

## **BLIR DET MER TIL ANDRE FORMÅL VED Å AVVIKLE SKIPSFARTEN – HVOR TAR KAPITALEN OG ARBEIDSKRAFTEN VEIEN?**

Store deler av kapitalen i norsk skipsfart er reist på internasjonale fremmedkapital- og egenkapitalmarkeder, og til sjøs gjør rederiene i stor grad bruk av internasjonal arbeidskraft på internasjonalt konkurransedyktige vilkår. Skipsfarten legger således i liten grad beslag på norske ressurser, relativt sett. Dette gjør skipsfarten robust i forhold til utviklingen i det generelle norske lønns- og kostnadsnivået og svinginger på valutamarkedene. Imidlertid er skipsfarten også en stor arbeidsgiver og verdiskaper i Norge.

Norske rederier oppnår en betydelig verdiskaping uten å fortrenge annen virksomhet i Norge. Spørsmålet er således om det er mer å tjene på å opprettholde skipsfarten i Norge ved innføringen av en europeisk beskatning, eller om det er slik Rederiskatteutvalget hevder, mer å tjene på å avvikle ordningene. Utvalget legger til grunn at skipsfarten har langt lavere lønnsomhet (før skatt) enn andre næringer. Vi har i vedlegg 5 påvist at det bilde Utvalget tegner av lønnsomheten i næringen er feil.

Ikke desto mindre kan det være en riktig forutsetning at den forventede lønnsomheten i skipsfarten *før skatt* er lik forventet lønnsomhet *etter skatt* i næringer som er ordinært beskattet. Dette er en rimelig antakelse fordi internasjonal skipsfart ikke beskattes. Vi legger dette til grunn i den videre analysen.

### **Vil kapitalen bli i Norge og bedre muligheten for verdiskaping her?**

Når Rederiskatteutvalget foreslår å frigjøre kapital fra skipsfartsnæringen til bruk i andre næringer, er det nærliggende å stille spørsmål ved om det er realistisk at kapital faktisk blir frigjort, om det er behov for denne frigjorte kapitalen i Norge, og om mer tilgjengelig kapital utløser lønnsomme investeringer som ellers ikke ville bli gjennomført.

Utvalgsflertallets ønske om frigjøring av kapital til investering i mer lønnsomt næringsliv må, etter Rederiforbundets syn, være begrunnet i antakelse om at det finnes et forhåndsbestemt statisk volum av ”norsk” kapital. Flertallet mener at dersom rederiene velger å selge sine skip (til utenlandske investorer), vil tilgangen på kapital til innenlandsk bruk øke og faktisk utløse lønnsomme investeringer som ellers ikke ville bli gjennomført.

For det første er det mest sannsynlige resultat at kapitalen følger med rederiene ut av landet og blir investert i skipsfart drevet fra konkurransedyktige regimer i EU eller

andre regioner. Egenkapitalen i norsk skipsfart hentes både hos norske og internasjonale skipsfartsinvestorer og i det generelle internasjonale kapitalmarkedet. I det første tilfellet er egenkapitalen i stor grad knyttet til næringen gjennom kunnskap og nettverk. Norske skipsfartseiere har betydelig kunnskap og erfaring fra internasjonale skipsfartsmarkeder, og med de inntjeningsmuligheter som ligger i dagens og fremtidens skipsfartsmarked er det svært sannsynlig at de fortsatt vil ønske å ha sin hovedvirksomhet innenfor skipsfart. Skipsfart er en svært internasjonal næring, og rederiene vil heller sikre internasjonalt nivå på avkastningen gjennom etablering i andre skipsfartsland enn å investere i Norge. Det er ikke lenger nødvendig å flytte langt. Våre nærmeste naboland har innført EUs system for skattlegging av internasjonal skipsfart. Det er allerede i dag ved fritaksmodellen mulig å ta hjem overskudd fra selskaper innenfor tonnasjeskattesystemer i EU, uten at dette påløper norsk skatt.

Utenlandske institusjonelle investorer har gjerne krav til sin portefølje tilknyttet skipsfartsengasjement som medfører at de vil flytte sitt engasjement til andre shippingaksjer. Det samme vil i en viss utstrekning gjelde norske institusjonelle investorer.

Den altoverveiende delen av fremmedkapitalen hentes i det internasjonale låne markedet og er i stor grad innhentet og syndikert av norske banker. Denne kapitalen er kun tilgjengelig med norsk eiet og drevet skipsfartsvirksomhet.

Dersom man likevel forutsetter at kapitalen frigjøres for andre næringer, er det likevel ikke sannsynlig med en økning i andre investeringer i Norge. Det er rikelig tilgang på kapital i Norge, både norsk og internasjonal kapital, og kapitalmobiliteten er høy. At det frigjøres ytterligere kapital, vil ikke i seg selv utløse nye investeringsmuligheter enn de som allerede er tilgjengelige. Et naturlig resultat vil dermed være at den frigjorte kapitalen plasseres i det internasjonale kapitalmarkedet. Dette påpekes også av mindretallet i Rederiskatteutvalget som konkluderer på følgende måte:

*”På denne bakgrunn konkluderer mindretallet med at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i norsk næringsliv generelt er eller vil bli finansiert, og at rederiinvesteringer ikke fortrenger andre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i Norge.”*

I denne sammenhengen vil vi vise til Sandmo-utvalget fra 2004 (som også mindretallet gjør) som mener det ikke er *”tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv”*. Sandmo-utvalget viser for øvrig til en studie foretatt av E. Matsen og Ø. Thøgersen ved NHH i 2002 som viser at kapitalmobiliteten i Norge er høy. Utvalget drøfter effekten av å kanalisere kapital fra Petroleumsfondet innenlands. En tenkt overføring av kapital fra skipsfarten til innenlandske næringer kan sies å være en parallell problemstilling. Resultatet av at ytterligere kapital blir tilgjengelig er avhengig av kapitalens mobilitet. Sandmo-utvalget uttaler i denne forbindelse følgende når det gjelder kanalisering av kapital fra Petroleumsfondet innenlands:

*”Hvis kapitalmobiliteten er høy vil økte investeringer lede til en fortregning av privat kapital. Årsaken er at private investorer vil flytte ut parallelt med at Petroleumsfondet øker investeringene i Norge. Dette gjøres fordi de private ikke godtar lavere avkastning fra sine investeringer. Fortregningen av privat kapital gjør således at det offentliges andel av eierskapet i næringslivet innenlands øker. Denne fortregningseffekten vil avta jo lavere kapitalmobiliteten er. Ved lav mobilitet vil private aktører ha høyere terskel for å flytte investeringene ut av landet. I så tilfelle vil de samlede investeringene øke og avkastningen i Norge avta etter hvert som investeringer fra Petroleumsfondet i norsk næringsliv øker.”*

På samme måte vil frigjort skipsfartskapital, hvis den investeres innenlands, fortrenge annen kapital så lenge kapitalmobiliteten er høy. Skipsfartskapitalen vil ikke finne lønnsomme investeringer utover de som ellers vil bli gjennomført fordi det er tilstrekkelig kapital, og investorene investerer utenfor Norge heller enn å velge investeringer i Norge med lav avkastning.

Kapitalmobiliteten kan imidlertid begrenses av at investor har bedre informasjon om investeringsmuligheter i sitt hjemland enn i utlandet, alternativt at en investor har erfaring innenfor et avgrenset område eller bransje. Den samme investor kan da være mindre egnet til å vurdere prosjekter i andre næringer eller en annen form for virksomhet. Dette taler imidlertid for at eiere av internasjonal skipsfart fortsatt vil investere i internasjonal skipsfart, som nevnt ovenfor.

Det er dermed overveiende sannsynlig at en avvikling av ordningene ikke vil medføre at det blir mer kapital tilgjengelig for norsk næringsliv, men tvert i mot lede til økte utenlandsetableringer. Dette påpeker også Rederiskatteutvalgets mindretall:

*”Kapital som forventes frigjort fra rederiinvesteringer ved overgang til ordinær beskatning antas derfor hovedsakelig å bli investert i utlandet, snarere enn i alternative realinvesteringer i Norge. Finansplasseringer i utlandet vil gi en begrenset sysselsettingseffekt og begrensede skatteinntekter til Norge.”*

Følgelig er det lite å tjene samfunnsøkonomisk på kapitalsiden ved å avvikle ordningene for skipsfart. Kapital er en internasjonal ressurs som ikke kjenner noen grenser.

### **Kan en innstramming av NOKUS-reglene foretas, og hva ville i så fall konsekvensene av en slik innstramming være?**

Det vil ikke være mulig, slik Rederiskatteutvalget foreslår som et mottiltak, å utvide NOKUS-reglene slik at overskudd fra skipfartskapital investert i selskaper innenfor EUs tonnasjeskattesystemer blir skattlagt løpende hos den norske eieren. Det setter EØS-avtalen en stopper for. Så lenge virksomheten drives i etableringslandet, avskjærer etableringsretten slik skattlegging i Norge. Generaladvokaten i EU ga 2. mai uttrykk for en slik forrang for etableringsretten i forhold til NOKUS-beskatning. Dette er nærmere redegjort for i vedlegg 6.

Dersom man forutsetningsvis likevel hadde strammet inn NOKUS-regelverket, ville dette ikke gi noen gevinst til Norge. Dette skyldes primært at det handler om internasjonal kapital og internasjonalt rettede eiere, som er vel så tilbøyelige til å investere i utlandet, som i Norge. En utvidet NOKUS-beskatning vil hindre skipsfartseiere å eie skipsfartsvirksomhet i utlandet fordi overskuddet blir skattepliktig i Norge. Dermed vil avkastningen etter skatt bli lavere enn alternative investeringer. Skipsfartseierne vil da kunne velge å enten

1. *flytte med virksomheten ut av landet.* Dette medfører verken økte skatteinntekter eller frigjorte kapitalressurser i Norge. Videre vil dette føre til at Norge mister en rekke av de investorene som representerer risikokapitalen, og det aktive eierskapet. Eierne i norsk skipsfart har en tradisjon for å skaffe risikokapital til veie, også utenfor skipsfart, der annen kapital vegrer seg for å være engasjert.
2. *investere i ordinært beskattet virksomhet i utlandet.* Dette vil heller ikke medføre økte skatteinntekter eller frigjorte kapitalressurser i Norge. NOKUS-regler gir ikke skatteinntekter til Norge så lenge overskuddet av virksomheten det investeres i beskattes på ordinær måte i utlandet.
3. *investere i ordinært beskattet virksomhet i Norge.* Som nevnt i kapitlet foran vil ikke dette medføre økt verdiskaping i Norge fordi kapitaltilgangen vil fortrenge annen kapitaltilgang, som i stedet plasseres utenfor Norge. Effekten blir dermed som i alternativ 2 ovenfor.

### **Hva skjer med arbeidskraften tilknyttet skipsfart?**

Den norske utenriksflåten sysselsetter ca. 50.000 sjøfolk, hvorav 12.000 er nordmenn. Dette inkluderer ikke ansatte på riggene. I tillegg er det om lag 5.000 kontoransatte på norske hovedkontorer for skipsfartsvirksomhet. Norsk skipsfart har blant annet gjennom etableringen av NIS-registeret i 1986 betydelig tilgang på internasjonal arbeidskraft, og benytter denne.

For de utenlandske sjøfolkene vil en avvikling av skipsfart eiet fra Norge være uproblematisk. Disse er konkurransedyktige på lønn allerede i sine nåværende stillinger, og vil kunne fortsette i sine jobber på utenlands registrerte fartøy.

Et vesentlig moment som underslås er disse utenlandske sjøfolkenes betydning for norsk skipsfarts konkurransedyktighet og den stadige tilpasningen til internasjonal arbeidsdeling som også skjer i annet norsk næringsliv. Norsk skipsfart har kommet svært langt i å tilpasse seg denne virkeligheten, og bruker arbeidskraft som er konkurransedyktig på pris både om bord og i land. I internasjonal sammenheng er norsk kunnskapskapital lavt priset, mens arbeidsintensive operasjoner ikke er konkurransedyktige med norske arbeidstakere, og skipsfarten har derfor tatt i bruk internasjonal arbeidskraft til sjøs.

Der bruken av norske sjøfolk er utstrakt er i den kompetanseintensive delen av

skipfarten i NOR-registeret – særlig gjelder dette den delen av skipfarten som er knyttet til petroleumsutvinning. De gjenværende 12.000 norske sjøfolkene er sentrale for den virksomheten som foregår på land, og en således en forutsetning for at norsk praktisk kompetanse skal vedlikeholdes. Når en norsk sjømanns karriere på sjøen er over vil han gå over i landbasert maritim virksomhet i Norge. Det vil neppe hans kinesiske kollega. Kun en tredjedel av sjøfolkene som seiler på norsk eide skip er norske, og av hensyn til den landbaserte virksomheten bør det ikke bli færre.

Skulle norske rederiers utflytting bety at også gjenværende norske arbeidsplasser til sjøs vil forsvinne, vil det ut i fra bosettingsmønsteret være grunn til å anta at disse ikke vil finne nytt arbeid med tilsvarende lønnsnivå. Skipsfarten er slik sett godt tilpasset distriktene, og det vil derfor være betydelige omstillingskostnader knyttet til en nedskalering av antall sjøfolk. For å kunne måle gevinsten av en omdisponering av arbeidskårsressursene må derfor tapet av lønnsevne, eventuelt overgang til trygd, måles opp mot kostnadene knyttet til å opprettholde en stamme av norske sjøfolk. Rederiskatteutvalget burde ha bidratt med ytterligere innsikt ved å foreta dette regnestykket.

Utvalgets flertall gjør heller ikke forsøk på en dypere redegjørelse for situasjonen til de 5.000 ansatte i arbeid på hovedkontorer for norsk eiet skipsfartsvirksomhet. Dette er høyt kvalifisert arbeidskraft, med en hel rekke egenskaper hvorav den internasjonale forretningsforståelsen og -erfaringen utpeker seg. Disse vil ikke nødvendigvis ha store problemer med å finne alternativt arbeid, men deres arbeidsplasser i skipsfart vil bli eksportert og vil forsvinne sammen med rederiene. Det er også viktig å være klar over at dette i stor grad er høykompetansearbeidsplasser i distriktene. Mange av rederihovedkontorene er plassert utenfor de store byene. Dette er arbeidsplasser som består av hovedkontorfunksjoner, har høyt kunnskapsinnhold, er godt betalt, finnes i en kapitalintensiv industri og som har et betydelig innslag av lavkost utenlandsk arbeidskraft. Det er overraskende at et utvalg nedsatt av norske myndigheter foreslår å legge ned hovedkontorarbeidsplasser og flytte disse ut av landet.

Etter Rederiforbundets syn har Utvalgets flertall ikke sannsynliggjort at tilbudet av arbeidskraft eller verdiskapingen knyttet til denne arbeidskraften vil øke særlig ved en avvikling av ordningene for skipsfart.

Det fremstår som om Rederiskatteutvalgets flertall oppfatter sysselsettingen i skipsfartsnæringen som relativt marginal. Rederiforbundet mener dette i seg selv bør lede til den naturlige konklusjon at en reallokering av arbeidskårsressurser fra skipsfart til andre næringer vil gi liten effekt for samfunnet for øvrig, og dermed ikke kan begrunne en reduksjon i skipsfartsaktivitetene. Dette blir også særlig tydelig når en også tar hensyn til politiske målsettinger om å opprettholde distriktsarbeidsplasser og levende lokalmiljøer utenom de store regionshovedstedene.