



26.02.2018

Virkninger av omregistrering av Kiel-fergene fra NOR til NIS

Rapport 7-2018

Rapport nr. 7-2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-93320-98-2

Oppdragsgiver: Norsk Sjømannsforbund

Forsidefoto: Roy Solstad

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 26. februar 2018

Forfattere: Rolf Røtnes, Bjørn Gran,
Jørgen Steen

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Norsk Sjømannsforbund. I denne rapporten analyserer vi de samfunnsmessige virkningene av å omregistrere Kiel-fergen til Color Line fra norsk ordinært skipsregister (NOR) til norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Vi der på mulige virkninger for rederiet, de ansatte og for offentlige budsjetter.

Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Ronny Øksnes og Stian Grøthe. Vi takker for et spennende oppdrag og et godt samarbeid underveis.

Oslo, 26.02.2018

Bjørn Gran
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Norske myndigheter har en strategi om å opprettholde Norges posisjon som en ledende sjøfartsnasjon med en stor norsk flåte. Som et ledd i dette satte Nærings- og fiskeridepartementet i 2014 ned et fartsområdeutvalg. Mandatet til utvalget var blant annet å vurdere hvilke konsekvenser en eventuell oppmykning av fartsområdebegrensningene vil få, samt en vurdering av innretningen på nettolønnsordningen.

Et av forslagene fra dette utvalget er å myke opp i fartsområdebegrensningen for passasjerskip registrert i norsk internasjonalt skipsregister (NIS) som betjener utenriksruter mellom norsk og utenlandsk havn. Forslaget åpner for at skip som betjener lengre fergeruter, med overnatting, kan registreres i NIS i stedet for i norsk ordinært skipsregister (NOR). Hovedforskjellen mellom de to registerne er at NIS åpner for å ansette utenlandske arbeidere på lønns- og arbeidsvilkår fra deres hjemland, NOR på sin side stiller krav til norske vilkår for de ansatte.

Color Line er i dag det eneste rederiet i utenriks passasjerfart mellom norsk og utenlandsk havn som seiler under norsk flagg, med skipene registrert i NOR, og det er bare Kiel-fergene til selskapet som det åpnes opp for omregistrering av. Fjord Line og DFDS som betjener konkurrerende ruter i de skandinaviske farvannene har sine skip registrert i dansk internasjonalt skipsregister (DIS). I tillegg er Stena Line, som seiler mellom Oslo og Fredrikshavn, registrert i Sverige.

1.1 Virkninger av omregistrering

I denne rapporten har vi analysert de samfunnsmessige virkningene for de ulike samfunnsaktørene som blir berørt av en eventuell omregistrering av deler av Color Lines skipsflåte. Dette omfatter en vurdering av rederienes tilpasning, samt utslaget omregistreringen får for de

ansatte på skipene og hvordan dette videre virker inn på offentlige inntekter og utgifter.

I nullalternativet forutsetter vi en videreføring av dagens situasjon, med gjeldende lover og regler. I alternativ 1 forutsetter vi en omregistrering av Color Lines Kiel-ferger (Color Magic og Color Fantasy) til NIS, mens den resterende flåten forblir registrert i NOR.

Få insentiver til endret organisasjonsstruktur

Sammenlignet med nullalternativet er det ikke ventet at omregistrering til NIS vil ha konsekvenser for den overordnede organisasjonen av konsernet. Registrering i NIS krever at skipene hovedsakelig administreres og driftes fra Norge, som er tilsvarende hvordan Color Line er organisert i dag.

En åpning for registrering av passasjerskip i NIS kan i teorien også lokke konkurrerende rederier til eksempelvis å omregistrere fra DIS til NIS. Det er imidlertid få av dagens faste ruter som vil kvalifisere til NIS (pga. fartsområdebegrensningen), og en eventuell omregistrering fra DIS vil også kreve en større omorganisering av selskapene.

En annen mulig virkning av en oppmykning av fartsområdebegrensningen i NIS, er at de andre skandinaviske landene vil liberalisere egne registre for å møte konkurransen fra passasjerskip registrert i NIS. Vi har imidlertid ikke vurdert sannsynligheten for dette og eventuelle videre konsekvenser.

Utskifting av deler av mannskapene

Med begrensede organisatoriske endringer for rederiet er det i hovedsak de ansatte om bord på de to Kiel-fergene som blir påvirket av de endrede fartsområdebegrensningene i alternativ 1.

I NIS står rederiene i stor grad fritt til å velge hvor de ønsker å rekruttere arbeidskraft fra, så lenge de oppfyller sikkerhetskravene til stillingene. NIS-loven krever at alle ansattforhold skal dekkes av

tariffavtaler, men åpner for at avtaler kan inngås med lokale lønns- og arbeidsvilkår med arbeidstakerorganisasjoner fra den ansattes hjemland.

Tariffavtaler fra lavkostland kan potensielt gi lavere driftskostnader for Color Line. Skipet og mannskapet må imidlertid oppfylle kravene for sikker operasjon av skipet. Lovverket stiller flere faglige og språklige kvalifikasjonskrav til de ansatte. Det er Sjøfartsdirektoratet som fastsetter stillingsbetegnelser og kvalifikasjonskrav for å ivareta sikkerheten, for hvert enkelt skip og personene om bord.

Lavere offentlige overføringer

Med omregistrering av Kiel-fergene til NIS er det flere faktorer som virker inn på myndighetenes inntekter og utgifter, blant annet endringer i refusjonsordningen til sysselsetting av sjøfolk og omstillingskostnader for sjøfolk som har mistet jobben.

Sammenlignet med nettølønnsordningen i NOR vil omregistrering av Kiel-fergene til NIS medføre reduserte statlige subsidier til drift av skipene. Dette følger av at utskiftingen av deler av mannskapet til utenlandske arbeidere vil medføre at færre er kvalifisert til å delta i refusjonsordningen. Hvor stor effekten på utgiftene knyttet til refusjonsordningen blir på offentlige budsjetter vil avhenge av hvor de utenlandske ansatte er skattepliktige og hvordan lønnsutviklingen generelt blir om bord på skipene.

Om en del av de norske ansatte ved skipene mister jobben vil det medføre en del omstillingskostnader for det offentlige. Utslagene på de offentlige budsjettene vil i stor grad avhenge av hvor vanskelig det er for sjøfolkene å finne nytt arbeid. En del vil finne nye jobber innen relativt kort tid, mens andre har større vanskeligheter og blir langtidsledige. I tillegg er det sannsynlig at en mindre gruppe aldri finner nytt arbeid, og dermed faller utenfor arbeidsmarkedet på lengre sikt.

Verdsetting av samfunnsmessige virkninger

De samfunnsmessige virkningene kan overordnet deles inn i fire¹:

- **Verdiskapingstap.** Produksjonen i Color Line er uberørt, men den samlede inntekten i norsk økonomi går ned ved at norske ansatte blir byttet ut med utenlandsk arbeidskraft med bosted i utlandet. Inntektsnedgangen tilsvarer den delen av Color Lines verdiskaping som tidligere gikk til de norske ansatte gjennom lønn².
- **Økt overskudd i CL eller reduserte priser.** Muligheten til omregistrering av skipene til NIS vil gi lavere lønnskostnader for Color Line. Dette vil igjen åpne for to muligheter. Rederiet kan redusere prisene eller de kan holde prisene faste og dermed øke sitt overskudd. Reduseres prisene vil norske og utenlandske kunder få et noe høyere konsumentoverskudd. Øker overskuddet tilfaller gevinsten rederiets eiere.

¹ Vi legger til grunn at den samlede produksjonen i fastlandsøkonomien er upåvirket av en eventuell omregistrering. Dette innebærer en antakelse om at det samlede antallet i økonomien som enten blir arbeidsledige eller som går ut av arbeidsstyrken, vil øke proporsjonalt med antallet som blir omstilt på Color Line.

² Virkningene av redusert nasjonal inntekt som følge av utskifting av norske sjøfolk med utenlandske, kan sammenlignes med virkninger av en reduksjon i landets eksportinntekter. Virkninger av et fall i eksportinntekt uten andre endringer vil være noe større enn fallet i eksportinntektene alene tilsier. Det følger av at både landets samlede konsum, import og

skattebetalinger avhenger av samlet inntekt. Når vi tar hensyn til alle slike forhold vil de samlede inntektsvirkningene for Norge av et fall i landets eksportinntekter bli noe høyere enn det opprinnelige fallet i eksportinntektene. Det er mulig å vise formelt at et gitt fall i eksportinntekter for et land gir større inntektsfall for landet enn hva eksportinntektsfallet alene tilsier. I sum betyr dette at vi i våre beregninger undervurderer noe det fulle samfunnsøkonomiske tapet av at norske sjøfolk på Color Line blir erstattet med utenlandske sjøfolk.

- **Endrete offentlige overføringer:** De offentlige budsjettene vil i hovedsak bli påvirket på to måter. På den ene siden vil de offentlige overføringene over refusjonsordningen reduseres, noe som isolert sett vil redusere statens utgifter. På den andre siden vil ansatte som blir arbeidsløse (eller andre som ikke får jobber de Color Line ansatte får) påføre det offentlige utgifter til arbeidsledighetstrygd og andre overføringer.
- **Andre samfunnsmessige virkninger for den enkelte og pårørende:** I tillegg til de rene økonomiske forholdene vil en nedbemanningsprosess berøre samfunnet gjennom at humankapital forvitrer, den enkelte gjennom potensielle fysiske og psykiske helseproblemer, samt pårørende som blir berørt av at et familiemedlem mister jobben.

Det er først og fremst verdiskapingstapet som følger av inntektstapet til de norske ansatte som blir oppsagt i Color Line som drar ned den samfunnsøkonomiske nytten. Dette blir moderert noe av at lønnskostnadene til rederiet blir redusert som igjen vil gi enten økt overskudd i rederiet eller økt konsumentoverskudd dersom prisene reduseres. Samtidig vil omregistrering til NIS gi lavere skattefinansieringskostnad knyttet til de offentlige overføringer gjennom nettolønnsordningen.

På den andre siden vil en nedbemanningsprosess berøre samfunnet gjennom at humankapital forvitrer, den enkelte gjennom potensielle fysiske og psykiske helseproblemer, samt pårørende som blir berørt av at et familiemedlem mister jobben.

Begge de ikke-prissatte virkningene trekker ned den samfunnsøkonomiske lønnsomheten sammenlignet med nullalternativet.

Samfunnsøkonomisk ulønnsomt

Vi har beregnet at de prissatte virkningene gir en netto negativ nåverdi på 399 millioner kroner over analyseperioden ved omregistrering til NIS.

Tabell 0

Oppsummering av de samfunnsøkonomiske virkningene

Prissatte virkninger	Alternativ 1 Omregistrering til NIS
Verdiskapingstap ved redusert sysselsetting	- 2 975
Økt overskudd i rederiet eller reduserte priser	1 503
Reduserte offentlige overføringer via tilskuddsordning	1 073
Samlede prissatte virkninger	- 399
Ikke prissatte virkninger	Alternativ 1 Omregistrering til NIS
Tapt humankapital	--
Fysiske og psykiske helseproblemer	--

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Innhold

Forord	IV
Sammendrag	5
1.1 Virkninger av omregistrering	5
2 Innledning	10
3 Norsk sjøfart og regelverk i skipsregistrene	12
3.1 NOR-registeret	12
3.2 Norsk internasjonalt skipsregister (NIS)	13
3.2.1 Forslag til endrede rammebetingelser for NIS passasjerskip i utenriksfart	15
4 Samfunnsmessig virkningsanalyse og alternativene for omregistrering	17
4.1 Metode: Forenklet samfunnsøkonomisk analyse	17
4.2 Color Line i dag	18
4.3 Forutsetninger til grunn for alternativene	20
4.4 Nullalternativet: Videreføring av dagens situasjon	20
4.5 Alternativ 1: Endret fartsområdebegrensning og refusjonsordning for sjøfolk i NIS	20
5 Samfunnsmessige virkninger av omregistrering	21
5.1 Virkninger for rederiet – Få incentiver til endret organisasjonsstruktur	21
5.2 Virkninger for de ansatte, på land og til sjøs	21
5.3 Virkninger for offentlige budsjetter	24
6 Verdsetting av virkninger	25
6.1 Påvirkninger på arbeidsmarkedet	25
6.2 Endring i sysselsetting og verdiskaping	28
6.3 Påvirkning på offentlige budsjetter	31
6.4 Andre samfunnsmessige virkninger	32
6.5 Sammenstilling av resultater	33
6.6 Følsomhetsberegning	34
7 Følgevirkninger av fartsområdebegrensningsendringen	35
8 Referanser	36
Vedlegg – Virkninger på offentlige budsjetter	37

2 Innledning

Norske myndigheter har en strategi med å opprettholde Norges posisjon som en ledende sjøfartsnasjon med en stor norsk flåte (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015). Den norskkontrollerte flåten var i 2016 verdens sjette største målt i flåteverdi³ og sjøfart med gods og passasjerer sysselsatte i underkant av 20 000 personer i Norge. For å opprettholde Norges posisjon som en sjøfartsnasjon er det behov for konkurransedyktige rammevilkår for skip registrert i norske skipsregistre, sammenlignet med skip i utenlandske registre.

I farvannene mellom de skandinaviske landene konkurrerer flere rederier fra Norge, Sverige og Danmark om rutetrafikken med passasjer- og godsfrakt. Color Line er i dag det eneste rederiet i utenriks passasjerfart mellom norsk og utenlandsk havn som seiler under norsk flagg, med skipene registrert i norsk ordinært skipsregister (NOR). Fjord Line og DFDS som betjener konkurrerende ruter i de skandinaviske farvannene har sine skip registrert i dansk internasjonalt skipsregister (DIS). I tillegg er Stena Line, som seiler mellom Oslo og Fredrikshavn, registrert i Sverige.

En utfordring i konkurransesituasjonen for Color Line er at norske lønns- og arbeidsvilkår generelt er bedre enn i de andre nordiske landene. For å utjevne konkurransevilkårene har rederiet imidlertid tilgang til en nettolønnsordning for sjøfolk, samt særregler for kasino og tax-free butikker om bord på skipene.

Tross at norske rederier har tilgang til en rekke støtteordninger for drift av sine skip er det uenighet om de norske skipsregistrene gir konkurransevilkår som er likeverdige med utenlandske registre.

Nærings- og fiskeridepartementet (2014) har på bakgrunn av dette laget et utkast til oppmyking av fartsområdebegrensningen for passasjerskip registrert i norsk internasjonalt skipsregister (NIS) som betjener utenriksruter mellom norsk og utenlandsk havn. Forslaget åpner for at skip som betjener lengre fergeruter, med overnatting, kan registreres i NIS i stedet for i NOR. Hovedforskjellen mellom de to alternativene er at NIS åpner for å ansette utenlandske arbeidere på lønns- og arbeidsvilkår fra deres hjemland, NOR på sin side stiller krav til norske vilkår for de ansatte.

Et annet perspektiv på Norges posisjon som en ledende sjøfartsnasjon er den maritime kompetansen i Norge. For fortsatt å være ledende er det viktig å holde på og utvikle eksisterende kompetanse, i tillegg til å rekruttere nye sjøfolk. Et viktig argument for å opprettholde en stor norsk skipsflåte med norsk flagg er for eksempel at Color Line bidrar til rekruttering og maritim kompetansebygging gjennom å være Norges nest største maritime opplæringsbedrift.⁴ For å sikre at den maritime kompetansen opprettholdes i Norge selv med omregistrering av skip fra NOR til NIS er det foreslått at den nye fartsområdebegrensningen kombineres med en egen refusjonsordning for sikkerhetsmannskap og opplæringsstillinger om bord på NIS passasjerskip i utenriksfart.

I denne rapporten vil vi analysere de samfunnsmessige virkningene av å omregistrere deler av Color Lines skipsflåte til NIS. Nullalternativet forutsetter en videreføring av dagens situasjon, med gjeldende lover og regler. I alternativ 1 omregistreres Color Lines Kiel-ferger til

³ Tall fra Norges rederiforbund.

⁴ Tall fra Color Lines årsrapport for 2016. I 2016 hadde Color Line ansatt nærmere 100 lærlinger.

NIS, mens den resterende flåten forblir registrert i NOR.

I kapittel 3 av rapporten kartlegger vi hvilke lover og regler som gjelder når skip er registrert i NOR og NIS. I Kapittel 4 beskriver vi dagens situasjon for Color Line, som danner grunnlaget for nullalternativet, samt forutsetningene for omregistrering til NIS (alternativ 1).

I kapittel 5 beskriver vi de samfunnsmessige virkningene for de ulike samfunnsaktørene som blir berørt av en eventuell omregistrering.

Dette omfatter en vurdering av rederienes tilpasning, samt utslaget omregistreringen får for de ansatte på skipene og hvordan dette videre virker inn på de offentlige inntekter og utgifter. I kapittel 6 tallfester vi virkningene eller vurderer de kvalitativt etter pluss-minus metoden.

I Kapittel 7 vurderer vi mulige følgevirkninger av å åpne for at passasjerskip i utenriksfart i de skandinaviske farvannene kan registreres i NIS.

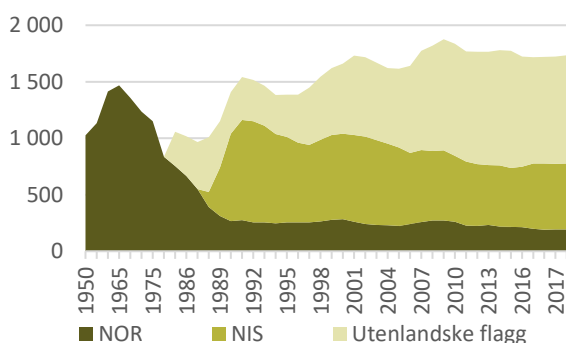
3 Norsk sjøfart og regelverk i skipsregistrene

Norge opprettet i 1987 et eget internasjonalt skipsregister (NIS). I motsetning til i NOR tillot NIS at skip som utelukkende gikk mellom utenlandske havner kunne registreres som norske, selv om bemanning var utenlandsk og ansettelsesforholdene var bestemt av landene de kom fra.

Selv om antallet norsk kontrollerte skip hadde sunket betydelig i kjølvannet av skipsfartskrisene på 1970- og 80-tallet kontrollerte norske rederier en betydelig andel av den internasjonale skipsfarten.⁵

Formålet og begrunnelsen for etableringen av NIS var å opprettholde Norges posisjon som en skipsfartsnasjon ved å gi rederiene et konkurransedyktig norsk registreringsalternativ. Målet var ikke bare å beholde skipene i norsk skipsfart, men også å beholde kompetanse og sysselsetting i det maritime næringslivet i Norge. Forut for etableringen av NIS hadde den norskkontrollerte utenriksflåten blitt redusert med nesten 30 prosent av skipene og 40 prosent av årsverkene i årene 1970-1987.

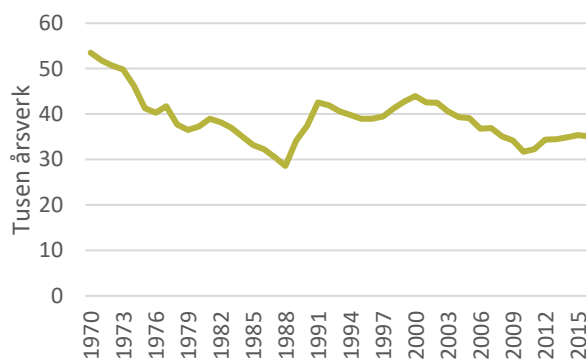
Figur 3.1 Antall norskkontrollerte skip i utenriksflåten, 1950-2017



Kilde: Norsk Rederiforbund

⁵ Norges Rederiforbund avgrensner norskkontrollerte skip til skip som er: (1) Registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR); (2) Registrert i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS); (3) Skip under utenlandsk flagg

Figur 3.2 Antall årsverk i utenriks sjøfartsnæring, 1970-2016



Kilde: Nasjonalregnskapet, Statistisk sentralbyrå.

I dag registreres utenriksflåten hovedsakelig på tre måter. Ved inngangen til 2017 seilte omtrent 55 prosent av den norskkontrollerte utenriksflåten under utenlandsk flagg. De resterende skipene er registrert i enten Norsk ordinært skipsregister (NOR) eller Norsk internasjonalt skipsregister (NIS).

Hvor et skip er registrert legger blant annet føringer for lønns- og arbeidsvilkår, fartsområdebegrensning og tilgangen til refusjonsordningen for sysselsetting av arbeidstakere til sjøs.

Denne analysen omhandler registreringsregelverket for passasjerskip i utenriksfart. I dette kapittelet beskriver vi de vilkårene passasjerskipene i utenriksfart vil stå ovenfor når de er registrert i henholdsvis NOR og NIS.

3.1 NOR-registeret

Norsk ordinært skipsregister (NOR) har ingen fartsområde restriksjoner for skipenes aktivitet. NOR-registeret har imidlertid krav til lønns-,

tilhørende norskkontrollerte rederier, etter definisjon med 50 prosent eller mer, som seiler i utenriksfart.

bemannings- og arbeidsvilkår som gjør konkurransesituasjonen i internasjonale farvann vanskelig. NOR er derfor i realiteten først og fremst forbeholdt skip med aktivitet i det skandinaviske markedet.

Norsk eierskap og drift

For skip i NOR-registeret er det krav om at eieren av skipet må være en person eller selskap fra Norge eller som omfattes av EØS-avtalen. Hvis eieren er bosatt i et land tilknyttet EØS-avtalen kreves det at skipet inngår som ledd i en økonomisk virksomhet som er etablert i Norge, og at skipet drives fra Norge.

NOR-registeret stiller også ytterligere krav til bemanningen om bord. Kapteinen må være norsk eller EØS-borger og ha arbeidstillatelse for å kunne jobbe i Norge.

Norske lønns- og arbeidsforhold

Hovedregelen er at norske lønns- og arbeidsvilkår følges for de ansatte på skip i NOR-registeret. Vilkårene bygger på hovedavtalen mellom Norges Rederiforbund og Landsorganisasjonen i Norge (LO) / Norsk Sjømannsforbund (NSF) for besetning på passasjerskip i ferge- og lokalfart.

På alle norske skip er det krav til at sjøfolkene skal kunne kommunisere godt på skipets arbeidsspråk, som fritt kan fastsettes av rederiet. I tillegg må sjøfolk som skal rettlede passasjerer på passasjerskip som går i rutefart til en norsk havn beherske et skandinavisk språk og engelsk.

Nettolønnsordningen for sysselsetting av sjøfolk

For å sikre rekrutteringen av norske sjøfolk og opprettholdelse av maritim kompetanse på norske skip ble det i 1996 innført en egen refusjonsordning for sysselsetting av sjøfolk. Ordningen er revidert

flere ganger og er i form av en nettolønnsordning. Ordningen innebærer at rederiene refunderes innbetalingen av skattetrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for sine refusjonsberettigede ansatte.⁶

For å kvalifisere til ordningen må organisasjonen og skipene oppfylle en rekke krav. Lønns- og arbeidsvilkårene for arbeidstakerne må være dekket av tariffavtale med sjømannsorganisasjonene og være skattepliktige til Norge. Organisasjonen som søker refusjon må ha arbeidsgivernummer i Pensjonstrygden for sjømenn. For å sikre rekruttering er det i tillegg krav om minimum 2 opplæringsstillinger i snitt per skip organisasjonen søker støtte for.

Nettolønnsordningen bidrar også til å finansiere kompetansefremmende tiltak i sektoren ved at et månedlig beløp av de tildelte refusjonsmidlene overføres til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse (SNMK). SNMK bruker midlene blant annet til prosjekter og aktiviteter som fremmer rekrutteringen og interessen for sjøfartsyrkene og finansiering av opplæringsstillinger.

Resultatet av nettolønnsordningen er at norsk arbeidskraft blir mer konkurransedyktig mot utenlandskarbeidskraft med lavere lønninger. Rederiene har i realiteten kun lønnskostnader tilsvarende netto utbetalt lønn for de refusjonsberettigede arbeidstakerne.

3.2 Norsk internasjonalt skipsregister (NIS)

Da Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) ble opprettet i 1987 var fokuset å legge til rette for at rederier med tilknytning til Norge skulle få

⁶ §6 i forskrift om sysselsetting av arbeidstakere til sjøs.

konkurransedyktige vilkår på det internasjonale skipsfartsmarkedet.

Ingen krav til eierskapsnasjonalitet, men skipene driftes fra Norge

Det er ingen krav om at eieren av et skip i NIS må være en person eller selskap fra Norge eller EØS-land. Dersom skipet eies av en utenlandsk person eller selskap kreves det en fullmektig representant for eieren for å kvalifisere til registrering i NIS. Havrettskonvensjonen krever at det er en reell tilknytning mellom flaggstaten og skipet, men flaggstat kan selv bestemme hvilke krav som skal stilles.

Dersom et skip er eiet av en norsk person eller selskap er tilknytningskravet til flaggstaten tilfredsstillt. Hvis eier forstås som utenlandsk kreves det utover representanter for eieren at skip i NIS må driftes av norsk rederi med hovedkontor i Norge.

For mannskapet er hovedregelen at kapteinen skal være norsk- eller EØS-borger, det er imidlertid mange skip som benytter seg av muligheten til å søke dispensasjon fra kravet.

Mannskap på lokale lønns- og arbeidsvilkår

En av grunnene til at NIS-registeret gir bedre konkurranseevne mot utlandet er at det åpnes for å ansette utenlandske sjøfolk på deres lokale lønnsvilkår. NIS-loven krever at lønns- og arbeidsforhold på skipene fastsettes i tariffavtaler for arbeid om bord på skip i NIS-registeret. Norske fagforeninger har rett til å delta i alle forhandlinger om tariffavtaler, men avtalene kan inngås med både norske og utenlandske fagforeninger. Ved overenskomster med utenlandske fagforeninger åpnes det for å inngå avtale om dårligere lønnsvilkår enn de norske overenskomstene. Det er

ingen generell minstelønn i Norge, og avtalene med utenlandske fagforeninger er derfor ikke bundet av noen nedre grense i lønnsforhandlingene.

For personellet om bord på skipet er det krav om at alle skal kunne kommunisere på skipets arbeidsspråk, som fritt bestemmes av rederiet. I tillegg må sjøfolk som i nødsituasjoner skal rettleder passasjerer på passasjerskip som går i rutefart til norsk havn minimum beherske engelsk og et skandinavisk språk.

Fartsområdebegrensning mot Norge

For å hindre at NIS undergraver norske tariffbestemmelser i skip som regelmessig anløper Norge, er det innført fartsområdebegrensninger for skipstrafikken i NIS-registeret.

I lov om norsk internasjonalt skipsregister tillates ikke skip registrert i NIS å frakte passasjerer i fast rute mellom nordiske land⁷. Det tillates heller ikke å gå i fast rute med passasjerer mellom norsk havn og annen utenlandsk havn.

Særbestemmelser for cruiseskip tillater frakt av passasjerer til norske havner dersom billetten inkluderer anløp av minst to utenlandske havner.

Begrenset refusjonsordning for NIS passasjerskip i utenriksfart

Per dags dato (26.02.2018) må NIS passasjerskip i utenriksfart søke refusjon i modellen *Tilskudd for skip i NIS*⁸. For ordinært ansatte er ordningen begrenset til 26 prosent av innbetalt norsk forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per refusjonsberettiget ansatt. For ansatte i opplæringsstillinger er det ingen beløpsgrense og refusjonen er større for visse opplæringsstillinger. Det er stegvise krav fastsatt

⁸ Se forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 13.

etter måltall (1:4) mellom opplæringsstillinger og andre refusjonsberettigede ansatte for å kvalifisere til ordningen. Krav til opplæringsstilling nummer 2 inntreer ved 5 refusjonsberettigede ansatte⁹.

3.2.1 Forslag til endrede rammebetingelser for NIS passasjerskip i utenriksfart

Regjeringen foreslår å gjøre to store endringer i NIS-regelverket. Det uttalte formålet er i større grad å åpne for passasjerfergefart under norsk flagg i de skandinaviske farvannene.

Ett tiltak er å endre fartsområdebegrensningene, slik at også passasjerskip registrert i NIS kan frakte passasjerer mellom de nordiske landene, og mellom norske havner og andre utenlandske havner.

Det er i tillegg gjort klar for innføring av en egen refusjonsordning for NIS passasjerskip i utenriksfart. Den særskilte refusjonsordningen vil tre i kraft samtidig som endringen i fartsområdebegrensningen i NIS åpner for registrering av utenriksferger i fast rute mellom norsk og utenlandsk havn i NIS.

Åpne for lange faste ruter mellom norsk og utenlandsk havn

I Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev av 18.01.2017 er det foreslått ny forskrift om NIS-lovens paragraf om fartsområde for passasjerskip i fast rute. Utkastet lyder:

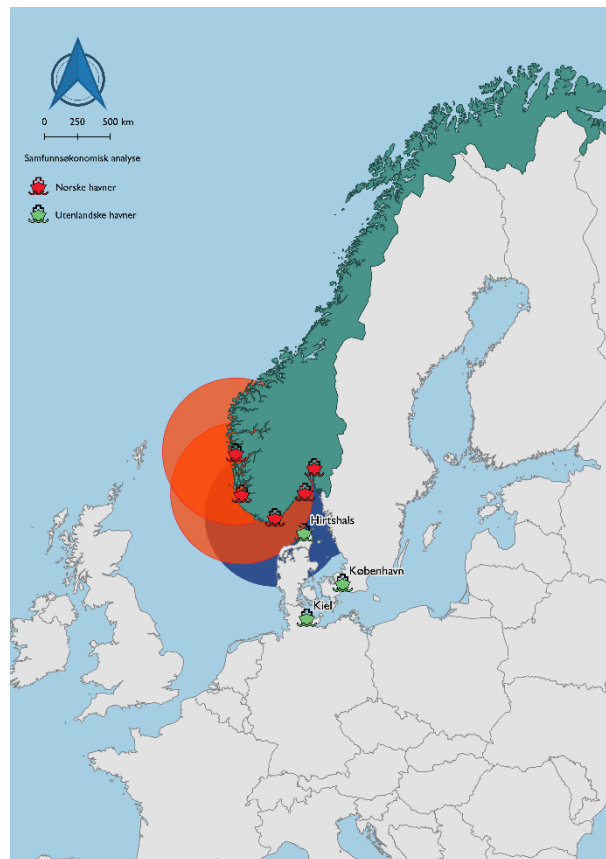
Skip registrert i norsk internasjonalt skipsregister tillates å føre passasjerer i fast rute mellom norsk havn og utenlandsk havn når

- a) det tilbys overnatting, og
- b) rutens distanse er over 175 nautiske mil.

Rutens distanse regnes fra siste anløpssted ved norsk havn til første anløpssted ved utenlandsk havn, og

tilsvarende fra siste anløpssted ved utenlandsk havn til første anløpssted ved norsk havn.

Figur 3.3 Fartsområdebegrensning i NIS med ny forskrift



Det oransje området er innenfor en distanse på 175 nautiske mil med utgangspunkt i Bergen og Stavanger. Det blå området er innenfor en distanse på 175 nautiske mil med utgangspunkt i Oslo, Larvik og Kristiansand.¹⁰

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse.

Paragrafen vil da åpne for at passasjerskip i fast rute mellom Oslo og Kiel/København, samt Stavanger/Bergen og Hirtshals vil kunne seile under norsk flagg gjennom NIS.

Av dagens fergeruter som vil dekkes av fartsområdeendringen er det kun Color Line sine Kiel-ferger som er registrert i NOR. Skipene som

som i dag seiler mellom Oslo og Kiel/København, samt Stavanger/Bergen og Hirtshals kan betjenes av skip registrert i NIS.

⁹ Se forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 5.

¹⁰ Fartsområdebegrensningen på 175 nautiske mil mellom siste utenlandske og første norske anløpshavn åpner for at eksisterende ruter

betjener strekningen Stavanger/Bergen-Hirtshals er registrert under dansk flagg. Departementet venter at innføringen av endret fartsområdebegrensning vil føre til omregistrering av Color Lines Kiel-ferger fra NOR til NIS, men det forventes ikke at ferger flagges inn fra utenlandske registre til NIS som følge av endringen.

Beløpsbegrenset refusjonsordning for sikkerhetsmannskap og opplæringsstillinger

Paragraf 14 i forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs legger til rette for en egen refusjonsordning for NIS passasjerskip i utenriksfart. Paragrafen venter imidlertid på et vedtak fra Nærings- og fiskeridepartementet før den trer i kraft. Bestemmelsen er tenkt å tre i kraft samtidig som en eventuell endring i fartsområdebegrensningen i NIS vedtas.

Kun refusjonsberettigede arbeidstakere som inngår i skipets sikkerhetsbemanning og opplæringsstillinger ved skipet er dekket av ordningen.

Refusjonen er begrenset til 212 000 av årlig innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift per refusjonsberettiget ansatt. Dette skiller seg fra dagens generelle refusjonsordning i NIS, som kun gir refusjon av 26 prosent av innbetalt forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.

For å kvalifisere til ordningen stilles det krav om minimum 2 opplæringsstillinger i snitt, per skip eier søker refusjon for.

Tabell 3.1 Oversikt over lover og regler knyttet til de tre skipsregistrene

Register	NOR	NIS
Fartsområdebegrensning	Ingen begrensning.	<i>Gjelder i dag:</i> Tillater ikke ruteaktivitet mellom norske havner, eller mellom norsk og utenlandsk havn.
Krav til eiers nasjonalitet og drift av skip	Eier må være person eller selskap fra Norge eller land knyttet til EØS-avtalen. Skipet må administreres og driftes fra Norge.	Ingen krav til eiers nasjonalitet. Kreves kun en fullmektig representant for eier i Norge. En vesentlig del av den tekniske eller kommersielle driften av skipet må skje fra Norge. <i>Foreslått endring:</i> Tillate fast ruteaktivitet mellom norsk og utenlandsk havn når det er mer enn 175 nautiske mil mellom norsk og utenlandsk havn og det tilbys overnatting på seilassen.
Lønns- og arbeidsforhold	Norske lønns- og arbeidsvilkår.	Personer kan ansettes med avtale om lokale lønns- og arbeidsforhold fra deres hjemland.
Refusjonsordninger	Nettolønnsordning for ansatte som er skattepliktige til Norge. Ingen beløpsbegrensning.	<i>Gjelder i dag:</i> Generell refusjonsordning for skip i NIS, begrenset til 26 prosent av forskuddstrekk av skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Spesielle regler for og krav til opplæringsstillinger. <i>Foreslått endring:</i> Forskrift for innføring av refusjonsordning for sikkerhetsbemanning og opplæringsstillinger ligger imidlertid klar til implementering. Beløpsbegrenset til 212 000 kroner per år per ansatt.

4 Samfunnsmessig virkningsanalyse og alternativene for omregistrering

En oppmykning av bestemmelsene i NIS-registeret kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet. Det kan påvirke hvordan rederiene tilpasser seg, og kan ha konsekvenser for ansatte og det offentlige. For å få oversikt over alle konsekvensene som oppstår i forbindelse med dette, har vi gjennomført en analyse av de samfunnsmessige virkningene.

En analyse av de samfunnsmessige virkningene er en nyttig metode for å identifisere og synliggjøre virkninger og konsekvenser av hvordan en endring (herunder en oppmykning i NIS-registeret) påvirker ulike grupper i samfunnet.

Samfunnsøkonomiske analyser benyttes ofte for å vurdere bruken av de offentliges knappe ressurser og for å vurdere hvordan ulike tiltak slår ut i resten av samfunnet.

Det er ofte utfordrende å identifisere og kvantifisere alle virkninger. For å sikre at ulike analyser kan sammenlignes er det utviklet en felles metodikk for slike analyser¹¹. Dermed gir metodeverket godt rammeverk for på en systematisk måte å kartlegge, sammenligne og vurdere virkninger som oppstår ved ulike prosjekter og politiske valgalternativer.

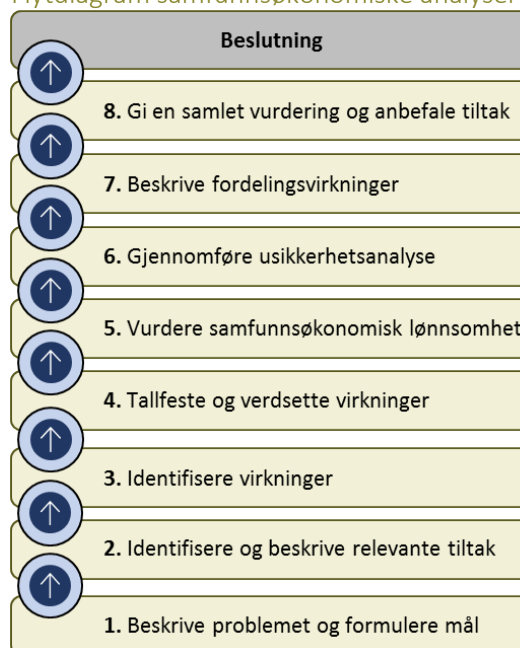
4.1 Metode: Forenklet samfunnsøkonomisk analyse

Generelt skal en samfunnsøkonomisk analyse gjennomføres som en stegvis prosess som typisk består av 8 ulike trinn (jf. Figur 4.1). I praksis vil analysen være en dynamisk prosess hvor man går fram og tilbake mellom de ulike gjøremålene ettersom man tilegner seg mer kunnskap.

¹¹ Finansdepartementet (2014) og Direktoratet for økonomistyring (2014) DFØ beskriver den generelle metoden for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser.

En systematisk framgangsmåte sikrer at alle sider ved endringen fanges opp og at man ikke utelater berørte grupper eller virkninger av betydning.

Figur 4.1
Flytdiagram samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: DFØ (2014)

I dette prosjektet gjennomfører vi en forenklet samfunnsøkonomisk analyse, noe som innebærer at ambisjonsnivået er noe lavere innenfor hvert av elementene sammenlignet med en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse.

Hovedskillet mellom en forenklet analyse og en full samfunnsøkonomisk analyse er i hvilken grad man tallfester og verdsetter virkningene. I en forenklet analyse tallfestes og verdsettes virkninger i kroner når informasjonen er lett tilgjengelig, mens de vurderes kvalitativt i de fleste andre tilfeller.

For å vurdere virkningene kvalitativt på en systematisk måte vil vi benytte den såkalte «pluss-minusmetoden». Dette er en velegnet metode til denne type analyser og anbefales i DFØ (2014).

Det er tre viktige begreper i denne metoden: betydning, omfang og konsekvens. Først vurderes hvilken betydning det området som blir berørt av tiltaket har for grupper av samfunnet og for samfunnet som helhet.

Deretter vurderes i hvilken grad de ulike tiltakene påvirker dette området sammenlignet med sammenligningsalternativet (omfang).

Med utgangspunkt i vurderingene for betydning og omfang etableres en konsekvensmatrise hvor man avleder konsekvensen av tiltaket relativt til sammenligningsalternativet.

Tabellen under viser en konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger.

Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Betydning Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+/+	++/+++	+++/++++
Middels positivt	0/+	++	++/+++
Lite positivt	0	0/+	+/+
Intet	o	o	o
Lite negativt	o	o/-	-/-
Middels negativt	o/-	--	--/---
Stort negativt	-/-	--/---	---/----

Videre i dette kapitlet beskriver vi hvordan Color Line opererer i dag, og hvilke rettigheter og forpliktelser som gjelder under dagens lovverk. Dette legger grunnlaget for nullalternativet i analysen. Videre i avsnitt 4.5 beskriver vi

forutsetningene for alternativet vi vil analysere i denne rapporten.

4.2 Color Line i dag

Color Line er Norges største rederi i europeisk nærskipfart med seks skip på fire linjer mellom Norge, Sverige, Danmark og Tyskland. Selskapet transporterer årlig rundt 4 millioner passasjerer fra og til Norge, i tillegg til omtrent 900 000 personbiler og 175 000 trailere.

I dag er Color Line det eneste rederiet i internasjonal passasjer- og godstrafikk til og fra Norge som er registrert under norsk flagg og med norsk hovedkvarter.

Norske eiere og norsk hovedkontor

Color Line eies av morselskapet Color Group AS, som hadde et årsresultat på 426 millioner i 2016. Color Group AS er igjen heleid av det norske investeringsselskapet O.N. Sunde AS.

Ifølge årsrapporten til Color Line fra 2016 hadde selskapet om lag 2 283 årsverk, hvorav 536 årsverk på land og 1747 sjøansatte.

Color Lines hovedkontor ligger i Oslo, i tillegg er det etablert flere underavdelinger i Norge, Sverige, Danmark og Tyskland. Underavdelingene i Norge ligger i Kristiansand, Svinesund, Sandefjord og Larvik.

Nettolønnsordning og viktig maritim opplæringsbedrift

I Norge foreligger det tariffavtaler mellom Norges Rederiforbund og Landsorganisasjonen i Norge (LO) / Norsk Sjømannsforbund (NSF) som representerer de forskjellige arbeidstakergrupperingene om bord på skipene. På Color Lines skip er de ansatte dekket av tariffavtalene, og rederiet har dermed tilgang til nettolønnsordningen for sjøfolk.

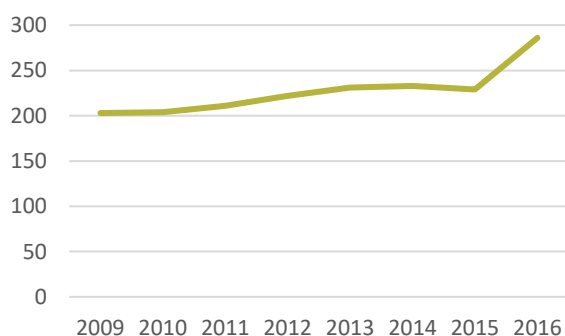
For Color Line utgjorde refusjon av inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for sjøfolk 286 millioner kroner i 2016, en økning på nesten 60 millioner sammenlignet med året før. Økningen kan sees i sammenheng med at beløpsgrensen for refusjonsordningen i NOR ble opphevet fra 1. mars 2016.

Konsernet er også Norges nest største maritime opplæringsbedrift med nærmere 100 lærlinger, fordelt på omtrent 60 lærlinger og kadetter på dekk og i underkant av 40 lærlinger i hoteldriften.

Gjennom nettolønnsordningen bidro Color Line med 9,6 millioner til Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse (SNMK) i 2016.

Figur 4.2 viser utviklingen i årlige midler Color Line har mottatt gjennom refusjonsordningen for sysselsatte til sjøs.

Figur 4.2 Årlig refusjon til Color Line gjennom nettolønnsordningen, 2009-2016 i millioner kroner



Kilde: Color Lines årsrapporter 2010-2016.

Spesialtillatelse for kasino og taxfree-ordning

Forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn åpner for at norske rederier kan tilby forskjellige lotterispill

som underholdning om bord, til forskjell fra praksis på land.

I Norge er det kun Color Lines seks skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn som reguleres av forskriften. Dette åpner for både spilleautomater og spillebord (Black Jack og rulett) på Kiel-fergene. Ordningen fungerer som en indirekte statsstøtte ved at skipene får merinntekter fra lotteriene og at de kan tilby underholdning som ikke er tilgjengelig andre steder i landet. Inntektene fra lotteriaktiviteten bidrar imidlertid også til samfunnet for øvrig, ved at en andel av gevinsten blir overført til forskjellige samfunnsnyttige formål. I 2015 spilte passasjerene på skipene for 412 millioner kroner¹², etter fratrukk av gevinstutbetalinger og administrative kostnader stod det igjen 16 millioner som ble fordelt på forskjellige formål innen idrett, kultur og helse.

En overenskomst fra 1968 mellom Norge, Sverige, Danmark og Finland regulerer hvilke avgiftsfrie varer fergeselskapene kan tilby på passasjerskip i fast rute mellom landene. For å få bedre kontroll og unngå handelsvridninger på innførselen av høyt beskattede varer fra passasjerfergetrafikken ble det bestemt at kun ruter lengre enn Risør-Lysekil kunne tilby avgiftsfritt alkoholsalg om bord. Det er imidlertid senere gitt dispensasjon fra regelen for ruten Sandefjord-Strømstad, med forutsetning om helårs rutetrafikk og at fergene kan frakte gods og kjøretøy i betydelig omfang. Color Line og Fjordline har i dag henholdsvis to og ett skip som dekkes av unntaket, og ordningen kan sees på som en indirekte statsstøtte til driften av fergerutene.

Regelen om at man må oppholde seg 24 timer i utlandet for lovlig innførsel av avgiftsfrie varer gjelder imidlertid fortsatt.

¹² Tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

4.3 Forutsetninger til grunn for alternativene

I vurderingen av konsekvensene av omregistrering av Color Lines skipsflåte vil det være en rekke utviklingstrekk i samfunnet som er felles for begge alternativene. Blant annet antar vi at den underliggende økonomiske utviklingen og lønnsveksten er lik i begge alternativene.

Spesifikt for analysen av Color Line legges det til grunn at det ikke investeres og settes inn nye skip i driften i løpet av analyseperioden, med unntak av plugin-hybridskipet som settes inn på strekningen Sandefjord-Strømstad i løpet av sommeren 2019. Skipet skal erstatte «Bohus» som betjener ruten i dag.

4.4 Nullalternativet: Videreføring av dagens situasjon

Nullalternativet legger grunnlaget for den videre analysen av samfunnsmessige virkninger knyttet til omregistrering av Color Lines ferger. Det forutsettes at konsernet beholder alle fergene registrert i NOR. Den samme administrative og driftsmessige strukturen opprettholdes ved at hovedkontoret forblir i Oslo og skipene hovedsakelig driftes fra Norge.

Videre forutsetter vi det at det ikke blir noen endringer i rammevilkårene for lønns- og arbeidsvilkårene om bord på skipene. Nettolønnsordningen opprettholdes uten tak på refusjonsbeløpet og de ansatte om bord dekkes av tariffavtaler med sjømannsorganisasjonene.

I nullalternativet videreføres også spesialtillatelsene tilknyttet taxfree-ordningen og lotterispill om bord på skipene som i dag.

4.5 Alternativ 1: Endret fartsområdebegrensning og refusjonsordning for sjøfolk i NIS

For å analysere de samfunnsmessige virkningene av en omregistrering fra NOR til NIS for Color Lines Kiel-ferger forutsetter vi i dette alternativet at reglementet og forslagene til utvidelser av reglementet beskrevet i avsnitt 3.2.1 blir innført.

Med regjeringens forslag om endrede fartsområdebegrensninger for NIS passasjerskip i utenriksfart åpnes det opp for at Color Line kan omregistrere de to Kiel-fergene (Color Magic og Color Fantasy) fra NOR til NIS.

Samtidig innebærer forslaget at det innføres en begrenset nettolønnsordning for skipene som omfattes av de endrede fartsområdebegrensningene.

I analysen av Alternativ 1 antar vi at forskriften om refusjonsordning for sikkerhetsbemanningen og opplæringsstillingene om bord på NIS passasjerskip i utenriksfart trer i kraft samtidig som fartsområdebegrensningen i NIS mykes opp.

Med skipene registrert i NIS er det fremdeles krav om tariffavtale for mannskapene om bord, men avtaler kan inngås med arbeidstakerorganisasjoner i andre land. Det innebærer at tariffavtalene kan baseres på lokale lønns- og arbeidsvilkår fra utenlandske arbeideres hjemland. Mannskapet må imidlertid fortsatt tilfredsstille kvalifikasjons- og sikkerhetskravene i henhold til norsk skipslov.

Omregistrering fra NOR til NIS krever ingen organisatorisk endring for rederiets side.

Vi forutsetter også at spesialtillatelsene tilknyttet taxfree-ordningen og lotterispill om bord på skipene videreføres som i dag.

5 Samfunnsmessige virkninger av omregistrering

I dette kapittelet vil vi kvalitativt gå gjennom virkninger omregistrering av Color Lines skipsflåte vil ha på berørte aktører. Forskriftsendringer i fartsområdebegrensningen og refusjonsordningen kan gi utslag gjennom effekter på organiseringen av rederiet, ansettelsesforhold og offentlige overføringer. Vi vil kvalitativt diskutere insentiver og virkninger av omregistrering av skipsflåten for rederiet, de ansatte og det offentlige

5.1 Virkninger for rederiet – Få insentiver til endret organisasjonsstruktur

Hvordan Color Line organiserer administrasjonen, landavdelingene og driften av skipene vil i stor grad være avhengig av hvilket skipsregister skipene er registrert i. I nullalternativet er alle skipene registrert i NOR og dagens helhetlige organisasjonsstruktur i Norge opprettholdes. Color Line har hovedkontor i Oslo og markedsavdelinger i de viktigste nasjonale og internasjonale havnene.

Med omregistrering til NIS gjelder i stor grad de samme vilkårene for rederiet som i nullalternativet. Skipene seiler under norsk flagg, og det kreves drift og administrasjon gjennom rederi med norsk hovedkontor.

Sammenlignet med nullalternativet er det ikke ventet at omregistrering til NIS vil ha konsekvenser for den overordnede organisasjonen av konsernet. Registrering i NIS krever at skipene hovedsakelig administreres og driftes fra Norge, og rederiene vil være tjent med å beholde en samlet struktur. Color Line beholder hovedkontoret i Oslo, og skipene driftes fortsatt fra Norge. Dette alternativet

innebærer også at Color Lines resterende fire skip forblir registrert i NOR.

En åpning for registrering av passasjerskip i NIS kan i teorien også lokke konkurrerende rederier til eksempelvis å omregistrere fra DIS til NIS. Det er imidlertid få av dagens faste ruter som vil kvalifisere til NIS (pga. fartsområdebegrensningen), og en eventuell omregistrering fra DIS vil også kreve en større omorganisering av selskapene. Vi har videre i denne analysen forutsatt at dette ikke vil skje.

Motsatt kan det oppstå en situasjon hvor Color Line velger å omregistrere sine skip til dansk register (DIS) dersom det ikke åpnes opp for oppmykning av fartsområdebegrensningene. Hvor stor risiko det er for at dette vil skje avhenger av hvor stor innsparing rederiet får av en slik omregistrering¹³. I den videre analysen i denne rapporten har vi forutsatt at dette ikke vil skje.

5.2 Virkninger for de ansatte, på land og til sjøs

I nullalternativet er forutsetninger for ansettelse av mannskapene om bord på skipene som i dag. Det innebærer at vi legger til grunn en uendret mannskapssammensetning, med samme fordeling mellom norske og utenlandske sjøfolk som i dag. For alle alternativene vil det imidlertid være et underliggende ønske om å effektivisere driften om bord på skipene.

Norske tariffavtaler og uendret rekruttering av norske sjøfolk

For at Color Lines skip skal være kvalifisert til nettolønnsordningen kreves det at de ansatte dekkes av tariffavtaler med de norske sjømannsorganisasjonene. Kravet om norske

¹³ I et notat fra 2017 «Beregninger av lønnskostnader ved registrering i NOR versus DIS», viser vi at kostnadsbesparelsen i stor grad avhenger av hvilke forutsetning man legger for valutakurs mellom NOK og DKK.

lønns- og arbeidsvilkår gir Color Line incentiver til å beholde sin norske profil og benytte arbeidskraft fra Norge.

I nullalternativet opprettholder også Color Line sin posisjon som en av landets viktigste maritime opplæringsbedrifter, med lærlinger både på dekk og i hotelldriften. Som lærebedrift mottar Color Line også tilskudd til opplæring, til gjengjeld må selskapet organisere et opplærings- og oppfølgingsprogram som lærlingene har krav på.

Norske lønns- og arbeidsvilkår er også positivt for rekrutteringen av lærlinger til sjøfartsnæringen ved å sikre levedyktige vilkår i det norske samfunnet. Kravet gir levedyktige vilkår for lærlinger gjennom opplæringsperioden, og bidrar i tillegg til at norske skip er attraktive arbeidsgivere etter opplæringen. Lærlingordningen bidrar til kompetanseoppbygging og erfaring til sjøs og er en relativt kostnadseffektiv måte for rederiene å dekke sine deler av sine arbeidskraftsbehov.

Alternativ 1 – NIS-registrering: Utskifting av mannskapene på Kiel-fergene

Med begrensede organisatoriske endringer for rederiet er det i hovedsak de ansatte om bord på de to Kiel-fergene som blir påvirket av de endrede fartsområdebegrensningene i alternativ 1. For de ansatte er det viktigste skillet mellom NOR og NIS at NIS åpner for ansettelser med lønns- og arbeidsvilkår fra andre land.

Tariffavtaler inngås med lokale lønns- og arbeidsvilkår fra ansattes hjemland

I NIS står rederiene i stor grad fritt til å velge hvor de ønsker å rekruttere arbeidskraft fra, så lenge de oppfyller sikkerhetskravene til stillingene. NIS-loven krever at alle ansattforhold skal dekkes av tariffavtaler, men åpner for at avtaler kan inngås med lokale lønns- og arbeidsvilkår med

arbeidstakerorganisasjoner fra den ansattes hjemland.

Ordningen er i utgangspunktet laget for skip som vil ha en urimelig konkurranseulempe med krav om norske lønns- og arbeidsforhold, sammenlignet med internasjonale konkurrenter.

Sammenlignet med nullalternativet vil tariffavtaler inngått med andre lands sjømannsorganisasjoner høyst sannsynlig medføre dårligere lønns- og arbeidsforhold for mannskapene om bord på skipene. Hvor mye dårligere lønns- og arbeidsforhold NIS-alternativet innebærer, avhenger av fra hvilket land rederiet vil rekruttere fra.

Kvalifikasjonskrav og begrenset refusjonsordning bremser utskiftingen av mannskapet

Tariffavtaler fra lavkostland kan potensielt gi lavere driftskostnader for Color Line. Skipet og mannskapet må imidlertid oppfylle kravene for sikker operasjon av skipet. Lovverket stiller flere faglige og språklige kvalifikasjonskrav til de ansatte. Det er Sjøfartsdirektoratet som fastsetter stillingsbetegnelser og kvalifikasjonskrav for å ivareta sikkerheten, for hvert enkelt skip og personene om bord.

Flere krav kan være med på å bremse utskiftingen av mannskapet. Blant annet er hovedregelen at kapteinen om bord skal være norsk eller EØS-borger og ha sertifikat i henhold til skipssikkerhetsloven. I dag er det imidlertid mange skip i NIS som benytter seg av muligheten til å søke dispensasjon fra kapteinens nasjonalitetskrav.

Kommunikasjon er sentralt i driften av skipet, og for å håndtere eventuelle nødsituasjoner. For å sikre god kommunikasjon er det et krav at alle ansatte skal kunne kommunisere på skipets arbeidsspråk, som rederiet fritt kan fastsette. I tillegg til

arbeidsspråket må de ansatte som skal veilede passasjerer på norske skip beherske engelsk og minst ett skandinavisk språk.

At fartsområdebegrensningen kombineres med innføringen av en refusjonsordning for sikkerhetsbemanningen og opplæringsstillingene om bord bidrar også til å bremse utskiftingen av mannskapet. Gjennom ordningen kan rederiene få refundert inntil 212 000 kroner av forskuddstrekk av skatt, trygde- og arbeidsgiveravgift per år, per ansatt¹⁴. Kravet for å kvalifisere til ordningen er minimum 2 opplæringsstillinger i snitt per skip det søkes støtte for. Refusjonsordningen gjør de norske lønsvilkårene mer konkurransedyktige og bidrar dermed til å bremse utskiftningen av norske sjøfolk om bord.

Hvor raskt, og i hvor stor grad, mannskapet *faktisk* erstattes med arbeidskraft fra lavkostland vil avhenge av en rekke forhold. Kostnadsdifferansen ved å ansette mannskap på norske lønns- og arbeidsvilkår kontra utenlandske vilkår vil naturligvis spille en stor rolle. Jo større kostnadsulempen de norske vilkårene gir, desto større er incentivene til utskifting i dette alternativet. Her vil imidlertid rederiene også ta hensyn til at det innføres refusjonsordning for arbeidere ansatt med norske vilkår på NIS skip.

I tillegg til ovenstående kan også språkbarrierer mellom eksisterende og nye ansatte vanskeliggjøre omstillingen til nytt mannskap på kort sikt.

Redusert rekruttering av norske sjøfolk

I nullalternativet er det en rekke faktorer som bidrar til at rekruttering av lærlinger er gunstig for

rederiene. Med omregistrering til NIS faller imidlertid noen av disse bort.

For rederiene framstår ikke norske lærlinger lenger like økonomisk gunstige i driften av skipet, sammenlignet med ansatte på utenlandske lønns- og arbeidsvilkår. For å kunne rekruttere lærlinger må også lærlingene se at det er positive langsiktige arbeidsutsikter. For potensielle lærlinger blir det vanskeligere å bli fast ansatt med vilkår som er levedyktige i det norske samfunnet når skipene er registrert i NIS. Dermed kan tilbudet av lærlinger til skipene svekkes. I alternativ 1 er det bare Kiel-fergene som kan omregistreres, og virkningene for lærlingene vil dermed begrense seg til disse to skipene.

Fare for reduserte lønnsinntekter og helse- og samlivsproblemer for i nedbemanningsprosesser

For den enkelte ansatte viser Salvanes mfl. (2009) at mange studier finner at det er en rekke kostnader knyttet til å miste jobben. Først og fremst er det økonomiske kostnader knyttet til tapte lønnsinntekter.

Norge har gode ordninger for å takle arbeidsledighet og en arbeidsstyrke med relativt høy kompetanse som bidrar til å begrense omstillingskostnadene ved oppsigelser. Likevel viser tidligere studier at oppsigelser mest sannsynlig gir den oppsagte noe lavere lønnsinntekter på lang sikt, sammenlignet med andre arbeidere i samme situasjon som ikke mister jobben. Denne effekten kan blant annet være relevant for sjøfolk med spesialisert kompetanse til sjøs, som ikke blir verdsatt på samme måte i andre bransjer.

¹⁴ Fra forskrift om tilskudd til sysselsetting av arbeidstakere til sjøs § 14 er refusjonsbeløpet begrenset til 35 333 kr per termin.

I tillegg er det økt sannsynlighet for at oppsagte arbeidere blir demotiverte, langvarig syke eller uføre.

Norsk forankring av rederiet gir få endringer for de landansatte

Alternativ 1 medfører omregistrering av kun en begrenset del av Color Lines skipsflåte og begrensede endringer av organisasjonen. At rederiet opprettholder dagens organisasjonsstruktur innebærer at en omregistrering av de to Kiel-fergene til NIS trolig ikke vil medføre særlige endringer for de ansatte i administrasjonen eller markedsavdelingene på land, hverken i Norge eller de andre landene.

5.3 Virkninger for offentlige budsjetter

I analysen av utviklingen av statens inntekter og utgifter må vi ta hensyn til en rekke forhold. Blant annet vil forhold knyttet til deltakelse i nettolønnsordningen og omstillingen for de som eventuelt mister jobben ved omregistrering avgjøre hvordan offentlige inntekter og utgifter utvikles.

I nullalternativet er Color Lines skip registrert i NOR, hovedsakelig med norske sjøfolk om bord og får dermed refundert forskuddstrekk av skatt, trygde- og arbeidsgiveravgift gjennom nettolønnsordningen.

Alternativ 1 – NIS-registrering: Omstilling av en del arbeidstakere og reduserte subsidier

Med omregistrering av Kiel-fergene til NIS er det flere faktorer som virker inn på myndighetenes inntekter og utgifter, blant annet endringer i refusjonsordningen til sysselsetting av sjøfolk og omstillingskostnader for sjøfolk som har mistet jobben.

Begrenset refusjonsordning reduserer subsidiene til drift av skipene

Sammenlignet med nettolønnsordningen i NOR vil omregistrering av Kiel-fergene til NIS medføre reduserte statlige subsidier til drift av skipene. Årsaken er todelt. For det første vil utskiftingen av deler av mannskapet til utenlandske arbeidere medføre at færre er kvalifisert til å delta i ordningen. For det andre er refusjonsordningen i NIS beløpsbegrenset, som innebærer at skatteinnbetalinger over 212 000 per år per ansatt ikke blir refundert. Hvor stor effekten på utgiftene knyttet til refusjonsordningen blir på offentlige budsjetter vil avhenge av hvor de utenlandske ansatte er skattepliktige og hvordan lønnsutviklingen generelt blir om bord på skipene.

Kostnader til arbeidsledighetstrygd og helse- og sosialtjenester

Om en del av de norske ansatte ved skipene mister jobben vil det medføre en del omstillingskostnader for det offentlige. Utslagene på de offentlige budsjettene vil i stor grad avhenge av hvor vanskelig det er for sjøfolkene å finne nytt arbeid. En del vil finne nye jobber innen relativt kort tid, mens andre har større vanskeligheter og blir langtidsledige. I tillegg er det sannsynlig at en mindre gruppe aldri finner nytt arbeid, og dermed faller utenfor arbeidsmarkedet på lengre sikt. Hvor raskt sjøfolkene finner nytt arbeid vil påvirke det offentliges utgifter til dagpenger til de arbeidsledige. Desto flere som blir gående ledige, desto større blir de offentlige utgiftene.

Det er også en positiv sammenheng mellom deltakelse i arbeidslivet og redusert risiko for helseplager. Behandlingen av helseplager finansieres i stor grad gjennom offentlige budsjetter, og det er ikke utenkelig at en andel av sjøfolkene som ikke finner ny jobb vil gå over på uføretrygd på lengre sikt.

6 Verdsetting av virkninger

Som vi har sett i kapittel 5 kan omregistrering til NIS få konsekvenser for flere aktører i samfunnet. Det vil kunne påvirke hvordan rederiene tilpasser seg, og gi konsekvenser for ansatte og det offentlige. I det foregående kapittelet omtalte vi alle disse virkningene kvalitativt, hvilke insentiver som oppstår og hvilke hendelsesforløp man kan tenke seg.

Forutsetninger som er lagt til grunn

For å anslå størrelsen på antatte virkninger har vi har lagt til grunn forutsetninger om diskonteringsrente og skattefinansieringskostnader i tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2014).

I samfunnsøkonomiske analyser av større investeringsprosjekter er det vanlig å legge til grunn en analyseperiode på 40 år. Dette handler blant annet om forventet levetid på investeringer og for at de potensielle nyttevirkningene skal slå inn innen analyseperioden er over. I dette prosjektet vil de fleste virkninger trolig skje innen relativt kort tid, men det vil være noen tregheter i tilpasninger både for rederiet og for de ansatte på arbeidsmarkedet. For å ta hensyn til tilpasninger både på kort og mellomlang sikt, har vi lagt til grunn en analyseperiode på 10 år.¹⁵

Tabell 2

Forutsetninger i analysen

	Forutsetning
Analyseperiode	10 år
Verdsettingsår	2017-kroner
Diskonteringsrente	4 prosent
Skattefinansieringskostnader	20 prosent

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

6.1 Påvirkninger på arbeidsmarkedet

De ansatte som blir berørt av omregistreringen kan deles inn i to hovedgrupper. Den ene gruppen står i fare for å bli langtidsledige, og en del av disse vil falle helt utenfor arbeidsmarkedet på lang sikt. Denne gruppen utgjør en reduksjon i sysselsettingen og et verdiskapingstap for samfunnet. Flere uten arbeid har også en konsumrelatert ringvirkning, ved at personer uten arbeid har lavere inntekt og dermed lavere forbruk i butikker og andre husholdningsrettede næringer.

Den andre gruppen av omstilte arbeidere vil finne seg nye jobber relativt fort, effektene på sysselsetting og verdiskaping vil imidlertid avhenge av hvor disse jobbene er. Her må man også ha med at en relativt stor andel av de ansatte om bord på Color Lines skip er ansatt i butikk- og hotelldriften.

Omstilte arbeidere fra Color Line kan blant annet bli sysselsatt på bekostning av andre ledige i næringer som har tilbudsoverskudd av arbeidskraft, eksempelvis i varehandelen. I så fall vil verdiskapingseffekten for samfunnet bare bli påvirket dersom tidligere ansatte i Color Line er mer produktive enn andre som alternativt ville blitt ansatt i virksomhetene de Color Line ansatte går inn i.

Et annet mulig utfall er at omstilte personer finner arbeid i eksportrettede næringer i vekst, med udekket etterspørsel etter deres kompetanse. Dette kan for eksempel være innen reiselivsnæringen. Da vil omstillingen kunne medføre en sysselsettings- og verdiskapingsgevinst gjennom økt produksjon i vekstnæringene. Et slikt utfall vil også bidra til å øke skatteinntektene til det offentlige, forutsatt at de

¹⁵ Dette er samme lengde på analyseperioden som i Econ Pöyry (2010) og Menon (2013) som evaluerte nettolønnsordningen.

eksportnæringene sjøfolkene får jobber i ikke er basert på forskjellige subsidieordninger.

Det er med andre ord knyttet usikkerhet til hvilken tilpasning som vil gjelde for de ansatte som finner ny jobb. Ettersom mange av de ansatte har relativt lav utdanning og har erfaring innenfor yrker som det allerede er et stort tilbud av arbeidskraft innenfor, for eksempel serveringsnæringen og varehandel, har vi lagt til grunn at det ikke vil skapes nye arbeidsplasser direkte som følge av at de Color Line-ansatte kommer inn i fastlandsøkonomien. Forutsetningen vår ovenfor innebærer dermed at vi holder den samlede produksjonen i Fastlands-Norge upåvirket av omregistreringsalternativene.

Forutsetningen om at produksjonen i Fastlands-Norge ikke blir påvirket av endringer i Color Line innebærer videre at det samlede antallet som enten blir arbeidsledige eller som går ut av arbeidsstyrken, vil øke proporsjonalt med antallet som blir omstilt på Color Line. Effekten kan eksemplifiseres ved ansettelsen av en tidligere Color Line ansatt på et hotell eller restaurant. Vi legger altså til grunn at etterspørselen til hotellet/restauranten ikke blir påvirket av hva som skjer i Color Line. Det er heller ikke noe problem i utgangspunktet for hotellet/restauranten i å få tak i ansatt fra Norge eller utlandet (eks. Sverige). Når hotellet/restauranten ansetter en tidligere ansatt fra Color Line, kan effekten eksemplifiseres ved at det kommer en annen person mindre fra utlandet for å arbeide i Norge. Alternativt kan ansettelsen av en Color Line ansatt innebære at en person et eller annet sted i Norge ikke får den aktuelle jobben. Den

person kan enten velge å melde seg arbeidsledig eller trekke seg ut av arbeidsmarkedet og heller bruke tiden sin på familie eller annet ikke-lønnet arbeid.

I hovedsak fire virkninger

Gitt forutsetningen om at produksjonen i fastlandsøkonomien er upåvirket mellom alternativene, kan de samfunnsmessige virkningene deles inn i fire:

- **Verdiskapingstap.** Produksjonen i Color Line er uberørt, men den samlede inntekten i norsk økonomi går ned ved at norske ansatte blir byttet ut med utenlandsk arbeidskraft med bosted i utlandet. Inntektsnedgangen tilsvarer den delen av Color Lines verdiskaping som tidligere gikk til de norske ansatte gjennom lønn¹⁶.
- **Økt overskudd i CL eller reduserte priser.** Muligheten til omregistrering av skipene til NIS vil gi lavere lønnskostnader for Color Line. Dette vil igjen åpne for to muligheter. Rederiet kan redusere prisene eller de kan holde prisene faste og dermed øke sitt overskudd. Reduseres prisene vil norske og utenlandske få et noe høyere konsumentoverskudd. Øker overskuddet tilfaller gevinsten rederiets eiere.
- **Endrete offentlige overføringer:** De offentlige budsjettene vil i hovedsak bli påvirket på to måter. På den ene siden vil de offentlige overføringene over nettolønnsordningen (tilskuddsordningen) reduseres, noe som isolert sett vil redusere statens utgifter. På den andre siden vil

¹⁶ Virkningene av redusert nasjonal inntekt som følge av utskifting av norske sjøfolk med utenlandske, kan sammenlignes med virkninger av en reduksjon i landets eksportinntekter. Virkninger av et fall i eksportinntekt uten andre endringer vil være noe større enn fallet i eksportinntektene alene tilsier. Det følger av at både landets samlede konsum, import og skattebetalinger avhenger av samlet inntekt. Når vi tar hensyn til alle slike forhold vil de samlede inntektsvirkningene for Norge av et fall i landets eksportinntekter bli noe høyere enn det opprinnelige fallet i

eksportinntektene. Det er mulig å vise formelt at et gitt fall i eksportinntekter for et land gir større inntektsfall for landet enn hva eksportinntektsfallet alene tilsier. I sum betyr dette at vi i våre beregninger undervurderer noe det fulle samfunnsøkonomiske tapet av at norske sjøfolk på Color Line blir erstattet med utenlandske sjøfolk.

ansatte som blir arbeidsløse (eller andre som ikke får jobber de Color Line ansatte får) påføre det offentlige utgifter til arbeidsledighetstrygd og andre overføringer.

- **Andre samfunnsmessige virkninger for den enkelte og pårørende:** I tillegg til de rene økonomiske forholdene vil en nedbemanningsprosess berøre samfunnet gjennom at humankapital forvitrer, den enkelte gjennom potensielle fysiske og psykiske helseproblemer, samt pårørende som blir berørt av at et familiemedlem mister jobben.

I Figur 3 illustrerer vi sammenhengen mellom de ulike virkningene og hvordan disse tallfestes i analysen.

Nedbemanning av norske ansatte innebærer et verdiskapingsfall gjennom redusert sysselsetting. Dette verdiskapingstapet verdsettes lik de samlede lønnskostnadene¹⁷ til de ansatte, hvor lønnskostnadene består av lønn og arbeidsgiveravgift.

For rederiet er nettolønningen den reelle kostnaden ved en norsk sjøansatte. Ved å ansette enten fra

EØS eller fra andre deler av verden (omregistrering til NIS) vil rederiet redusere sine lønnsutgifter gitt at de utenlandske lønningene er lavere enn de norske. Under forutsetning om faste priser vil dette gi et økt overskudd i Color Line, illustrert i figuren. Som nevnt kan dette overskuddet alternativt brukes til å redusere prisene noe, men nytten vil da i stedet komme pasasjerene til Color Line til gode.

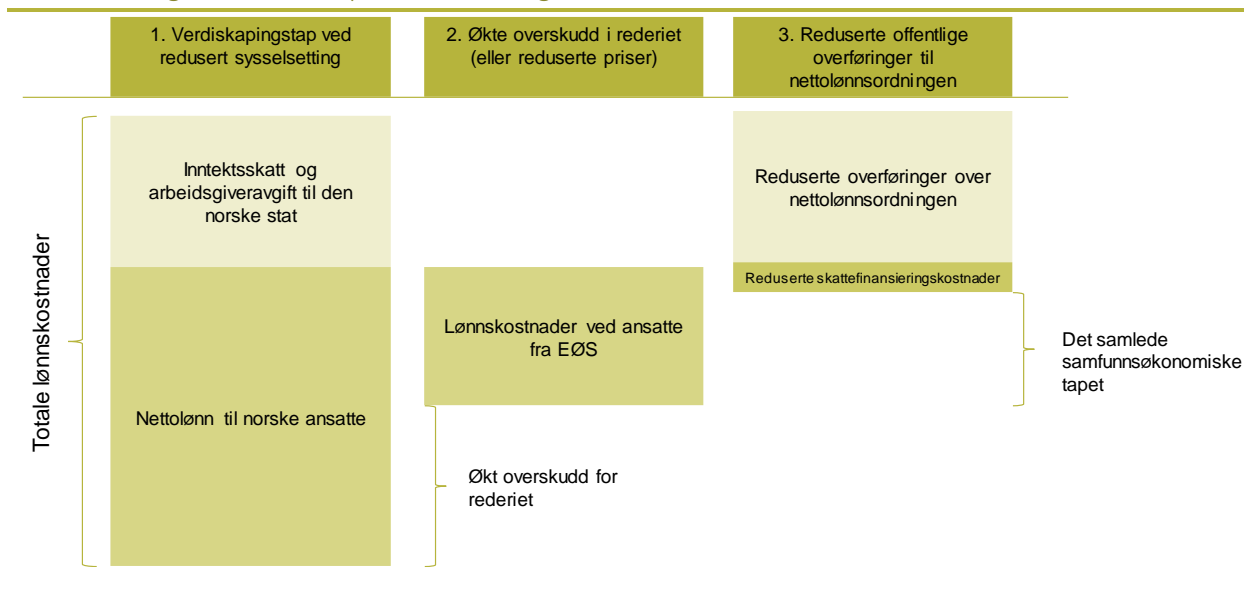
For de offentlige vil færre norske sjøansatte innebære en reduksjon i overføringer via nettolønnsordningen. Reduserte tilskudd via nettolønnsordningen innebærer også reduserte skattefinansieringskostnader som dermed kommer i tillegg.

Noe forenklet vil dermed de samfunnsøkonomiske virkningene av tiltakene være forskjellen mellom verdiskapingsstapet ved redusert sysselsetting, fratrukket det økte overskuddet i rederiet og reduserte offentlige overføringer til nettolønnsordningen, inkludert reduserte skattefinansieringskostnader.

¹⁷ Det reelle verdiskapingsstapet er nettolønningen til de ansatte ettersom de offentlige gir en form for lønnstilskudd gjennom nettolønnsordningen. Vi

trekker fra disse overføringene når vi tar med virkningene på det offentlige budsjettet.

Figur 3
Sammenhengen mellom de prissatte virkningene



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

6.2 Endring i sysselsetting og verdiskaping

I tallfestingen av virkningen ovenfor har vi tatt utgangspunkt i at det er 1645 årsverk blant sjøansatte i Color Line totalt, og 931 årsverk som er ansatt på de to Kiel-fergene. Dette er basert på datagrunnlaget som ble lagt til grunn i forbindelse med NIS-utvalget (2014).

Deretter har vi fordelt de sjøansatte på stillingskategorier basert på fordelingen av stillingskategorier slik det var i 2013.

Videre har vi lagt til grunn at det er 368 personer som jobber på land i Norge. Dette er basert på antall ansatte i Color Line AS.¹⁸

I Tabell 3 oppsummerer vi antall årsverk fordelt på stillingskategorier i Color Line samlet og på Kiel-fergene slik vi antar det i nullalternativet.

¹⁸ Dette har vi hentet fra Proff.no 18. januar 2018: Oversikten viser videre at 177 av disse er basert i Oslo, 67 i Kristiansand, 5 i Svinesund, 56 i Sandefjord og 63 i Larvik.

Tabell 3

Forutsetninger om hvor stor andel som kan skiftes ut med utenlands arbeidskraft

	Antall årsverk i dag		Omregistrering til NIS (alternativ 1)	
	Nullalternativ <i>Kiel-fergene</i>	Nullalternativ <i>Color Line</i>	Andel som skiftes ut	Antall årsverk som skiftes ut
Kaptein og styrmenn	28	60	40 %	11
Maskin og drift	159	346	40 %	63
Leder hotell, butikk og restaurant	67	111	50 %	33
Restaurant	268	446	90 %	241
Hotell	319	531	90 %	287
Butikk	90	151	90 %	81
Landansatte i Norge	-	368	0 %	0

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Kartlegge hvilke grupper og andeler av undergrupper som er utsatt

I alternativet med omregistrering til NIS åpnes det opp for å ansatte EØS-borgere på lokale lønns- og arbeidsvilkår, samt at det vil være mulig å ansatte folk fra land utenfor EØS så lenge disse behersker arbeidsspråket om bord. For de som ansettes på norske arbeids- og lønnsvilkår legger vi til grunn at de fortsatt vil være berettiget til refusjonsordningen for NIS-passasjerskip i utenriksfart.

Med dette som bakgrunn har vi skjønsmessig vurdert hvor stor andel av dagens ansatte som vil skiftes ut ved en omregistrering til NIS. Våre antakelser er oppsummert i Tabell 3.

Ved **omregistrering til NIS** har vi for stillingskategorien «Kaptein og styrmenn lagt til grunn at 40 prosent av de ansatte skiftes ut ved omregistrering til NIS. Dette er basert på en forutsetning om at de fleste kapteinene beholdes under norsk lønns- og arbeidsvilkår, mens flere av styrmennene skiftes ut.

Stillingskategorien «Maskin og drift» består i hovedsak av maskinsjefer, maskinister, elektrikere og motormenn. Vi har lagt til grunn at bare deler av denne gruppen skiftes ut ved en omregistrering til NIS, men at flere lederstillinger fortsatt vil fylles av ansatte på norske lønns- og arbeidsvilkår. Samlet for hele gruppen har vi lagt til grunn at 40 prosent skiftes ut i alternativ 1.

Vi har kategorisert restaurantsjefer, salgsledere, resepsjonssjefer, hotellsjef, butikksjefer og serviceledere innenfor kategorien «Lederstillinger hotell, butikk og restaurant». Ved omregistrering til NIS (alternativ 1) har vi lagt til grunn at halvparten av disse beholdes under norske lønns- og arbeidsvilkår, og at den andre halvparten skiftes ut med utenlandsk arbeidskraft fra EØS-området eller utenfor.

De tre kategoriene «Restaurant», «Hotell» og «Butikk» består i hovedsak av stillingskategoriene servitører, kokker, butikk ekspeditører og forpleiningsassistenter. Vi har lagt til grunn at 90 prosent av disse skiftes ut ved en omregistrering til NIS.

Forutsetningene ovenfor innebærer at til sammen 718 årsverk skiftes ut ved omregistrering til NIS. Dette er om lag samme størrelsesforhold som legges til grunn i NIS-utvalget (2014)¹⁹.

Utskiftning av de ansatte vil trolig ikke skje momentant, men foregå over en tidsperiode. I analysen har vi lagt til grunn at utskiftningsperioden vil ta tre år, og at 1/3 av de ansatte mister jobben det første året, 1/3 de andre året og 1/3 det tredje året.

Forutsetning om lønn

For de ansatte innenfor kategoriene restaurant (servitører og kokker), butikk (butikkekspediterer) og hotell (forpleingsassistenter) har vi lagt til grunn gjennomsnittlig lønn i tråd med bestemmelser i Overenskomst mellom Norges rederiforbund og Landsorganisasjonen i Norge (LO) / Norsk sjømannsforbund (NSF).

For «kaptein og styrmenn», «ledere i hotell, butikk og restaurant» og «administrasjon på land» har vi lagt til grunn gjennomsnittlig lønn for ansatte etter yrker fra SSB.²⁰ Forutsetningene oppsummeres i Tabell 4.

Vi har videre lagt til grunn pensjonskostnader på 3,3 prosent (Sjømannspensjonsloven §11) samt ytelsesbasert pensjonsordning som er tariffbestemt. Vi har skjønsmessig lagt til grunn at denne er om lag 2,1-2,2 prosent av bruttolønnen. Videre har vi lagt til grunn arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent.

Tabell 4
Forutsetninger om lønnsnivå for stillingskategorier

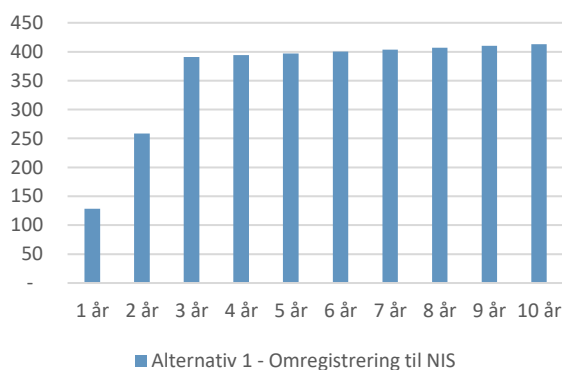
	Lønnsnivå i kroner
Kaptein og styrmenn	716 400
Maskin og drift	455 631
Leder hotell	577 200
Restaurant	476 537
Hotell	403 532
Butikk	426 636
Administrasjon	569 400

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Tap av verdiskaping

De norske ansatte som mister jobben i forbindelse med omregistrering til NIS innebærer et inntektsstap for det norske samfunnet. Vi har beregnet at dette tilsvarer et verdiskapingstap på 2 975 millioner kroner neddiskontert over en tiårsperiode. Verdiskapingstapet øker noe de første årene ettersom antallet som blir oppsagt øker fra første til tredje året. Figur 4 oppsummerer funnene.

Figur 4
Årlig verdiskapingstap ved omregistrering til NIS. Millioner kroner



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

¹⁹ I NIS (2015) legges det til grunn at 685 sjøfolk skiftes ut.

²⁰ For kaptein og styrmenn har vi lagt til grunn lønn for dekksoffiserer og loser. For ledere i hotell, butikk og restaurant har vi lagt til grunn ledere i

hotell. For administrasjon på land har vi lagt til grunn gjennomsnittet av regnskapsføre og markedsføringsrådgivere.

Virkninger for rederiet

Muligheten til å omregistrere skipene til NIS vil gi lavere lønnskostnader for Color Line. Litt forenklet kan dette enten brukes til å redusere prisene eller til å øke overskuddet i rederiet.

I tilfelle der omregistrering gir økt overskudd i rederiet og rederiet fortsatt er registrert i Norge, vil dette potensielt gi noe høyere investeringer i norsk økonomi eller økt utbytte til eierne. Dersom omregistreringen gir reduserte priser, vil dette gi høyere konsumentoverskudd for de som benytter seg av Color Line. Dette har isolert sett en positiv gevinst for samfunnet.

Beregningene er basert på at de norske ansatte skiftes ut med ansatte fra EØS-området ved omregistrering i NIS. For å beregne hvor mye Color Line vil spare på dette byttet, har vi sammenlignet kostnader ved norske arbeidere med arbeidere fra Polen²¹. Forutsetningen om å bruke polske ansatte innebærer at vi trolig er i øvre sjiktet i hvor mye Color Line kan spare inn i reduserte lønnskostnader, og dermed at vi muligens overvurderer denne effekten.

Gitt uendrede priser har vi beregnet virkningene på overskuddet til Color Line til 1 503 millioner kroner neddiskontert over en tiårsperiode ved en omregistrering til NIS. Dette har isolert sett en positiv inntektseffekt på den norske økonomien.

6.3 Påvirkning på offentlige budsjetter

En omregistrering til NIS vil i hovedsak påvirke de offentlige budsjettene på to måter sammenlignet med nullalternativet. På den ene siden vil de

offentlige overføringene over nettolønnsordningen (tilskuddsordningen) reduseres, noe som isolert sett vil redusere statens utgifter. På den andre siden vil de ansatte som blir arbeidsløse eller faller utenfor arbeidsmarkedet kunne påføre det offentlige utgifter til arbeidsledighetstrygd og andre overføringer.

I en samfunnsøkonomisk analyse skilles det mellom offentlige budsjetter og samfunnsøkonomi. Trygdeutgifter, andre offentlige stønader og overføringer til nettolønnsordningen er ikke samfunnsøkonomiske kostnader, men overføringer mellom samfunnsaktører. Finansieringen av disse overføringene gjennom skatter og avgifter utløser imidlertid en skattefinansieringskostnad. Kostnaden består i at skatter og avgifter medfører at prisene konsumentene og produsentene stilles overfor blir like, omtales som skattekilere. Skattekilene bidrar til en vridning i ressursbruken, som gir et effektivitetstap i økonomien som helhet. Det er dette produksjonstapet som er den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til trygdeutbetalinger og offentlige stønader (DFØ, 2014). Ifølge den samme veilederen settes skattefinansieringskostnaden til 20 prosent.

Reduserte offentlige utgifter som følge av at færre mottar nettolønnsrefusjon

En omregistrering til NIS vil innebærer medføre reduserte statlige overføringer til drift av skipene. Årsaken er at utskifting av deler av mannskapet til utenlandske arbeidere medføre at færre er kvalifisert til å delta i ordningen.

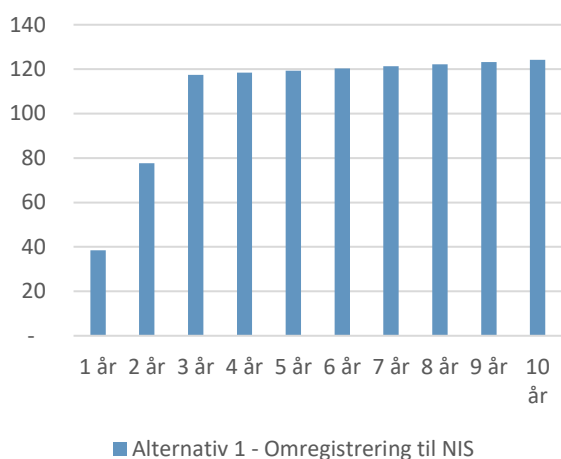
Vi har beregnet at det offentlige vil spare 894 millioner kroner neddiskontert over en tiårsperiode ved en omregistrering til NIS. I tillegg kommer en

²¹ Vi har brukt polske arbeidere som eksempel på arbeidere fra EØS. Vi har her basert oss på statistikk fra Eurostat for «Services», som viser at

kostnader ved polske arbeidere er om lag 25 prosent av norske når man tar hensyn til nettolønnsordningen.

reduksjon i skattefinansieringskostnadene på 20 prosent av dette.

Figur 5
Reduserte offentlige utgifter til nettolønnsordningen sammenlignet med nullalternativet. Millioner kroner



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Økte offentlige utgifter ved arbeidsledighetstrygd og uføretrygd

Ansatte som blir arbeidsløse eller faller utenfor arbeidsmarkedet kunne påføre det offentlige utgifter til arbeidsledighetstrygd og andre overføringer.

Som omtalt i avsnitt 6.1 er imidlertid virkningen på de samlede overføringene til denne typen offentlige trygder usikker. Det kan ikke utelukkes at hele overflyttingen av arbeidstakere til virksomheter i fastlandsøkonomien motsvares i redusert arbeidsinnvandring. Vi har derfor noe konservativt lagt til grunn at overføring til arbeidsledighetstrygd holdes uendret sammenlignet med nullalternativet. Denne forutsetningen er imidlertid usikker, og vi har i vedlegget til rapporten beregnet størrelsen på de samlede offentlige overføringene dersom antall personer utenfor arbeidsmarkedet økes tilsvarende som nedbemanningen i Color Line.

6.4 Andre samfunnsmessige virkninger

De foregående avsnittene har så langt det lar seg gjøre tallfestet nytte og kostnader knyttet til omstilling av arbeidere ved omregistrering av Color Lines skipsflåte. Det er imidlertid flere effekter som oppstår knyttet til en omstillingsprosess, flere av disse er imidlertid vanskelig å tallfeste.

En kostnad som oppstår ved omstillingsprosesser, spesielt med tanke på arbeidsløshet og utenforskap er forvitring av humankapital. Gjennom deltakelse i arbeidslivet opparbeides og opprettholdes arbeidstakeres kvalifikasjoner, evner og kunnskap, knyttet til både spisskompetanse i arbeidsoppgaver og for arbeidslivet generelt. For sjøfolk som har tjenestegjort på passasjerskip i utenriksfart kan dette eksempelvis innebære at erfaring av kompetanse og erfaring fra arbeidet forvitres.

Å oppleve en omstillingsprosess og perioder med arbeidsløshet har også en sammenheng med økte fysiske og psykiske helseproblemer (se Rege mfl. 2009, 2011 og Salvanes, 2009). Dette kan blant annet komme til uttrykk som usikkerhet og stress gjennom omstillingsprosessen, men kan også utvikles til tyngre psykiske lidelser på lengre sikt.

En nedbemanningsprosess rammer imidlertid ikke kun de ansatte, men også familiene deres. Rapporten «Virkninger av bedriftsnedbemanning» (Rege mfl., 2009, 2011) viser at å være en del av nedbemanningsprosesser er assosiert med økte samlivsproblemer, samt at barn med fedre som mister jobben går i gjennomsnitt ned én karakter i ett fag i ungdomsskolen.

Den samme rapporten avdekker også at disse effektene forsterkes for eldre arbeidstakere og arbeidstakere med kortere utdanning. Begge disse kjennetegnene er assosiert med noe lavere omstillingsevne i arbeidslivet. Blant de utsatte

arbeidstakerne på Kiel-fergene er det mer enn 200 ansatte som er eldre enn 50 år, og de fleste om bord har relativt kort utdanning.

Innenfor pluss-minus metoden har vi vurdert at forvitring av humankapital og fysiske og psykiske helseproblemer har middels stor betydning for samfunnet som helhet. For de aktuelle som blir berørt av omstillingen har endringen stor negativ konsekvens, men i et samfunnsperspektiv er det relativt få som blir berørt.

6.5 Sammenstilling av resultater

I Tabell 5 har vi sammenstilt de prissatte og de ikke-prissatte virkningene.

En sammenstilling av de prissatte virkningene gir en netto negativ nåverdi på 399 millioner kroner over analyseperioden ved omregistrering til NIS.

Det er først og fremst verdiskapingstapet som følger av inntektstapet til de norske ansatte som blir oppsagt i Color Line som drar ned den samfunnsøkonomiske nytten. Dette blir moderert noe av at lønnskostnadene til rederiet blir redusert som igjen vil gi enten økt overskudd i rederiet eller økt konsumentoverskudd dersom prisene reduseres. Samtidig vil omregistrering til NIS gi lavere skattefinansieringskostnad knyttet til de offentlige overføringer gjennom nettolønnsordningen.

På den andre siden vil en nedbemanningsprosess berøre samfunnet gjennom at humankapital forvitrer, den enkelte gjennom potensielle fysiske og psykiske helseproblemer, samt pårørende som blir berørt av at et familiemedlem mister jobben.

Begge de ikke-prissatte virkningene trekker ned den samfunnsøkonomiske lønnsomheten sammenlignet med nullalternativet.

Tabell 5
Oppsummering av de samfunnsøkonomiske virkningene

Prissatte virkninger	Alternativ 1 Omregistrering til NIS
Verdiskapingstap ved redusert sysselsetting	- 2 975
Økt overskudd i rederiet eller reduserte priser	1 503
Reduserte offentlige overføringer via tilskuddsordning	1 073
Samlede prissatte virkninger	- 399
Ikke prissatte virkninger	Alternativ 1 Omregistrering til NIS
Tapt humankapital	--
Fysiske og psykiske helseproblemer	--

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

6.6 Følsomhetsberegning

Så langt det er mulig har vi basert forutsetningene våre på tilgjengelig informasjon og datagrunnlag. Tallfestingen av de ulike virkningene er likevel usikre. For å belyse denne usikkerheten har vi gjennomført en forenklet følsomhetsanalyse hvor vi har endret på noen av de sentrale forutsetningene. Hensikten med dette er å undersøke hvor følsom eller robust resultatene er for endringer i forutsetningene. Usikkerheten kan gå i begge retninger. Det betyr at den kan representere både risiko for et mer negativt utfall og muligheten for et mer positivt utfall enn i hovedanalysen.

Vi har tatt for oss følgende to elementer:

- Antall personer som blir skiftet ut med utenlandske arbeidere
- Gjennomsnittlig lønnsnivå for utenlandske arbeidere

Nedenfor ser vi på hvordan endringer i forutsetninger om dette påvirker resultatet.

Antall personer som blir skiftet ut

I hovedberegningen har vi lagt til grunn at oppmykning av fartsområdebegrensningen i NIS kan innebære at 718 ansatte vil skiftes ut med utenlandsk arbeidskraft. Dette er en usikker forutsetning, og man kan se for seg en tilpasning med både flere eller færre utskiftninger. For å illustrere hvordan dette påvirker resultatet, har vi beregnet de samlede virkningene av at henholdsvis 500 og 900 ansatte skiftes ut.

Ikke overraskende viser beregningene våre at de samfunnsøkonomiske virkningene blir mer negativ dersom det er flere som skiftes ut, mens den blir mindre dersom færre byttes ut. I tall har vi beregnet at de prissatte virkningene gir en negativ netto nytte på 276 millioner kroner dersom 500 ansatte skiftes

ut, og 501 millioner kroner dersom 900 ansatte byttes ut.

Gjennomsnittlig lønnsnivå for utenlandske arbeidere

I hovedberegningen har vi lagt til grunn at de norske arbeiderne skiftes ut med arbeidere fra Polen, som vi har, basert på Eurostat, lagt til grunn koster rederiet om lag 25 prosent av en norsk ansatt. Dette er et usikkert anslag av to grunner. For det første er det usikkert hvilke nasjon de utenlandske arbeiderne vil komme fra, blant annet om det er innenfor eller utenfor EØS. For det andre er lønnsnivået til de utenlandske arbeiderne usikkert. Lønnsnivået til de utenlandske arbeiderne kan både være høyere og lavere enn det vi har lagt til grunn i analysen.

Vi har derfor gjennomført en beregning av hvordan de samlede virkningene påvirkes av ulike lønnsnivåer for de utenlandske arbeiderne. Vi har tatt for oss et eksempel hvor de utenlandske arbeiderne koster i gjennomsnitt 50 prosent og 15 prosent av en norsk ansatt.

Beregningen våre viser at de samfunnsøkonomiske virkningene blir mer negativ jo mindre rederiet kan spare inn ved å skifte ut norske med utenlandske arbeidere. Vi har beregnet at de prissatte virkningene gir en negativ netto nytte på 900 millioner kroner dersom kostnadene ved utenlandske arbeidere er i gjennomsnitt 50 prosent av en norsk ansatte, og på 198 millioner kroner dersom kostnadene ved utenlandske arbeidere er i gjennomsnitt 15 prosent av en norsk ansatte.

7 Følgevirkinger av fartsområdebegrensningsendringen

De foregående kapitlene har fokusert på de samfunnsmessige virkningene knyttet til at *Color Lines* ferger omregistreres. Å myke opp fartsområdebegrensningen som i forlaget til ny forskrift kan imidlertid også ha andre følgekonskvenser, både på kort og lang sikt. Dette handler blant annet om at skip på eksisterende ruter kan bli omregistrert til NIS, samt at det kan bli et økende press fra rederiene for at flere ruter skal falle innenfor bestemmelsene i NIS.

Konkurranse på eksisterende ruter

Forslagene til endret fartsområdebegrensning og refusjonsordning i NIS er i stor grad basert tilpasninger av anbefalingene i rapporten fra fartsområdeutvalget (2014). I Nærings- og fiskeridepartementets høringsbrev 18.01.2017 står det: «Det forventes i utgangspunktet ikke at skip fra utenlandske register vil registreres inn i NIS som følge av endringen».

Det er imidlertid usikkert i hvilken grad det er tatt hensyn til at bestemmelsene i NIS åpner for å ansette billigere arbeidskraft enn de konkurrerende skipsregistre i de skandinaviske landene. Det kan igjen legge press på flaggstatene for å ha de mest fordelaktige vilkårene for rederiene.

Vi har tidligere nevnt Fjord Line som har norsk hovedkontor, men skipene sine registrert i DIS. Fjord Line vil i så fall være en kandidat til å

omregistrere skipene «MS Stavangerfjord» og «MS Bergensfjord», som vil kunne seile under norsk flagg i med det nye fartsområdet i NIS. En annen konkurrent, DFDS, betjener ruten Oslo-København. Som også vil kunne omregistrere sine to skip til DIS.

Hvis flere skip omregistreres til NIS vil det i så fall føre til et press som ikke bare reduserer bruken av norske sjøfolk, men av sjøfolk fra hele Skandinavia på passasjerfergene mellom de skandinaviske landene.

Gode vilkår for rederiene i NIS kan også føre til økt press fra både norske og utenlandske rederier for videre oppmyking av områdebegrensningens første ledd, som gjør at flere av rutene kan innlemmes i NIS. Jo flere ferger rederiene registrerer i NIS, desto større potensiale er det for besparelser til lønnskostnader for rederiene.

En annen mulig virkning av en oppmykning av fartsområdebegrensningen i NIS, er at de andre skandinaviske landene vil liberalisere egne registre for å møte konkurransen fra NIS-flaggede passasjerskip. Vi har imidlertid ikke vurdert sannsynligheten for dette og eventuelle videre konsekvenser.

8 Referanser

Fartsområdeutvalget (2014). *Vurdering av NIS fartsområdebegrensning og innretning av nettolønnsordningen*. Innstilling til Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet (2015). *Maritime muligheter – blå vekst for grønn fremtid*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet (2017). *Utkast til forskrift om endring av forskrift om fartsområde for passasjerskip registrert i norsk internasjonalt skipsregister*.

Rege, M., Telle, K., og Votruba, M. (2009). *The effect of plant downsizing on disability pension utilization*. Journal of the European Economic Association, 7(4), side 754-785.

Rege, M., Telle, K., og Votruba, M. (2011). *Parental job loss and children's school performance*. The Review of Economic Studies, 78(4), side 1462-1489.

Salvanes, K. G., Møen, J., Huttunen, K. (2009). *Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi*. Artikkel skrevet på oppdrag fra Finansdepartementet. Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/NOU/Kompetansearbeidsplasser/Gevinstar_kostnader_omstilling.pdf

Vedlegg – Virkninger på offentlige budsjetter

Økte offentlige utgifter ved arbeidsledighetstrygd og uføretrygd

Ansatte som blir arbeidsløse eller faller utenfor arbeidsmarkedet vil påføre det offentlige utgifter til arbeidsledighetstrygd og andre overføringer.

Som omtalt i avsnitt 6.1 er imidlertid virkningen på de samlede overføringene til denne typen offentlige trygder usikker. Det kan ikke utelukkes at hele overflyttingen av arbeidstakere til virksomheter i fastlandsøkonomien motsvares i redusert arbeidsinnvandring. I hovedanalysen har vi derfor noe konservativt lagt til grunn at overføring til arbeidsledighetstrygd holdes uendret sammenlignet med nullalternativet. Denne forutsetningen er imidlertid usikker, og vi har derfor her beregnet hvor stor denne effekten potensielt kan være.

Vi har lagt til grunn samme forutsetning om antall ansatte som blir oppsagt og hendelsforløpet i etterkant av dette, dvs. hvor stor andel som får jobb, blir arbeidsledige og faller fra arbeidsmarkedet, som beskrevet i avsnitt 6.2.

Vi har videre lagt til grunn at arbeidsledighetstrygd og uføretrygd med henholdsvis 62,6 og 66 prosent av lønnen inntil 6 G²².

Basert på disse forutsetningene har vi beregnet de de samlede offentlige overføringene til 1 643 millioner kroner neddiskontert over en tiårsperiode ved en omregistrering til NIS (alternativ 1). Dette er basert på at en omregistrering til NIS medfører at 718 ansatte mister jobben.

²² Dette er hentet fra NAV.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE