å anta at antall sjøfolk ville vært vesentlig lavere uten ordningen. En vurdering gjort på et svært usikkert grunnlag skulle tilsi at om ordningen falt bort ville mellom 3000 og 6000 sjøfolk mistet jobben.<sup>13</sup> Gitt årlige tilskudd på ca. 2. mrd. kroner betyr det at det i gjennomsnitt betales mellom 330 000 og 670 000 tilskuddskroner årlig per norske arbeidsplass som ordningen bidrar til å bevare.

Konsekvensene for rekrutteringen av sjøfolk vil imidlertid være vesentlig større på sikt. Sjøfolk med kompetanse vil uansett være etterspurt, men uten tilskuddsordningen vil sannsynligvis vesentlig færre rederier velge å lære opp norsk personell, men heller konsentrere seg om å lære opp mannskap fra nasjonaliteter som har lavere lønnskostnader, eller som gir tilskudd for sysselsetting av sjøfolk. Det er derfor sannsynlig at de norske sjøfolkene som beholder jobbene på skipene som flagger ut ikke blir erstattet av norske sjøfolk når de går av med pensjon eller søker andre utfordringer på land. Et bortfall av opplæringsstillinger for norske sjøfolk under utdanning vil etter hvert føre til at langt færre velger maritime

fag. Over tid vil tilbudet av norske sjøfolk derfor også bli langt mindre.

Vi har tatt utgangspunkt i at et bortfall av ordningen hovedsakelig ville påvirket de sjøfolkene som nå er omfattet av ordningen. Dersom bortfallet fører til at norske rederier etter hvert etablerer en sterkere tilstedeværelse i andre land enn Norge, kan det på lengre sikt tenkes at ordningen også påvirker sjøfolk som i dag ikke er omfattet av tilskuddsordningen.

## 5.6 Kompetanse

Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk skal bidra til å sikre norsk maritim kompetanse. Vi legger til grunn at det som bidrar til måloppnåelse på temaet kompetanse er hver sjømann ekstra som anvender sin kompetanse i den maritime næringen for øvrig som følge av ordningen.

Betydningen av den sjøbaserte kompetansen har vært gjenstand for flere studier. I Fafo-rapporten «Fra sjø til land» fra 2012 fant man at syv av ti virksomheter i maritim næring mener ansatte med erfaring fra sjø har en kompetanse de er avhengige av for å drive/utvikle sin virksomhet (Reegård & Rogstad, 2012). I Menon Economics' rapport med samme tema fra 2019 bekreftes det samme funnet: 70 prosent av arbeidsgivere i maritim næring oppga at personer med praktisk og operasjonell erfaring fra sjø vil ha ganske stor eller svært stor betydning for å dekke behovet for arbeidskraft og kompetanse frem mot 2030 (Basso & Jakobsen, 2019).

Sjøbasert kompetanse er viktig for den maritime næringen, noe samtlige studier av tema bekrefter. Det som i mindre grad fremgår av studiene er omfanget det er snakk om, dvs. hvor mange sjøfolk det er som har bidratt/bidrar til verdiskapingen i den landbaserte maritime næringen.

Ved bruk av tallene fra studien om maritime karriereveier (2019), har vi utarbeidet et grovt anslag på sannsynligheten for at en sjømann tar seg jobb i den maritime næringen for øvrig. Dersom vi forenklet antar at responsen på studien er representativ for de ca. 11 600 sjøfolkene det ble gitt tilskudd for i 2018, vil svarene kunne brukes til å si noe om hvor mange som vil gå i land, og hvilke jobber de der typisk vil søke seg til.

Av de fremdeles seiledende sa over halvparten at de kom til å seile resten av sin yrkeskarriere. Gitt at resultatene er representative for de tilskuddsberettigede sjøfolkene vil ca. 5 800 av dem også, på et aller annet tidspunkt, ha en yrkeskarriere på land.

Figur 5-5 viser hvilke jobber sjøfolkene har på land, basert på svarene til respondentene som arbeidet på land. Det er primært rederiene som sysselsetter

sjøfolkene på land. Gitt resultatene fra spørreundersøkelsen brukt i studien, tilsier dette at det vil være ca. 1 400 av de tilskuddsberettigede som, i løpet av sin karriere, senere vil arbeide i rederiene, mens for eksempel ca. 280 vil jobbe for utstyrproducenter og ca. 170 vil jobbe på skipsverft.

Rederiene vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet fremhever alle at personer med praktisk erfaring fra sjøen er av stor betydning for dem på land. Det er flere funksjoner de gjerne fyller med folk med erfaring fra sjøen, for eksempel tekniske operatører og sikkerhetsansvarlige, som har andre forutsetninger for å kunne drive god oppfølging med skipene enn andre uten samme erfaring. Utstyrproducenten vi har intervjuet fremhevet at deres ansatte med erfaring fra sjøen har særlig innsikt i hvordan man skal drive godt vedlikehold og hvordan utstyret deres fungerer i praksis på sjøen. Utstyrproducenten var tydelig på at de ikke nødvendigvis rekrutterte personer fra spesielle segmenter, for eksempel offshore. Dette fant også Fafo da de undersøkte behovet for sjøbasert erfaring i maritim næring. Der konkluderte de med at det ikke hadde betydning for aktørene i maritim næring hvilket segment den ansatte hadde erfaringen sin fra, ved at det ikke var signifikante forskjeller i attraktiviteten til sjøfolk fra deepsea, shortsea (nærskipsfart) og offshore (Reegård & Rogstad, 2012).

**Figur 5-5: Arbeidsplasser for sjøfolk som har tatt arbeid på land**



Kilde: (Basso & Jakobsen, 2019). Prosent av alle respondenter.

### 5.6.1 Konsekvenser for kompetanse ved et bortfall av ordningen

Spørsmålet i vurderingen av kompetanse har vært om tilskuddsordningen bidrar til å sikre norsk maritim kompetanse. Vi finner at dette er tilfellet. Indikatoren vi har benyttet for å vurdere kompetanse er hvor mange flere sjøfolk det blir som bruker sin kompetanse i den maritime næringen for øvrig som følge av tilskuddsordningen. Uten tilskuddsordningen ville det vært vesentlig færre norske sjøfolk. På sikt vil det bli vesentlig færre potensielle kandidater som kunne tatt med deg sin sjøbaserte erfaring til den landbaserte maritime næringen. Konsekvensen dette ville hatt for kompetansen i maritim næring for øvrig er avhengig av hvordan et bortfall av ordningen påvirker rekrutteringen til sjømannsykket på sikt. Hvis konsekvensen er at 3 000-6 000 vil miste jobben på kort sikt, men at antall sjøfolk vil stabilisere seg, vil det være godt over 10 000 norske sjøfolk med sjøbasert erfaring som kan anvendes i den norske maritime næringen for øvrig. Dette skulle være tilstrekkelig for å sikre den maritime næringen den nødvendige kompetansen.

Slik situasjonen er per i dag gis det støtte til sysselsetting av langt flere sjøfolk enn de som senere bruker sin kompetanse i maritim næring for øvrig. Dette kan i utgangspunktet være nødvendig, ettersom man ikke på forhånd kan vite hvilke sjøfolk som senere vil anvende sin kompetanse i den landbaserte næringen, og hvem som vil velge andre karriereveier. Hvis et bortfall av ordningen får store konsekvenser for rekrutteringen til sjømannsykket på lengre sikt vil det få konsekvenser også for kompetansen i norsk maritim næring for øvrig. Det kan hevdes at mindre norske sjøfolk ikke er et problem for den landbaserte maritime næringen. Det vil uansett finnes arbeidskraft med sjøbasert erfaring, men de vil ikke være norske. I praksis vil imidlertid sannsynligheten for at en norsk sjømann velger å arbeide i landbaserte maritime næringen i Norge være langt høyere.

Tilskuddsordningen fremstår likevel som relativt kostbar om målet kun var å sikre tilgang på sjøbasert kompetanse i den maritime næringen for øvrig. Bruk av tallene fra undersøkelsen av maritime karriereveier skulle tilsi at ca. 1 400 av de 11 600 tilskuddsmottakerne på sikt vil ta jobb i den maritime næringen for øvrig. Gitt årlige tilskudd på ca. 2 mrd. kroner betyr det et gjennomsnittlig årlig tilskudd på 1,5 mill. kroner per arbeidstaker som senere tar en jobb i den maritime næringen.

## 5.7 Måloppnåelse oppsummert

Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk oppnår formålet om å legge til rette for maritim virksomhet. Den bidrar til å sikre norsk maritim kompetanse og

rekruttering av norske arbeidstakere til sjøs, og den bidrar til at norske rederier får konkurransedyktige vilkår i forhold til vilkårene i andre land. En kontrafaktisk utvikling de siste 10 år uten tilskuddsordningen ville resultert i vesentlig færre norske sjøfolk og vesentlig færre skip i norske skipsregistre.

Vurderingen av måloppnåelse er gjort basert på en samlet vurdering av tilskuddsordningens effekt. Det er imidlertid forskjeller tilskuddsmodellene imellom hva gjelder deres bidrag til måloppnåelse. Figur 5-6 viser gjennomsnittlige årlig tilskudd per tilskuddsberettiget og per skip illustrert for de respektive ordningene.

Om ordningene i samme grad ville påvirkes av et bortfall av ordningen, ser vi at den ordningen som gir flest sysselsatte per krone tilskudd er tilskudd for skip i NIS. I praksis har vi imidlertid sett at det trolig er forskjeller ordningene imellom hva gjelder antall sjøfolk hvis jobb faktisk er betinget på tilskuddet. Det er derfor vanskelig å trekke bastante konklusjoner om hvilke modeller som gir den beste måloppnåelsen per krone investert. Beløpene må også sees i sammenheng med tilskudd per skip. Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart gir eksempelvis et høyt beløp per tilskuddsmottaker, men antall tilskuddsmottakere er relativt få. Tilskuddsmodellen for NIS lasteskip i utenriksfart fremstår som mer effektiv om målet er et størst antall skip per tilskuddskrone.

Tilskuddene til passasjerskipene er i en særstilling. Tilskuddene som gis per skip er mange ganger beløpene som gis til skip innenfor de øvrige ordningene, men dette er fordi det er et stort antall tilskuddsberettigede per skip. Ser en på det gjennomsnittlige beløpet per tilskuddsberettiget ligger tilskuddene til Hurtigruten relativt lavt, mens tilskuddene til Color Line ligger om lag på samme nivå som de øvrige ordningene for skip i NOR.

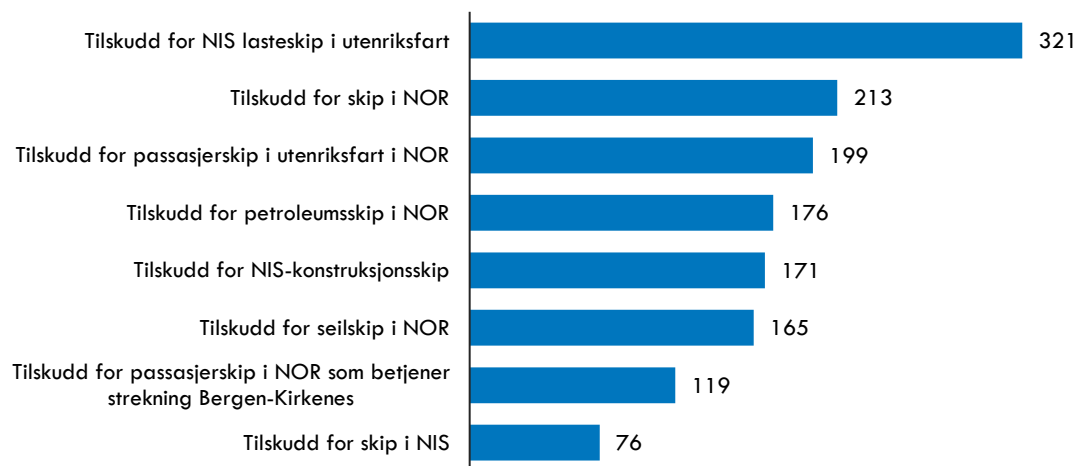
Når det gjelder kompetanse i form av bidrag til sysselsetting i den maritime næringen for øvrig er det usikkert hvilken ordning som gir størst effekt per tilskuddskrone. Intuitivt skulle man tro at det spilte en rolle for attraktiviteten for den landbaserte næringen hvilket skip sjøfolkene hadde erfaring fra, selv om studien til Reegård og Rogstad fra 2012 tyder på det motsatte. Dersom erfaringsbakgrunnen spilte en rolle er det naturlig å anta at støtten til offshore-skipene er det som gis best avkastning per krone investert. Offshorenæringen i er viktig for Norge, med et betydelig antall leverandørbedrifter. Rollen som petroleumsaktiviteten på norsk sokkel har hatt for utvikling av maritim teknologi og teknologiske løsninger vil mest sannsynlig bli mindre fremtredende fremover (Kvamstad-Lervold, et al., 2019). Likevel vil andre aktiviteter offshore, eksempelvis offshore-vind kunne bygge videre på kompetanse ervervet gjennom petroleumsaktiviteten. Om den sjøbaserte

kompetansen er viktig for denne aktiviteten kan det argumenteres for at ordningene som bevarer offshore-skipene har størst effekt. Offshore-skipene har en høy tilbøyelighet til utflagging, og på sikt vil trolig mye av den sjøbaserte offshore-kompetansen forsvinne med et bortfall av ordningen.

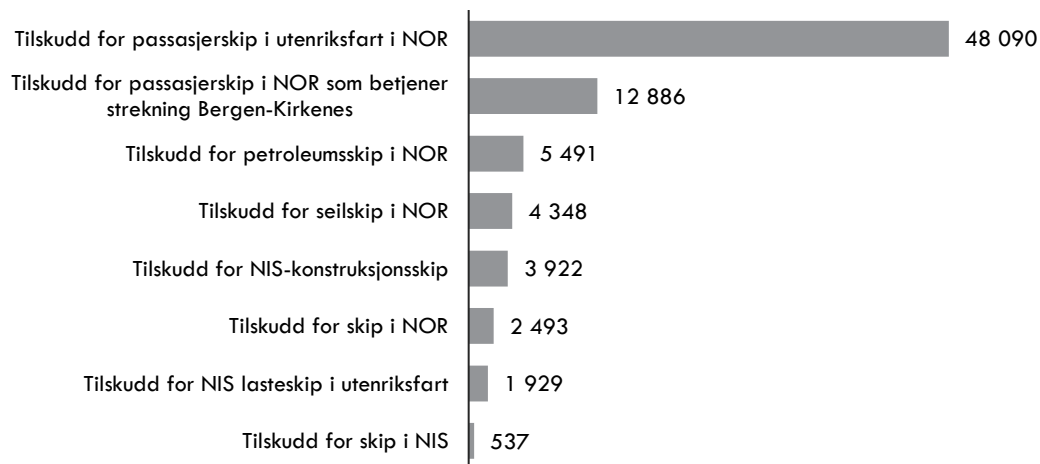
Om det ikke er avgjørende hvilken erfaring sjøfolkene har vil tilskuddene som har størst effekt på rekruttering også ha størst effekt på kompetanse. Unntaket er passasjerskipene. Her vil ikke alle de

tilskuddsberettigede opparbeide seg drifts-kompetanse på skip. Gjennom tilskuddsmodellen for passasjerskip i utenriksfart (Color Line) gis 72 prosent av tilskuddet til sjøfolk som arbeider med hotellvirksomhet. Gitt samme andel i Hurtigruten gjelder dette ca. 2 000 tilskuddsberettigede. Selv om tilskuddsordningen er avgjørende for sysselsetting av disse sjøfolkene, og sjøfolkenes kompetanse er viktig for arbeidet på passasjerskipene, har ikke kompetanse direkte relevans for den maritime næringen for øvrig.

**Figur 5-6: Gjennomsnittlig årlig tilskudd per tilskuddsberettiget og per skip (i 1 000 kroner) \***



■ Gjennomsnittlig årlig tilskudd per tilskuddsberettiget (1000 kroner)



■ Gjennomsnittlig årlig tilskudd per skip (1000 kroner)

\*Sum av utbetalte tilskudd i 2018 er delt på gjennomsnittlig antall tilskuddsberettigede og gjennomsnittlig antall skip over de 6 terminene i 2018.

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics

## 6. Fartsområdeutvalgets estimater

Etter en vedvarende nedgang i antall skip langs norskekysten som seilte under norsk flagg nedsatte regjeringen i 2014 Fartsområdeutvalget. Utvalget fikk i mandat å se på hvordan utviklingen kunne snus gjennom oppmykninger av fartsområdene og endringer i nettolønnsordningen. Flere av tiltakene utvalget foreslo ble gjennomført, og i dette kapitlet ses de estimerte virkningene av tiltakene opp mot den faktiske utviklingen.

### 6.1 Utvalgets arbeid

I to rapporter fra 2014 og 2015 laget Fartsområdeutvalget estimater på blant annet den norskregistrerte flåten, sysselsetting av norske/EØS-sjøfolk på norskregistrerte skip og endringer i utbetalinger i tilskuddsordningen som følge av endringer i fartsområdene og i tilskuddsordningen.

I det videre vil vi referere hva forslagene til utvalget gikk ut på, hva de estimerte virkningene var og hva som har blitt de faktiske virkningene.

### 6.2 Konstruksjonsskip i NIS

Fartsområdeutvalget estimerte at en oppmykning i fartsområdet for konstruksjonsskip i NIS og innføring av en nettolønnsordning kunne ha potensial til å hindre utflagging og sikre innflagging av 10 skip. Dette skulle føre til 240 flere tilskuddsberettigede sjøfolk i NIS, hovedsakelig overordnede. Det ble beregnet at dette skulle føre til en økning i utbetalinger på 48 millioner kroner per år.

Som omtalt i kapittel 5.4.3 har 29 av skipene som mottok tilskudd gjennom tilskuddsmodellen for konstruksjonsskip i NIS i 2019 flagget inn fra utenlandske registre siden 31. desember 2015.<sup>14</sup>

Utbetalinger til de 29 konstruksjonsskipene som flagget inn ila. perioden har økt fra 31 mill. kroner i 2016 til 104 mill. kroner i 2018. Til og med 4. termin 2019 var det utbetalt 101 mill. kroner i tilskudd til disse skipene. For de samme 29 skipene har antall tilskuddsberettigede økt fra 297 4. termin 2016 til 662 4. termin 2019.

<sup>14</sup> 3 av skipene som fikk tilskudd ila. 2019 var ikke lenger registrert i NIS per 31.12.2019. De var heller ikke registrert i NOR.

### Oppmykning av fartsområde for konstruksjonsskip i NIS og nettolønn med tak

Fartsområdeutvalgets estimat	Faktisk utvikling
Avverge utflagging, innflagging av 10 skip	29 skip har flagget inn
240 flere tilskuddsberettigede sjøfolk per 10 skip til NIS, hovedsakelig overordnede	245 tilskuddsberettigede sjøfolk per 10 skip i gjennomsnitt i 2019*
	+ 31 mill. kroner i 2016
+ 48 mill. årlig	+ 101 mill. kroner i 2019*

\*Beregnet for de 29 skipene som har flagget inn etter 2015. Gjennomsnittlig antall tilskuddsberettigede per 10 skip totalt sett er 230. Samlede utbetalinger er på ca. 150 mill. kroner.

### 6.3 Utenriksferger i NIS

Fartsområdeutvalget foreslo å utvide fartsområdene for NIS, slik at utenriksferger som går i fast rute mellom norsk og utenlandsk havn kunne registreres i NIS. Dette forslaget ble ikke tatt til følge, men taket for tilskudd for utenriksferger i NOR ble opphevet. I praksis er det kun Color Line som er omfattet av denne tilskuddsmodellen, og Fartsområdeutvalget anså det som svært usannsynlig at rederiet kom til å forbli i et norsk register dersom de ikke fikk flagge til NIS. I det utvalget omtaler som et usannsynlig scenario, at Color Line fortsetter å være i NOR med full nettolønn, estimerer de virkningene som at sysselsettingen av norske sjøfolk opprettholdes og at utbetalingene øker med 65 millioner kroner årlig.

Slik situasjonen er i dag er Color Lines utenriksferger fortsatt registrert i NOR. Opphevelsen av tak på tilskudd har ført til en årlig økning i tilskudd på omtrent 74 millioner kroner.



### Fartsområdebegrensning opprettholdes for utenriksferger i NIS, nettolønn uten tak for skip i NOR

Fartsområdeutvalgets estimat	Faktisk utvikling
Color Lines 6 skip blir i NOR (ansett som usannsynlig)	Alle Color Lines passasjerskip er i NOR
Syssetning av norske/EØS sjøfolk opprettholdes	Syssetning er opprettholdt
+ 65 mill. årlig	+ 74 mill. årlig

## 6.4 Kystruten Bergen-Kirkenes

I kombinasjon med å fjerne taket for tilskuddsmodellen for utenriksferger i NOR, ble også taket for nettolønn opphevet for tilskudd til passasjerskip i NOR som betjener strekning Bergen-Kirkenes. Fartsområdeutvalget estimerte at dette ville gjøre at Hurtigruten forble i NOR og at antall sjøfolk ble opprettholdt. Det ble estimert at de økte årlige tilskuddene ville være på rundt 20 millioner kroner.

I dag er skipene som trafikkerer strekningen Bergen-Kirkenes fremdeles registrert i NOR, og antallet sjøfolk er opprettholdt. Opphevelsen av taket har medført økte årlige utbetalinger på rundt 10 millioner kroner, med noe nedgang i 2018.

### Fjerning av tak på nettolønnsordningen for kystruten Bergen-Kirkenes

Fartsområdeutvalgets estimat	Faktisk utvikling
Hurtigruten opprettholder rutetrafikk og forblir i NOR	Hurtigruten har opprettholdt trafikk og er fremdeles i NOR
Dagens antall sjøfolk opprettholdes	Syssetning er opprettholdt
+ 20 mill. årlig	+ 10 mill. årlig

## 6.5 Lasteskip i NIS

Fartsområdeutvalget foreslo en oppmykning av fartsområdene for lasteskip i utenriksfart i NIS, og en innføring av nettolønnsordning uten tak for disse skipene. Fartsområdeutvalget anslo at en slik ordning ville medføre økte årlige utbetalinger på rundt 120-150 millioner kroner.

I 2017 ble det utbetalt 25 mill. kroner gjennom ordningen, og i 2019 ble det utbetalt ca. 70 mill. kroner gjennom ordningen, fordelt på 43 skip. Av disse 43 skipene var 35 av dem registrert i NIS også ved utgangen av 2016, året før den nye tilskuddsmodellen ble innført. Av disse hadde majoriteten tidligere fått tilskudd gjennom den ordinære tilskuddsmodellen for skip i NIS. De samlede tilskuddsbeløpene som ble utbetalt til skipene varierte mellom 3,5 og 11 mill. kroner per år i perioden 2013 til 2016. Nettoøkningen i utbetalinger som følge av innføringen av ordningen kan derfor argumenteres for å være lavere enn 70 mill. kroner per år.

### Nettolønnsordning uten tak for NIS lasteskip i utenriksfart

Fartsområdeutvalgets estimat	Faktisk utvikling
+ 120-150 mill. årlig	+ ca. 20-70 mill. årlig

## 6.6 Skip i NOR

I sammenheng med forslaget om å myke opp fartsområdene for lasteskip i NIS, foreslo Fartsområdeutvalget å fjerne taket på refusjon til skip i NOR. I 2016 ble taket for refusjon opphevet for tilskuddsmodellen for skip i NOR, i tillegg til at det ble opphevet for Hurtigruten og Color Line. Dette innebærer at alle tilskuddsmodeller for skip i NOR, unntatt petroleumsskip, har fått opphevet taket.

Fartsområdeutvalget laget estimater for en tenkt utvikling med en kombinasjon av utvidelse av fartsområdet til lasteskip i NIS og en opphevelse av tak for refusjon for skip i NOR. De regnet med at dette ville avverge utflagging og potensielt føre til noen bevegelser av skip mellom NOR- og NIS-registrene. De regnet også med at det ville føre til maksimalt 60 færre underordnede i NOR og 50 flere sjøfolk i NIS.

Fra 31.12 2015 til 31.12.2019 har antall skip i NOR økt fra 1485 til 1517, en økning på 32 skip.<sup>15</sup> Videre har det vært en økning i antall tilskuddsberettigede i NOR på ca. 800 sjøfolk i samme periode. Utbetalingene har vokst med 100 millioner kroner årlig fra 2016 til 2018.

<sup>15</sup> Tallene inkluderer kun skip i NOR med IMO-nummer.

## Fjerning av tak på refusjon i NOR

<b>Fartsområdeutvalgets estimat</b>	<b>Faktisk utvikling</b>
Avverge utflagging, mulig bevegelser mellom NOR og NIS	Netto innflagging i NOR på 32 skip fra 31.12.2015 til 31.12.2019
Maks 60 færre underordnede i NOR og 50 flere overordnede i NIS	800 flere tilskuddsberettigede sjøfolk i modellene for skip i NOR fra 2016
N/A	+ 100 mill. årlig

## 7. Ordningens samfunnsøkonomiske virkninger

*Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs bidrar til at langt flere nordmenn jobber på sjøen enn hva tilfellet ville vært uten ordningen. Dette gir den norske maritime næringen bedre tilgang til arbeidskraft med praktisk erfaring fra sjøen, men til en betydelig kostnad. I dette kapitlet sammenstilles tilskuddsordningens nytte- og kostnadseffekter i et felles rammeverk for å vurdere om ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom.*

### 7.1 Om vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tilskuddsordningen for sysselsetting av norske arbeidstakere til sjøs er et næringspolitisk virkemiddel, og ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom dersom den legger til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi.

Tilskuddsordningen bidrar til å kanalisere flere ressurser til den maritime næringen enn hva tilfellet ville vært uten ordningen. For at dette skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må *merverdiskapingen* den maritime næringen genererer med bruk av tilskuddet være større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tilskuddet.

Et viktig prinsipp i vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er at ressurser har en alternativ anvendelse. Ressurser brukt på en næring kunne alternativt blitt brukt i en annen. Et tilskudd kan derfor være svært viktig for en næring uten at det nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Tilskuddsordningen for sysselsetting av norske arbeidstakere til sjøs er, som vist i vurderingen av måloppnåelse, svært viktig for den maritime næringen. I dette kapitlet vurderes de samfunnsøkonomiske virkningene av ordningen.

### 7.2 Forutsetninger i analysen

Vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltaket er gjort i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109/14, *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv*, men med en noe forenklet tilnærming hva gjelder diskusjoner av samfunnsmålene til tilskuddsordningen, og alternativer måter en kunne oppnådd samme mål. Det er utenfor evalueringens mandat å vurdere alternative innretninger av modellen.

I det videre gis en kort beskrivelse av de viktigste forutsetningene i analysen.

#### 7.2.1 Tiltaket og dets referansesituasjon

I en samfunnsøkonomisk analyse skal alle positive og negative virkninger av et tiltak inkluderes, uavhengig av hvem som bærer kostnadene eller oppnår nytten. Effektene skal videre beskrives som endringer sammenlignet med et «nullalternativ», som representerer en videreføring av dagens situasjon.

Det er to mulige innfallsvinkler til vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene av tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs:

1. Å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av at ordningene ble innført. Nullalternativet blir da den kontrafaktiske situasjonen uten tiltaket.
2. Å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av å videreføre ordningene. Nullalternativet blir da en videreføring av ordningene slik de per i dag er utformet.

Det er alternativ to som er brukt i rapporten. Nullalternativet er en videreføring av ordningen og det vi vurderer virkningene av er å fjerne ordningene.

#### 7.2.2 Verdsetting av virkninger

Nytte- og kostnadsvirkninger skal i en samfunnsøkonomisk analyse verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig.

Et bortfall av tilskuddsordningen vil lede til en merkostnad for rederiene på ca. 2 mrd. kroner per år. Rederiernes respons på kostnadsøkningen vil påvirke ikke bare rederinæringen, men hele den maritime næringen. Å gjøre en fullstendig analyse av hvilke konsekvenser dette vil ha for verdiskapingen i norsk økonomi er utenfor rammene til dette oppdraget. Det er isteden gitt en grundig drøfting av hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at tilskuddsordningen skal være samfunnsøkonomisk lønnsom.

#### 7.2.3 Relevante virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse

Samfunnsøkonomiske analyser skal være basert på beregning av uveid betalingsvillighet, og det skal i henhold til rundskrivet ikke foretas fordelingsvektning i selve analysen.

Ofte kan politiske målsettinger om å fremme aktivitet i visse næringer eller i visse regioner, gjøre at enkelte arbeidsplasser tilegnes en høyere verdi enn andre, for eksempel at distriktsarbeidsplasser er viktigere å bevare enn en arbeidsplasser i byene. Når det er snakk om sysselsettingseffekter i en samfunnsøkonomisk

analyse, er det imidlertid verdiskapingen som arbeidskraften genererer som er i fokus, ikke arbeidskraftens tilhørighet til bestemte næringer eller bestemte regioner. Et tilskudds viktighet for en næring eller en region er ikke alene bevis på at tilskuddet er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Der det er relevant skal det, ifølge rundskrivet, gis tilleggsinformasjon om fordelingsvirkninger av tiltaket. Bortfall av tilskuddsordningen vil ha betydelige fordelingsvirkninger og et eget delkapittel om fordelingsvirkninger er derfor inkludert i analysen.

#### 7.2.4 Kostnader ved beskatning

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser, og de vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. I henhold til rundskrivet skal derfor en skattekostnad legges til for alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter. Skattekostnaden er satt til 20 øre per krone.

### 7.3 Virkninger av tilskuddsordningen

Vurderingen av måloppnåelse i forrige kapittel viste at konsekvensen ved et bortfall av ordningene vil være færre sjøfolk og færre skip i norske registre. Konsekvensenes omfang vil avhenge av hvordan rederiene tilpasser seg kostnadsøkningen. En avvikling av ordningen gir rederiene sterke incentiver til å finne andre baser og nye operasjonsmønstre, men som det fremgår av diskusjonene om rederienes tilpasningsmuligheter i kapittel 4, er det ikke alle rederier som kan eller vil bruke denne muligheten. Et bortfall av ordningen vil derfor også føre til at enkelte rederier legger ned sin virksomhet. Foruten skipene som flagger ut og bytter mannskap, fører dette til en reduksjon i norske sjøfolk og skip i norske registre.

Konsekvensen av et bortfall av ordningen er også at overføringene fra skattebetalerne til rederiene reduseres, og at arbeidskraft som ellers ville arbeidet på sjøen kan anvendes av andre næringer. Skal ordningen være samfunnsøkonomisk lønnsom må den samlede kostnaden ved å opprettholde tilskuddsordningen være lavere enn kostnadene for samfunnet ved en reduksjon i antall sjøfolk og antall skip under norsk flagg. Forutsetningene for at dette skal være tilfellet drøftes i neste delkapittel. Deretter vurderes kostnadene ved ordningen, før det drøftes hvilken samfunnsøkonomisk verdi det har at ordningene bidrar til sysselsetting av norske sjøfolk og en større flåte under norsk flagg. Videre drøftes også ordningens fordelingsmessige aspekter. En samlet vurdering av

tilskuddets samfunnsøkonomiske virkninger gis til slutt i kapittel 7.9.

### 7.4 Forutsetninger for samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted bør siktemålet i næringspolitikken være å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, gitt de ressursene som er tilgjengelig. Som omtalt av Scheel-utvalget, som så på kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, bør prinsippet om effektiv ressursutnyttelse tilsa at det bør være skattemessig nøytralitet og likebehandling av ulike typer kapital og næringer (Scheel-utvalget, NOU 2014: 13). Dette kan omtales som næringsnøytralitet, og står i kontrast til konkurransenøytralitet, hvor det bærende prinsippet er at rammebetingelsene for konkurranseutsatte næringer bør tilsvare rammebetingelsene i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Tilskuddsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs er en særordning for rederiene som bidrar til at flere ressurser kanaliseres til denne næringen enn hva som ellers ville vært tilfelle. Hensynet til konkurransenøytralitet brukes ofte som argument for ordningen. Som omtalt i kapittel 3.5, har land det er naturlig å sammenligne Norge med tilsvarende ordninger.

At det er en næringsnøytral og ikke en konkurransenøytral næringspolitikk som legger til rette for størst mulig verdiskaping, er utførlig drøftet både av Scheel-utvalget, og i tidligere offentlige utredninger.<sup>16</sup> Skal favoriseringen av rederinæringen ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse må støtten være begrunnet i en markedssvikt som gjør at antall sjøfolk og antall skip i norske registre blir færre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, om markedet overlates til seg selv.

Markedssvikt er et begrep som stammer fra økonomisk teori og betegner en situasjon der markedskreftene ikke på egen hånd gir den best mulige bruken av ressursene i et samfunn, eller med andre ord ikke fører til en effektiv ressursallokering. Det kan være flere årsaker til markedssvikt, og hvilke som gjør seg mest gjeldende varierer mellom ulike typer markeder (Finansdepartementet, 2018).

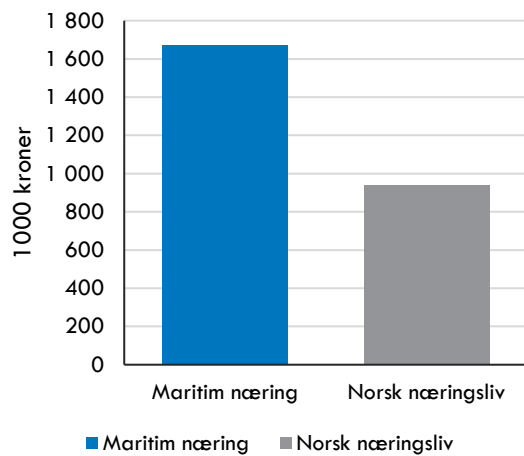
#### 7.4.1 Lønnsomhet i den maritime næringen

Den maritime næringen er som omtalt i kapittel 2.1 en stor og viktig næring for Norge. I 2018 sysselsatte den ca. 85 000 personer og hadde en verdiskaping på 142 mrd. kroner. Dette gir i sum en verdiskaping på ca. 1,6 mill. kroner per arbeidstaker, hvilket er

<sup>16</sup> Se for eksempel Skauge-utvalget, NOU 2003: 9 og Rederiskatteutvalget, NOU 2006: 4.

vesentlig høyere enn den gjennomsnittlige verdiskapingen i norsk næringsliv for øvrig (olje- og gasssektoren ekskludert).

**Figur 7-1: Verdiskaping per sysselsatt (2018)**



Kilde: Helseth, et al. (2019)/Oslo Economics

Det er utfordrende å finne gode mål for sammenligning av næringsverdiskaping per ressursinnsats. Utfordringen med verdiskaping per sysselsatt er særlig at målet ikke tar høyde for omfanget av kapital bak hver ansatt. Sammenligninger på tvers av næringer med ulik kapitalintensitet kan da gi et skjevt bilde av arbeidskraftens reelle produktivitet. Tallene må derfor tolkes med varsomhet. Videre kan det være spesielle utslag som gjør verdiskapingen i enkeltår vesentlig høyere eller vesentlig lavere enn «normalen» over tid.

Med nevnte forbehold virker den maritime næringen å være mer produktiv enn norsk næringsliv for øvrig. Dette skulle tilsi at en overføring av ressurser til den maritime næringen bidrar til økt samlet verdiskaping i norsk økonomi. Dersom den maritime næringen er mer produktiv enn andre næringer er det relevant å stille spørsmål ved hvorfor den har behov for støtte fra staten til rekruttering av norske sjøfolk? Vil ikke en produktiv næring kunne bruke deler av sitt overskudd til selv å skaffe kompetansen den har behov for?

Selv om verdiskapingen og lønnsomheten til næringen samlet sett er god kan det likevel være behov for offentlig støtte dersom det foreligger en markedssvikt.

#### 7.4.2 Foreligger det en markedssvikt som kan berettigede ordningen?

Om det finnes en markedssvikt som kan berettigede støtteordninger til rederinæringen, er en tilbakevendende diskusjon, der ulike aktører har ulike oppfatninger om svaret. Dette ble tydelig eksemplifisert gjennom Rederiskatteutvalgets arbeid i

2006.<sup>17</sup> Her ble ulike potensielle former for markedssvikt utførlig drøftet, før et flertall i utvalget konkluderte med at det ikke forelå en markedssvikt som kunne berettigede ordningen. Et mindretall i utvalget kom til motsatt konklusjon.

Vi har ikke til formål å gjenta diskusjonene fra tidligere utredninger, men å fokusere på de forhold som potensielt kan forklare at det blir færre sjøfolk og færre skip i norske register uten offentlig inngripen i markedet. Vi finner at den potensielle markedssvikten er knyttet til eksterne virkninger. Eksterne virkninger oppstår når konsum- eller produksjonsaktiviteter til en konsument eller en bedrift påvirker andre konsumenter eller bedrifter på en annen måte enn gjennom markedsprisene. Ved tilfellet med positive eksterne virkninger kan konsumet og/eller produksjonen av goder bli lavere enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, og med negative eksterne virkninger er det motsatt. Konsumet eller produksjonen av et gode kan da bli høyere enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

I det videre drøftes potensielle eksterne virkninger både i sysselsettingen av norske sjøfolk og i registreringen av skip i norske registre. Til slutt diskuterer vi kort om offentlige tiltak som svar på konkurransen om å tiltrekke seg skip og sjøfolk kan berettigede ut ifra samfunnsøkonomiske prinsipper.

#### Eksterne virkninger i sysselsettingen av sjøfolk

Kompetansen til norske sjøfolk er i flere studier trukket frem som avgjørende for aktiviteten og verdiskapingen i den maritime næringen. Både rederiene og de øvrige aktørene innenfor den maritime næringen hevder å ha nytte av arbeidskraft med praktisk erfaring fra sjøen.

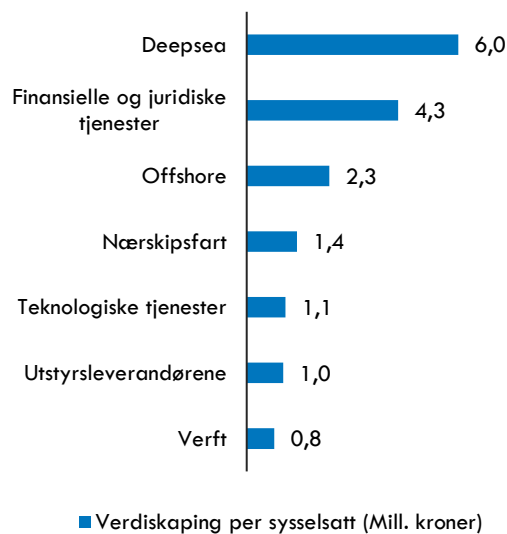
At rederiene får støtte til å sysselsette arbeidskraft de selv hevder å være avhengig av, er ingen korreksjon for en markedssvikt. Rederiene får imidlertid ingen kompensasjon for øvrig for at de utdanner sjøfolk og gir dem en kompetanse som på et senere tidspunkt kan bidra til å heve kompetansen i den maritime næringen for øvrig. Sjøfolkene kan derfor ha en høyere verdi for samfunnet enn for rederiene. Uten at rederiene kompenseres for kompetansebyggingen de gjør på vegne av hele den maritime næringen, kan det derfor være det utdannes færre sjøfolk enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Igjen kan det innvendes at om lønnsomheten til den maritime næringen er særlig god, og virksomhetene i den maritime næringen er gjensidig avhengig av hverandre, så burde næringen selv kunne sørge for utdannelsen av arbeidskraften den har behov for.

<sup>17</sup> Se Rederiskatteutvalget, NOU 2006: 4

Der blir ofte argumentert for at den sjøbaserte kompetansen er særlig viktig for både utstyrsleverandører og verft. Dette er imidlertid segmentene med lavest verdiskaping per ansatt i den maritime næringen (Se Figur 7-2). Ifølge Maritim Verdiskapingsrapport 2019 var også driftsmarginene til disse segmentene negative i 2017 (Helseth, et al., 2019). At deler av overskuddet fra disse virksomhetene kan dekke opp for bortfallet av den statlige tilskuddsordningen synes lite sannsynlig.

**Figur 7-2: Verdiskaping per sysselsatt i ulike deler av den maritime næringen (2018)**



Kilde: Helseth, et al. (2019)/Oslo Economics

På den ene siden kan det stilles spørsmål ved lønnsomheten til tilskuddsordningen hvis dens primære bidrag er å opprettholde aktiviteten hos de minst produktive delene av næringen. Utstyrsleverandørene og verftene hadde i 2018 en verdiskaping per sysselsatt på nivå med, eller lavere enn, norsk næringsliv for øvrig. I en syklisk bransje som den maritime næringen skal man være forsiktig med å trekke konklusjoner basert på utviklingen ett år. Likevel, om disse nivåene på verdiskaping hos verft og utstyrsprodusenter er representative vil det for samlet verdiskaping i norsk økonomi være en fordel om ressurser ble flyttet fra de mindre produktive deler av maritim næring til andre deler av norsk næringsliv.

På den andre siden kan det hevdes at tilstedeværelsen til utstyrsleverandører og verft er en viktig betingelse for den høye verdiskapingen i næringen for øvrig. Dette leder igjen til diskusjoner om hvorvidt den maritime næringen er en klynge, hvilket er omdiskutert.

#### Eksterne virkninger ved valg av norske skipsregistre

Et større antall skip under norsk flagg har potensielt positive samfunnsøkonomiske virkninger som ikke

nødvendigvis er med i rederienes vurdering av register for skipene.

For det første kan størrelsen på den norske flåten ha betydning for Norges innflytelse i internasjonale maritime fora. En større norsk innflytelse kan potensielt komme hele den maritime næringen til gode, ikke bare rederiene. Det er ikke gitt at et norsk rederi overskuer denne nytten i vurderingene av register for sitt skip. Om støtten til rederiene gjennom tilskuddsordningen bidrar til flere skip i norske registre, kan det argumenteres for at støtten dels er en kompensasjon for bidraget til en større norsk flåte.

For det andre kan det hevdes at eierskap over skip og sjøtransportvirksomhet kan bidra til å ivareta beredskapshensyn i tilfelle krig og andre kritiske situasjoner. Denne eventuelle beredskapsfunksjon er ikke noe det enkelte rederi kompenseres for i valg av register. Tilskuddsordningen kan i tilfelle være et bidrag til beredskap.

Til slutt kan det ha miljømessige aspekter dersom en større flåte gir mer transport på sjø kontra vei. Innenfor visse segmenter er transport av gods på sjø i direkte konkurranse med transport på vei. Det er typisk større negative eksterne virkninger av veitransport enn transport på sjø. Per tonn gods fraktet er både miljøkostnadene (gitt fortsatt bruk av fossilt drivstoff), ulykkeskostnadene, kostnader knyttet til støy og luftforurensning, samt slitasje på infrastrukturen, større ved transport på vei.

#### Konkurranse mellom land

Skipsfarten er forskjellig fra mange andre næringer i det at realkapitalen er svært mobil. En fabrikk kan ikke enkelt flyttes fra et land til et annet, men et skips hjemland kan endres nær sagt uten kostnader. Dersom betingelsene for å drive skipsfart er vesentlig forskjellig mellom land, er det rimelig å anta at landet med de beste betingelsene vil tiltrekke seg store deler av aktiviteten. Disse særegenhetene blir ofte trukket frem for å argumentere for at betingelsene for rederiene i Norge bør være om lag de samme som i land det er naturlig å sammenligne oss med. Dette er et argument for *konkurransenøytralitet* for skipsfarten. Som nevnt tidligere er det gode grunner til at konkurransenøytralitet ikke bør være det førende prinsippet i næringspolitikken. Det kan likevel diskuteres om ikke skattekonkurransen representerer en form for eksternalitet som bør korrigeres gjennom offentlige tiltak. Som omtalt av Rederiskatteutvalget:

«Dersom land konkurrerer om å tiltrekke seg mobile bedrifter og næringer, kan det føre til at skatten på mobile skattegrunnlag bys ned. Dette fenomenet kalles gjerne for skattekonkurranse. Alt annet likt fører skattekonkurranse til lavere skatteinntekter for landene som deltar i konkurransen. Årsaken til dette er at skatten på

*mobile skattegrunnlag blir for lav fordi hvert enkelt land ikke tar hensyn til hvordan egen skattepolitikk påvirker andre lands skattegrunnlag og skatteinntekter. På denne måten representerer skattekonkurranse en fiskal eksternalitet. Dersom det enkelte land hadde tatt hensyn til eksternaliteten, ville skattene blitt satt høyere»* (Rederiskatteutvalget, NOU 2006: 4, s. 68).

Tema for Rederiskatteutvalgets rapport var beskatningen av utenriks sjøfart, men problemstillingen er gyldig også for skatleggingen av arbeidskraft til sjøs.

### 7.4.3 Oppsummert om markedssvikt

Oppsummert kan det argumenteres for at det finnes former for markedssvikt som gjør at det uten tiltak blir færre norske sjøfolk og færre skip i norske register enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette kan i tilfelle berettigede en form for statlig støtte for å korrigere markedssvikten. Det er imidlertid ikke gitt hva som er det samfunnsøkonomisk optimale nivå på støtten. Dette kommer vi tilbake til i den oppsummerende diskusjonen av ordningens samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

## 7.5 Tilskuddets kostnader

I 2019 ble det utbetalt ca. 2 mrd. kroner i tilskudd (Se Figur 3-1). Tilskuddet er en overføring fra skattebetalerne til rederiene, og ikke i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er knyttet til vridningene som oppstår gjennom innsamlingen av 2 mrd. kroner i skatter. Som omtalt i kapittel 7.2.4, er skattekostnaden satt til 20 øre per krone. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved et skattefinansiert tilskudd på 2 mrd. kroner er derfor 400 mill. kroner.

Videre vil tilskuddsordningen ha en ekstrakostnad dersom det i realiteten er andre næringer i Norge som ville gjort større nytte av ressursene som tilskuddsordningen kanaliserer inn til den maritime næringen. Det kan ikke anslås presist hvordan norsk næringsliv ville sett ut uten ordningene. Det er likevel viktig å være klar over at et tilskudd kan ha en kostnad utover skattekostnaden dersom det i realiteten bidrar til å opprettholde en mindre produktiv næringsstruktur.

## 7.6 Virkninger av færre norsk sjøfolk

Et bortfall av ordningene vil føre til færre norske sjøfolk. Dette har både kortsiktige og langsiktige effekter for verdiskapingen i norsk økonomi.

På kort sikt vil et bortfall av ordningen berøre de som per i dag arbeider på sjøen. Spørsmålet i en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet er

hvordan verdiskapingen i norsk økonomi påvirkes av at mange av sjøfolkene må finne alternativt arbeid. De fleste sjøfolkene vil trolig finne nytt arbeid, mens noen vil forbli arbeidsledige. Dette er en form for omstillingskostnad som vil ha konsekvenser for verdiskapingen i norsk økonomi på kort og mellomlang sikt.

På lang sikt er spørsmålet hvilke konsekvenser det har for verdiskapingen i norsk økonomi at studenter som med tilskuddsordningen ville valgt en maritim utdanning, isteden velger andre karriereveier, og at Norge dermed på sikt vil ha et permanent lavere antall norske arbeidstakere med erfaring fra arbeid på sjøen.

Den videre vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene av færre norske sjøfolk er delt inn i tre avsnitt:

1. Vi regner først på konsekvensene av den økte arbeidsledigheten som en avvikling av ordningene vil medføre på kort og mellomlang sikt
2. Vi drøfter deretter om de som finner nytt arbeid vil være like produktive i sin nye jobb
3. Vi drøfter til slutt de langsiktige konsekvensene for norsk økonomi ved et permanent lavere antall norske sjøfolk

### 7.6.1 Tapt verdiskaping gjennom arbeidsledighet

Et bortfall av ordningene vil føre til at sjøfolk mister jobben. Konsekvensene for verdiskapingen i norsk økonomi avhenger av både av hva sjøfolkene finner av alternativt arbeid, og hvor raskt dette går.

I den forrige evalueringen av nettolønnsordningene ble forskning gjort av prof. Kjell Gunnar Salvanes ved NHH m.fl. brukt til å anslå andelen av de som mister jobben ved et bortfall av ordningene som vil finne nytt arbeid (Salvanes, et al., 2009). Som et innspill til Perspektivmeldingen i 2017 gjorde Salvanes en undersøkelse av om konsekvensene for de som mistet jobben idet finanskrisen startet, var forskjellig fra de som mistet jobben under nedgangstidene rundt 1990 og de som mister jobben under en høykonjunktur. Når det gjelder effekten av å finne ny jobb, lønnsutvikling, og sannsynligheten for arbeidsledighet etter å ha mistet jobben i finanskrisen, finner studien at effektene er mye mindre enn i den store nedgangen omkring 1990, og litt mer enn i en høykonjunktur. Den største effekten er at det fremdeles er mange som forlater arbeidsstyrken, men effekten på arbeidsledighet og lønnstap er liten (Salvanes, 2017).

Det er ikke gitt hva som er en relevant kontrollgruppe for de som vil miste jobben ved et bortfall av ordningene. Vi har lagt til grunn resultatene fra den forrige evalueringen da den angir punktestimater som kan benyttes. Vi har imidlertid illustrert virkningene av et bortfall av ordningene med ulike forutsetninger om

hvilken påvirkning avviklingen vil ha for arbeidsledigheten i norsk økonomi på sikt. Videre kan ikke antall sjøfolk som mister sitt arbeid ved et bortfall av ordningene anslås presist. I analysen varierer vi derfor dette tallet for å se hvordan det påvirker resultatene.

I det videre beregner vi konsekvensene for verdiskapingen i norsk økonomi av den økte arbeidsledigheten som vil oppstå ved en avvikling av ordningen. Diskusjonen om hvorvidt de som finner nytt arbeid finner et arbeid til samme lønn holdes foreløpig utenfor. Basisforutsetningene vi har lagt til grunn i beregningene er oppsummert i Tabell 7-1.

**Tabell 7-1: Forutsetninger i beregningen av effekter på verdiskaping**

	Variabel i analysen
Antall sysselsatte som vil miste jobben	
Differanse i sysselsetting mellom gruppen oppsagte og kontrollgruppen (prosentpoeng)	
Etter 1 år	23,9
Etter 5 år	7,9
Sjøfolkenes gjennomsnittlige lønnskostnad (kr)	600 000
Kalkulasjonsrente (prosent)	4
Analyseperiode (år)	10/40
Årlige utbetalinger ved opprettholdelse av ordningene (kr)	2 000 000 000

Kilde: Econ Pöyry (2010)/Oslo Economics

Forutsetningen om differanse i sysselsetting mellom gruppen oppsagte og kontrollgruppen som avviklingen av ordningene vil lede til, innebærer at om 1 000 mister jobben vil det være 239 flere arbeidsledige i Norge 1 år etter oppsigelsene. 5 år etter oppsigelsene vil det være 79 flere arbeidsledige i Norge.

I vårt basisscenario legger vi til grunn en lineær reduksjon i arbeidsledigheten. Fra en forskjell på 23,9 prosentpoeng etter 1 år reduseres differansen i sysselsetting til 7,9 prosentpoeng etter 5 år, og videre til null etter 9 år. Forutsetningen om en lineær reduksjon i arbeidsledigheten innebærer at det etter 9 år ikke vil være en vesentlig forskjell på arbeidsledigheten i norsk økonomi med og uten ordningene.

Videre forutsetter vi at de årlige tilskuddene forblir på 2 mrd. kroner om ordningen videreføres. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved en videreføring av ordningene vil derfor være på 400 mill. kroner per år (se avsnitt 7.5). Et bortfall av ordningene vil derfor i utgangspunktet isolert sett lede til en gevinst for samfunnet på 400 mill. kroner per år gjennom sparte skattekostnader. På den andre siden vil et bortfall av ordningene som leder til arbeidsledighet også

medføre kostnader for staten som må skattefinansieres. Vi legger til grunn at statens årlige forpliktelser vil være på 374 000 kroner per år per arbeidsledig.<sup>18</sup> Dette vil være en overføring fra skattebetalerne til trygdemottakerne, og den samfunnsøkonomiske kostnaden av denne skattefinansieringen vil være 74 800 per arbeidsledig per år.

Til slutt har vi forutsatt at verdiskapingen som sjøfolkene før genererte på sjøen, representert ved deres lønn, vil falle helt bort når de mister jobben. I praksis vil rederiene i stor grad opprettholde tjenestene, men med billigere utenlandsk arbeidskraft. Gitt at rederiene forblir i Norge vil deler av verdiskapingen fortsatt kunne tilfalle norsk økonomi. Størsteparten av verdiskapingen vil likevel eksporteres gjennom lønn til utenlandsk arbeidskraft.

Med disse forutsetningene har vi i tabellen nedenfor illustrert tallet på antall oppsagte som vil gjøre at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tapt verdiskaping og økte trygdeutbetalinger tilsvarer den samfunnsøkonomiske nytten av reduserte tilskudd, gitt en analyseperiode på 10 år.

<sup>18</sup> Dagpenger tilsvarer 62,4 prosent av tidligere inntekt opp til 6G. 6G tilsvarer 599 148. En sjømann med 600 000 i

lønn vil dermed få en dagpengeutbetaling på 373 868 per år.



**Tabell 7-2: Regneeksempel – Netto nåverdi av en avvikling av tilskuddsordningen**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Antall oppsagte	5 347									
Antall arbeidsledige	1 278	1 107	936	764	594	422	251	80	0	0
<b>Kostnader ved avvikling av ordningen (MNOK)</b>										
Tapt verdiskaping	-766	-664	-561	-458	-356	-253	-151	-48	0	0
Skattekostnad (økte trygdeutbetalinger)	-95	-83	-70	-57	-44	-32	-19	-6	0	0
<b>Nytte ved avvikling av ordningen (MNOK)</b>										
Skattegevinst (redusert tilskuddsutbetaling)	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
<b>Kost/nytte (MNOK)</b>										
Differanse nytte-kostnad	-462	-347	-231	-116	-1	115	231	346	400	400
<b>Netto nåverdi</b>	<b>0</b>									

Kilde: Oslo Economics

Forutsatt antagelsene om andelen oppsagte sjøfolk som vil finne alternativt arbeid, viser beregningene at om flere enn 5 347 mister jobben vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde ordningene, gitt en analyseperiode på 10 år. Regneeksemplene viser at i de første årene etter et bortfall av ordningen vil de samfunnsøkonomiske kostnadene være vesentlig høyere enn nytten. Eksemplene viser også at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved et bortfall av ordningene reduseres raskt når flere av de oppsagte sjøfolkene finner nytt arbeid.

Med forutsetningene lagt til grunn vil det med en ekstra arbeidsledighet på ca. 590 personer i et enkeltår være likhet mellom kostnadene ved tapt verdiskaping og økte trygdeutbetalinger på den ene siden, og nytten ved reduserte tilskuddsutbetalinger på den andre siden. Med forutsetningen om at det over tid ikke vil være en forskjell på arbeidsledigheten i norsk økonomi med og uten ordningene, betyr det at lønnsomheten ved å fjerne ordningene øker med lengden på analyseperioden. For eksempel vil en analyseperiode på 40 år, med forutsetning om at forskjellen mellom arbeidsledighet i norsk økonomi med og uten ordningene er null etter 9 år, implisere at alle 11 600 sjøfolk kan miste jobben, og det vil fortsatt være lønnsomt å avvikle ordningene. Denne konklusjonen tar imidlertid ikke hensyn til det potensielle produktivitetstapet til den maritime næringen for øvrig, eller de fordelingsmessige aspektene ved tiltaket.

Resultatene vil se annerledes ut dersom et bortfall av ordningene leder til permanent flere arbeidsledige i Norge. Antar vi at arbeidsledigheten slutter å avta etter 5 år, og at differansen i sysselsetting mellom

gruppen oppsagte og kontrollgruppen forblir 7,9 prosentpoeng, vil det at flere enn 4 455 mister jobben gjøre det samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde ordningene, gitt en 10 års analyseperiode. Med en analyseperiode på 40 år må flere enn 5 862 miste jobben om verdiskapingstapet og kostnadene ved de økte trygdeutbetalingene skal overstige nytten ved bortfallet av tilskuddsutbetalingene. Videre må arbeidsledigheten bite seg fast i norsk økonomi. Det vil si at selv etter at sjøfolkene som mister jobben når pensjonsalder, vil arbeidsledigheten i norsk økonomi være høyere enn hva den ellers ville vært som følge av ordningens bortfall.

Det vil også være av betydning for kostnadene hvor raskt omstillingen vil skje. Det er i regneeksemplene antatt at alle som vil miste jobben som følge av et bortfall av ordningene mister jobben umiddelbart. Om tapet av norske arbeidsplasser skjer mer gradvis blir kostnadene ved et bortfall av ordningene lavere.

Oppsummert er det svært usikkert hvor mange jobber som er direkte avhengig av tilskuddsordningene. Vi finner at tallet sannsynligvis ligger mellom 3 000 og 6 000. Til sammenligning antok man i den forrige evalueringen, på usikkert grunnlag, at 4 800 av totalt 11 500 tilskuddsberettigede ville miste sitt arbeid ved et bortfall av ordningene. Både antall tilskuddsberettigede og mekanismene som styrer rederienes valg av skipsregister er i stor grad de samme i dag, som i 2010. Vi finner at ved et bortfall av ordningene i dag, vil ikke verdiskapingstapet og kostnadene ved de økte trygdeutbetalingene overstige nytten ved bortfallet av tilskuddsutbetalingene i på sikt. Om 6 000 skulle miste jobben vil likevel nytten ved et bortfall av tilskuddsutbetalingene overstige kostnadene med et tidsperspektiv lenger enn 11 år.

Viktige forutsetninger for dette resultatet er både antagelsen om at majoriteten av de oppsagte sjøfolkene vil finne nytt arbeid relativt raskt, og at oppsigelsene ikke leder til permanent økt arbeidsledighet i norsk økonomi. Med disse forutsetningene vil det være slik at selv om alle sjøfolkene mister sitt arbeid på grunn av et bortfall av ordningene vil ikke verdiskapningstapet og kostnadene ved de økte trygdeutbetalingene på sikt overstige nytten ved bortfallet av tilskuddsutbetalingene.

Et bortfall av ordningen vil føre til betydelige omstillingskostnader på kort- og mellomlang sikt, men vi finner det lite sannsynlig at bortfallet av ordningen vil lede til permanent økt arbeidsledighet i norsk økonomi. Om denne konklusjonen vil se annerledes ut etter den pågående corona-pandemien er over har vi ikke grunnlag til å mene noe om på nåværende tidspunkt. Basert på hvordan dynamikken i norsk økonomi var før virusutbruddet, er det vår vurdering at nytten ved reduserte tilskuddsutbetalinger er større enn omstillingskostnadene som vil følge av tapte arbeidsplasser for norske sjøfolk.

### 7.6.2 Tappt verdiskaping gjennom lavere verdi på alternativt arbeid

I tillegg til tappt verdiskaping gjennom arbeidsledighet er det av betydning for ordningens samfunnsøkonomiske lønnsomhet hvilken lønn sjøfolkene som mister jobben får i sin alternative karrierevei. Som nevnt tidligere var resultatet fra studien om omstillingsevnen i norsk økonomi under finanskrisen at effekten på lønnstap for de som fant ny jobb var liten (Salvanes, 2017).

Hvorvidt de som finner alternativt arbeid vil finne arbeid til samme lønn, var tema også i den forrige evalueringen av tilskuddsordningene for sysselsetting av norske arbeidstakere til sjøs. Der ble det argumentert for at det trolig ikke ville være vesentlige forskjeller i lønn mellom karriereveien til sjøs og den alternative karriereveien som vil tvinges fram av et bortfall av ordningene (Econ Pöyry, 2010, p. 64).

Det er stor usikkerhet knyttet til vurderingen av hvilket alternativt arbeid sjøfolkene vil finne, men det er likevel rimelig sikkert at tilskuddsordningen ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom dersom dens berettigelse kun er verdiskapingen norsk sjøfolk genererer i sitt arbeid på sjøen.

### 7.6.3 Langsiktige konsekvenser for norsk økonomi

Tilskuddsordningene bidrar til å opprettholde sysselsettingen av et betydelig antall norske sjøfolk. Fallor ordningene bort, vil det være færre jobber tilgjengelig for norske sjøfolk, og det vil trolig bli mindre attraktivt å studere for en karriere på sjøen. Norge vil på sikt få et permanent lavere antall arbeidere med erfaring fra sjøen, og spørsmålet er derfor videre

hvilke konsekvenser dette får for verdiskapingen i den norske maritime næringen, og i norsk økonomi for øvrig.

Sjøbasert kompetanse er svært viktig for den maritime næringen. Hos rederiene er sjøbasert kompetanse viktig for blant annet kommunikasjon med skipene fra land. Tidligere sjøfolk kan lettere kommunisere med mannskapene på båten. De kjenner risikoen ved å operere til sjøs, og kan ta bedre beslutninger om forhold knyttet til driften av skipet og dets seilingsmønster. Hos den maritime næringen for øvrig kan sjøfolkene gi presise innovasjonsimpulser til skipsfartsdesignere, utstyrproducenter og forskere. Og de kan med sin praktiske erfaring bidra til en mer effektiv offentlig administrasjon av næringen.

I rapporten *Fremtidsmuligheter i maritim næring*, utarbeidet av SINTEF Ocean på oppdrag for NHO og Rederiforbundet, peker forfatterne på behovet for å gi den maritime næringen gode rammevilkår slik at en synkende aktivitet innenfor petroleum kan avløses av andre markedsmuligheter:

*«Ivaretagelse av en av kritisk masse av dyktige norske sjøfolk som en sentral brikke i teknologiutviklingen, vil høyst trolig også bli viktig i tiden fremover. Historisk sett har norske sjøfolk med sin operasjonelle kompetanse bidratt sterkt mot utvikling av "praktiske" og konkurransedyktige løsninger. Her spiller netto-lønnsordningen en viktig rolle og bør ivaretas»* (Kvamstad-Lervold, et al., 2019, p. 4).

En *kritisk masse* sjøfolk var tema også i den forrige evalueringen av tilskuddsordningen. Strømmene av individer fra skolebenk og studiesteder, via drift om bord på skip og tilbake til landbaserte jobber ble beskrevet som et *kompetansemessig økosystem* (Econ Pöyry, 2010). For at dette økosystemet skal fungere, kreves det både at det strømmer sjøfolk inn til den maritime næringen, og at sjøfolkene velger å ta jobber på land etter en tid på skip. At utdanningen av type arbeidskraft det er behov for i norsk næringsliv kan forsvinne, skyldes den potensielle markedssvikten i markeder for sysselsetting av sjøfolk, hvor det er rederiene som bærer kostnaden ved å bygge den kompetansen som senere kommer til anvendelse i andre deler av den maritime næringen.

At et bortfall av ordningene vil ha konsekvenser for verdiskapingen i norsk maritim næring gjennom konsekvensene det vil ha for det maritime næringens kompetansemessige økosystem, er åpenbart. Det er ikke like åpenbart at det er nødvendig med en støtte til 11 600 sjøfolk for å opprettholde systemet. Vi kommer tilbake til denne diskusjonen i den oppsummerende vurderingen av ordningens samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Den langsiktige effekten for norsk økonomi ved et bortfall av ordningen er ikke bare betinget på utviklingen i verdiskaping innenfor maritim næring. En må også se til hvilken verdiskaping ressursene som på sikt ville jobbet i den maritime næringen med tilskuddsordningen vil generere i sine alternative karriereveier. Dette er umulig å anslå presist, men et generelt funn, som også er drøftet ved innledningen til kapittel 7.4, er at dersom det ikke foreligger en markedssvikt, så vil en situasjon uten støtte til enkelt-næringer være det som legger til rette for størst verdiskaping i norsk økonomi på sikt.

## 7.7 Virkninger av en mindre norsk flåte

Et bortfall av ordningen vil lede til en betydelig reduksjon i størrelsen på flåten som seiler under norsk flagg. Dette vil ha konsekvenser for Norges gjennomslag internasjonalt og for Norges beredskap. I tillegg kan det få miljømessige konsekvenser.

### 7.7.1 Internasjonalt gjennomslag

Størrelsen på flåten under nasjonalt flagg har betydning for gjennomslag i internasjonale organisasjoner. For eksempel er tonnasje avgjørende for innflytelsen på utforming av regelverk i FNs sjøfartsorganisasjon IMO. Jo større tonnasje under norsk flagg, jo større gjennomslag for Norge for saker som det er i norske interesser å fremme. For eksempel har i klimaspørsmålene mye å si for hvor drivende man kan være i arbeidet med reguleringene, ifølge Rederiforbundet. Norge er langt fremme på dette området, og har også potensielle næringsinteresser i utviklingen av en mer miljøvennlig skipsfart.

Konsekvensene ved et bortfall av tilskuddsordningene avhenger av hvilke skip som flagger ut, om skipene flagges til land som har sammenfallende interesser med Norge, og hva som eventuelt gjøres av avbøtende tiltak.

Når det gjelder type skip som flagger ut, så finnes skipene med størst dødvectstonn innenfor tilskuddsmodellen for lasteskip i NIS. For disse skipene er det ofte andre grunner til å være i NIS enn tilskuddsordninger for sysselsetting. Reduksjonen i tonnasje under norsk flagg blir trolig mindre enn reduksjonen i antall skip. Innflytelse vil likevel bli betydelig mindre. Det er imidlertid sannsynlig at mange av skipene vil flagge til EU-registre. EU har i mange tilfeller sammenfallende interesser med Norge. Det er derfor ikke gitt at en redusert stemme til Norge vil lede til beslutninger som er mindre i tråd med Norges interesser. Et mulig unntak gjelder utviklingen i de polare områdene. Norge har trolig både bedre forutsetninger og en større interesse enn EU i påvirke

den videre utviklingen av regelverket for skipsfart i polare områder.

### 7.7.2 Beredskap

Et bortfall av ordningen vil lede til en reduksjon av skip i norske registre, og potensielt svekket beredskap. Sjøtransportens beredskapsfunksjon ble også diskutert av Rederiskatteutvalget i 2006. Et flertall i utvalget mente beredskapsfunksjonen kunne ivaretas også ved en mindre norsk flåte gjennom å bruke markedet eller flernasjonale beredskapskontrakter (Rederiskatteutvalget, NOU 2006: 4, s. 74-75) Mindretallet mente imidlertid at norsk eierskap over skip og sjøtransportvirksomhet var viktig. Når det gjelder konsekvenser ved et bortfall av tilskuddsordningen antar vi at de fleste skipene vil fortsette å være i norsk eie, selv om de seiler under utenlandsk flagg. Det er derfor vår vurdering at den eventuelle svekkelsen i beredskap som følge av en reduksjon av skip i norske registre er begrenset.

### 7.7.3 Miljø

Et bortfall av ordningen vil trolig lede til en overføring av gods fra sjø til landtransport, noe som isolert sett vil ha en negativ miljøeffekt. Vi antar imidlertid at denne effekten vil være relativt begrenset. I de fleste tilfeller er det ikke snakk om at sjøtransportalternativet forsvinner, men det vil bli tilbudt av skip med utenlandsk flagg og med utenlandsk mannskap.

For enkelte typer transport vil imidlertid tilbudet falle bort, og godset flyttes over på vei. Omfanget vil imidlertid ikke være større enn at gevinsten i form av et bedre klima blir liten i den samlede vurderingen av tilskuddsordningens samfunnsøkonomiske virkninger.

## 7.8 Fordelingsvirkninger

I en samfunnsøkonomisk analyse legger man til grunn en uvektet betalingsvillighet. Verdien av en sysselsatt er dens bidrag til verdiskaping, uttrykt gjennom lønnen, uavhengig av hvilken sektor den sysselsatte jobber innenfor eller hvor den er bosatt. Det tas heller ikke hensyn til at enkeltregioner kan bli rammet hardere av et tiltak enn andre, og at dette kan oppleves urimelig. Målet er størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, uavhengig av hvor i landet verdiskapingen skjer.

I praksis kan man av politiske eller andre årsaker tillegge visse typer arbeidskraft en høyere verdi enn det som fremgår av deres lønn, og man kan ha preferanser knyttet til at verdiskapingen skjer på bestemte steder. For eksempel kan en arbeidsplass i distriktene tillegges en høyere verdi enn tilsvarende arbeidsplass i byene på grunn av distriktpolitiske hensyn.

Mange av sjøfolkene bor langs kysten, utenfor befolkningskonsentrasjonene på Østlandet, og et bortfall av tilskuddsordningen vil trolig ramme mange lokalsamfunn. Hvis lokalsamfunn tappes for sjøfolk, vil det trolig ha konsekvenser også for andre næringer lokalt, som blant annet lever av sjøfolkene kjøp av varer og tjenester. Om ikke arbeidsledigheten nasjonalt på sikt blir påvirket av et bortfall av ordningen, kan enkelte regioner enten oppleve økt arbeidsledighet eller en betydelig nedgang i folketall om ordningen faller bort.

Tilskuddsordningen har dermed en distriktspolitisk dimensjon som ikke fanges opp i vurderingen av de samfunnsøkonomiske virkningene, og som potensielt kan påvirke hvorvidt det er ønskelig å opprettholde ordningen, uavhengig av om den er samfunnsøkonomisk lønnsom.

## 7.9 Oppsummerende vurdering

Uten tiltak fra det offentlige vil det trolig sysselsettes færre norske sjøfolk og registreres færre skip i norske skipsregistre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk bidrar til at det blir vesentlig flere sjøfolk og vesentlig flere skip i norske registre enn hva som ellers ville vært tilfelle.

Hva som vil skje om ordningen faller bort er usikkert, men vi finner det sannsynlig at mange sjøfolk vil miste jobben. På kort- og mellomlang sikt vil dette medføre store omstillingskostnader og et fall i verdiskapingen i norsk økonomi, men på lang sikt er ikke denne omstillingskostnaden alene så stor at det ville vært lønnsomt å opprettholde ordningen. Vi finner det sannsynlig at mange skip vil flagge ut om ordningen faller bort, men at konsekvensene alene av tapt av innflytelse, svekket beredskap og mer transport på vei ikke gjør ordningen samfunnsøkonomisk lønnsom. Til slutt finner vi det sannsynlig at et bortfall av ordningen vil føre til en vesentlig lavere rekruttering til sjømannsyrtet på sikt. Konsekvensene dette kan få for produktiviteten til den maritime næringen er potensielt store. Det vil derfor være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre tiltak som sørger for å opprettholde rekruttering til sjømannsyrtet. Det er imidlertid ikke gitt hva som er det samfunnsøkonomisk optimale nivå på rekrutteringen.

Norske sjøfolk er en høykompetent og effektiv arbeidskraft om bord på skipene. De er også en viktig ressurs for den landbaserte virksomheten til rederiene. Rederiene er også den største arbeidsgiveren for sjøfolk som går i land. Å støtte rederiene slik at de kan ansette sjøfolkene de hevder å være avhengige av, er imidlertid ingen korleksjon for en markedssvikt.

Videre er det vår vurdering at argumentet om at andre land har støtteordninger for sjøfolk, ikke er et argument som berettiger tilskuddsordningen ut ifra et samfunnsøkonomisk prinsipp om størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. Mange tradisjonelle industribedrifter i Norge har flagget ut fordi produksjonen har kunnet gjøres billigere andre steder. For samfunnet i stort har dette vært en fordel. Norske forbrukere har kunnet kjøpe varene til en lavere pris, og den frigjorte arbeidskraften har kunnet anvendes i andre mer produktive næringer. Det samme kan sies om skipsfarten. Skipsfartstjenestene vil fortsatt være tilgjengelige, men de vil i større grad leveres av sjøfolk og/eller skip med en annen nasjonalitet enn norsk. Unntaket er deler av godstransporten langs kysten som trolig vil falle bort om kostnadene øker.

Markedssvikten er knyttet til utdannelsen av sjøfolk som senere tar jobber i øvrige deler av den landbaserte maritime næringen, hvilket vil være et mindretall av sjøfolkene som per i dag arbeider på sjøen. Vi finner det derfor sannsynlig at ordningen slik det per i dag er utformet er større enn hva den trenger å være for å korrigere den påviste markedssvikten.

Et bortfall av hele ordningen vil gi store negative og potensielt irreversible virkninger for den maritime næringen. Om alternativet er ingen ordning, og heller ingen avbøtende tiltak for å adressere markedssvikten i utdanningen av sjøfolk og de positive effektene som stammer fra en stor norsk flåte, mener vi risikoen for et varig tap av produktivitet i den maritime næringen skulle tilsi en videreføring av ordningen. I et samfunnsøkonomisk perspektiv ville det imidlertid vært lønnsomt å finne mindre omfattende ordninger som kan adressere den potensielle markedssvikten mer direkte. Det har ikke vært evalueringens mandat å vurdere eventuelle alternative innretninger av ordningen.

## 8. Referanser

- Basso, M. N. & Jakobsen, E. W., 2019. *Fra sjø til land - maritime karriereveier*, Oslo: Menon Economics.
- Color Line, 2020. *Årsrapport 2019*, Oslo: Color Line.
- Dahlum, S., 2016. *Store norske leksikon*. [Internett]  
Available at: <https://snl.no/operasjonalisering>  
[Funnet 27 Mars 2020].
- DFØ, 2007. *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*, Oslo: DFØ.
- Econ Pöyry, 2010. *Evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk*, s.l.: s.n.
- Finansdepartementet, 2006. *NOU 2006: 4, Rederiskatteutvalget*, Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet, 2014. *NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*, Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet, 2018. *NOU 2018:17 - Klimarisiko og norsk økonomi*, Oslo: Finansdepartementet.
- Fjose, S. et al., 2019. *Vurdering av samfunnsøkonomiske aspekter knyttet til krav om norske lønns- og arbeidsvilkår for sjøtransport i norsk farvann*, Oslo: Menon Economics.
- gov.uk, 2018. *Seafarers Earnings Deduction: tax relief if you work on a ship*. [Internett]  
Available at:  
<https://www.gov.uk/guidance/seafarers-earnings-deduction-tax-relief-if-you-work-on-a-ship>  
[Funnet 3 April 2020].
- Helseth, A., Baustad, H., Basso, M. & Jakobsen, E., 2019. *Maritim Verdskapingsrapport 2019*, Oslo: Maritimt Forum.
- Hurtigruten, 2019. *Årsrapport 2018*, Oslo: Hurtigruten.
- Kvamstad-Lervold, B., Holte, E. A. & Johansen, U., 2019. *Fremidsmuligheter i maritime næringer*, Trondheim: SINTEF Ocean AS.
- Kystverket, 2015. *Farledsbevisprøven*. [Internett]  
Available at: <https://www.kystverket.no/Maritime-tjenester/Farledsbevis/Farledsbevisprøven/>  
[Funnet 17 April 2020].
- Maritimt Forum, 2020. *Maritim klynge*. [Internett]  
Available at: <https://www.maritimt-forum.no/maritim-klynge>  
[Funnet 3 April 2020].
- Maritimt Forum, 2020. *Rederier - Maritimt Forum*. [Internett]  
Available at: <https://www.maritimt-forum.no/maritim-klynge/rederier>  
[Funnet 14 April 2020].
- NFD, 2019. *Prop. 1 S (2019-2020)*, s.l.: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Norges Rederiforbund, 2020. *Deep sea*. [Internett]  
Available at: <https://rederi.no/om-oss/segmenter/deep-sea/>  
[Funnet 23 April 2020].
- NRK, 2020. *Mener vi er uker unna konkurser i offshorenæringen – etterlyser krisehjelp*. [Internett]  
Available at: <https://www.nrk.no/norge/mener-vi-er-uker-unna-konkurser-i-offshorenæringen--etterlyser-krisehjelp-1.14958685>  
[Funnet 17 April 2020].
- Nærings- og fiskeridepartementet, 2015. *Maritime muligheter - blå vekst for grønn fremtid*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Oslo Economics & Wikborg Rein, 2019. *Vurdering av muligheten til å kreve norske lønns- og arbeidsvilkår i norsk farvann og på norsk sokkel*, Oslo: Oslo Economics & Wikborg Rein.
- Pensjonstrygden for sjømenn, 2018. *Årsrapport 2018*, Oslo: Pensjonstrygden for sjømenn.
- Rederiforbundet, 2019. *Konjunkturrapport 2019*, Oslo: Norges Rederiforbund.
- Rederiforbundet, 2020. *Rederiforbundets innspill til maritim stortingsmelding*, Oslo: Rederiforbundet.
- Reegård, K. & Rogstad, J., 2012. *Fra sjø til land - Betydningen av sjøbasert erfaring i maritim næring fram mot 2020*, Oslo: Fafo.
- Salvanes, K. G., 2017. *Omstillingsevnen i norsk økonomi under finanskrisen. Bakgrunnsnotat for Perspektivmeldingen 2017*, Oslo: Finansdepartementet.
- Salvanes, K. G., Møen, J. & Huttunen, K., 2009. *Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi*, Bergen: NHH.
- Samordna Opptak, 2017. *Søkertall 2017*. [Internett]  
Available at:  
<https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2017/>  
[Funnet 21 April 2020].

Skatteverket, 2020. *Sjöinkomst – regler för anställda ombord på fartyg*. [Internett]  
Available at:  
<https://www.skatteverket.se/privat/skatter/internationalt/arbetapafartygochfarjor/sjoinkomst.4.3dfca4f410f4fc63c8680005637.html>  
[Funnet 3 April 2020].

SNMK, 2019. *Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse - Utvikling i antall opplæringsstillinger 2004-2019*, Oslo: Norges Rederiforbund.

SNMK, 2020. *Color Line vant prisen Årets Maritime Lærebedrift 2019*. [Internett]  
Available at: <https://www.snmk.no/color-line-vant-prisen-aarets-maritime-laerebedrift-2019.6233741-492554.html>  
[Funnet 10 Mars 2020].

Søfartsstyrelsen, 2020. *Økonomiske rammevilkår*. [Internett]  
Available at:  
<https://www.soefartsstyrelsen.dk/Vækst/Rammevilkår/OekonomiskeRammevilkaar/Sider/default.aspx>  
[Funnet 2 April 2020].

Tax Consultants International, 2017. *The Dutch tax regime and incentives for shipping companies*. [Internett]  
Available at: [https://www.tax-consultants-international.com/read/The\\_Dutch\\_tonnage\\_tax\\_regime#4](https://www.tax-consultants-international.com/read/The_Dutch_tonnage_tax_regime#4)  
[Funnet 3 April 2020].

Trafikverket, 2020. *Villkor för sjöfartsstöd*. [Internett]  
Available at:  
<https://www.trafikverket.se/Delegationen-for-sjofartsstod/sjofartsstod1/vad-ar-sjofartsstod/Villkor-for-sjofartsstod/>  
[Funnet 18 Mai 2020].

Udligningskontoret for dansk søfart, 2020. *Orientering om DIS og kompensation*. [Internett]  
Available at:  
<https://udligningskontoret.dk/2020/02/orientering-om-dis-kompensation-3/>  
[Funnet 2 April 2020].

UNCTAD, 2019. *UNCTAD Handbook of Statistics 2019 - Maritime transport*, s.l.: UNCTAD.

## Vedlegg A Informasjonsgrunnlag

### A.1 Statistikk

Vi har benyttet følgende statistikk fra Sjøfartsdirektoratet for denne evalueringen:

- Statistikk for tilskuddsordningen fra 1. termin 2013 til og med 4. termin 2019
- Statistikk over alle skip registrert i NOR- og NIS-registrene per 31.12 i årene 2009-2019
- Statistikk over alle skip i norsk eierskap, hentet fra Seaweb
- Statistikk over alle skip som ikke benytter seg av tilskuddsordningen, men som i utgangspunktet kunne hatt tilskuddsberettigede sjøfolk

Videre har vi benyttet statistikk for gjennomsnittlig lønn for over- og underordnede sjøfolk fra Pensjonstrygden for sjømenn. Vi har også benyttet statistikk for opplæringsstillinger, inntak til fagskoler og inntak til høyere utdanning innen maritime fag fra Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse.

### A.2 Intervjuer

Vi har brukt intervjuer som en metode for å supplere og bygge videre på statistikken som er analysert i evalueringen.

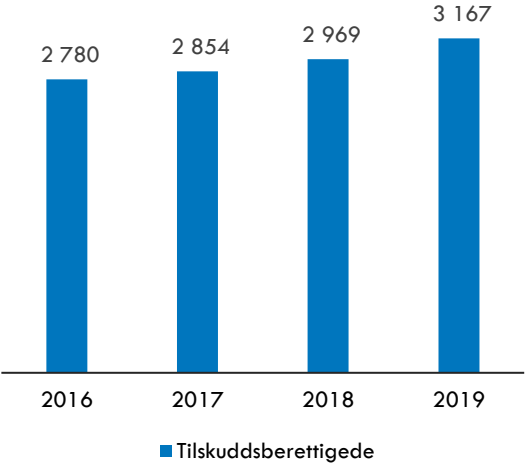
Vi har intervjuet Sjømannsforbundet, Sjøoffisersforbundet og Maskinistforbundet som representanter for arbeidstakersiden. Videre har vi intervjuet Norges Rederiforbund og Kystrederiene som representanter for arbeidsgiversiden. Norges Rederiforbund og Kystrederiene har bistått med kontaktinformasjon til rederier vi ønsket å ta kontakt med. Vi har intervjuet følgende virksomheter i forbindelse med prosjektet:

- Arriva
- Aukra Maritim
- Bukser og Berging
- Color Line
- Fjord Shipping
- FSV Group
- Hagland
- Jebsen
- Odfjell Tankers
- Rostein
- Seaworks
- Simon Møkster
- Solstad Offshore
- Ulvan
- Utkilen

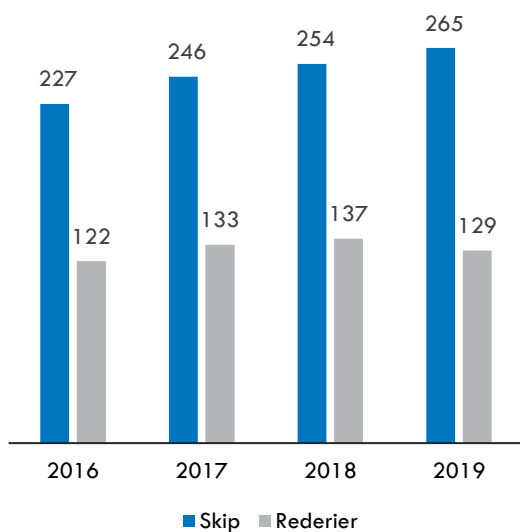
## Vedlegg B Nøkkeltall om tilskuddsmodellene

### Tilskudd for skip i NOR

Utbetalinger (til og med 4. termin 2019)	
Utbetalt tilskudd	599 910 879
Andel av total	33 %
Øvrige nøkkeltall (gjennomsnitt per termin 2019)	
<b>Antall tilskuddsberettigede</b>	<b>3 167</b>
Andel av total	28 %
<b>Antall skip</b>	<b>265</b>
Andel av total	47%
<b>Antall rederier</b>	<b>129</b>
Andel av total	69 %
<b>Tilskudd per tilskuddsberettiget</b>	<b>37 085 kr</b>
Andel av gjennomsnittlig tilskudd	119 %



Year	Tilskuddsberettigede
2016	2 780
2017	2 854
2018	2 969
2019	3 167



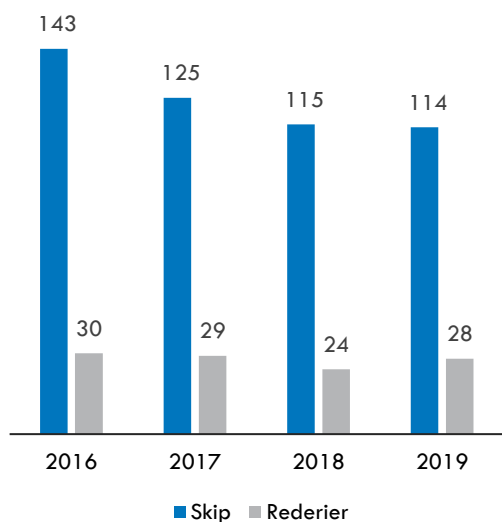
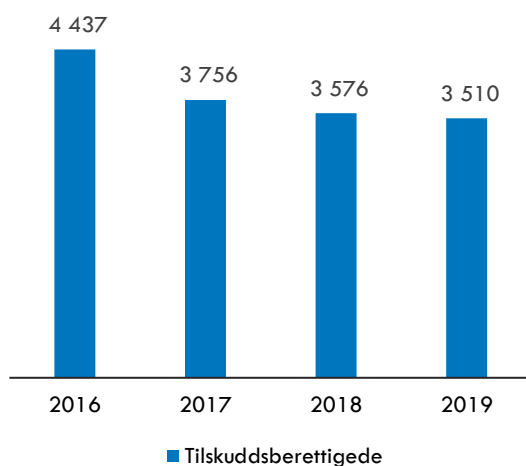
Type skip	Tilskuddsberettigede
Brønnfartøy	958 (30%)
Vanlig stykkgods	823 (26 %)
Slepebåt og mindre arbeidsbåt	317 (10 %)
Andre	1070 (34 %)
<b>Sum</b>	<b>3 167</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.



## Tilskudd for petroleumsskip i NOR

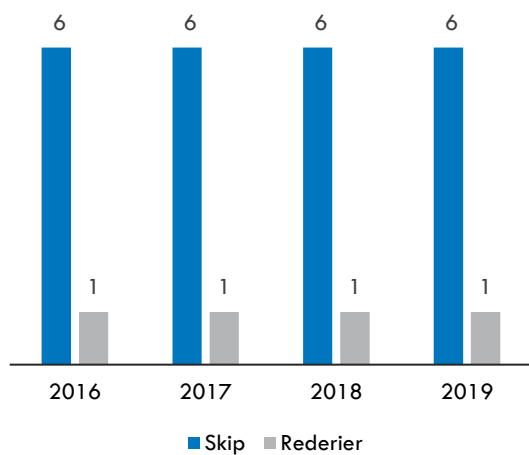
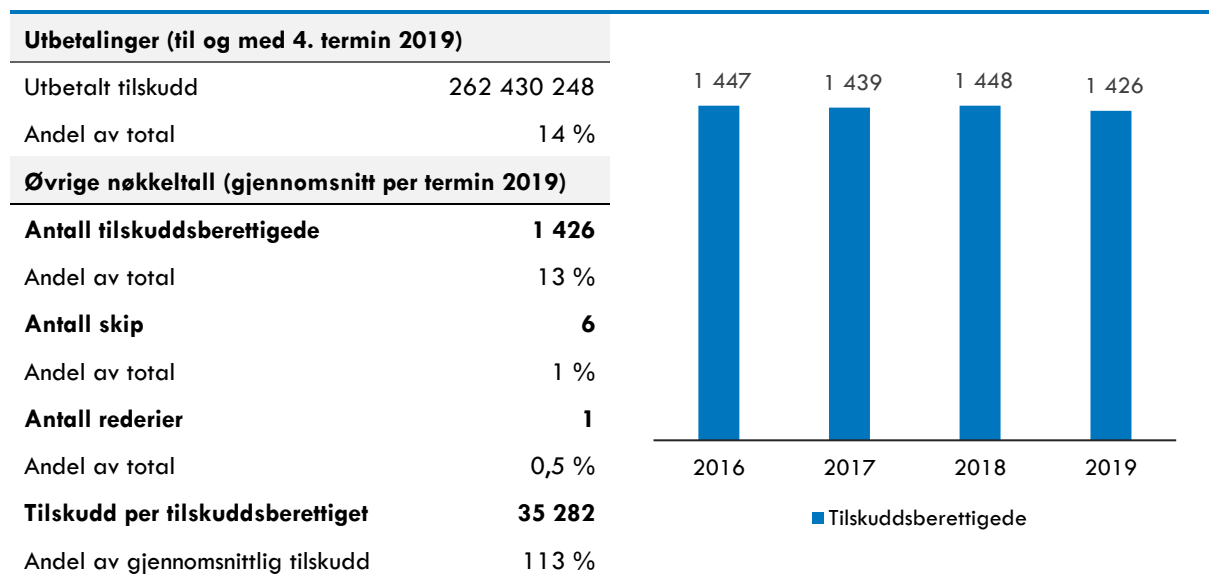
Utbetalinger (til og med 4. termin 2019)	
Utbetalt tilskudd	534 183 133
Andel av total	30 %
Øvrige nøkkeltall (gjennomsnitt per termin 2019)	
<b>Antall tilskuddsberettigede</b>	<b>3 510</b>
Andel av total	31 %
<b>Antall skip</b>	<b>114</b>
Andel av total	20 %
<b>Antall rederier</b>	<b>28</b>
Andel av total	15 %
<b>Tilskudd per tilskuddsberettiget</b>	<b>30 059</b>
Andel av gjennomsnittlig tilskudd	96 %



Type skip	Tilskuddsberettigede
Forsyningsskip	2 613 (74 %)
Hjelpeskip/ beredskapsfartøy	520 (15 %)
Konstruksjonsskip	98 (3 %)
Andre	279 (8 %)
<b>Sum</b>	<b>3 510</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

## Tilskudd for passasjerskip i utenriksfart i NOR

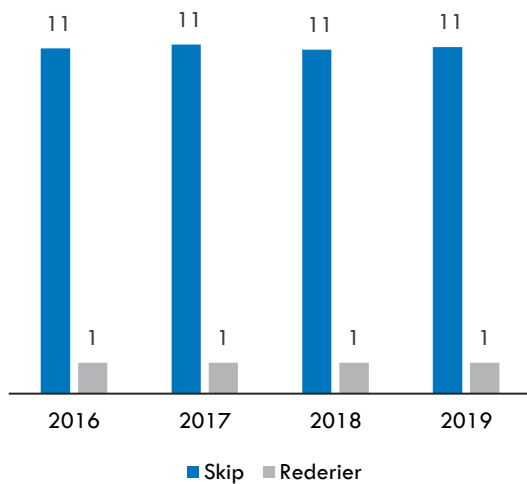
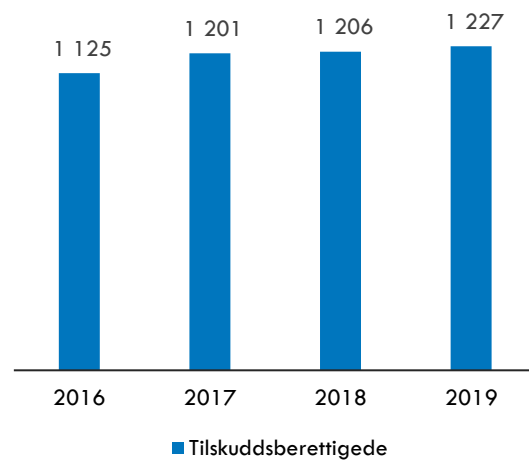


Type skip	Tilskuddsberettigede
Passasjer/cruise	842 (59 %)
Ro/Ro-passasjerferge	544 (38 %)
Bilferge	40 (3 %)
<b>Sum</b>	<b>1 426</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

## Tilskudd for skip i NOR som betjener strekningen Bergen–Kirkenes

Utbetalinger (til og med 4. termin 2019)	
Utbetalt tilskudd	130 997 656
Andel av total	7 %
Øvrige nøkkeltall (gjennomsnitt per termin 2019)	
<b>Antall tilskuddsberettigede</b>	<b>1 227</b>
Andel av total	11 %
<b>Antall skip</b>	<b>11</b>
Andel av total	2 %
<b>Antall rederier</b>	<b>1</b>
Andel av total	0,5 %
<b>Tilskudd per tilskuddsberettiget</b>	<b>20 877</b>
Andel av gjennomsnittlig tilskudd	67 %

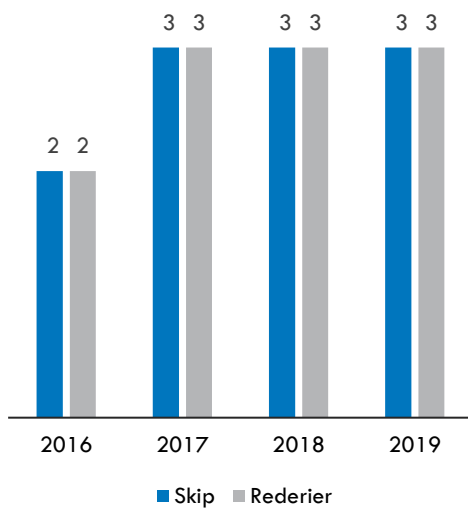
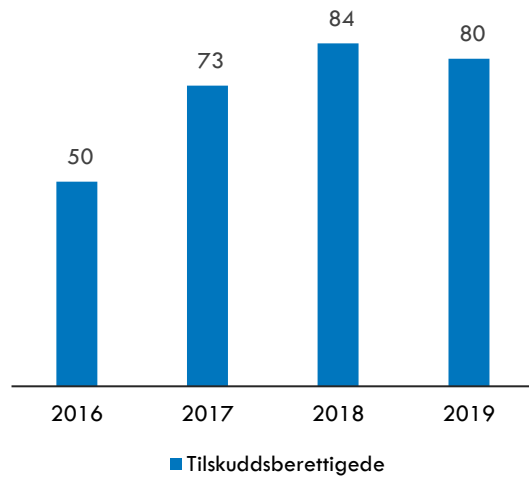


Type skip	Tilskuddsberettigede
Komb. Passasjer/stykkogods	1 232 (100 %)
<b>Sum</b>	<b>1 232</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

## Tilskudd for seilskip i NOR

Utbetalinger (til og med 4. termin 2019)	
Utbetalt tilskudd	11 713 980
Andel av total	1 %
Øvrige nøkkeltall (gjennomsnitt per termin 2019)	
<b>Antall tilskuddsberettigede</b>	<b>80</b>
Andel av total	1 %
<b>Antall skip</b>	<b>3</b>
Andel av total	1 %
<b>Antall rederier</b>	<b>3</b>
Andel av total	1,6 %
<b>Tilskudd per tilskuddsberettiget</b>	<b>29 705</b>
Andel av gjennomsnittlig tilskudd	95 %

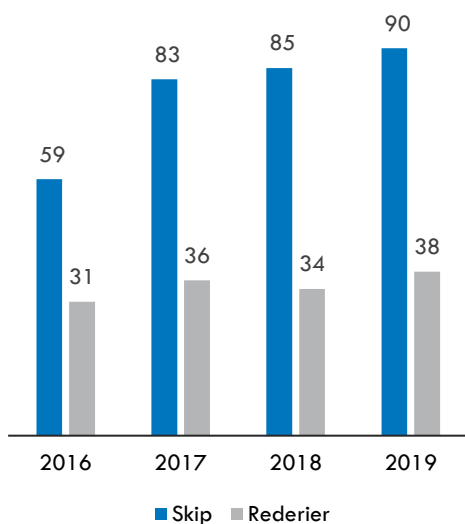
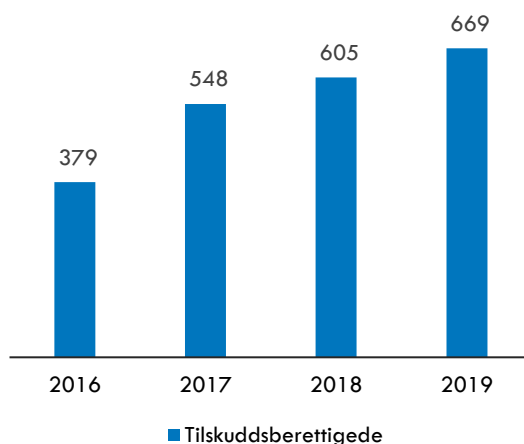


Type skip	Tilskuddsberettigede
Skoleskip	59 (74 %)
Passasjerskip	21 (26 %)
<b>Sum</b>	<b>80</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

## Tilskudd for skip i NIS

Utbetalinger (til og med 4. termin 2019)	
Utbetalt tilskudd	44 967 982
Andel av total	3 %
Øvrige nøkkeltall (gjennomsnitt per termin 2019)	
<b>Antall tilskuddsberettigede</b>	<b>669</b>
Andel av total	6 %
<b>Antall skip</b>	<b>90</b>
Andel av total	16 %
<b>Antall rederier</b>	<b>38</b>
Andel av total	20 %
<b>Tilskudd per tilskuddsberettiget</b>	<b>13 347</b>
Andel av gjennomsnittlig tilskudd	43 %

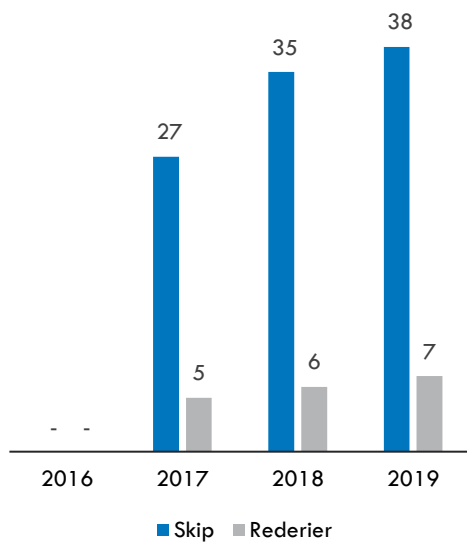
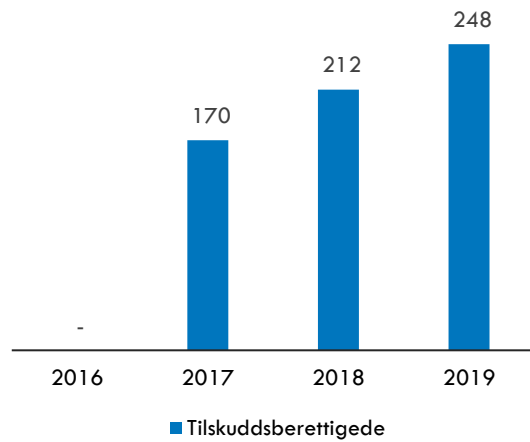


Type skip	Tilskuddsberettigede
Forsyningskip	209 (31 %)
Passasjer/cruise	119 (18 %)
Stykk gods	71 (11 %)
Andre	270 (40 %)
<b>Sum</b>	<b>669</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

## Tilskudd for NIS lasteskip i utenriksfart

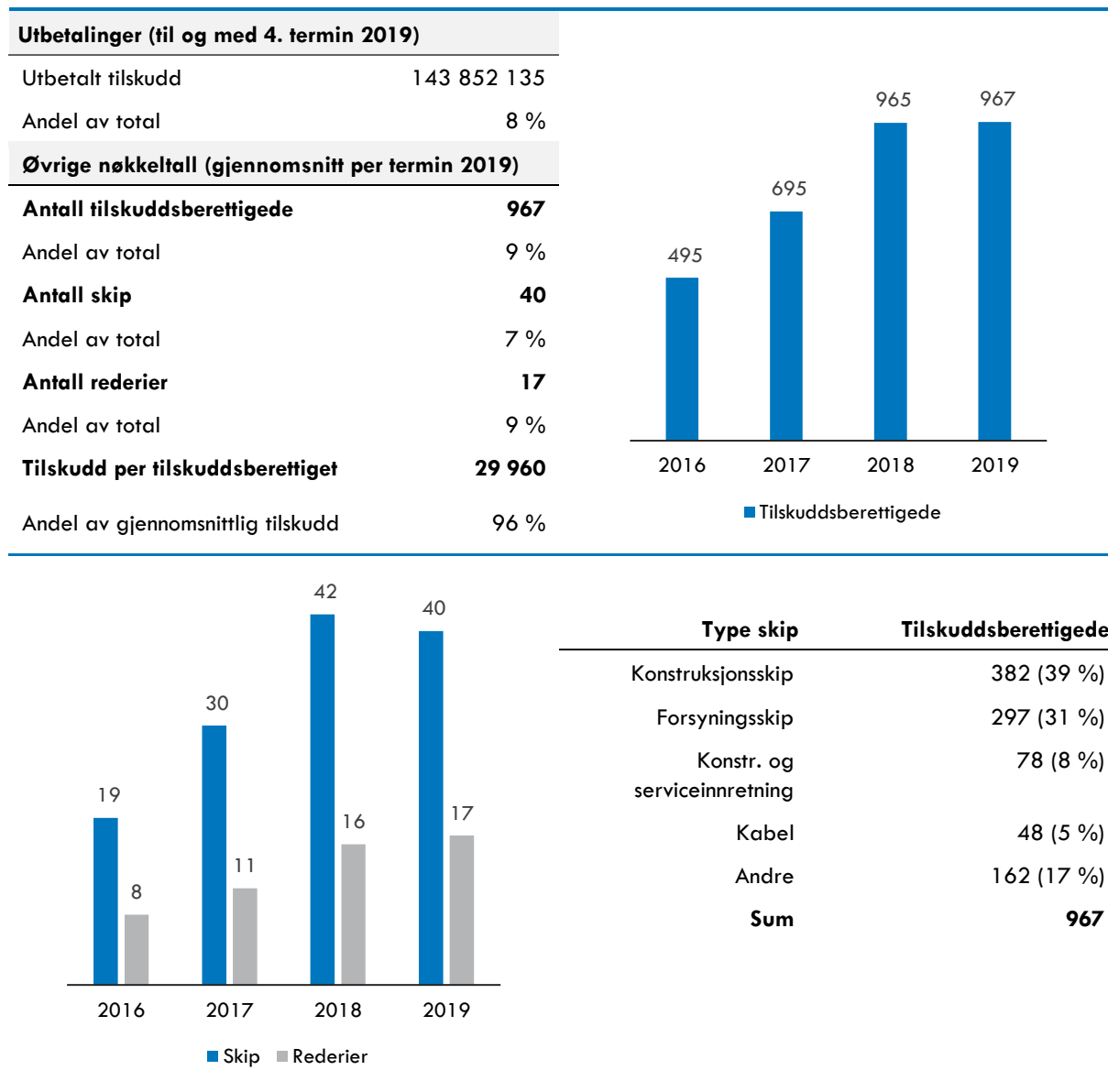
Utbetalinger (til og med 4. termin 2019)	
Utbetalt tilskudd	69 855 218
Andel av total	4 %
Øvrige nøkkeltall (gjennomsnitt per termin 2019)	
<b>Antall tilskuddsberettigede</b>	<b>248</b>
Andel av total	2 %
<b>Antall skip</b>	<b>38</b>
Andel av total	7 %
<b>Antall rederier</b>	<b>7</b>
Andel av total	4 %
<b>Tilskudd per tilskuddsberettiget</b>	<b>55 429</b>
Andel av gjennomsnittlig tilskudd	177 %



Type skip	Tilskuddsberettigede
Kjemikalier	142 (57 %)
Olje	75 (30 %)
Roll-on/Roll-off	20 (8 %)
LNG	12 (5 %)
<b>Sum</b>	<b>248</b>

Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

## Tilskudd for NIS konstruksjonsskip



Kilde: Sjøfartsdirektoratet/Oslo Economics. Nøkkeltall, antall skip og tilskuddsberettigede i tabeller er tall for 4. termin 2019. Tall i figurer er angitt som gjennomsnitt av alle terminer i det gitte år.

oslo**economics**

*www.osloeconomics.no*

post@osloeconomics.no  
Tel: +47 21 99 28 00  
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:  
Kronprinsesse Märthas plass 1  
0160 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo