

RAPPORT

Evaluering av regjeringens maritime strategi «Stø kurs»



MENON-PUBLIKASJON NR. 27/2012

Av Erik W. Jakobsen, Sveinung Fjose, Christian S. Mellby
og Rasmus Bøgh Holmen



MENON
Business Economics

Innhold

1.	Innledning og konklusjon	3
1.1.	Oppbygging av rapporten	5
2.	Evalueringen er gjennomført i tråd med OECDs mal for evalueringer	6
2.1.	Bruk av evalueringsverktøy	6
2.1.1.	Dokumentstudier	6
2.1.2.	Dybdeintervju	7
3.	Satsning på den maritime næringen – en av grunnpilarene i norsk næringspolitikk	8
3.1.	Hva er maritim næring?	8
3.1.1.	Den norske næringens komparative fortrinn	10
3.2.	Næringens internasjonale posisjon – et nasjonalt verdiskapingsperspektiv	12
3.3.	«Stø kurs» ga trygghet om rammevilkår i næringen.....	15
4.	Nås målsettingen og er resultatene varige for området «globalisering og like rammevilkår»?	18
4.1.	Er tiltak gjennomført i tråd med vedtatt politikk? Vurdering av relevans	19
4.2.	Er målsettingen oppnådd? Vurdering av effekt	19
4.2.1.	Hvordan bidrar rederibeskatningen til måloppnåelse?	20
4.2.2.	Har den nye rederiskatteordningen hatt noen effekt?	20
4.2.3.	Hvordan bidrar sysselsettingsordningene til måloppnåelse?	24
4.2.4.	Konklusjon og vurdering av varighet	26
5.	Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «verdens mest miljøvennlige maritime næringer»?	28
5.1.	Vurdering av relevans	28
5.2.	Er målsettinger oppnådd? Vurdering av effekt.....	29
5.2.1.	Hvordan bidrar NOx-fondet til måloppnåelse?	29
5.2.2.	Internasjonal klimaavtale	31
5.3.	Konklusjon og vurdering av varighet	32
6.	Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «verdensledende maritim kompetanse»?	34
6.1.	Er tiltak gjennomført i tråd med vedtatt politikk? Vurdering av relevans	35
6.2.	Er målsettinger oppnådd – vurdering av effekt	35
6.2.1.	Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse og kompetansfondet	35
6.2.2.	Støtte til maritime fagskoler og maritim profesjonsutdanning	36
6.3.	Konklusjon og vurdering av varighet	39
7.	Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «verdensledende på forskning og innovasjon»?	40
7.1.	Er varslede tiltak gjennomført? Vurdering av relevans	41

7.2.	Er målsettinger oppnådd? Vurdering av effekt.....	41
7.2.1.	Økt innsats gjennom Forskningsrådet og Innovasjon Norge	41
7.3.	Konklusjon og vurdering av varighet	45
8.	Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «miljøvennlig og mer konkurransedyktig nærskipfart»?	47
8.1.	Vurdering av relevans – er tiltak gjennomført i tråd med vedtatt politikk?	48
8.2.	Er målene nådd? Vurdering av effekt	48
8.3.	Konklusjon og vurdering av varighet	51
	Vedlegg 1: Skjematisk beskrivelse av utviklingen i rederibeskatning.....	53
	Vedlegg 2: Er varslede tiltak gjennomført? En uttømmende beskrivelse	55
	Globalisering og rammevilkår	55
	Miljøvennlige maritime næringer	58
	Maritim kompetanse.....	61
8.3.1.	Forskning og innovasjon	63
8.3.2.	Nærskipfart	64
	Vedlegg 3: Liste over gjennomførte intervjuer	66

1. Innledning og konklusjon

Maritim næring er en av fem næringer som regjeringen gjennom Soria Moria-erklæringen har valgt ut som strategiske satsningsområder. Formuleringene i Soria Moria-erklæringen ble fulgt opp av en konkret strategi for den maritime næringen. Strategien, med navnet «Stø kurs», ble lansert i 2007.

Målsettingene i «Stø kurs» er følgende:

- 1) **Global regulering:** Regjeringens mål er å bidra til global regulering av den maritime næringen for å hindre skattekonkurransen, fremme miljøvennlige løsninger og samtidig trygge arbeidsvilkår for de ansatte.
- 2) **Miljøvennlig maritim næring:** Regjeringens mål er at den norske maritime næringen skal være verdens mest miljøvennlige og gå foran i utviklingen av nye løsninger.
- 3) **Verdensledende på maritim kompetanse:** Regjeringens mål er at Norge skal være verdensledende på maritim kompetanse.
- 4) **Verdensledende på forskning og innovasjon:** Regjeringens mål er at Norge skal bli verdensledende på maritim forskning og innovasjon.
- 5) **Mer miljøvennlig og konkurransedyktig nærskipfart:** Regjeringens mål er at norsk nærskipfart skal bli et mer miljøvennlig og konkurransedyktig alternativ til veitransporten, slik at mer gods kan fraktes med skip.

Menon har fått i oppgave av Nærings- og handelsdepartementet å evaluere «Stø kurs». I tråd med oppdragsbeskrivelsen har vi særlig valgt å fokusere på i hvilken grad lovnader om tiltak i «Stø kurs» er gjennomført, i hvilken grad målsettingene i «Stø kurs» er nådd, og i hvilken grad de resultatene som er oppnådd er varige. Evalueringen er gjennomført i tråd med OECDs mal for evalueringer.

Evalueringen viser at:

Regjeringen har i stor grad gjennomført **de tiltakene som ble varslet i strategien**. Av 53 varslede tiltak er 51 helt eller delvis gjennomført, og altså kun to tiltak er ikke gjennomført. De mest betydningsfulle og økonomisk sett mest kostbare tiltakene er gjennomført uten unntak.

Evalueringen viser at regjeringen i stor grad har oppnådd målsettingene i «Stø kurs». Intervjuer med bedrifter og ulike interesseorganisasjoner, viser at de viktigste effektene av «Stø kurs» har vært mer stabile rammevilkår, som i større grad har vært i tråd med rammevilkår blant sammenlignbare OECD-land. Dette har bidratt til økt vilje i næringen til å satse i Norge.

Med hensyn til **globale ordninger** finner vi at regjeringens mål om å bidra til global regulering av de maritime næringene for å hindre skattekonkurransen, foreløpig ikke har ført frem. Omfanget av skattekonkurransen i maritim næring er ikke redusert i perioden, og det er lite som tyder på at skattekonkurransen vil avta de nærmeste årene.

Innføring av rederibeskatningen og videreføring av sysselsettingsordningene for sjøfolk¹ har bidratt til å gi næringen konkurransevilkår som er relativt like som andre europeiske land. Uten rederibeskatning og sysselsettingsordningene ville den maritime næringen i Norge vært mindre omfattende enn det den er i dag, ettersom flere rederier hadde valgt å flytte ut virksomheten. Rederier som ikke hadde valgt å flytte ut, ville fått en konkurranseulempe i forhold til rivaler som opererte fra andre land. Innføring av et tak på støttenivå per ansatt i sysselsettingsordningene, samt manglende inflasjonsjustering av taket, bidrar imidlertid til at ordningen i Norge er noe mindre gunstig enn ordninger i andre land, samtidig som forholdet svekkes noe i Norges disfavør for hvert år. Svekkelse av ordningen gjennom refusjonstaket, er noe av forklaringen på en sakte utflagging vi har sett i næringen gjennom de senere årene.

Mer internasjonalt konkurransedyktige rammevilkår har vært en forutsetning for den veksten vi har sett i næringen de senere årene. Fortsatt vekst i næringen i Norge avhenger av at rammevilkårene i Norge fortsatt er på linje med våre konkurrentland. For at resultatene, i form av verdiskaping, antall skip i norske skipsregistre og antall sysselsatte norske sjøfolk, som er oppnådd skal kunne fortsette, er næringen avhengig av at ordningene videreføres. Resultatene er således ikke varige, med mindre støttenivået opprettholdes.

Med hensyn til **miljøvennlig maritim næring** har regjeringen oppnådd målsettingen om at den norske maritime næringen skal være verdens mest miljøvennlige og gå foran i utviklingen av nye løsninger. Samtidig er det grunn til å understreke at Norge også i forkant av «Stø kurs» var regnet som ledende på dette feltet.

I perioden har det skjedd en betydelig reduksjon i utslipp av NOx. Dette har nær sammenheng med at innføringen av NOx-fondet, som sikrer at næringens utslippsavgifter går til finansiering av utslippsreducerende tiltak, har bidratt til at tiltak har blitt gjennomført i raskere tempo enn det ellers ville ha blitt.

Norge har vært en av de viktigste pådriverlandene for en global klimaavtale for skipsfarten. En har fått på plass IMO-regulering med krav til blant annet energieffektivitet for nybygg i internasjonal skipsfart. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig til å oppnå ønsket utslippsreduksjon. Alternative markedsbaserte mekanismer, som avgift og kvote, er nå under utredning i IMO. Selv om norsk næring nå er ledende innen miljø, er det ikke gitt at den klarer å holde posisjonen fremover. Land som Singapore og Kina satser betydelig på utvikling av miljøvennlig teknologi, blant annet fordi det er lønnsomt. Vår kunnskapsmessige ledelse blir dermed utfordret av betydelige investeringer fra andre land, som blir gjort på feltet. Mer satsning på kunnskapsutvikling er en forutsetning for å opprettholde kunnskapsledelse på miljøområdet.

Det er uklart om regjeringen har nådd målet om å være **verdensledende på maritim kompetanse**. I løpet av perioden har det vært en markant økning i antall studenter på maritime fag på videregående skoler og maritime høgskoler. Tilsvarende sterk økning har vi også sett innen opplæringsstillinger på skipene. Økningen skyldes både at utsiktene til vekst i den maritime næringen har blitt bedre, noe som igjen skyldes global vekst og bedring av rammevilkår i Norge, og at man gjennom «Stø kurs» har hatt en satsning på maritim utdanning. Våre respondenter trekker imidlertid frem at satsningen på maritim kompetanse er for spredt og at styrket koordinering og spesialisering er nødvendig. En rekke land styrker utdannelsen innen de maritime næringene og velger i større grad enn Norge å løfte utdannelsen opp på universitets- og høgskolenivå. Om ledelse på feltet skal oppnås eller opprettholdes, må altså innsatsen styrkes betydelig.

¹ Sysselsettingsordningene blir som regel omtalt som «nettolønnsordningen». I praksis er ikke sysselsettingsordningen en nettolønnsordning, blant annet fordi det er et tak på utbetaling. Ved flere tilfeller i rapporten omtaler vi imidlertid ordningen som en nettolønnsordning, og da særlig når vi henviser til intervjuer med aktører fra næringen. En god beskrivelse av ordningen finnes i Econ Pöyrys evaluering av ordningene (Econ Pöyry, 2010: evaluering av sysselsettingsordningene for sjøfolk)

Regjeringen har i noen grad oppnådd målsettingen om å være **verdensledende på forskning og innovasjon**. Norge regnes for å være ledende på mange felt, men selvfølgelig ikke alle, innen maritim forskning. Gjennom «Stø kurs» har bidragene til forskning økt markant, og her har Forskningsrådets MAROFF-program spilt en nøkkelrolle. Satsningen på Global Maritime Knowledge Hub, som er et privat initiativ som regjeringen aktivt har støttet opp under, har bidratt til at Norge har opprettholdt og styrket ledelsen innen en rekke felt. Satsningene har hatt en viktig betydning for å opprettholde kunnskapsledelsen. Samtidig er det klart at også andre land, herunder blant andre Kina og Singapore, har en betydelig satsning på forskning og utvikling. Opprettholdelse av kunnskapsledelsen krever altså en styrket innsats fremover.

Regjeringen har kun delvis oppnådd målsetting om en mer **miljøvennlig og konkurransedyktig nærskipfart**. Nærskipsfartsflåten kan i noen grad sies å ha blitt mer miljøvennlig, blant annet gjennom NOx-fondet og gjennom at miljø vektlegges i større grad i offentlige anbud på transportområdet. Nærskipsfarten har imidlertid ikke blitt mer konkurransedyktig. Siden «Stø kurs» ble innført, har økningen i landtransport tiltatt.

Selv om regjeringen har gjennomført alle varslede tiltak knyttet til miljøvennlig og konkurransedyktig nærskipfart, har de altså kun i begrenset grad nådd målsettingen. Tiltakene er, etter vår vurdering, ikke tilstrekkelige for å nå målsettingen, da disse i stor grad handler om informasjonsinnhenting og deltakelse i multilaterale organer. For å nå målsettingen om mer transport på sjø, må man vurdere tiltak som investeringer i havner, bedre avskrivningsregler og annen avgifts- og gebyrpolitikk.

«Stø kurs» er en omfattende strategi med gjennomføring av en rekke større og mindre tiltak. Rammene for evalueringen var imidlertid relativt begrenset. Evalueringens omfang og mandat har medført at vi ikke har fokusert på effektivitet. Vi har dermed ikke vurdert hvorvidt måloppnåelsen kunne vært bedre ved en annen innretning av midlene. Tidligere evalueringer (Econ Pöyry, 2010) kan tyde på at en annen disponering av midlene kunne gitt bedre resultater.

1.1. Oppbygging av rapporten

Rapporten består av 8 kapitler samt tilhørende appendiks. I det første kapitlet har vi presentert vår konklusjon. I kapittel 2 beskrives metoden vi har brukt i evalueringen. Kapitlet etterfølges av et bakgrunnskapittel, hvor betydningen av maritim næring for Norge beskrives samt at viktige utviklingstrekk nevnes. Dette leder så inn i en kort beskrivelse av betydningen av «Stø kurs» i forhold til de rammevilkårene næringen opererer innenfor.

I de fem neste kapitlene evalueres tiltakene innenfor de fem hovedmålsettingene i strategien. Gjennomføring, måloppnåelse og varighet drøftes separat for hvert hovedmål, i et eget kapittel. I drøftingen av måloppnåelse konsentrerer vi oss om å drøfte effekt av gjennomføring av hva vi oppfatter som de viktigste tiltakene. En mer utfyllende gjennomgang av de enkelte tiltakene finner man i vedlegg 2 til rapporten.

2. Evalueringen er gjennomført i tråd med OECDs mal for evalueringer

Evalueringen er gjennomført i tråd med OECDs mal for evalueringer². Modellen er spesielt godt egnet for overordnede evalueringer hvor fokuset er politikrealisering, og modellen er vidt brukt. I tråd med OECDs evalueringsmodell har vi evaluert «Stø kurs» etter følgende kriterier³:

- **Relevans:** På dette punktet vurderes det hvorvidt gjennomførte tiltak og politikk har forankring i sentrale policydokumenter. Man vurderer altså om gjennomførte tiltak er relevante for den politikken som er vedtatt og hvorvidt varslede tiltak er gjennomført. På dette punktet vurderer vi altså i hvilken grad de tiltakene som er varslet gjennomført i strategien, rent faktisk er gjennomført.
- **Effekt:** På dette punktet vurderer man hvilken effekt innsatsen har gitt. Vi har i den sammenhengen vurdert hvorvidt målsettingene med strategien er oppfylt. Med hensyn til effekt er det særlig viktig å vurdere addisjonalitet, altså på hvilken måte gjennomføring av tiltakene har bidratt til de resultatene vi ser i dag. Forhold knyttet til addisjonalitet drøftes for hvert delområde.
- **Addisjonalitet:** I denne sammenhengen er det naturlig å drøfte i hvilken grad gjennomføring av tiltakene i handlingsplanen har bidratt til resultatene, eller om resultatene ville oppstått også uten disse.
- **Varighet (sustainability):** På dette punktet vurderer man om resultatene er langsiktige og har virkning utover den perioden hvor det gis støtte, eller hvorvidt resultatene vil opphøre så snart satsningen er over.

2.1. Bruk av evalueringsverktøy

I gjennomføringen av evalueringen har vi benyttet følgende evalueringsverktøy:

- Dokumentstudier
- Dybdeintervjuer

I delkapitlene nedenfor viser vi hvordan vi vil bruke de ulike verktøyene.

2.1.1. Dokumentstudier

Flere av elementene som inngår i «Stø kurs» har blitt belyst faglig gjennom evalueringer og utredninger. Menon vil benytte disse for å få innsikt i resultater innen de ulike områdene. Vi har systematisk gjennomgått årsrapporter og resultatrapporter for programmer som er støttet med utgangspunkt i «Stø kurs», blant annet:

- Evaluering av sysselsettingsordningen for sjøfolk

² Kort presentasjon av modellen kan leses på: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/6/49756382.pdf>

³ I OECDs evalueringskriterier inngår også mål- og virkemiddeleffektivitet. I disse kriteriene vurderer man hvorvidt man kunne oppnådd tilsvarende eller bedre resultater ved annen innretning av støtten. Under dette punktet vurderer man om en annen organisering eller annen bruk av virkemidler enten kan gi besparelser eller økt gevinst. Vår vurdering er imidlertid at dette går utover det som etterspørres i evalueringen. En belysing av effektivitet fordrer en omfattende analyse som også tidsmessig går utover de rammene som er satt i evalueringen.

- Resultatrapporter MAROFF
- Resultatrapporter MARUT
- Resultatrapporter Maritim kompetanse
- St.prp. nr. 1 for Miljøvern-, Utenriks- og Nærings- og Handelsdepartementet i perioden 2007-2011
- Årsrapporter fra Innovasjon Norge og Forskningsrådet
- Tilsendt materiale fra virkemiddelapparatet, interesseorganisasjoner og ulike bedrifter.

2.1.2. Dybdeintervju

Tiltakene i «Stø kurs»-strategien er mange, og målsettingene som skal realiseres er brede og overordnede. Ettersom belysing av forhold knyttet til måloppnåelse nødvendigvis er kompleks, har bruk av dybdeintervjuer vært den best egnede metoden. I evalueringen har vi intervjuet 41 respondenter. Nedenfor viser vi grupper av respondenter vi har intervjuet. Ved å intervju disse ulike gruppene som opererer med ulike interesser, har vi skaffet oss en bred og dyp kunnskap om oppfølgingen av «Stø kurs» og effekten av disse tiltakene. Våre intervjuobjekter er listet opp i appendikset til denne rapporten.

- Maritime bedrifter som har fått støtte til FoU
- Maritime bedrifter som har nytt godt av kompetansefondet
- Representanter for Forskningsrådet
- Representanter for Innovasjon Norge
- Representanter for GIEK
- Representanter for Sjøfartsdirektoratet
- Representanter for Skipsregistrene
- Representanter for Høgskolene
- Representanter fra NHD
- Representanter fra nærings- og fagorganisasjoner

Vi har ved gjennomføring av intervjuene vært oppmerksomme på at respondentene har incentiv til å svare strategisk ettersom de kan ha interesse av at ulike typer ordninger vedvarer. Før intervjuene tok til satte vi oss inn i resultater i bedriften eller prosjektene for å minimere sannsynligheten for strategisk svargivning. På denne måten kan overdrivelser og tilbakeholdelse av informasjon påpekes og håndteres i intervjusituasjonen.

I tillegg til intervjuer med respondenter for næringen har vi gjennomført tilsammen tre møter med representanter for oppdragsgiver. Disse møtene er gjennomført i forkant av oppstart av evalueringen, etter at de fleste intervjuer var gjennomført og etter at første utkast til rapport forelå. Oppdragsgiver har gitt viktige innspill til rapporten av faktisk karakter.

3. Satsning på den maritime næringen – en av grunnpilarene i norsk næringspolitikk

Maritim næring er en av fem næringer som regjeringen gjennom Soria Moria-erklæringen har valgt ut som strategiske satsningsområder. Formuleringene i Soria Moria-erklæringen ble fulgt opp av en konkret strategi høsten 2007, kalt «Stø kurs».

Frem til petroleumsinntektene oversteg importen til olje- og gassutvinning, var Deep Sea Norges viktige valutakilde og var dermed en svært viktig forutsetning for finansiering av landets import. I dag er næringens valutagenererende rolle av relativt mindre betydning, men det er minst tre andre grunner til at maritim næring er viktig for Norge:

1. Maritim næring er en av Norges største næringer og står for omtrent 8 prosent av næringslivets verdiskaping og 5 prosent av BNP (inklusive petroleumsinntekter).
2. Næringen har høy produktivitet og dermed høy lønnsevne, noe som skaper høye skatteinntekter til stat og kommuner gjennom arbeidsgiveravgift og inntektsskatt.
3. Næringen har en bred geografisk utstrekning og har betydelig sysselsetting i distrikts-Norge.

Skipsbygging og skipsfart er blant Norges eldste former for næringsvirksomhet. Topografien og den lange, fjordskårne kystlinjen gjorde vannveien til en naturlig transportform. Dessuten var skip nødvendig for å utnytte de rike fiskeressursene. Saktevoksende, seigt trevirke fantes det rikelig av, noe som førte til at skip kunne bygges langs hele kysten. Frem til slutten av det 19. århundret var maritim virksomhet basert på en kombinasjon av lokale ressurser og billig arbeidskraft, og norske skip seilte på alle verdenshavene. Gjennom 1900-tallet ble rederiene gradvis større og mer spesialiserte, og Norge var blant verdens ledende skipsfartsnasjoner. Det fantes rederier og skipsverft i de fleste byer langs hele den norske kysten. Til tross for at de opprinnelige årsakene til fremveksten av en sterk maritim næring i Norge for lengst er borte, er Norge fremdeles en av verdens største maritime nasjoner.

3.1. Hva er maritim næring?

Maritimt næringsliv i Norge har endret seg kraftig de siste 10 til 20 årene. Mens Deep Sea sto for nesten 40 prosent av all verdiskaping i næringen i 2000, er andelen nå kun 16 prosent. Hele den offshorerettede delen av næringen, inklusiv offshorerederier, riggselskaper, verft, utstysprodusenter og teknologiske tjenesteytere, hadde i 2000 en samlet verdiskaping som kun var marginalt større enn Deep Sea. I 2010 har deres andel av verdiskapingen økt til om lag 70 prosent, det vil si mer enn fire ganger større enn Deep Sea.

Definisjonsmessig kan man forholde seg til denne endringen på to måter:

- a) Man kan beholde en tradisjonell definisjon, hvor Deep Sea står i sentrum, mens offshorerettede maritime aktiviteter defineres som en del av olje- og gassnæringen.
- b) Man kan ta inn over seg at maritim næring i stor grad har smeltet sammen med olje-/gassnæringen og akseptere overlappende næringsdefinisjoner.

Den siste tilnærmingen ble valgt i forskningsprosjektet Et kunnskapsbasert Norge (Reve og Sasson, 2012), hvor den offshorerettede delen av maritim næring ble inkludert i både maritim og olje/gass. En slik tilnærming er fornuftig, både fordi næringer i realiteten er overlappende og, kanskje enda viktigere, fordi det nettopp er i disse overlappene vi finner det mest innovative og vekstkraftige næringslivet.

I forskningsprosjektet Et kunnskapsbasert Norge ble maritim næring definert som følger:

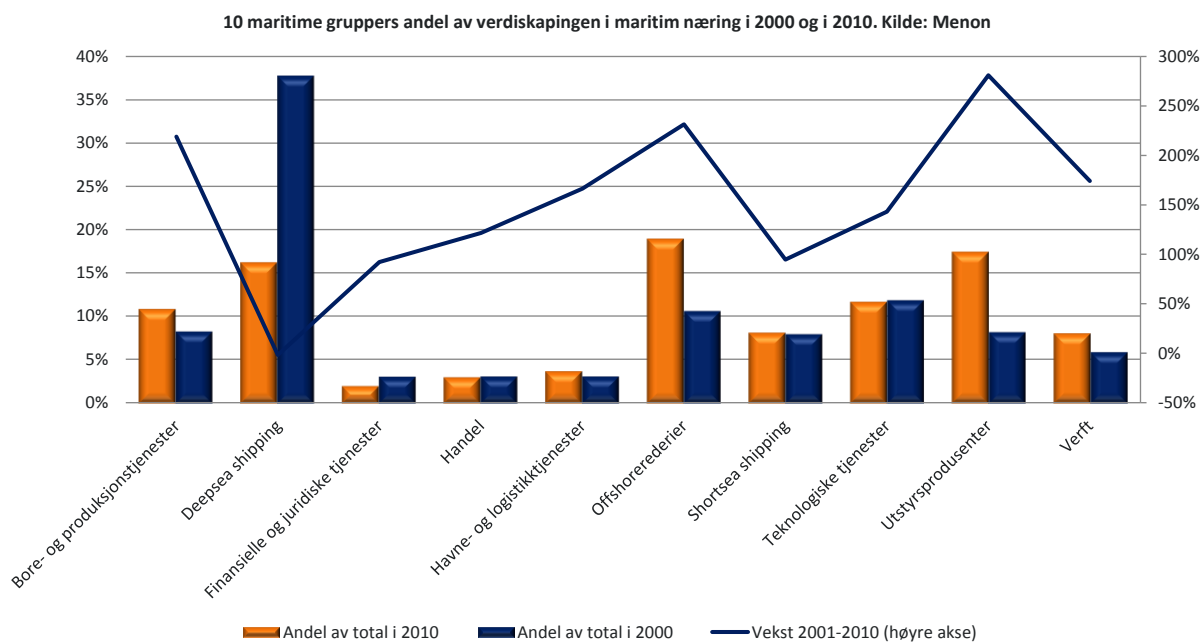
- ❖ **Alle virksomheter som eier, opererer, designer, bygger, leverer utstyr eller spesialiserte tjenester til alle typer skip og andre flytende enheter⁴.**

Videre har vi delt næringen inn i følgende fire hovedgrupper og ti undergrupper:

- **Rederier:** det vil si eiere og operatører av skip og andre flytende innretninger, som rigger, flytende produksjonsskip, floteller og lektere. Rederier er videre inndelt i fire undergrupper:
 - **Deep Sea**, det vil si skipssegmenter som tank, tørrbulk, kjemikalier, container, general cargo og bilfrakt i utenriksfart
 - **Shortsea**, det vil si nærskipfart og innenriks fraktestart, samt passasjerferger
 - **Offshore**, det vil si forsyningsfartøy, ankerhåndteringsfartøy, seismikk- og andre offshorerelaterte spesialskip
 - **Bore- og produksjonstjenester**, det vil si riggselskaper, flytende produksjonsenheter (FPSO'er) og undervannsentreprenører
- **Verft:** nybygg, vedlikehold, reparasjoner og modifikasjoner av skip og andre flytende innretninger
- **Maritimt utstyr:** det vil si produsenter av alle former for utstyr, fra fremdrifts- og kontrollsystemer til skipsmaling og skruer, som benyttes i skip og andre flytende innretninger
- **Maritime tjenester:** dette er den bredeste gruppen av bedrifter, og består blant annet av skipsdesignere, skips- og fraktmeglere, skipsforsikring, finansielle og juridiske tjenester, klassifisering, havne- og logistikkjenester, ingeniørtjenester, installatører av maritimt utstyr og skipsutstysforhandlere. Maritime tjenester er videre inndelt i følgende undergrupper:
 - **Finansielle og juridiske**, det vil si meglere, finansiell rådgivning og tilrettelegging, bank (ikke inkludert i datagrunnlaget, se nedenfor), forsikring og advokatselskaper
 - **Teknologiske**, det vil si design, ingeniørtjenester, klassifisering, FoU og anleggsvirksomhet
 - **Havne- og logistikkjenester**, det vil si havneselskap, logistikk og spedisjon
 - **Handel**, det vil si engros, agenturer og detaljhandel med skipsutstyr

Figuren nedenfor viser de 10 gruppenes verdiskaping i 2000 og i 2010, samt deres vekst de siste 10 årene.

⁴ For en rekke bedrifter passer bare deler av virksomheten inn i definisjonen av maritim næring. Som tommelfingerregel har vi valgt å kun inkludere bedrifter hvor den maritime virksomheten står for minst 50 prosent av virksomheten, i analyser av næringens størrelse og utvikling. Det innebærer at en del selskaper hvor maritim virksomhet er betydelig, men ikke skilt ut i separate virksomheter (datterselskaper), og hvor den maritime andelen er mindre enn 50 prosent, ikke er inkludert i tallgrunnlaget. Dette gjelder for eksempel banker som DNB og Nordea, advokatselskaper som for eksempel Wikborg Rein og finanshus som Pareto.



Som det går frem av figuren har hele den norske maritime næring, med unntak av Deep Sea, opplevd betydelig vekst i perioden. Veksten har vært sterkest innen offshorerelaterte segmenter som bore- og produksjonstjenester, offshorerederier og utstyrproducenter⁵. Den norske maritime næringen har opplevd sterk vekst de senere årene. Det utfordrende i denne sammenhengen er å vurdere i hvilken grad gjennomføringen av «Stø kurs» har bidratt til utviklingen. Som vi kommer tilbake til i påfølgende kapitler vurderer vi at særlig rederibeskatningen og styrking av sysselsettingsordningene, har bidratt til å skape stabilitet rundt rammevilkår. Uten disse rammevilkårene på plass ville trolig en større andel av rederiene valgt å flagge ut. Veksten, i alle fall i Norge, ville da vært lavere.

3.1.1. Den norske næringens komparative fortrinn

Norges komparative fortrinn innenfor skipsfart er basert på kompetanse, markedsrelasjoner og bredden i det maritime miljøet. I prosjektet «Et verdiskapende Norge» ble den maritime næringen betegnet som Norges eneste globale kompetansenæring (Reve og Jakobsen, 2001). Det siste tiåret har globaliseringen av maritim næring fortsatt, og næringen har blitt stadig mer kunnskapsbasert og innovasjonsdrevet. Dessuten har den norske maritime næringen blitt mer og mer orientert mot offshore. Denne utviklingen startet som følge av petroleumsaktiviteten på norsk sokkel, men de siste årene har de maritime offshoreleverandørenes vekst vært langt større på de utenlandske offshoremarkedene enn i det norske markedet. Disse utviklingstrekkene er grundig beskrevet i rapporten, *En kunnskapsbasert maritim næring* (Jakobsen og Espelien, 2011).

Kunnskapsbasert og innovasjonsdrevet endring

Drivkreftene bak endringen er dels markeds- og dels næringsbaserte. Etterspørselen etter maritime tjenester innenfor offshore olje- og gassvirksomhet har vært stor de siste 10 årene, mens veksten har vært lavere i en del andre segmenter av næringen, for eksempel innenfor transport av olje og gass. Viktigere enn disse markedsendringene er det likevel at norsk maritim næring har søkt mot stadig mer teknologisk avanserte og

⁵ En substansiell del av dette segmentet er utstyrproducenter til rigger og offshorekip, herunder National Oilwell Varco (NOV), Aker Solutions (Aker MH), McGregor m.v

innovative områder, både fordi kostnadsforskjeller mellom land er mindre viktige i disse «high-end» markedene, men også fordi norske selskaper og næringsmiljøer har konkurransefortrinn på kunnskapsbaserte, innovasjonskrevende og avanserte områder. Derfor ser vi at næringens endring ikke bare dreier seg om overgang fra konvensjonell shipping til offshore, men også at Deep Sea har gått fra konvensjonelle segmenter som tank og bulk, til spesialiserte industrielle segmenter som LNG, kjemikalier, bilfrakt og Open Hatch. Denne utviklingen har pågått over flere tiår, men har skutt fart det siste tiåret

Miljøinnovasjoner

Det er også verdt å merke seg at mye av innovasjonen innen maritim næring er miljørelatert, og at norske rederier har utviklet og implementert mange miljøinnovasjoner i samarbeid med andre aktører i den maritime klyngen de siste årene, for eksempel rensing av ballastvann og bruk av gasdrevne skip.

Tradisjonell skipsfart konsentrert rundt Bergen og Oslo

Tradisjonell rederivirksomhet har, sammenlignet med offshore, gått kraftig tilbake i Norge de siste ti årene. Det skyldes dels at rederier er blitt lagt ned, eller at de har omstilt seg til annen virksomhet, og dels at veksten har kommet utenfor Norge. Rederiene blir i økende grad globale desentraliserte organisasjoner, hvor en økende del av aktiviteten foregår utenfor Norge. Dessuten ser det ut til at stadig flere rederier repositionerer seg fra å være integrerte rederier til å bli aktører som tar spesialiserte roller, for eksempel “tonnage providers”, det vil si finansielt orienterte selskaper som kjøper, selger, leier og leier ut skip og fraktkapasitet. En overvekt av disse aktørene har hovedkontor i Oslo.

Mens tradisjonell skipsfart gradvis er blitt bygget ned, flyttet ut eller dreiet i en finansiell retning i Oslo, har Bergen holdt stand som en skipsfartsby. Bergen har en lang rekke familieeide, fullintegrerte rederier, med befraktning, teknisk drift og operasjon internt i virksomheten. Det betyr ikke at rederivirksomhet i Bergen er uendret de siste ti til tjue årene. Få rederier opererer i dag i de store, spotmarkedspregede tank- og bulksegmentene. De fleste rederiene i Bergensområdet har spesialisert seg på noen smale industrielle markeder, spesielt innen kjemikaliefart og Open Hatch. Disse segmentene skiller seg fra tank- og bulksegmentene ved at skipene er dyrere og mer avanserte, operasjonene mer kompliserte og kontraktene er langsiktige og relasjonsbaserte. Det betyr at bergensrederiene, i likhet med offshorerederiene langs vestlandskysten og de finansielt orienterte rederiene i Oslo, har utviklet virksomhetene i en mer kunnskapsbasert og innovasjonsintensiv retning. På denne måten har Bergensmiljøet lyktes med å opprettholde et internasjonalt konkurransedyktig skipsfartsmiljø.

Hele næringen er blitt internasjonalisert

Deep Sea-rederiene var den første delen av næringen som ble internasjonalisert og etter hvert globalisert. I dag opererer alle deler av den norske maritime næringen i internasjonale/globalt markeder. For eksempel har norske offshoreredier 2/3 av sine inntekter fra andre markeder enn norsk sokkel, rigg- og FPSO-selskapene har en enda høyere andel, og norske boreutstyrsleverandører har 85 prosent av inntektene fra utenlandske markeder (Menon, 2010⁶).

Norske etableringer i “international hubs”

Internasjonaliseringen har ført til at stadig større deler av bedriftene i næringen etablerer seg fysisk i andre deler av verden. Etableringene skjer ofte ved at verdikjedene splittes opp og distribueres på lokasjoner med ulike typer egenskaper. Lokalisering i andre land har mange årsaker:

⁶ Menon 2010: Internasjonalisering av offshore leverandørindustri 2009. Tilgjengelig på: <http://menon.no/upload/2012/07/30/rapport-eksport-fra-leverandorindustrien-endelig.pdf>

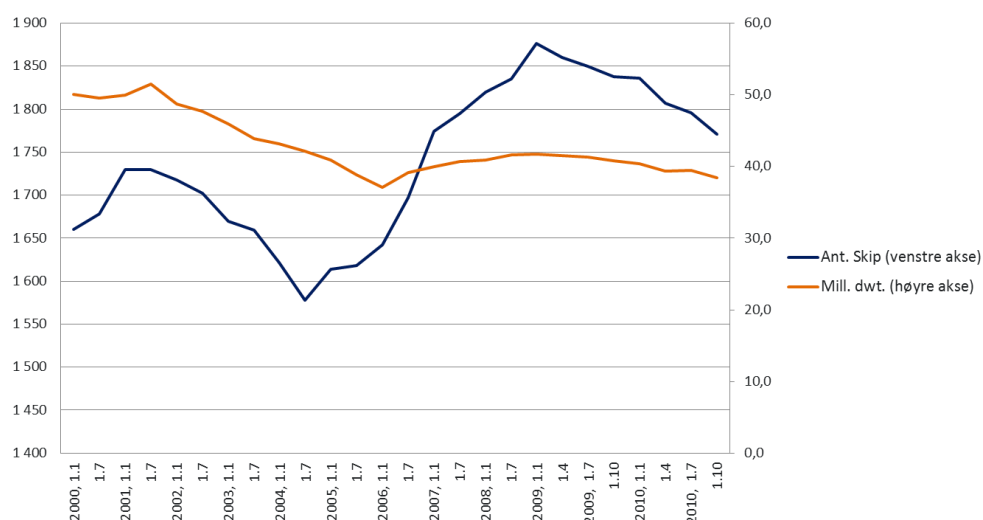
- å oppnå nærhet til regionale markeder
- å utnytte andre lands lave kostnadsnivå og gunstige skatteregimer
- å være nær sentrale leverandører og samarbeidspartnere
- å få tilgang til relevant kompetanse og forskningsmiljøer

En stor andel av etableringene foregår i internasjonale hubs som Singapore, Houston, London, Shanghai og Rio de Janeiro. I Singapore alene er det omtrent 150 norskeide maritim-/offshorebedrifter.

3.2. Næringens internasjonale posisjon – et nasjonalt verdiskapingsperspektiv

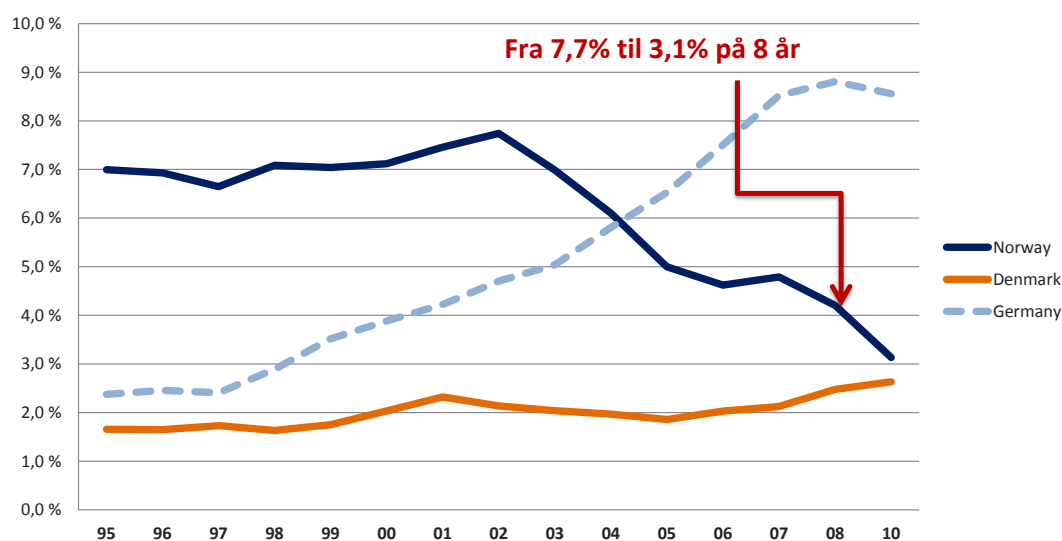
Den norskkontrollerte flåten besto i oktober 2010 av 1770 skip (NR, oktober 2010), hvorav drøyt halvparten seiler under utenlandske flagg. Andelen skip med utenlandsk flagg har økt fra 38 til 54 prosent de siste 10 årene. Den totale norskkontrollerte flåten sank fra 2000 til 2004 målt både i antall skip og i volum (dødvekttonn). Deretter økte antall skip kraftig frem til finanskrisens utbrudd høsten 2008. Dette skyldtes høy kontraheringsaktivitet blant norske rederier. Kontraheringen ga imidlertid ikke en tilsvarende vekst i dødvekttonn. Grunnen til dette er at veksten var klart størst blant offshorerederier, hvor flåten består av relativt små, men avanserte og kostbart utstyrte fartøyer.

Figur 1: Utvikling i den norskkontrollerte flåten fra 2000 til 2010. Kilde: Norges Rederiforbund



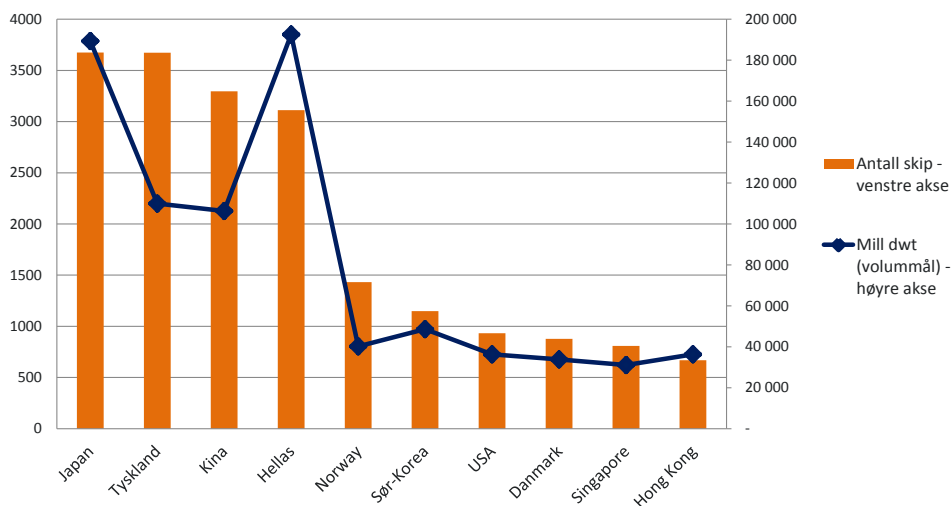
Når man skal måle den norske maritime næringens internasjonale posisjon, er det vanlig å ta utgangspunkt i flåtestørrelse, målt i dødvekttonn. Lenge var Norge verdens tredje største skipsfartsnasjon, etter Japan og Hellas, målt i samlet tonnasje. Kina og Tyskland passerte Norge for noen år siden, og i dag kontrollerer norskeide rederier verdens sjette største flåte. Norges kraftige reduksjon i markedsandeler de siste årene er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 2: Utvikling i andel av verdensflåten målt i dødvekttonn i perioden 1995-2010: Kilde: ISL Bremen/NSA



Den norskkontrollerte flåten er nummer fem i verden målt i antall skip⁷ og nummer seks målt i volum. Antall dødvekttonn per skip varierer betydelig mellom landenes flåte. Som figuren viser er det et stort sprang opp til de fire store.

Figur 3: Verden 10 største skipsfartsnasjoner rangert etter antall skip. Kilde: ISL Bremen

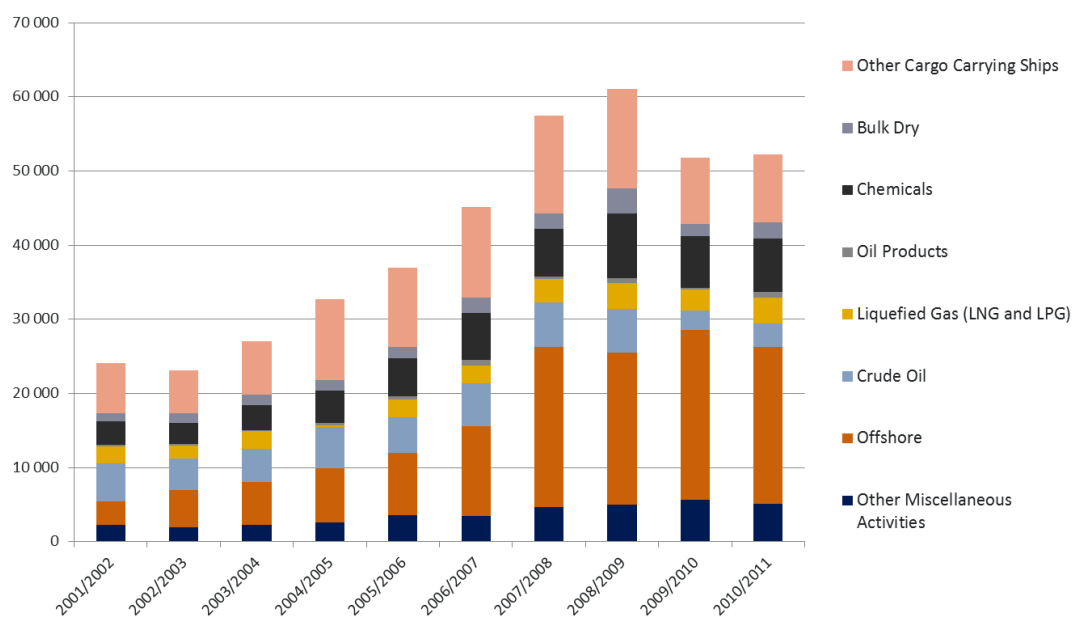


Flåtestørrelse er imidlertid misvisende som mål på den maritime næringens internasjonale posisjon. Det er flere grunner til dette. Den viktigste årsaken er at flåtens størrelse gir begrenset informasjon om dens verdi. Den norske flåten består i økende grad av spesialiserte fartøy som ikke er konstruert for å maksimere fraktvolumer, men for å utføre avanserte operasjoner. Når vi skal vurdere i hvilken grad «Stø kurs»-strategien har bidratt til å styrke Norges posisjon som skipseiernasjon, bør vi forsøke å ta hensyn til denne endringen i tonnasje.

⁷ Antall skip i den norskkontrollerte flåten er lavere i ISL Bremens datagrunnlag enn i dataene fra Norges Rederiforbund. Forskjellen skyldes ulike måter å definere norskkontrollert.

Menon har nylig estimert verdien på verdensflåten ved å beregne verdien hvert år basert på nybyggpriser innenfor ulike skipssegmenter, justert for flåtens alder og størrelse. I figuren nedenfor er den norskkontrollerte flåtens verdi fordelt på 8 skipssegmenter illustrert.⁸ Figuren viser at den norske flåten har blitt dramatisk endret fra 2002 til 2011. Tankskip for råolje og oljeprodukter sto i 2002 for 22,4 prosent av den samlede norske flåtens verdi, mens andelen var redusert til 7,5 prosent i 2011. Offshoreskipene har hatt motsatt utvikling. Offshoreskipenes andel av den norske flåtens totale verdi har økt fra 13,2 prosent i 2002 til 40,4 prosent i 2011.

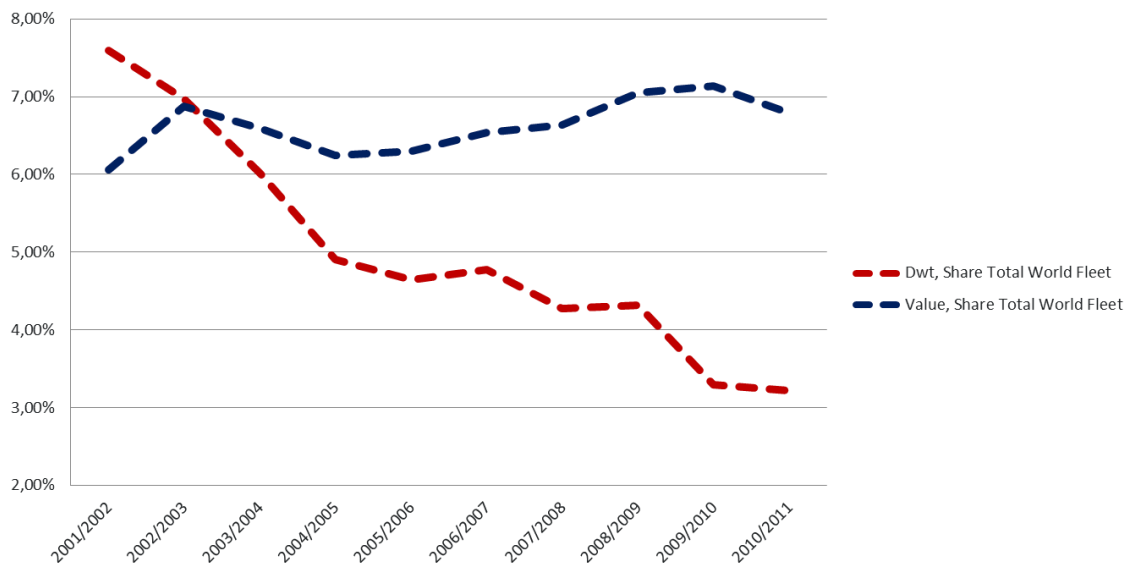
Figur 4: Den norskkontrollerte flåtens estimerte verdi fra 2002 til 2011, fordelt på 8 skipssegmenter. Løpende USD. Kilde: Lloyds/Menon



Figuren ovenfor viser også at den totale verdien av den norskkontrollerte flåten har steget kraftig fra 2002 til 2011. I løpende USD har flåten blitt mer enn doblet, mens antall skip har økt svakt og antall dwt har falt. Riktignok har de fleste lands skipsflåter steget i verdi i den samme perioden fordi nybyggpriser har økt for alle skipstyper. Den norske flåten har imidlertid hatt spesielt høy verdiøkning som følge av den kraftige offshoredreiningen og den tilsvarende nedbyggingen av konvensjonelle oljetankskip. Dette har ført til at den norskkontrollerte flåten har holdt sin internasjonale posisjon målt i verdi, noe som er illustrert i figuren nedenfor.

⁸ De åtte segmentene er fordelt på seks typer fraktskip og to på den operative siden. De seks kategoriene på fraktsiden er kjemikal, råolje, tørrbukk, oljeprodukter, flytende gasser (LPG og LNG) og en samlekategori for fraktskip som omfatter container, ro-ro-last og andre mindre kategorier. De to kategoriene på den operative siden er en totalkategori for offshore og en samlekategori for operative skip, som inkluderer fiske, forskning, mudring, tauing med mer.

Figur 5: Den norskkontrollerte flåtens andel av verdensflåten – målt i dødvekttonn og beregnet markedsverdi. Kilde: Loyds/Menon



Ovenfor har vi beskrevet skipsfartsnæringens internasjonale posisjon. Det er imidlertid viktig å presisere at maritim næring består av en lang rekke virksomhetstyper i tillegg til rederivirksomhet, som design, bygging, utstøpsproduksjon og spesialiserte maritime tjenester. Ideelt sett burde hele den maritime næringen inkluderes i vurderingen av næringens internasjonale posisjon, men dette er ikke mulig innenfor prosjektets rammer fordi det ikke eksisterer noen samlet statistikk for de ulike maritime virksomhetsområdene. Nylig har Menon gjennomført en komparativ analyse hvor vi rangerer de 12 viktigste maritime byene i verden, basert på en kombinasjon av internasjonal statistikk og næringseksperterers subjektive vurderinger (Jakobsen og Thorseth, 2012). I denne rangeringen kom Oslo ut som den ledende «maritim finans»-byen i verden, nummer fem innenfor området sjørett og sjøforsikring samt nummer tre innenfor maritim teknologi og kompetanse. Det er liten tvil om at Norge generelt hevder seg internasjonalt på alle disse områdene, mens analysene er for begrenset i omfang (kun 12 byer og ingen nasjoner), så vi finner det naturlig å avgrense beskrivelsen av den norske næringens internasjonale utvikling og posisjon til skipsfart.

3.3. «Stø kurs» ga trygghet om rammevilkår i næringen

Det er ikke nytt at en regjering har en egen politikk for maritim næring. Også den forrige regjeringen utarbeidet en egen handlingsplan for den maritime næringen, nemlig «Vilje til vekst». Intervjuer med aktører i næringen fremhever imidlertid at «Stø kurs» innebar et markant skift i viljen til satsning mot den maritime næringen. Respondentene fremhever at man med «Stø kurs» både fikk bedre rammevilkår, og at det i særlig grad gjaldt innføring av rederibeskatningen som det viktigste tiltaket, samt mer stabile rammevilkår ved at «nettolønnsordningen» i enda sterkere grad ble forankret som en del av regjeringens politikk. «Stø kurs» falt også tidsmessig sammen med innføring av NOx-fondet, som har vist seg å være en betydelig suksess i fornyelsen og opprustingen av flåten med sikte på utslippsreduksjon. Klare miljøpolitiske målsettinger, samt en uttalt vilje til satsning på FoU, har blitt godt hjulpet av innføring av NOx-fondet. En dreining av FoU-innsatsen mot miljøvennlig teknologi har også vært bidragsytende.

NOx-fondet illustrerer at det ikke er uproblematisk å definere hva som faller innenfor og hva som faller utenfor strategien. Selv om politiske initiativ for å støtte investeringer for reduksjon av NOx-utslipp er nevnt i strategien, må fondet også ses på som et selvstendig initiativ, hvor det i stor grad var andre departementer

som var førende for innføringen, herunder Finansdepartementet og Miljøverndepartementet. Likeledes må en del av tiltakene knyttet til bi- og multilaterale avtaler på miljø- og handelssiden ses på som en videreføring av posisjoner som flere regjeringer har hatt. I noen grad er altså tiltakene i «Stø kurs» en videreføring av allerede eksisterende politikk. Samtidig er det grunn til å understreke at videreføring av eksisterende politikk også kan anses som et aktivt politisk valg. Valg av navn på strategien, nemlig «Stø kurs», indikerer at videreføring av eksisterende politikk var noe av hensikten. På denne bakgrunn er vår vurdering at «Stø kurs» på enkelte områder, slik som i rederibeskatning, bidro til å forbedre rammevilkår, altså ny politikk, mens den på andre områder klart signaliserte videreføring, slik som det som gjaldt nettolønnsordningen.

«Stø kurs» er en strategi hvor 53 forskjellige tiltak er fordelt på fem satsningsområder. Nedenfor følger en opplisting av de fem, herunder en opplisting av hovedmålsettingen.

- **Globalisering og rammevilkår** skal bidra til global regulering av de maritime næringene for å hindre skattekonkurranse, fremme miljøvennlige, sikre løsninger og trygge arbeidsvilkår.
- **Miljøvennlige maritime næringer** skal være et kjennetegn for den norske maritime sektoren.
- **Maritim kompetanse** skal heves i form av styrking av den maritime utdanningen og bedret adgang til utenlandsk arbeidskraft.
- **Maritim forskning og innovasjon** skal bli ledende internasjonalt med særlig fokus på miljøvennlig teknologi og operasjoner i kalde omgivelser.
- **Nærskipsfart** skal bli et mer miljøvennlig og konkurransedyktig alternativ til veitransport, slik at mer gods kan fraktes med skip.

Flere av de tiltakene som er innført eller videreført i «Stø kurs» har virkning på flere av målsettingene. Innføring eller videreføring av tiltakene bidrar dermed til måloppnåelse på flere punkter. Om vi tar utgangspunkt i tabellen nedenfor, vil vi altså starte med å drøfte effekt vertikalt, for deretter å vurdere måloppnåelse horisontalt. Gjennom en slik belysning av hvert enkelt tiltak vil vi analysere hvordan gjennomføring av strategien har bidratt til måloppnåelse.

Tabell 1: Oversikt over viktigste tiltaks bidrag til måloppnåelse

	Global regulering, miljø og trygge arbeidsvilkår	Verdens mest miljøvennlige og foran i utvikling	Verdensledende på maritim kompetanse	Verdensledende på forskning og innovasjon	Mer miljøvennlig og konkurransedyktig nærskipsfart
Global klimaavtale	X	X	X		
Rederibeskatning	X				
Sysselsettingsordning	X		X	X	
NOx-fond		X		X	X
Vektlegging av miljø i anbud		X		X	
Bidrag til kompetanse		X	X	X	X
Bidrag til FoU		X	X	X	X

Ved drøfting av hvorvidt tiltakene i «Stø kurs» er oppnådd, samt i hvilken grad gjennomføringen av tiltakene har bidratt til måloppnåelse, må en altså drøfte i hvilken grad gjennomføring av ett enkelt tiltak bidrar til måloppnåelse på flere punkter. I det følgende vil vi belyse hvorvidt målsettingene med «Stø kurs» er oppnådd, og vi velger da å ta for oss de fem hovedområdene. I den sammenhengen er det naturlig å drøfte i hvilken grad gjennomføring av tiltakene i handlingsplanen har bidratt til resultatene, eller om resultatene ville oppstått også uten disse, altså en drøfting av addisjonalitet. Ettersom flere av tiltakene virker på måloppnåelse på flere områder, er det imidlertid ikke uproblematisk å fastslå hvilket område gjennomføringen av tiltak «tilhører». I all hovedsak vil vi imidlertid følge den strukturen som er gitt i strategien.

Som nevnt tidligere inneholder «Stø kurs» en rekke tiltak, hvorav enkelte er nye og av stor betydning, enkelte er av stor betydning uten at de er nye, mens andre er av mindre betydning. En detaljert gjennomgåelse av hvert enkelt tiltak vil etter vår vurdering bli for omfattende og for lite fokusert på det viktigste. I gjennomgangen av de fem hovedområdene har vi derfor valgt å plukke ut enkelte tiltak som vi, på bakgrunn av intervjuene i næringen, oppfatter å være de viktigste. I et vedlegg til rapporten har vi imidlertid en gjennomgang av hvert av de 53 tiltakene og en vurdering av hvorvidt de er gjennomført.

4. Nå målsettingen og er resultatene varige for området «globalisering og like rammevilkår»?

Vi vil i dette kapitlet evaluere måloppnåelse innen det første målområdet: globalisering og like rammevilkår. Evalueringen vil gjøres i tråd med OECDs mal. Dette innebærer at vi først vurderer hvorvidt gjennomførte tiltak er i tråd med vedtatt politikk (relevans), hvorvidt målsettingen er nådd (effekt) og i hvilken grad resultatene er varige (varighet).

Den maritime næringen, og særlig rederiene, er svært global. Markedene er i stor grad internasjonale; arbeidskraft fra flere land kan ofte benyttes, og finansiell kapital kan hentes fra de internasjonale finansmarkedene. I tillegg er det slik at skipene med enkelhet kan flyttes fra et land til et annet. Rederiene kan dermed lett flagge ut og kutte bånd til sin opprinnelige vertsnaasjon. Det har dermed vært betydelig konkurranse mellom land for å tiltrekke seg rederiene. Ulike former for subsidie- og støtteordninger og skatte- og avgiftslettelser har derfor blitt brukt for enten å lokke til seg aktører eller for å hindre utflytting. Hindring av utflytting og klyngeeffekter har blitt tillagt stor betydning, og har derfor blitt vektlagt mer enn innenlandske vridninger og prinsippet om næringsnøytralitet.

Norge hadde frem til «Stø kurs» dårligere rammevilkår enn andre europeiske land, sett fra næringens side. Frem til «Stø kurs» arbeidet næringens organisasjoner, blant annet Norges rederiforbund og Maritimt forum, næringspolitisk for at rammevilkår i Norge skulle være på linje med rammevilkår i andre land. Næringen opplevde usikkerhet rundt rederibeskatningen og nettolønnsordningen, og mente at dette bidro til utflytting og at det var vanskeligere å drive næringsvirksomhet i Norge enn i andre europeiske land.

Nedenfor følger en beskrivelse av hovedmålsetting og delmålsettinger for området «Globale rammevilkår».

Målsettinger	
Hovedmålsetting: Regjeringens mål er å bidra til global regulering av de maritime næringer for å hindre skattekonkurranse, fremme miljøvennlige løsninger og samtidig trygge arbeidsvilkårene for ansatte.	
Delmålsettinger: Regjeringen ønsker å legge til rette for at de maritime næringene fortsatt skal velge Norge som vertsland. Norge vil være en aktiv pådriver for en sikker og miljøvennlig skipsfart. Regjeringen ønsker derfor å være en aktiv pådriver i det internasjonale regelverksarbeidet i IMO og ILO. Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk, og i tillegg bidra til at norske rederier gis konkurransedyktige rammevilkår i forhold til vilkårene i andre land. Det er et mål at norskeide skip i størst mulig grad skal være registrert i de norske registrene.	
Tiltak	Gjennomført?
Regjeringen vil arbeide mot subsidier og skattekonkurranse innent skipsfart i internasjonale organer (OECD, WTO), og dessuten ta initiativ til å bygge ned støtteordningene for fergefarten mellom EØS-land	Ja
Innføre ny ordning for rederibeskatning av europeisk modell	Ja
Videreføre pådriverrollen for videreutvikling av internasjonale regelverk	Ja
Ratifikere ILO-konvensjonen om sjøfolks arbeids- og levevilkår	Ja
Gjennomgang av eksportfinansieringssystemet	Ja
Videreføre nettolønnsordning for sjøfolk	Ja
Gjeninnføre kravet om arbeidstillatelse for utenlandske sjøfolk	Ja
Videreføre byggegarantiordningen under GIEK	Ja

Utvikle en markedsførings- og profileringsstrategi i samarbeid med relevante statlige og private aktører	Ja
Styrke markedsføringen av NIS	Ja
Forsøke å inkludere skipsfart i WTO i samarbeid med partnerland	Ja
Fremforhandle nye frihandelsavtaler som ivaretar norsk skipsfart gjennom EFTA	Ja
Utarbeide en bilateral handelsavtale med India	Nei

Som vi ser er hovedmålsettingen å bidra til å hindre skattekonkurransen, fremme miljøvennlige næringer og trygge arbeidsvilkår. Denne målsettingen er konkretisert i fem delmålsettinger. Ingen av disse fem berører hovedmålsettingen om å «bidra til global regulering for å hindre skattekonkurransen». Heller ikke bidrar noen av tiltakene til å realisere denne hovedmålsettingen. Tvert i mot går et av tiltakene ut på å «innføre ny ordning for rederibeskatning av europeisk modell», noe som innebærer å tilpasse seg internasjonal skattekonkurransen. Som vi kommer tilbake til kan det argumenteres for at innføringen av den europeiske rederiskattemodellen kan betraktes som en indirekte og langsiktig strategi for å redusere skattekonkurransen. Imidlertid er det ingenting som tyder på at den norske politikken så langt har bidratt til at skattekonkurransen er redusert. Det er derfor vår vurdering at hovedmålsettingen om å «bidra til global regulering for å hindre skattekonkurransen» ikke er blitt realisert i perioden. I det følgende legges derfor hovedvekten på resten av formuleringen i hovedmålsettingen, «fremme miljøvennlige løsninger og samtidig trygge arbeidsvilkårene for ansatte».

4.1. Er tiltak gjennomført i tråd med vedtatt politikk? Vurdering av relevans

I tråd med tabellen over er en svært stor andel av de lovede tiltak faktisk gjennomført. Dette innebærer at relevansen av de gjennomførte tiltak er høy; tiltak som er gjennomført er godt forankret i strategien. Det eneste tiltaket som foreløpig ikke er gjennomført, er en bilateral avtale med India. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet har dette arbeidet kommet langt, samtidig som en sluttstilling av avtaleverket i stor grad er avhengig av at India også kommer til enighet med EU. Manglende gjennomføring av tiltaket er således påvirket av faktorer som Norge har begrenset innflytelse over.

En detaljert beskrivelse av implementering av hvert enkelt tiltak finnes i vedlegg 2 til rapporten.

4.2. Er målsettingen oppnådd? Vurdering av effekt

Vi vil i denne delen av evalueringen drøfte hvorvidt regulering av den maritime næringen har bidratt til å hindre skattekonkurransen, fremme miljøvennlige løsninger og samtidig trygge arbeidsvilkårene for ansatte. Vi vil i den sammenheng drøfte effektene av følgende tiltak:

- Rederibeskatning
- Sysselsettingsordningene for sjøfolk

I forbindelse med hvert tiltak drøftes også i hvilken grad effektene ville oppstått selv uten satsningen, altså en drøfting av addisjonalitet.

Når vi har sett på ulike tiltaks betydning for måloppnåelse har vi valgt å fokusere mest på rederibeskatning. Bakgrunnen for valget er at ordningen ikke tidligere er blitt offentlig evaluert, i motsetning til sysselsettingsordningene.

4.2.1. Hvordan bidrar rederibeskatningen til måloppnåelse?

Innføringen av et nytt skatteregime for rederier har medført at det nå i stor grad er like skattemessige vilkår for rederivirksomhet i Norge som i andre europeiske land. Rederiskatteordningen har med andre ord bidratt til å utviske de konkurranseulempene Norge tidligere hadde på området, og har således bidratt til at det er mer attraktivt å drive rederivirksomhet fra Norge. I samme grad som rederiskatteordningen har hatt en positiv effekt på omfanget av rederivirksomhet i Norge, har dette tiltaket også bidratt til at Norge har fått økt stemmevekt i IMO.

Innføringen av rederiskatten er særlig relevant i forhold til målsettingen om å redusere global skattekonkurranse og trygge arbeidsvilkår for ansatte. På den ene side innebærer rederiskatten at Norge har tilpasset seg internasjonal skattekonkurranse. Dette ble det advart sterkt mot i Rederiskatteutvalget, som leverte sin innstilling til Finansdepartementet i 2006 (NOU 2006:4).⁹ På den annen side ble det den gang hevdet at konkurransedyktige skattevilkår for rederier ikke bare er nødvendig for at rederiene skal bli værende i Norge (noe også Rederiskatteutvalget konkluderte med), men at det også er en forutsetning for hele det maritime næringsmiljøets langsiktige konkurranseevne. I den grad dette er korrekt vil innføringen av rederibeskatningen innebære et vesentlig bidrag til den overordnede visjonen om at Norge skal være en verdensledende maritim nasjon. I tillegg kan det argumenteres med at mulighetene for å kunne bidra til å redusere global skattekonkurranse er større dersom Norge er en betydelig skipsfarts- og maritim nasjon.¹⁰

I vedlegg 1 til rapporten vises en skjematisk beskrivelse av utviklingen i rederibeskatningen.

4.2.2. Har den nye rederiskatteordningen hatt noen effekt?

Det er ikke mulig innenfor rammene av «Stø kurs»-evalueringen å foreta en økonomisk *effektundersøkelse* av rederiskatteordningen som ble innført i 2007. Til det er kompleksiteten og databehovet for stort. Vi vil i stedet komme med noen betraktninger rundt mulige effekter.

Den primære effekten av endring i rederiskatten er at Norges attraktivitet for rederivirksomhet styrkes. Det skulle isolert sett føre til:

- Vekst i norske rederier, både fordi kapitalen blir billigere og deres internasjonale konkurranseevne gjennom dette blir styrket, og fordi en del skip og aktiviteter utenfor Norge da vil bli flyttet til Norge
- Økte investeringer i rederivirksomhet i Norge fordi avkastningskravet før skatt blir lavere i rederier enn i annen virksomhet

Imidlertid er det flere forhold som gjør at disse effektene ikke kan forventes å kunne observeres i rederivirksomhet i Norge. For det første var allerede store deler av rederinæringen deltakere i

⁹ NOU (2006:4): *Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart*, utvalg oppnevnt 17. desember 2004, utredning avgitt til Finansdepartementet 7. mars 2006, Rederiskatteutvalget.

¹⁰ I en kommentarartikkel til Rederiskatteutvalget skrev Erik W. Jakobsen følgende om denne avveiningen: «Selv om man skulle konkludere med at de nasjonaløkonomiske effektene vil være gunstigere ved innføring av ordinær beskatning for rederier enn ved innføring av et europeisk tonnassjesskattesystem, er det ikke opplagt at dette vil være det politisk beste alternativet. Utvalgets anbefaling bør nemlig holdes opp mot et potensielt tredje alternativ: et scenario hvor skipsfartsnasjoner inngår et forpliktende skattesamarbeid hvor skattesubsidiene gradvis blir avvirket. Det er liten tvil om at et slikt scenario vil være det nasjonaløkonomisk mest gunstige for Norge, siden det vil føre til at Norge forblir en sterk skipsfartsnasjon samtidig som næringen underlegges ordinær beskatning. Det siste og avgjørende spørsmålet blir derfor hvor sannsynlig det er å oppnå et slikt internasjonalt samarbeid og hvilken strategi som vil være best egnet for å realisere dette. Utvalget går inn for ensidig skatteøkning fra Norges side, men det kan føres gode argumenter for at det vil være mer effektivt for Norge å tilpasse seg det europeiske systemet, og gjennom sin størrelsesmessige og kompetansemessige tyngde, bidra til internasjonalt skattemessig samarbeid innenfor skipsfart.»

rederiskatteregimet fra 1996. På grunn av innlåsingeffekten i dette regimet var det svært få som brøt ut av ordningen i årene før 2007, selv om andre land hadde mer attraktive skatteregimer. For det annet førte overgangsordningen som ble vedtatt i 2007 til at sentimentet i næringen var relativt negativt. De negative reaksjonene og retts sakene som fulgte, fikk vesentlig mer oppmerksomhet enn innføringen av skattefritaket. For det tredje påvirkes selsvagt utviklingen i rederiene av en lang rekke andre faktorer enn selskapskatt, blant annet av markeds- og konkurranseutviklingen.

Verdiskaping og lønnskostnader i norske rederier

Maritimt næringsliv generelt og rederivirksomhet spesielt er preget av store konjunktursvingninger (se for eksempel Stopford 2010).¹¹ Det gjør at det er vanskelig å isolere effektene av politiske endringer på variasjoner i verdiskaping. 2002 og 2003 var svake år for den norske maritime næringen, som følge av en internasjonal nedgangskonjunktur, sterk norsk valuta, høy norsk rente og sterk lønns- og kostnadsvekst i Norge. Årene som fulgte representerte den sterkeste oppgangskonjunktur for den maritime næringen på flere tiår, på grunn av høy global økonomisk vekst, høye oljepriser og sterk vekst i internasjonal handel. Dette førte samtidig til en ekstremt kraftig kontraheringsbølge innenfor alle skipssegmenter, noe som førte til lange køer i verftene og sterkt økende nybygg- og utstyrspriser. Høsten 2008 slo finanskrisen inn, med umiddelbar effekt på enkelte rederisegmenter, for eksempel bilfrakt. Innenfor andre segmenter tok det lengre tid før markedet ble påvirket, men alle skipssegmenter er blitt berørt negativt. Når vi skal vurdere effekter av rederiskatten på norske rederier, er det derfor ønskelig å justere for konjunkturelle effekter på verdiskapingen. En mulighet er å justere for prisvariasjoner, men siden rateutviklingen varierer betydelig mellom markedssegmenter, har dette ikke vært mulig å gjennomføre her. I stedet velger vi å fokusere på utviklingen i rederienes lønnskostnader siden disse i langt mindre grad blir påvirket av prisvariasjoner og konjunkturelle forhold.

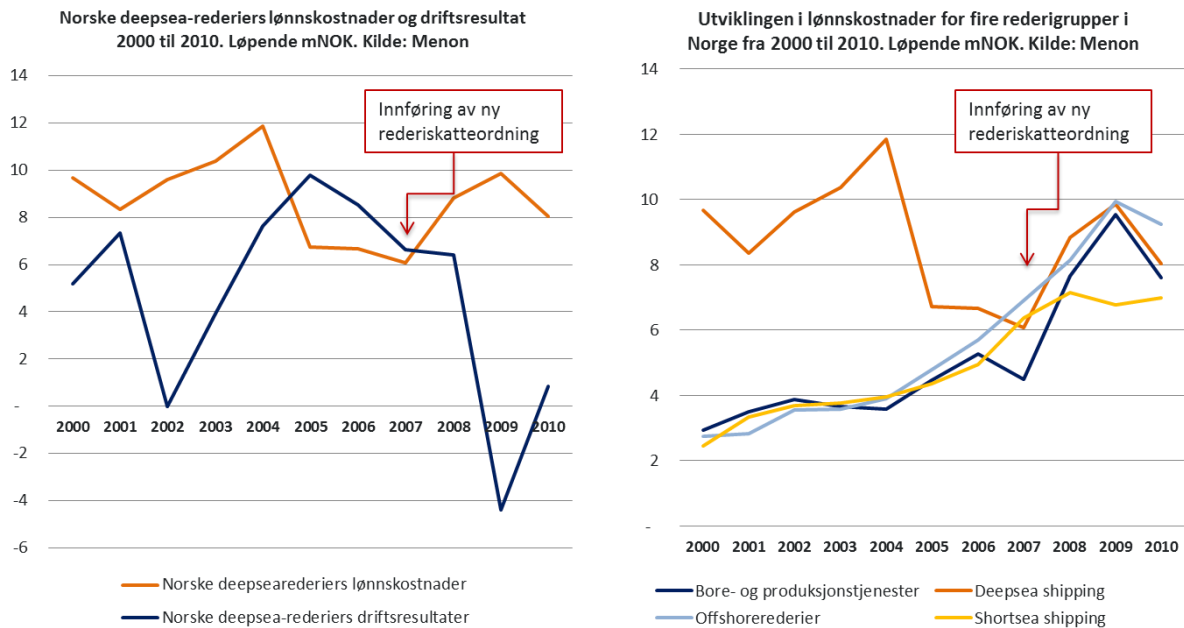
Det området hvor man kan forvente størst effekt av den nye rederibeskatningsordningen er på Deep Sea-rederiene (det vil si utenriks oversjøisk sjøfart med gods). Det skyldes at Deep Sea-rederiene er de mest internasjonalt mobile av aktørene i næringen, blant annet som følge av at de opererer globalt, har internasjonalt mannskap og kan seile med flagg fra mange nasjoner. Det var også denne delen av maritim næring som ga klare uttrykk for at nullskatt på rederienes overskudd var en forutsetning for at det skulle være attraktivt å drive rederivirksomhet fra Norge (se for eksempel Jakobsen, Marjamaa m.fl., 2003).¹²

Den første av de to figurene nedenfor viser utviklingen i lønnskostnader og driftsresultat for Deep Sea-rederiene. Under nedgangskonjunkturen i 2002 ble selskapenes inntjening kraftig redusert, samtidig som lønnskostnadene vokste, noe som førte til at rederienes samlede driftsresultat var lik null. Dette illustrerer poenget ovenfor om at lønnskostnader i liten grad påvirkes av konjunkturelle forhold. I oppgangsperioden fra 2004 til 2007 sank Deep Sea-rederienes lønnskostnader. Driftsresultatene økte i 2005, men falt i 2006 og 2007, trolig som følge av lavere aktivitetsnivå for næringen som helhet (fall i inntekter begge årene). Etter innføring av den nye rederiskatteordningen økte rederienes lønnskostnader for første gang siden 2004. Oppgangen fortsatte i 2009 men sank i 2010, trolig som følge av permitteringer, oppsigelser og selskapsavvikling i kjølvannet av finanskrisen.

¹¹ Stopford, M. (2010): *How shipping has changed the world & the social impact of shipping*, Clarksons, 20.03.2011, Clarksons.

¹² Jackobsen, E.W., Marjamaa, A. og Vikesland, M. (2003): *Attracting the winners: The Competitiveness of Five European Maritime Industries*, Bok for Senter for verdiskaping, Kolofon Forlag.

Figur 6: Utvikling i lønnskostnader og driftsresultat for norske Deep Sea-rederier i perioden 2000-2010. Kilde: Menon



Den andre figuren viser Deep Sea-rederienes lønnskostnader sammenlignet med de øvrige rederisegmentene – Shortsea, offshore og bore-/produksjonstjenester. Den siste gruppen faller utenfor kriteriene i rederiskatteordningen og skal derfor ikke bli påvirket av endringen i 2007. Shortsea-rederiene er også bare delvis inkludert i ordningen og forventes derfor heller ikke å bli særlig påvirket av endringen. Den tredje gruppen, offshorerederier, er inkludert i ordningen og kan således forventes å bli påvirket. Offshorerederienes høye aktivitet på norsk sokkel gjør nok likevel at rederiskatten har hatt noe mindre betydning for Norges attraktivitet for lokalisering av denne typen rederier.

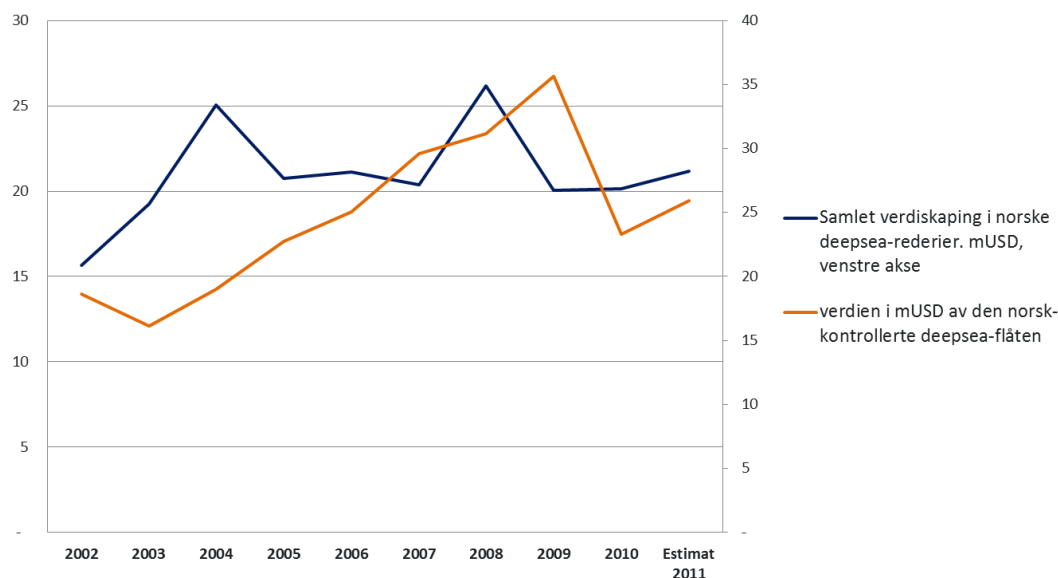
Figuren viser at Deep Sea-rederienes lønnsutvikling skiller seg vesentlig fra de tre andre gruppene, hvor veksten var relativt stabil fra årsskiftet 2003/2004 til årsskiftet 2008/2009. Hva kan det i så fall skyldes at Deep Sea-rederiene hadde en betydelig nedgang i lønnskostnader i oppgangsperioden fra 2004-2007, og hvorfor snudde den negative utviklingen etter 2007? Svaret på det første spørsmålet er trolig at norske Deep Sea-rederier svekket sin internasjonale posisjon i perioden, og det er ikke utenkelig at dette hang sammen med at mange rederier mistet troen på at Norge ville få et internasjonalt konkurransedyktig rederiskatteregime. Det er to observasjoner som ligger bak dette resonnetet: For det første ble den norskkontrollerte flåten vesentlig svekket i perioden, og Norges andel av verdensflåtens tonnasje sank fra 7,0 til 4,6 prosent på tre år. For det andre hadde verdiskapingen blant norske Deep Sea-rederier en svakere utvikling enn verdien av den norskkontrollerte Deep Sea-flåten i perioden 2004-2008.

Hvordan skal vi tolke forskjellen i disse to utviklingstrekkene? En forventet effekt av endringer i rederienes rammebetingelser er at rederiene flytter hele eller deler av virksomheten ut av landet. Vi har ikke statistikk for slike flyttinger, men ved å sammenlikne utviklingen i verdiskaping med utviklingen i flåteverdi kan vi få en indikasjon på om dette skjer. Det skyldes at flåtestatistikken er basert på norskkontrollerte rederier, uavhengig av hvor de er lokalisert, mens verdiskapingsstatistikken kun inkluderer aktivitet i Norge. Avvik mellom verdiskaping og flåteverdi kan dermed indikere at virksomheter flyttes ut eller inn av landet.

Figuren nedenfor viser at Deep Sea-flåtens verdi økte hvert år i perioden 2004 til 2009 mens verdiskapingen falt fra 2004 til 2007. Med andre ord ble den norskkontrollerte flåten stadig mer verdt – uten at rederiene i Norge

tjente mer penger. Det er grunn til å tro at dette skyldtes at rederiene bygget opp rederivirksomheten utenfor Norge og utenfor det eksisterende rederiskatteregimet.

Figur 7: Samlet verdiskaping i norske Deep Sea-rederier og verdien av den norskkontrollerte Deep Sea-flåten i perioden 2002-2011



Ovenfor påpekte vi at selv om overgangsordningen som ble vedtatt i 2007 ble oppfattet negativt av næringen, medførte den ingen incentiver til utflytting. Snarere tvert i mot siden overgangen fra det gamle regimet medførte at to tredeler av den akkumulerte skattegjelden måtte betales. Likevel svekkes forholdet mellom verdiskaping og skipenes verdi i 2008. En forklaring på fallet fra 2005 til 2008 kan imidlertid tenkes å skyldes fraværet av politisk endring. Fra begynnelsen av tiåret ble det bygget opp en forventning om at Norge skulle innføre den europeiske tonnasjeskatteordningen, og det var knyttet store forventninger til regjeringens skipsfartsmelding i 2004. Bondevikregjeringen, med Per Kristian Foss som finansminister, var imidlertid skeptisk til å gi rederiene særegne skatteregler på grunn av innenlandske vridninger og brudd på prinsippet om næringsnøytralitet. Det regjeringsnedsatte rederiskatteutvalget, som ble nedsatt i 2004 og leverte sin innstilling i 2006, konkluderte med at rederiene burde betale ordinær selskapsskatt på 28 prosent.

Det er mye som tyder på at mange rederier mistet troen på at den europeiske rederiskatteordningen ville bli innført i Norge, og de flyttet dermed ut virksomhet i perioden 2005-2007. I denne perioden vurderte Norges Rederiforbund å redefinere seg selv til et internasjonalt rederiforbund for norskkontrollerte rederier. Dette sier noe om sentimentet i perioden.

Oppsummering av effekt

I dette delkapitlet har vi redegjort for utviklingen i det norske rederiskatteregimet og drøftet hvilke effekter man kan forvente at endringen i skatteordningen i 2007 har medført. Videre har vi belyst effektene av endringen, i første rekke ved å studere utviklingen blant norske Deep Sea-rederier før og etter omleggingen av ordningen i 2007. Det er umulig å trekke noen klar konklusjon om effekter, men utviklingen i Deep Sea-rederienes lønnskostnader kan tyde på at rederiene bygget ned virksomheten i Norge i perioden 2004-2007, og at denne utviklingen snudde etter innføringen av den nye ordningen i 2007. Dette underbygges av at Deep Sea-rederienes verdiskaping falt i perioden 2004-2007, mens verdien av den norskkontrollerte Deep Sea-flåten steg betydelig. Dette kan tyde på at de norskkontrollerte rederiene vokste utenfor Norge, mens virksomheten i Norge ble bygget ned.

Effekten på offshorerederiene skulle i prinsippet være relativt lik som for Deep Sea-rederiene siden begge grupper er omfattet av rederiskatteordningen. Vi finner imidlertid ikke samme tydelige mønster i denne gruppen, noe som kan skyldes at Norges attraktivitet for offshorerederier er mindre sensitiv for overskuddsskatt ettersom norsk sokkel er en betydelig inntektskilde for rederiene, og dessuten at det er viktig å være lokalisert nær markedet.

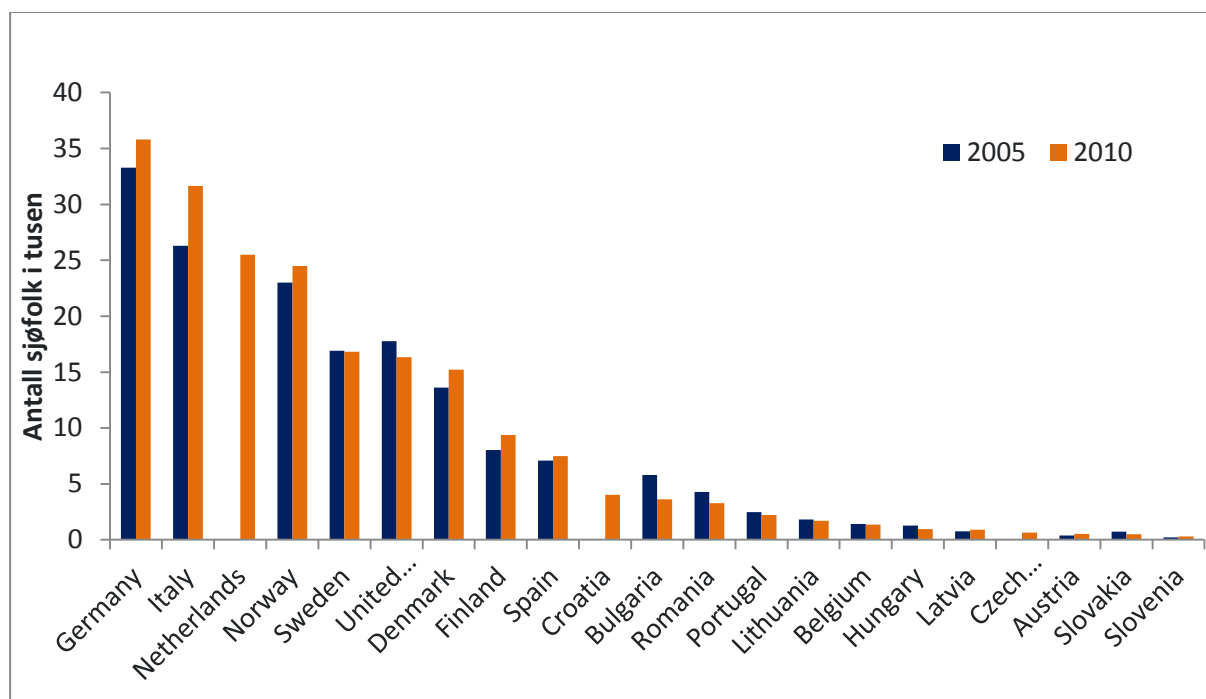
4.2.3. Hvordan bidrar sysselsettingsordningene til måloppnåelse?

Målsettingen med sysselsettingsordningene for sjøfolk er at de «skal sikre norsk maritim kompetanse og rekruttering av norske sjøfolk, og i tillegg bidra til at de norske rederiene gis konkurransedyktige rammevilkår i forhold til vilkårene i andre land.

Econ Pöyry (2010) viste at sysselsettingsordningene for sjøfolk bidrar til å opprettholde sysselsettingen av sjøfolk i Norge. Gjennom intervjuer og en drøfting av mulig kontrafaktisk bane, viste Econ Pöyry at et bortfall, eller manglende innføring av ordningen, ville medført en betydelig utflagging og dertil hørende oppsigelse av underordnet personale. Econ Pöyry fant imidlertid at sysselsettingsordningene ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi legger Econ Pöyrys drøftinger og konklusjoner til grunn og finner at sysselsettingsordningen bidrar til økt sysselsetting og rekruttering, og at målsettingen med ordningen altså nås, til tross for at ordningen trolig ikke er samfunnsøkonomisk lønnsom.

I figuren under vises utviklingen i antall sjøfolk i en rekke europeiske land.

Figur 8: Antall sysselsatte i utvalgte europeiske land i 2005 og 2010. Kilde: Eurostat

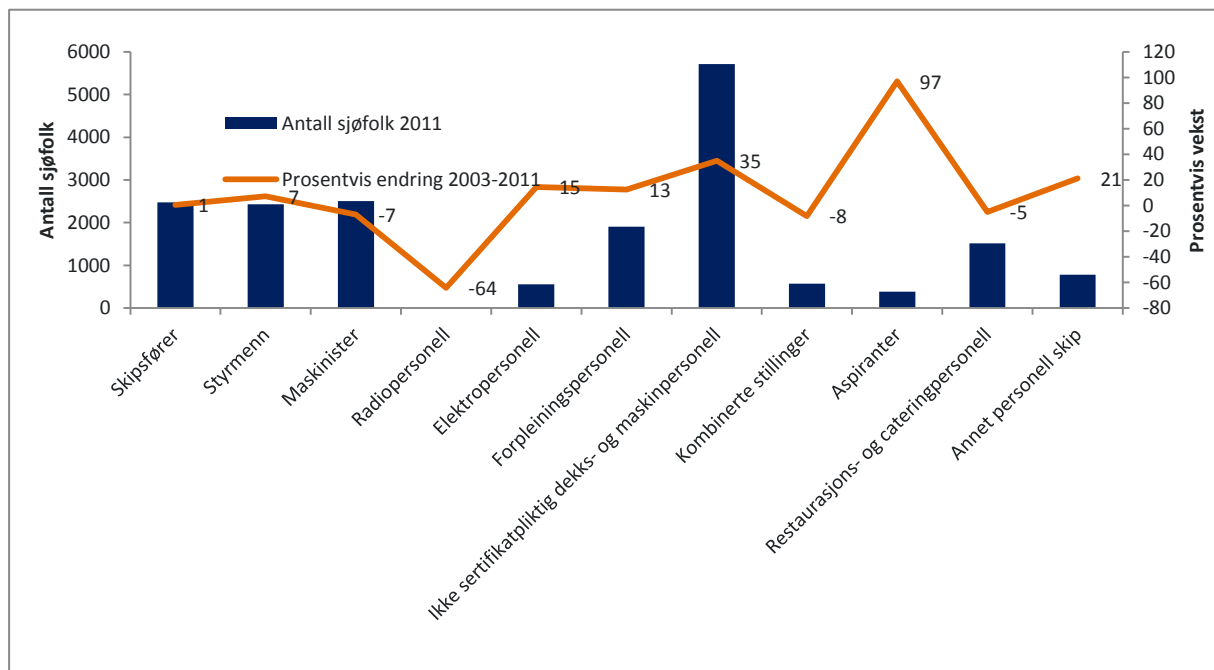


Som det går frem av figuren har en rekke land, i likhet med Norge, opplevd en økning i sysselsettingen av sjøfolk. I perioden 2005-2010 utmerker Italia, Tyskland, Danmark og Norge seg med vekst, mens vi ser nedgang i Storbritannia og en rekke østeuropeiske land. Uten sysselsettingsordningene ville rammevilkårene i andre europeiske land vært bedre, og rederiene ville hatt incentiver til å flagge ut, jamfør Econ Pöyry (2010)

Det er i dag en betydelig global mangel på sertifikatpliktig personale. Dette er blant annet vist i en studie fra Dalian Maritime University og Warwick Institute for Employment Research (2010)¹³. Ved et bortfall av sysselsettingsordningene vil derfor sertifikatpliktig personale trolig fortsatt være sterkt etterspurt. Sysselsettingsordningene virker dermed ulikt på overordnet og underordnet personell.

Antallet norske sjøfolk har holdt seg relativt stabilt i perioden 2003-2010. Det er imidlertid relativt stor endring i sammensetningen av sjøfolk i ulike kategorier, som det går frem av figuren nedenfor:

Figur 9: Antall sjøfolk etter kategori i 2011 (venstre akse) og prosentvis vekst i kategorien i perioden 2003-2011. Kilde: NAV



Som det går frem av figuren har økningen i antall sjøfolk gått mest opp blant ikke-sertifikatpliktige og aspiranter¹⁴ (tilsvarende kadetter), og en lavere vekst blant skipsførere, styrmenn og maskinister. Sterkere vekst blant underordnet og ikke-sertifikatpliktig personell kan dels ses på som et resultat av mangel på tilgang til offiserer og spesialisert personell, og dels som et resultat av at sysselsettingsordningen har bidratt til å gjøre det relativt sett mindre kostbart å ansette underordnede med norske arbeidsbetingelser.

Figuren over viser at det har vært sterkest vekst i sysselsettingen av aspiranter. I forbindelse med sysselsettingsordningene ble det innført krav om at deler av kompensasjonen som rederiene får gjennom ordningen skal settes av til et kompetansefond. Gjennom kompetansefondet finansieres opplæringsstillinger om bord på skipene. Bakgrunnen for innføring av ordningen var at man da hadde relativt liten tilvekst av potensielle fremtidige offiserer. Den sterke veksten i antall aspiranter er en indikasjon på at kompetansefondet

¹³Dalian Maritime University og Warwick Institute for Employment Research (2010): Manpower 2010 Update: The Worldwidedemand for and supply of seafares

¹⁴ NAV bruker begrepet aspiranter, mens næringen bruker kadetter. Ettersom vi bruker NAVs statistikk, velger vi å bruke deres ordvalg i omtale av statistikken

har bidratt til å styrke incentivene for rederiene til å ta inn aspiranter¹⁵. Virkningen av kompetansefondet drøftes inngående i kapittel 5.

Tak på sysselsettingsordningen i NOR bidrar til å svekke ordningen år for år

Målsettingen med sysselsettingsordningen for sjøfolk er å gjøre rammevilkårene i Norge lik med rammevilkårene i andre europeiske land. Våre intervjuobjekter påpeker i den sammenheng at innføring av et tak på 198 000 per sjømann i støtte for ordningen i NOR, bidrar til å gjøre den norske ordningen mindre god enn ordninger i andre europeiske land. Andre europeiske land, slik som Danmark, har ordninger hvor ansatte ikke betaler skatt. Flere rederier har gjennom intervjuene påpekt at innføringen av taket, samt den manglende justering av taket i tråd med utvikling i lønnskostnader, medfører at rammevilkårene i Norge er noe svakere enn rammevilkårene i andre europeiske land, og at de således vil se seg tjent med å flagge ut. Nor Lines og Solstads utflagging kan ses på som eksempler på resultatet av at støtte- eller skatteordningene er bedre i andre land, og at rederiene derfor har incentiver til utflagging. Color Line estimerer i den sammenheng at de kunne spart i overkant av 150 millioner kroner årlig ved å flagge om til for eksempel DIS-registeret.

Taket på støttenivå i NOR medfører at ordningen svekkes år for år sammenlignet med andre ordninger. Næringen påpeker at det nå foregår en sakte utflagging, og at dette kan ses i sammenheng med svekkelsen av ordningen.¹⁶ Uten en styrking av ordningen, for eksempel ved en justering av taket i tråd med lønnsveksten, er det grunn til å tro at utflaggingen vil tilta i årene som kommer. Graden av måloppnåelse for området «like rammevilkår» ser altså ut til å svekkes de kommende år.

4.2.4. Konklusjon og vurdering av varighet

Oppsummering av gjennomførte tiltak og drøfting av effekt viser at regjeringen i stor grad har oppnådd målsettingene innen «globale rammevilkår». Det er imidlertid ett viktig unntak: motvirkning av global skattekonkurransen. Ingen av tiltakene i «Stø kurs» bidrar til å redusere denne konkurransen, og innføring av sysselsettingsordningene og rederibeskatningen tyder på at regjeringen har tilpasset seg den konkurransen som allerede finnes. Innføring av rederibeskatning og sysselsettingsordninger har imidlertid bidratt til å gjøre rammevilkårene i Norge likere med andre land, bidratt til å stabilisere rammevilkår og dermed bidratt til vekst innenlands.

Varigheten av sysselsettingsordningene og rederiskatteordningen avhenger av den internasjonale skattekonkurransen. Skulle andre land innføre skatt på rederiers overskudd eller på ansatte i rederiene, kan Norge også avvikle ordningen uten at effektene blir borte. På den annen side vil effekt i form av verdiskaping og sysselsetting lett kunne raderes bort i tilfelle utflagging som følge av dårligere rammevilkår i Norge enn i andre aktuelle land. Varigheten av effektene er derfor avhengig av at Norge kontinuerlig opprettholder konkurransedyktige rammevilkår, hvilket altså i praksis innebærer en tilpasning til global skattekonkurransen.

Samtidig er det viktig å påpeke at dersom man ønsker å jobbe for internasjonal skatteharmonisering innenfor maritim næring, er man avhengig av å ha en betydelig næring i landet. Slik sett kan man tolke innføringen av

¹⁵ Rederiene har betydelige kostnader ved opplæring av kadetter. Ettersom det er global mangel på sertifikatpliktig personell, er det imidlertid ikke gitt at rederiene beholder kadetten når opplæringstiden er over. Investeringen kan dermed i noen grad være bortkastet. Med bakgrunn i at rederiene ikke vet om det drar nytte av investeringen i kunnskap, reduseres incentivene til denne investeringen betydelig. Kompetansefondet bidrar til å redusere det potensielle tapet for rederiet.

¹⁶ Figur 1 viser imidlertid at antall skip registrert i NOR har økt noe i perioden. Veksten har i stor grad sammenheng med vekst i offshoresegmentet. Olje- og gasselskapene på norsk sokkel har i dag krav om at ansatte på blant annet supply, skal beherske et skandinavisk språk. Dette begrenser rederienes mulighet for å bytte ut personell. De senere år har det vært en vekst i offshore supply markedet i Norge. Veksten kan i noen grad dekke over den sakte utflagging som har foregått i andre segmenter.

rederiskatteordningen og sysselsettingsordningene som ett skritt tilbake for å kunne ta to steg frem på et senere tidspunkt.

5. Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «verdens mest miljøvennlige maritime næringer»?

Miljø er et gjennomgangstema i «Stø kurs» ved at dette vektlegges både i forhold til globale rammeverk, i FoU-satsningen og i satsningen mot nærskipsfart. Mange av de miljørelaterte delmålsettingene og tiltakene passer også godt under de andre hovedmålsettingene. Her belyser vi i hvilken grad målsettingen om at Norge skal ha verdens mest miljøvennlige maritime næring innfris og hvorvidt Norge er verdensledende på kompetanse innen miljøvennlige maritime løsninger.

I tabellen nedenfor viser vi hovedmålsetting og delmålsettinger i «Stø kurs». Videre vises tiltak som sorterer under denne hovedmålsettingen.

Målsettinger	
Hovedmålsetting: Regjeringens mål er at den norske maritime næringen skal være verdens mest miljøvennlige og gå foran i utviklingen av nye løsninger.	
Delmålsettinger: Fremtidens skipsfart må bli mer miljøvennlig enn i dag. Regjeringen vil gi investeringsstøtte for tiltak som kan redusere NOx-utslipp. Regjeringen vil styrke innsatsen på forskning og utvikling for å redusere utslipp av NOx. Regjeringen vil fortsette Norges pådriverrolle i IMO for at utslippene fra internasjonal skipsfart kartlegges og for at det i løpet av få år vedtas et forpliktende regime for reduksjon av klimagassutslipp fra alle uavhengige flaggstater.	
Tiltak	Gjennomført?
Utrede miljøvennlige innovasjonsmuligheter og prioritere miljøvennlig teknologi i offentlige innkjøp	Ja
Arbeide for en forpliktende internasjonal klimaavtale for skipsfart	Ja
Bidra til å utvikle indekseringsverktøy i IMO for å redusere klimautslipp	Ja
Utarbeide oversikt over utslipp for hvert enkeltskip med rapportering til aktuelle myndigheter	Nei
Arbeide for konkrete utslippsreduksjoner for NOx-utslipp i IMO ved å innføre strengere krav til motorer	Ja
Arbeide for utfasing av tungolje i IMO	Delvis
Arbeide for en IMO-konvensjon for forsvarlig resirkulering av skip	Ja
Arbeide for krav om omforente kriterier for et miljødifferensieringssystem i IMO	Ja
Oppdatere forskriftene om miljødifferensiering, blant annet ved å inkludere klimagasser	Delvis
Oversikt over alle gebyrer og avgifter innen sjøtransporten sammenliknet med andre transportmidler	Ja
Styrke distribusjon av naturgass, blant annet gjennom gassferger	Ja
Utarbeide nasjonalt regelverk for håndtering av ballastvann i tråd med tilhørende IMO-konvensjonen	Ja
Opprette nytt investeringsfond med miljøfokus, for blant annet maritim sektor	Ja
Prøve å inkludere skipsfart i internasjonale avtaler	Ja
Rette forsknings- og innovasjonsmidler mot miljøvennlige løsninger	Ja

5.1. Vurdering av relevans

De viktigste tiltakene som er lovet gjennomført i forbindelse med en miljøvennlig maritim næring er gjennomført. Miljøvennlig forskning og innovasjon har blitt prioritert høyt ved utlysning av midler fra både Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Næringslivets NOx-fond er et alternativ til den tidligere fiskale skatteordningen og bidrar til å stimulere miljøvennlig innovasjon og utslippskutt i handelsflåten.

Norge har vært blant de fremste pådriverne for å få igjennom en internasjonal klimaavtale med forpliktende utslippsreduksjoner i International Maritime Organization (IMO). Selv om man gjennom forhandlingene har oppnådd enighet om et rammeverk, gjenstår det å bli enige om virkemidlene i en slik internasjonal avtale.

Regjeringen har i all hovedsak gjennomført de tiltakene som er varslet i «Stø kurs» på miljøområdet. Gjennomført aktivitet har derfor høy relevans i forhold til vedtatt politikk.

Fire av de fem tiltakene innenfor kapitlet «forskning og innovasjon» omhandler miljø, og miljøvennlig forskning er det klart største satsningsområdet innenfor forskning og innovasjon. Tiltakene der må derfor ses i sammenheng med måloppnåelse, som vi ser på i dette kapitlet.

5.2. Er målsettinger oppnådd? Vurdering av effekt

Vi vil under dette punktet vurdere måloppnåelsen, med andre ord hvorvidt den norske maritime næring «er verdens mest miljøvennlige og går foran i utviklingen av nye løsninger».

Som det vil gå frem av drøftingen er vår vurdering at regjeringen i stor grad har nådd målsettingen om å være verdens mest miljøvennlige maritime næring. Norske myndigheter har bidratt til en mer miljøvennlig maritim næring gjennom blant annet mer miljøfokus ved maritim forskning og innovasjon, stimulering av overgang fra tungolje til gass og pådriverrollen i internasjonale organer. Regjeringen har fått drahjelp til måloppnåelsen gjennom miljøvennlig forskning og innovasjon fra næringens side. Samtidig er det grunn til å minne om at Norge også var regnet som ledende på dette feltet i forkant av «Stø kurs» (Reve og Jakobsen, 2001). Posisjonen er imidlertid opprettholdt ved at norske myndigheter har styrket fokuset på miljø i maritim forskning og innovasjon, klimamessig opprusting av flåten og gjennom NOx-fondet.

Vi vil nedenfor drøfte de ulike tiltakenes bidrag til måloppnåelse. I denne drøftingen inngår også en drøfting av addisjonalitet. Vi vil i drøftingen fokusere på betydningen av NOx-fondet og den internasjonale klimaavtalen. Bidrag gjennom FoU og satsningen gjennom nærskipfart drøftes i kapittel 6 og kapittel 7.

5.2.1. Hvordan bidrar NOx-fondet til måloppnåelse?

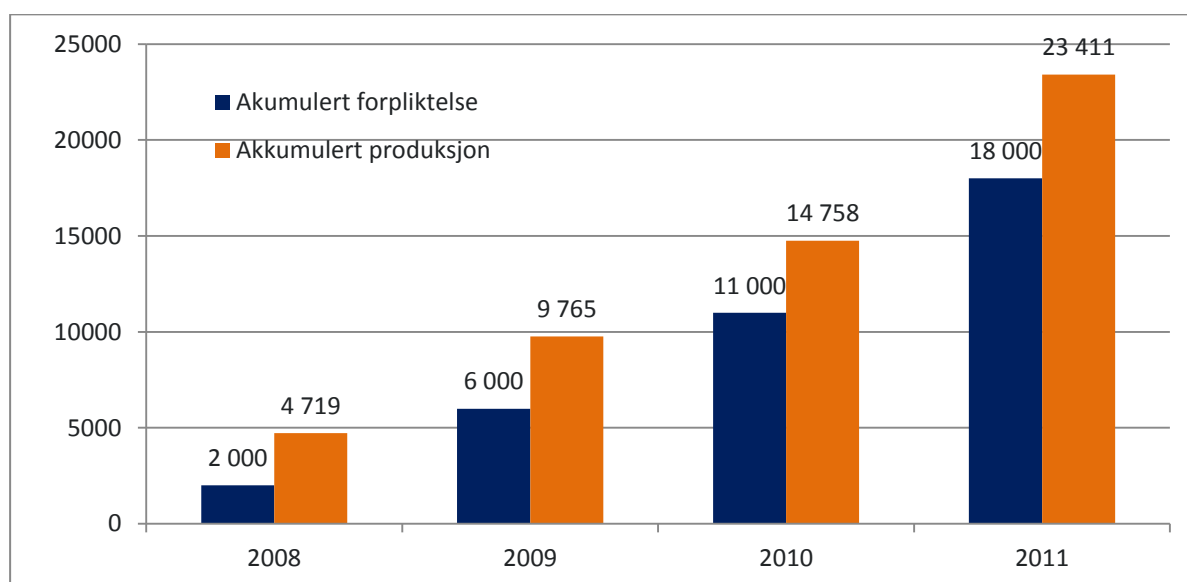
Avtalen om NOx-fondet kom i stand som følge av Norges internasjonale forpliktelser til å redusere utslippene av NOx. Gjennom den såkalte Gøteborgprotokollen forpliktet Norge seg til å redusere utslipp av NOx med opp til 12 000 tonn innen utgangen av 2011. Fondet ble etablert etter inngåelsen av en avtale mellom staten og femten næringslivsorganisasjoner¹⁷. Gjennom fondet finansierer næringen selv tiltak for reduksjon i utslipp av NOx. Avtalen går ut på at forurensende bedrifter betaler bidrag til NOx-fondet, som siden deler ut midlene til tiltak som reduserer utslipp av NOx. NOx-avgiften betales av alle næringslivsaktører som har utslipp av NOx. I gjennomføring av utslippsreducerende tiltak er imidlertid rederiene i relativt stor grad blitt tilgodesett ettersom

¹⁷ Disse femten næringslivsorganisasjonene er Byggevareindustriens forening, Fiskebåtredernes forbund, Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening, Fraktefartøyenes rederiforening, Hurtigbåtens rederiforbund, KS Bedrift, NHO Luftfart, NHO Reiseliv, Norges fiskarlag, Norges rederiforbund, Norsk fjernvarme, Norsk industri, Næringslivets hovedorganisasjon, Oljeindustriens landsforening og Rederienes landsforening.

det er om bord på skip at de mest kostnadseffektive tiltakene for utslippsreduksjon finnes (NOx-fondet, 2011¹⁸).

Effektmåling foretatt av Det Norske Veritas (DNV) i 2011 viser at man gjennom NOx-fondet i våres overoppfylte kravene med om lag 2 000 tonn. NOx-fondet har vært et særlig viktig grep med sikte på reduksjon i NOx og andre klimagasser.

Figur 1: Overholdelse av utslippsforpliktelse. Kilde: NOx-fondet (2011)



Effektmålingen fra Veritas viser at NOx-fondet har bidratt til å redusere de norske utslippene med 15-20 prosent. En positiv bieffekt av NOx-tiltakene er at utslippene av klimagasser regnet som CO₂ reduseres med om lag 160 000 tonn årlig fra utgangen av 2011 – et ikke uvesentlig bidrag til utslippsreduksjon av CO₂. Ifølge DNV forklarer innføring av ny teknologi det meste av reduksjonen. Samlet sett ble det i perioden 2008-2010 betalt inn i underkant av 2 milliarder kroner til NOx-fondet.

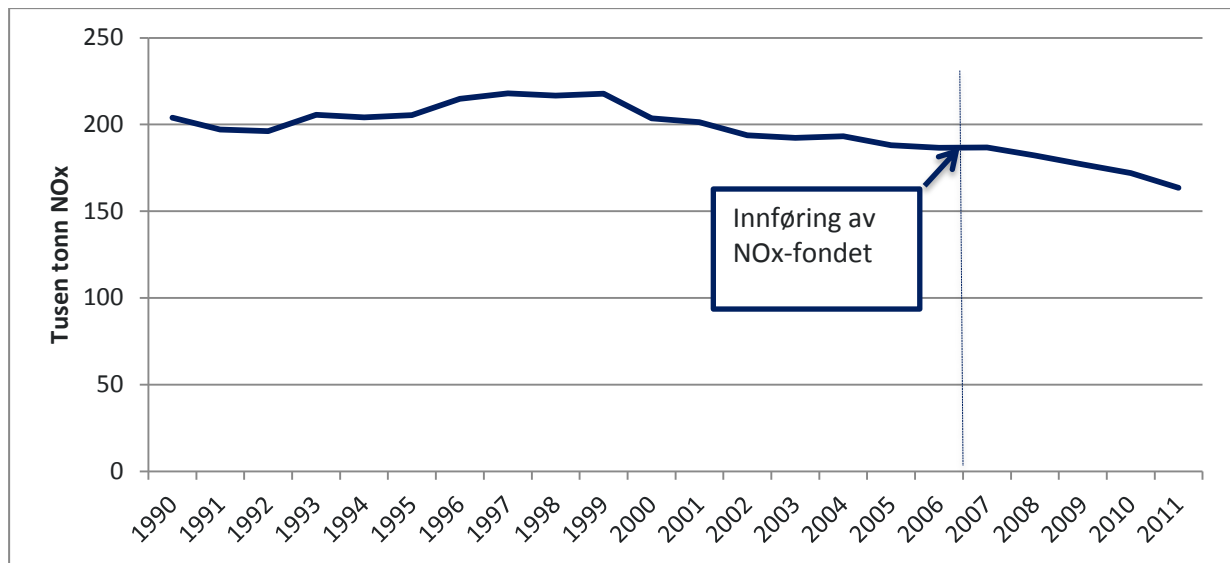
Innføring av NOx-fondet har bidratt til å nå målet om at Norge skal ha verdens mest miljøvennlige skipsfart, blant annet gjennom finansiering av NOx-reduserende tiltak, herunder gassdrift. I 2008 var det bare tre skip foruten ferger som gikk på LNG. NOx-fondet har så langt gitt tilsagn om støtte til 43 skip og konvertering til LNG eller nybygg med LNG.¹⁹ NOx-fondets rolle i overgangen til skip drevet med LNG, må ses på som et viktig bidrag til teknologiutvikling og markedsutvikling for miljøvennlige løsninger. Ettersom ordningen dermed leder til økt forskning og implementering av ny teknologi, bidrar fondet også til målet om å være ledende på maritim forskning og utvikling.

NOx-utslippene ble redusert også i forkant av innføring av NOx-fondet, slik vist i figuren nedenfor:

¹⁸ NOx-fondet 2011: Støtte fra NOx-fondet. Status 2011. Presentasjon. Tilgjengelig på: <http://www5.nho.no/download/SH.pdf>

¹⁹ (NOx-fondet, 2011)

Figur 10: Utslipp av NOx til luft fra alle kilder unntatt utenriks sjøfart og forsvaret i perioden 1990-2011. Kilde: SSB/DNV



Som det går frem av figuren tiltok imidlertid nedgangen etter innføringen av ordningen. Med bakgrunn i den historiske utviklingen er det grunn til å anta at utslippene også ville blitt redusert uten innføringen av NOx-fondet, men at innføringen bidro til å akselerere utviklingen. Addisjonaliteten vurderes derfor som middels. Selv om fiskale avgifter også har en effekt på utslippsreduksjon, viser effektmålingen fra Veritas at innføringen av fondet hadde en eskalerende effekt.

Eksempel på markedsutvikling etter NOx-fondets opprettelse

Wärtsilä i Norge har i mange år tilbudt løsninger for miljøombygging av skipsmotorer til lav-NOx, noe som innebærer en reduksjon av utslipp på om lag 30 prosent. Frem til våren 2008 var det kun foretatt omkring 30 slike motorombygginger, og da hovedsakelig for svenske skip. Det var i 2008 ikke slike løsninger tilgjengelig for alle de motortypene som selskapet hadde levert til norske rederier. Wärtsilä har siden NOx-fondets inntreden gjort ytterligere 71 miljøombygginger av skipsmotorer i Norge.²⁰ Et lignende eksempel finner man med tyske H+H Umwelt som per mars 2011 hadde inngått avtaler om levering av 438 anlegg for katalytisk rensing av NOx, hvor av hele 350 av disse leveransene er til det norske markedet.

Eksempel på FoU-virksomhet utløst av NOx-fondet

Ifølge NOx-fondet har etterspørselen etter gassmotorer fra norske rederier vært avgjørende for at Rolls Royce, Mitsubishi og Wärtsilä (selskaper med sterk representasjon i Norge) har videreutviklet løsninger for gassdrift av skip. Dette betyr at produsentene kan levere løsninger til flere typer skip enn tidligere. Rolls Royce har nå utviklet gassløsning for alle sine motortyper. På denne måten har NOx-fondet bidratt til økt FoU-virksomhet i den norske maritime næringen.

5.2.2. Internasjonal klimaavtale

Sommeren 2011 vedtok IMO, mot stemmene fra sentrale utviklingsland, å regulere fremtidige utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart. Nye skip skal fra 2013 bygges i tråd med en Energy Efficiency Design

²⁰ (NOx-fondet, 2011)

Index (EEDI), som setter en grense for utslipp per tonn mil på transportarbeid utført med skip. Videre er det vedtatt at alle skip skal ha en Skip Energy Efficiency Management Plan (SEEMP). SEEMP er utviklet av industrien selv og innebærer at skipet skal ha en skriftlig plan som redegjør for de tekniske og operasjonelle tiltak som skal etterleves for å fungere mest mulig energieffektivt. Selv om vedtaket er viktig politisk, har IMO erkjent at vedtaket ikke er tilstrekkelig for å oppnå ønskede utslippsreduksjoner. Vedtaket må følges opp av en markedsbasert mekanisme som setter en pris på utslipp utover de grensene som skipet må forholde seg til i globale reguleringer. Alternative markedsbaserte mekanismer som avgift og kvote, utredes nå i IMO og vil være gjenstand for behandling og vurdering i miljøkomiteen. Så langt kan det se ut til at det er en lang vei å gå før man oppnår enighet og vedtak om en omforent global markedsbasert mekanisme (Rederiforbundet, 2011)²¹.

Næringen har aktivt støttet regjeringens politikk og strategi for en global klimaavtale for skipsfarten. I forhandlingen har regjeringen trukket på et ledende kompetansemiljø i Norge på området. Ved siden av forhandlingsmakt i form av stemmevekt, som i noen grad avgjøres av antall og størrelse på skip i norske registre, får Norge også gjennomslag gjennom faglig vurdering, ettersom faglige notater ofte legges til grunn for drøftingene. I flere tilfeller har de faglige notatene blitt utarbeidet av bedrifter i den norske maritime klyngen. Styrken på den norske maritime klyngen har dermed også betydning for gjennomslagsevnen internasjonalt.

Samtidig er det viktig å understreke at de internasjonale reguleringene på miljøområdet er i norske interesser, ikke bare på miljø, men også ut fra næringsinteresser. Internasjonale forpliktende avtaler på miljøområdet er viktige for å redusere globale utslipp, hvilket vektlegges sterkt i regjeringens klimapolitikk. Samtidig regnes norske miljøer, herunder blant annet Veritas, Rolls Royce og Marintek, for å være verdensledende innen miljøteknologi. Store deler av den norske flåten, dog med unntak av deler av nærskipfartsflåten, skiller seg også i noen grad ut ved å være mer energieffektiv og ha mindre utslipp. Skjerpede krav til utslipp kan på den måten generere økt aktivitet i norske maritime bedrifter spesialisert i utslippsreducerende teknologi, samtidig som det øker verdien og konkurransekraften i deler av den norske flåten.

5.3. Konklusjon og vurdering av varighet

Regjeringen har i stor grad oppnådd målsettingen om at den norske maritime næring skal være verdens mest miljøvennlige og gå foran i utviklingen av nye løsninger. Samtidig er det grunn til å understreke at Norge også i forkant av «Stø kurs» var regnet som ledene på dette feltet (Reve og Jakobsen, 2002).

I perioden har det skjedd en betydelig reduksjon i utslipp av NOx. Dette har nær sammenheng med innføring av NOx-fondet, som sikrer at næringens utslippsavgifter går til finansiering av utslippsreducerende tiltak, har bidratt til at utslippsreducerende tiltak har blitt gjennomført i et raskere tempo enn det ellers ville ha gjort.

Norge var et av de viktigste pådriverlandene for en global klimaavtale for skipsfarten gjennom IMO. Selv om et rammeverk for avtalen er på plass, er det foreløpig ikke oppnådd enighet om implementering av virkemidler for å redusere utslipp.

Selv om norske miljøer nå regnes som ledende innen miljø, er det ikke gitt at vi klarer å holde posisjonen fremover. Land som Singapore og Kina satser betydelig på utvikling av miljøvennlig teknologi, blant annet fordi det er lønnsomt (Menon, 2012²²). Vår kunnskapsmessige ledelse vil dermed kunne trues av betydelige

²¹ Beskrivelse av klimaavtalen på Rederiforbundet hjemmeside

²² Menon 2012: The leading maritime capitals of the world. Tilgjengelig på: <http://menon.no/a/the-leading-maritime-capitals-of-the-world>

investeringer fra andre land, som gjøres på feltet. Mer satsning på kunnskapsutvikling er en forutsetning for å opprettholde kunnskapsledelse på miljøområdet. Resultatene er altså ikke varige med mindre økt innsats settes inn for å styrke fremtidig kunnskapsposisjon.

6. Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «verdensledende maritim kompetanse»?

Utdanning og rekruttering av kvalifisert arbeidskraft er helt avgjørende for den maritime næringen i Norge, som lever av kompetanse og leveranser med høy kvalitet. Næringen opplever nå sterk mangel på ingeniørkompetanse og blir rammet av en global mangel på sertifikatpliktig personell (OED, 2012²³).

Styrket utdanningskapasitet, i form av flere plasser og kontinuerlig forbedring av kvalitet er nødvendig for at næringen skal opprettholde en kunnskapslederposisjon (Reve og Sasson, 2011²⁴). Samtidig viser unisone tilbakemeldinger fra næringen at praktisk og operativ erfaring fra sjøen er kritisk kompetanse for de landbaserte bedriftene i næringen. I noen grad er altså sysselsetting i seg selv viktig for næringens tilgang på kompetanse. Sysselsettingsordningene har dermed betydning for næringens tilgang til kompetanse.

I tabellen nedenfor oppsummeres hoved- og delmålsettinger på dette punktet, samt tiltak listet under dette punktet²⁵.

Målsettinger	
Hovedmålsetting: Regjeringens mål er at Norge skal være verdensledende på maritim kompetanse	
Delmålsettinger: Næringen må være attraktiv for norsk ungdom. Regjeringen vil styrke maritime utdanninger på videregående skole, fagskole og høyskole. Bedret koordinering og samarbeid blant lærestedene.	
Beskrivelse av tiltakene	Gjennomført?
Regjeringen foreslår at det bevilges 10 millioner kroner ekstra i midler til utstyr til maritim utdanning.	Ja
Regjeringen foreslår å bevilge 8,5 millioner kroner ekstra til kompetansehevingstiltak for lærere ved maritim utdanning.	Ja
Regjeringen ønsker å støtte etableringen av Norsk Maritimt Utdanningsssenter (NMU). Midler tildeles etter søknad.	Ja
Regjeringen foreslår å støtte nytt skoleskip ved den maritime skolen GANN med 5 millioner kroner.	Ja
Regjeringen foreslår å bevilge 5 millioner kroner til professor II-/lektor II-stillinger ved maritim utdanning.	Ja
Regjeringen vil bidra med 2 millioner kroner til stipendordninger for å øke antall utenlandske studenter i maritim utdanning.	Ja
Regjeringen foreslår å bevilge 1,5 millioner kroner til tilpasning av masterstudium i ledelse/økonomi/administrasjon/samfunnsfag for maritim sektor.	Ja

²³ OED igangsatte i mai 2012 en studie av konsekvenser av mangel på ingeniørkompetanse blant de norske olje- og gassleverandørene, hvorav maritim næring er en viktig komponent. Studien utføres av Boston Consulting Group og leveres høsten 2012

²⁴ Reve og Sasson (2011): Et kunnskapsbasert Norge. Universitetsforlaget

²⁵ Sysselsettingsordningene er ikke nevnt under fanen «maritim kompetanse». Denne ordningen blir beskrevet i kapitlet om globalisering og rammevilkår, men ettersom den er avgjørende for sysselsettingen i næringen, og dermed kompetansen i næringen, er den også relevant for dette målområdet. Som nevnt innledningsvis er sjøbasert erfaring viktig for utviklingen av det maritime næringsmiljøet. Siden sysselsettingsordningene bidrar positivt til sysselsettingen i næringen spiller den en viktig rolle for at Norge skal beholde sin sterke posisjon innenfor maritim kompetanse. Samtidig viser evalueringen av sysselsettingsordningen (Econ Pöyry, 2010) at ordningen først og fremst har virkning på sysselsetting av personer med mindre spesialisert kompetanse. Ordningens virkning på kompetanse er derfor noe uklart.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen kan være best mulig rustet for å møte fremtidens utfordringer. Utvalget vil levere sin innstilling innen 1. september 2008.	Ja
Regjeringen vil utrede forhold knyttet til situasjonen i norsk maritim utdanning, som rekruttering, frafall, lærermangel og lærerkompetanse. Utredningen ferdigstilles i løpet av januar 2008.	Ja
Regjeringen vil vurdere å forenkle mønstringssystemet for sjøfolk og redusere fartstidskrav for ikke konvensjonsbestemte krav.	Ja
Regjeringen vil videreføre kompetansefondet. Regjeringen vil invitere stiftelsens styre til en drøfting av videre nivå, innretning og prioritering av midlene.	Ja
Regjeringen vil fremme effektiv saksbehandling og bidra til et utlendingsregelverk som ikke legger unødige hindringer i veien for å hente inn nødvendig arbeidskraft fra utlandet.	Ja

6.1. Er tiltak gjennomført i tråd med vedtatt politikk? Vurdering av relevans

Som vi ser av tabellen ovenfor er alle tiltak som er varslet under dette punktet gjennomført. Vedtatt politikk er altså gjennomført. Relevansen vurderes derfor som høy.

6.2. Er målsettinger oppnådd – vurdering av effekt

Når vi vurderer måloppnåelse på dette punktet vil vi både vurdere hvorvidt regjeringen har maktet å øke studiekapasiteten samt vurdere hvorvidt man har nådd målsettingen om at kompetansen skal være ledende. Vi vil altså vurdere måloppnåelse både i forhold til kvantitet og kvalitet. Vi vil i den sammenheng i særlig grad fokusere på betydningen av kompetansefondet samt betydningen av økt satsning på maritime utdanninger ved de maritime høyskolene.

6.2.1. Stiftelsen Norsk Maritim Kompetanse og kompetansfondet

I revidert statsbudsjett for 2003 ble det vedtatt at de rederiene som er omfattet av sysselsettingsordningene skal innbetale et fast beløp per ansatt per måned til et fond som skal arbeide for kompetanseheving- og rekrutteringstiltak for norske sjøfolk. Etter avtale med Nærings- og handelsdepartementet ble Stiftelsen norsk maritim kompetanse etablert 23. oktober 2003. Stiftelsen er gitt enerett til å innkreve og forvalte disse midlene. Alle rederier som mottar nettolønn betaler inn p.t. kr. 500,- per ansatt per måned til stiftelsen.

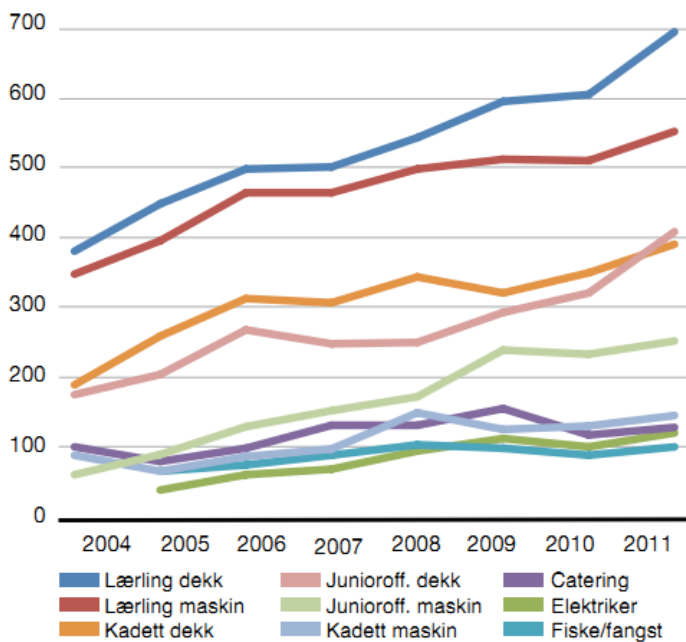
I 2011 bevilget Stiftelsen norsk maritim kompetanse om lag 52,8 millioner kroner til tilskudd til opplæringsstillinger. Siden oppstarten har omkring 80 prosent av inntektene gått med til opplæringsstillinger. De resterende midlene har gått med til andre prosjekter, aktiviteter og tiltak som kan øke rekrutteringen til og interessen for yrket, samt til tiltak som fremmer helse, miljø og sikkerhet.

I forkant av innføringen av kompetansefondet var næringen til en viss grad preget av mangel på opplæringsplasser. Mangelen skyldtes i stor grad at det oppleves som en stor kostnad for rederiene å ansette noen i opplæringsstillinger, samtidig som de ikke vet om de får nytte av denne investeringen senere. Ettersom de ikke har noen garanti for at vedkommende blir værende i bedriften etter opplæringsperioden. Usikkerheten om fremtidig verdi har også i noen grad økt som følge av sterk konkurranse om arbeidskraft i næringen. Rederinæringen opplevde altså en usikkerhet i forhold til verdi av investering i fremtidig kunnskap, hvilket

dermed ledet til en underinvestering, en samfunnsøkonomisk svikt også kjent fra andre næringer. Gjennom kompetansefondet har rederienes kostnad ved ansettelse av personer i opplæringsstillinger blitt redusert, hvilket presumptivt skal lede til økt satsning.

Av figuren nedenfor går det klart frem at man siden 2004 har opplevd en betydelig økning i antall opplæringsstillinger. Siden 2004 til 2011 har antall opplæringsstillinger totalt sett økt fra omkring 1400 til i underkant av 3000. Figuren viser også at det har vært en positiv utvikling når det gjelder antall kadetter.

Figur 11: Utvikling i antall opplæringsplasser fordelt på stillingskategorier 2004-2011. Kilde: Kompetansefondet (2012)



Figuren viser en markant økning i antall lærlingplasser. Veksttakten endret seg i etterkant av innføringen av sysselsettingsordningene. Dette tyder på at mer sikkerhet om rammevilkår og avtale om finansiering av opplæringsstillinger, bidro til veksten. Samtidig må økningen også ses i sammenheng med en generell vekst i næringen, hvilket leder til økt behov for personell. Det er altså grunn til å tro at vi hadde opplevd deler av veksten selv uten innføring av sysselsettingsordningen og kompetansefondet, men at veksten hadde vært langt lavere, ettersom en større del av næringen da trolig hadde valgt å flagge ut, jamfør Econ Pöyry (2010).

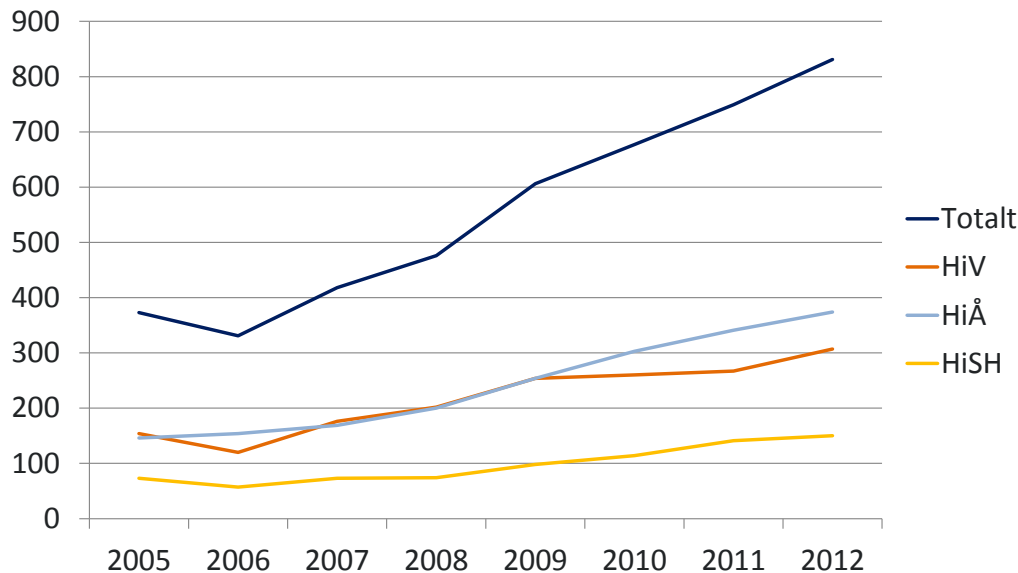
6.2.2. Støtte til maritime fagskoler og maritim profesjonsutdanning

Gjennom «Stø kurs» har regjeringen gjennomført flere tiltak for å styrke kapasitet og kvalitet på de maritime utdanningsinstitusjoner. Regjeringen har blant annet bevilget midler til utstyr og til kompetanseheving for lærere ved maritime utdanningsinstitusjoner og bidratt med midler til nytt masterstudium med fokus på ledelse og administrasjon.

Flere av de maritime utdanningsinstitusjonene har i betydelig grad styrket satsningen på maritime fag. Eksempelvis kan det nevnes at både Høgskolen i Vestfold og Høgskolen i Ålesund har utarbeidet egne

masterprogram siden lanseringen av «Stø kurs». Antall studenter som studerer maritime fag har også økt markant, som vist i figuren nedenfor.

Figur 12: Antall studenter som studerer maritime fag på HiV, HiÅ og HiSH. Kilde Databasen for statistikk om høgre utdanning (DBH)



Som det går frem av figuren har antall registrerte studenter doblet seg i perioden 2007-2012. Denne utviklingen må ikke nødvendigvis tilskrives regjeringens arbeid alene, men må også ses i sammenheng med de lyse fremtidsutsiktene innen den maritime næringen, og da særlig offshorerelatert virksomhet. Samtidig er det grunn til å understreke at klarhet om rammevilkår har bidratt til økt vilje blant rederiene til å satse i Norge. Rammevilkårene har således hatt betydning for rederienes vilje til å satse, som igjen påvirker deres etterspørsel etter personell. Uten like rammevilkår med hensyn til beskatning for rederier og sjøfolk, ville rederiene hatt incentiver til utflagging, hvilket ville redusert behovet for personell. Uten gjennomføring av tiltakene i «Stø kurs» ville veksten i antall studieplasser trolig vært svakere - addisjonaliteten vurderes derfor som god.

Er kvaliteten på utdannelsen god nok?

Rederiene er i stor grad globale. Sammensetningen av mannskap tilpasses til de markedene rederiene betjener. I de tilfellene bedriftene opererer i segmenter med høy priskonkurransen, som for eksempel Deep- eller Short Sea, forsøkes utgiftene redusert ved å ansette mannskap med noe lavere avlønning. I andre tilfeller bestemmes sammensetningen av formelle eller uformelle krav om lokal tilstedeværelse og språkkunnskaper²⁶.

De senere år har norske rederier i økende grad tilpasset seg strategisk ved å forlate segmenter med høy priskonkurransen og gå inn i segmenter med høyere grad av spesialisering og bedre marginer. «En kunnskapsbasert maritim næring» beskriver dette forholdet inngående (Jakobsen og Espelien, 2011).

Større grad av spesialisering krever som regel et høyere innslag av spesialisert og kvalifisert personell. I noen grad er altså bedriftenes spesialiseringsstrategi avhengig av at utdanningsinstitusjonene utdanner et

²⁶ På norsk sokkel har oljeselskapene over en lengre periode krevd at offshore supply fartøy skal ha mannskap som snakker og forstår et nordisk språk, mens man i Brasil har krav om at en viss prosent av mannskapet skal være brasilianere.

tilstrekkelig antall kvalifiserte og at kvaliteten på utdannelsen er tilstrekkelig god. «Stø kurs»` sterke fokus på kompetanse må ses på denne bakgrunn.

For å styrke kvaliteten på profesjonsutdanningene ble det i første omgang satt ned et eget offentlig utvalg i midten av 2007, kjent som Karlsenutvalget. I tillegg fikk Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) høsten 2007 i oppdrag å utrede maritim utdanning på alle nivåer, fra videregående skole og fagskole til høgskole. Begge arbeidene peker på utfordringer i forhold til mangel på faglærere i maritime fag, mangel på lokaler og mangel på midler fra fylkeskommunen for å opprettholde flere klasser. I slutten av 2009 kom det i tillegg en innstilling fra en arbeidsgruppe nedsatt av MARUT Strategisk råd. Utvalget peker på at utdanningsinstitusjonene som gir maritim profesjonsutdanning, står overfor en rekke institusjonelle utfordringer. Kompetanseheving og erstatningsbehov på lærersiden på fagskole og innenfor høyere utdanning er blant de største utfordringene. For å få bukt med disse problemene, peker utvalget på at det kreves sterkere og profilerte fagmiljøer, konsentrasjon av studietilbudene, økt samarbeid og bedre arbeidsdeling mellom fagskoler og høyere utdanning, samt økt samarbeid mellom de høyere utdanningsinstitusjonene som gir maritim utdanning.

Intervjuer med aktører i næringen viser at disse i stor grad deler vurderingene fra utvalget. Respondentene vektlegger i den sammenhengen at satsningen for styrking av maritime utdanninger spres for tynt, og at de dermed mister sin funksjon. Utstyr til maritim utdanning er ofte kostbart, og da kan spredningen av midlene medføre at ingen av utdanningsinstitusjonene får tilført utstyr av kvalitet og omfang tilstrekkelig for å gi elever og studenter et godt opplæringstilbud.

Regjeringens mål i «Stø kurs» er at Norge skal være verdensledende på maritim kompetanse. Flere rederier intervjuet i evalueringen påpeker i denne sammenheng at:

- 1) Kvaliteten på ferdigutdannede kandidater har økt i perioden. Dette skyldes i følge rederiene to forhold:
 - a. Kvaliteten på utdannelsen har økt noe i perioden.
 - b. Kandidatene som utdannes har et høyere nivå nå enn tidligere. Ved flere utdanningsinstitusjoner har antall søkere per plass økt fra 1-2 til 4-5. Kandidatene som velges og gjennomfører utdanningen er som regel sterkere faglig (Menon, 2012²⁷).
- 2) Kvaliteten på utdannelsen har i mange av de landene som fungerer som pooler for arbeidskraft, styrket seg relativt mye mer enn kvaliteten norsk kompetanse. Til en viss grad skyldes kvalitetsforbedringen i andre land at disse i økende grad har utdanning på bachelor- og masternivå, mens man i Norge i større grad holder fast på en utdanning på fagskolenivå.

Selv om kunnskapsnivået på utdanningsinstitusjonene har økt i perioden, ser det altså ut til at det har økt relativt sett mindre enn kunnskapsnivået hos ferdigutdannede kandidater i andre land. Ytterligere styrking av kvaliteten på utdannelsen må altså gjennomføres om Norge skal opprettholde eller gjeninnnta posisjonen som verdensledende på maritim kompetanse. Sterkere satsning på utdanning på bachelor- og masternivå kan være et nødvendig grep for å sikre at Norge følger med i den styrking som foregår internasjonalt.

Flere i næringen fremhever, ved siden av behov for styrket kompetanse, at det er behov for styrket dialog og samarbeid mellom de maritime høgskolene og de maritime fagskolene. Næringsorganisasjonene fremhever det som et problem at disse ikke i større grad samarbeider, ikke i større grad deler fagressurser og utstyr, og at utdannelsesløpet kan bli mer sømløst. Respondentene fremhever i denne sammenheng det problematiske ved

²⁷ Menon rapport 12/2012 : Evaluering av Global Maritime Knowledge Hub (Fjose, Jakobsen og Holmen)

at «Stø kurs» er lagt under NHD, høgskolene er underlagt Kunnskapsdepartementet, mens fagutdanningstilbudene sorterer under fylkeskommunene.

6.3. Konklusjon og vurdering av varighet

Det er uklart om regjeringen har nådd målet om å være verdensledende på maritim kompetanse. I løpet av perioden har det vært en markant økning i antall studenter på maritime fag ved videregående skoler og maritime høgskoler. Tilsvarende sterk økning har vi også sett innen opplæringsstillinger på skipene. Økningen skyldes både at utsiktene til vekst i den maritime næringen har blitt bedre, noe som igjen skyldes global vekst og bedring av rammevilkår i Norge, og at man gjennom «Stø kurs» har hatt en satsning på maritim utdanning. Våre respondenter trekker imidlertid frem at satsningen på maritim kompetanse er for spredt og at styrket koordinering og spesialisering er nødvendig. En rekke land styrker utdannelsen innen de maritime næringene og velger i større grad enn Norge, å løfte utdannelsen opp på universitets- og høgskolenivå. Om ledelse skal oppnås eller opprettholdes, må altså innsatsen styrkes betydelig.

Regjeringen har fulgt opp alle tiltakene de foreslo i 2007, og det har vært en satsning på maritim kompetanse, noe en ser gjennom den positive utvikling når det gjelder både antall opplæringsplasser og antall studenter som studerer maritime fag. Næringen vil fremover ha en utfordring ved at gjennomsnittsalderen for sjøfolk er økende og at det stadig er flere som pensjoneres enn det som tilføres gjennom nyrekruttering. Til sammen peker dette mot et behov for at en sterkere satsning, kombinert med utfordringer når det gjelder organisering av utdannelsen, må løses.

For at Norge skal opprettholde eller gjeninnta posisjonen som verdensledende innen maritim kompetanse, må vi være ledende på utdanning. En styrking av kvaliteten på utdanningen er derfor avgjørende for å sikre fortsatt kunnskapsledelse.

7. Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «verdensledende på forskning og innovasjon»?

Globaliseringen og internasjonal arbeidsdeling har medført at en økende andel av produksjonen av varer og tjenester som ikke er spesialisert, utføres i land hvor prisen på mindre kvalifisert arbeidskraft er lavere, mens mer spesialisert produksjon utføres hvor tilgangen på spesialisert arbeidskraft er god. Dette har medført at en rekke land i Asia har økt sin industriproduksjon betraktelig, samtidig som spesialisert produksjon i stor grad fremdeles utføres i OECD-landene. I de senere årene har imidlertid en rekke land i Asia i betydelig grad økt sin satsning på forskning og utvikling, blant annet for å kunne utføre produksjon i en større del av verdikjeden (Menon, 2012²⁸). Å være ledende på FoU anses derfor i økende grad for å være avgjørende for et lands konkurransevne, og da i særlig grad et høykostland, ettersom dette i mindre grad kan konkurrere om å utføre den mindre spesialiserte produksjonen.

Deler av den norske maritime næringen oppfattes å være ledende kunnskapsmessig på en rekke områder. Fortsatt satsning på FoU, både i næringslivet og gjennom offentlige kanaler, er imidlertid en forutsetning for at mål om fortsatt kunnskapsledelse, og dermed internasjonal konkurransevne, skal opprettholdes.

Samtidig er det viktig å påpeke at mye forskning og mye av den viktigste innovasjonen skjer internt i bedriftene i maritim næring i Norge. For å støtte opp under forskning og innovasjon er det derfor viktig at rammevilkårene for å drive maritime bedrifter i Norge er tilstede samt at det er attraktivt å bedrive forskningsvirksomhet i landet.

Nedenfor følger en beskrivelse av hovedmålsetting, delmålsettinger og tiltak som hører til under området «verdensledende på forskning og innovasjon».

Målsettinger	
Regjeringens mål er at Norge skal bli verdensledende på maritim forskning og innovasjon.	
Tiltak	Gjennomført?
De samlede bevilgningene til maritim forskning og innovasjon, på 212 millioner kroner, skal i høyere grad prioriteres til utvikling og implementering av fremtidens miljøvennlige løsninger.	Ja
Regjeringen vil gjennom Norges forskningsråd og Innovasjon Norge styrke den maritime forsknings- og innovasjonsinnsatsen. Følgende maritime forsknings- og innovasjonsområder skal ha særlig høy prioritet: miljø, krevende miljøvennlige maritime operasjoner, herunder operasjoner i nordområdene, og avansert logistikk og transport. Støtten til prosjekter innen de to førstnevnte områdene foreslås styrket med 5 millioner kroner hver.	Ja
Regjeringen vil oppgradere og styrke den maritime forskningsinfrastrukturen ved Marintek. Regjeringen foreslår å styrke basisbevilgninger og nødvendige utstyrsbevilgninger med 25 millioner kroner neste år.	Ja
Regjeringen vil styrke myndighetenes muligheter til å koordinere pådriverrollen for internasjonale miljøreguleringer i IMO og andre internasjonale fora av relevans for maritim næring med målrettede forsknings- og innovasjonssatsninger.	Ja
Regjeringen opprettholder satsning på utvikling av NOx-reducerende teknologier under Maritim utvikling i Innovasjon Norge og Maroff i Norges Forskningsråd.	Ja

²⁸ Menon 2012: The Leading Maritime Capitals of the World

7.1. Er varslede tiltak gjennomført? Vurdering av relevans

Som det går frem av tabellen ovenfor er alle tiltak under dette punktet gjennomført. Det er altså stor grad av sammenfall mellom vedtatt politikk og gjennomførte tiltak - relevansen er altså høy.

Fire av de fem tiltakene ovenfor omhandler miljø, og miljøvennlig forskning er det klart største satsningsområdet innenfor forskning og innovasjon. Tiltakene her må derfor ses i sammenheng med måloppnåelse under kapitlet om «miljøvennlige maritime næringer».

Som det går frem av tabellen sorterer NOx-fondet under FOU og innovasjon. Vi har imidlertid valgt å drøfte betydningen av NOx-fondet under miljø, hvor vi mener det bedre hører hjemme.

7.2. Er målsettinger oppnådd? Vurdering av effekt

Vi vil i dette kapitlet vurdere hvorvidt målsetting er nådd, altså hvilken effekt gjennomføring av tiltakene har hatt, herunder også en drøfting av addisjonalitet. Mens vi i de foregående kapitler har hatt en separat drøfting av hvilken effekt gjennomføring av de mest aktuelle tiltakene har hatt for måloppnåelse, er en slik drøfting langt vanskeligere for området FoU og innovasjon. Dette fordi tiltakene i større grad glir over i hverandre. Vi velger derfor å presentere utvikling i overføringer til FoU gjennom «Stø kurs» først, for deretter å drøfte i hvilken grad målsetting nås.

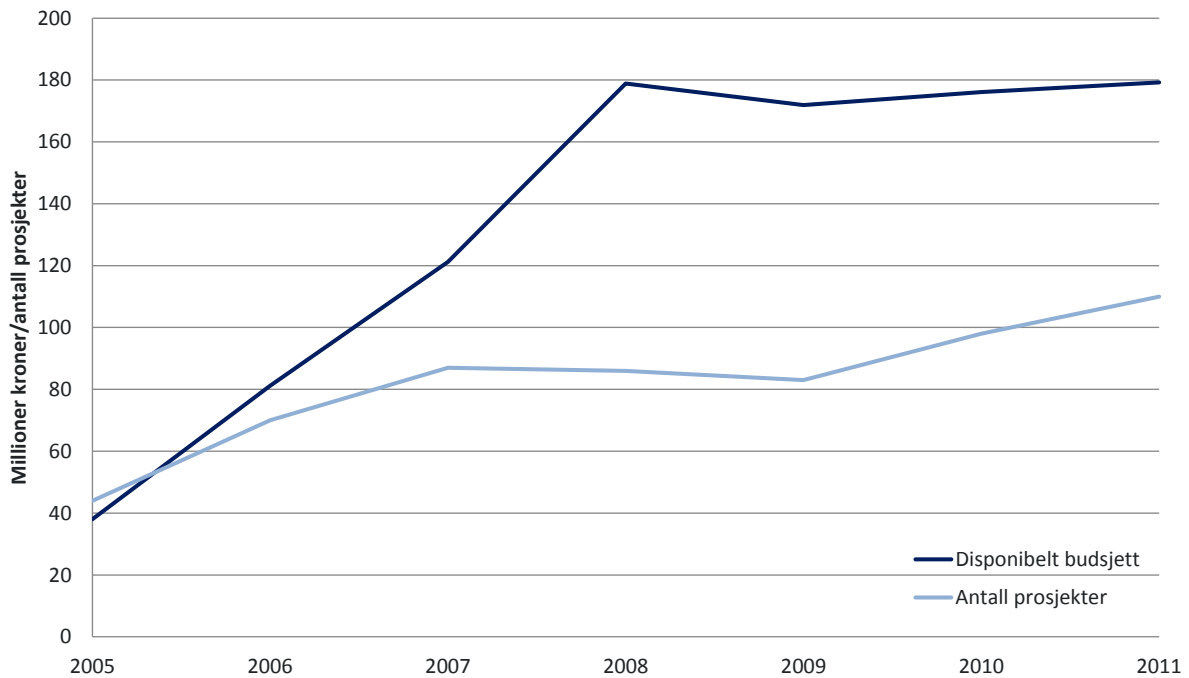
7.2.1. Økt innsats gjennom Forskningsrådet og Innovasjon Norge

Forskningsrådets MAROFF-program, som altså står for maritim virksomhet og offshore operasjoner, har som hovedmål å bidra til å realisere regjeringens maritime strategi, ved å fremme innovasjon og miljøvennlig verdiskaping i den maritime næringen. Programmet skal bidra til at maritime bedrifter og forskningsmiljøer videreutvikler seg for å realisere de tre sentrale innovasjonsområdene: miljø, avansert logistikk og transport og krevende miljøvennlige maritime operasjoner.

MAROFF startet opp i 2002 og varte i utgangspunktet i ti år frem til 2009. I 2010 startet det nye MAROFF-programmet opp, og dette skal etter planen ha en varighet på ti år frem til 2019. MAROFF skal støtte innovasjons- og kompetanseprosjekter i næringslivet, forprosjekter samt gi arrangementsstøtte. Programmets viktigste virkemiddel er innovasjonsprosjekter, som i 2011 utgjorde omkring to tredjedeler av programbudsjettet. MAROFF samarbeider også med andre program og avdelinger i forskningsrådet, som Senter for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Senter for fremragende forskning (SFF) og SkatteFUNN.

I figuren nedenfor vises budsjett og antall støttede prosjekter i MAROFF i perioden 2005-2011.

Figur 14: Budsjett og antall prosjekter under MAROFF-programmet. Kilde: Forskningsrådets årsrapporter

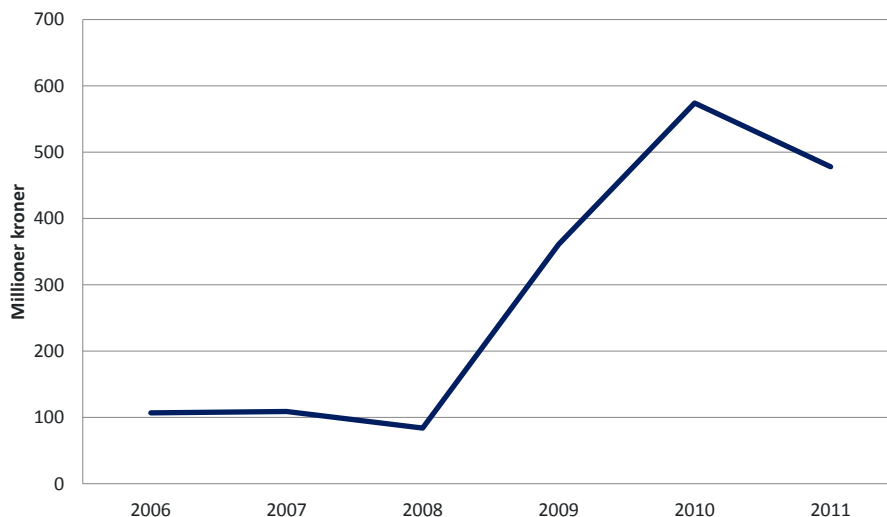


Som det går frem av figuren har disponibelt budsjett for MAROFF økt markant siden 2005. Mens MAROFF i 2005 hadde 40 millioner kroner i tilgjengelige budsjettmidler, økte dette beløpet til 180 millioner i 2011.

For Innovasjon Norges del har organisasjonen et spesielt fokus på små og mellomstore bedrifter innen utvikling og produksjon av maritimt utstyr, skipsbygging og tilknyttede tjenesteleverandører. Innovasjon Norge har en egen tilskuddsordning rettet mot næringen, så vel som en egen finansieringsordning rettet mot nærskipfartsflåten. I tillegg tilbyr Innovasjon Norge sine ordinære tjenester til alle maritime bedrifter.

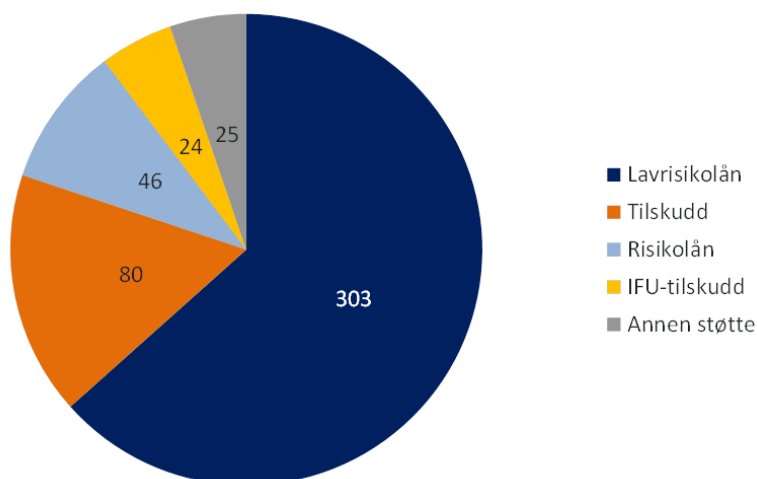
Siden 2006 har Innovasjon Norges innsats overfor maritime næringer økt kraftig. 2010 var et toppår mye takket være verftspakken som kom dette året. Figuren nedenfor viser utviklingen i Innovasjon Norges finansielle ressursinnsats overfor maritim næring.

Figur 12: Innovasjon Norges finansielle ressursinnsats overfor maritim næring 2006-2010. Kilde: Innovasjon Norge (2012)



Som det går frem av figuren økte bevilgningene fra om lag 100 millioner i 2008 til en topp på i underkant av 600 millioner i 2010. Finansiell ressursinnsats fra Innovasjon Norge var i 2011 på 478 millioner kroner, og disse midlene fordelte seg som følger: lavrisikolån (303 millioner kr), tilskudd (80 millioner kr), risikolån (46 millioner kr), innovasjonslån (24 millioner kr) og IFU-tilskudd (18 millioner kroner), slik vist i figuren nedenfor:

Figur 13: Innovasjon Norges finansielle ressursinnsats overfor maritim næring fordelt etter type tjeneste i 2011 (tall i mill. kroner). Kilde: Innovasjon Norge (2012)



I tillegg til støtte til den finansielle ressursinnsatsen har Innovasjon Norge bidratt til omdømmeprojektet, profileringstiltak og markedstilgang til utenlandske markeder. For sistnevnte punkt er Innovasjon Norges kontorer i utlandet betydningsfulle, og da kan spesielt kontorene i Singapore, Shanghai, Seoul, Hanoi, New Dehli, Rio de Janeiro og Istanbul nevnes.

Har økte bidrag gitt effekt?

Det er vanskelig å måle effekten av den økte satsningen på forskning og innovasjon, særlig etter kort tid. Støtten til maritim forskning og innovasjon under Innovasjon Norge og Forskningsrådet, har økt kraftig siden 2007 selv om det kan se ut som midlene har stabilisert seg i antall kroner (en relativ nedgang) siden toppen i 2007.

Intervjuene med bedrifter som har mottatt midler til FoU-satsning viser at bidragene har bidratt til å øke deres forskningsinnsats. Bedriftene svarer uten unntak at omfanget av bedriftens FoU-virksomhet ville vært mindre og/eller kommet på et senere tidspunkt om de ikke hadde mottatt støtte. Addisjonaliteten er altså høy.

Det fremheves også at samarbeidet internt i næringen, men ikke minst opp mot forskningsmiljøer, forbedres gjennom prosjektene. Våre intervjuobjekter fremhever at forskningsprosjektene støttet av Innovasjon Norge og Forskningsrådet, bidrar til at selskapene får tilgang til kompetanse de ellers ikke ville hatt tilgang til samt at koblingen mellom forskningsmiljøene og næringslivet blir tettere. Dette skjer gjennom prosjektsamarbeidene mellom bedriftene og forskningsinstitusjoner, noe som gir bedriftene nye innspill og løfter kvaliteten på forskningen, ettersom kompetanse fra forskningsmiljøene trekkes nærmere bedriften. Det bør her nevnes at vi i hovedsak har vært i kontakt med selskaper som har fått støtte fra Innovasjon Norge og/eller Forskningsrådet. Det er naturlig at de vil være mer positive til Innovasjon Norges og Forskningsrådets aktiviteter enn selskaper som ikke har mottatt støtte.

Global Maritime Knowledge Hub

Global Maritime Knowledge Hub (GMKH) er det største tiltaket for offentlig privat samarbeid som noen sinne er gjennomført i Norge. Initiativet ble tatt for å øke nivået på forskningen og bedre interaksjonen mellom den maritime forskningen og de maritime bedriftene. Hensikten er å styrke norsk konkurransevne gjennom å øke kunnskapsnivået i bedriftene.

GMKH er basert på at bedrifter i den maritime næringen finansierer et eller flere gaveprofessorater knyttet til en bestemt forsknings- og utdanningsinstitusjon. Avtalene innebærer at hver professor får definert et fagfelt for sin forskning, men at den enkelte står fritt til å velge hva vedkommende ønsker å forske på innenfor de gitte rammene. De har fleste professoratene er tilknyttet stipendiater og andre forskere. Per dags dato har det blitt realisert fjorten professorater og to forskningssentra. I tillegg er tre professorater i ansettelsesprosessen, mens ytterligere fem professorater er i forhandlingsfasen. Samlet sett er det bevilget i overkant av 100 millioner kroner fra næringslivet til formålet.

Nærings- og handelsdepartementet har støttet GMKH gjennom et gaveprofessorat. Videre har Utenriksdepartementet støttet GMKH med finansiering av forskningsaktivitet rettet mot nordområdene.

I 2012 gjennomførte Menon en evaluering av GMKH som konkluderte med at satsningen har vært meget vellykket og viktig for videreutviklingen av forskning rettet mot næringen. Uten satsningen, ville kunnskapsproduksjonen og kunnskapsnivået i den norske maritime forskningen stått langt svakere. Den offentlige finansielle og politiske støtten har vært bidragsytende til suksessen.

Norge oppfattes som ledene på en rekke områder, men ikke alle

Målsettingen på dette området er at «Norge skal bli verdensledende på maritim forskning og innovasjon». Samtidig må det fremheves at Norge allerede før innføring av «Stø kurs» var regnet som ledende på en rekke felter (Reve og Jakobsen, 2001). I noen grad består altså målsettingen i å opprettholde en allerede sterk posisjon.

Våre respondenter trekker frem at norske miljøer er ledende på områder som skipsdesign, offshoreteknologi og operasjon, når det gjelder simulering, miljø, sikkerhet og krevende maritime operasjoner oppfattes Norge som verdensledende i dag. Spesielt teknologi og operasjoner rettet mot offshore blir trukket frem av bedriftene og ekspertene vi har intervjuet. Norge har flere ledende miljøer på forskning og utvikling, herunder det maritime miljøet ved NTNU, Marintek, Det Norske Veritas, Kongsberggruppen, Rolls Royce Marine, og i noen grad også de maritime høyskolene. Ved siden av bevilgninger fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge, er bedriftenes egne satsninger, blant annet gjennom Global Maritime Knowledge Hub (GMKH), bidragsytende til å holde norske miljøer i en kunnskapslederposisjon. Bevilgninger fra Forskningsrådet har bidratt til finansiering av forskningsaktiviteten som har foregått i professoratene (Menon, 2012). Økte bevilgninger til MAROFF har dermed vært bidragsytende til den suksessen man har oppnådd i GMKH. Addisjonaliteten vurderes derfor som relativt sterk.

Samtidig er det viktig å påpeke at Norge regnes for ledende på flere, men naturlig vis ikke alle områder. Slik påpekt innledningsvis er det også økende internasjonal konkurranse om FOU-aktivitet ettersom dette kan legge grunnlag for konkurransevne innen mer spesialisert produksjon. Flere land har derfor i betydelig grad økt sine bidrag til forskning, herunder også maritim forskning. Singapore, Kina, Brasil og andre land satser stadig hardere på å tiltrekke seg FoU-miljøer, og førstnevnte har hatt en sterk satsning på maritim næring (Menon,

2012²⁹). Dette har ført til at både internasjonale og norske selskaper, som f.eks. DNV, etablerte egen FoU-avdeling i landet. I Maritim21 sitt arbeid blir denne utviklingen trukket frem og behovet for økt offentlig satsning fremhevet.

For å oppsummere har regjeringen i stor grad levert når det gjelder tiltakene under «Stø kurs», tiltak som har vært viktige for å understøtte FoU-virksomhet i landet. Støtten til Forskningsrådet og Innovasjon Norge har økt kraftig med betydelig effekt. Samtidig foregår store deler av FoU-virksomheten i bedriftene selv, og næringen har selv spilt en viktig rolle for å nå målene i «Stø kurs». Mye av grunnen til at Norge er ledende innenfor en rekke felt i dag kan knyttes tilbake til de nevnte sterke norske miljøene. Disse miljøenes egen forskningsinnsats, og satsningen på Global Maritime Knowledge Hub, har bidratt til at Norge har opprettholdt posisjonen som verdensledende på maritim forskning og utvikling.

Case – Singapores arbeid for å tiltrekke seg FoU-miljøer innenfor maritim næring

Singapore har de siste årene fokusert sin innsats innenfor utvalgte områder hvor de ønsker å bli verdensledende. Dette gjelder spesielt feltene ren energi, miljøvennlig teknologi, bioteknologi og digitale medier. REC sin satsning i landet kan knyttes opp til den sterke satsning innenfor ren energi der selskapet ble tilbudt økonomiske incentiver for å etablere seg i landet. The Singapore Economic Development Board (EDB) har spilt en viktig rolle her, blant annet ved å tilby finansiell støtte til etablering av ulike FoU-miljøer i landet. DNV sitt senter for miljøvennlig teknologi ble eksempelvis åpnet i Singapore i 2010. At dette senteret ble lokalisert i Singapore, kan kobles til de økonomiske incentivene DNV ble tilbudt, samt de generelt gode rammevilkårene for næringsvirksomhet i landet. Dette må også ses i sammenheng med Singapore sitt ønske om å legge til rette for strategisk viktige klynger, i dette tilfelle klyngen innenfor miljøteknologi. Også i 2012 da DNV etablerte et nytt forskningssenter (denne gangen for dypvannsteknologi) i Singapore, skjedde det med finansiell støtte fra EDB.

Det er viktig å forstå og posisjonere Norge i denne globale konkurransen om FoU-miljøer. Det er i dag sterk konkurranse fra mange asiatiske så vel som land i Midtøsten, om å tiltrekke seg maritime forskningsmiljøer. Klarer Norge å være attraktiv nok i dette globale spillet om å tiltrekke seg talent, de beste forskerne og de beste forskningsmiljøene? Mens Singapore satser sterkt på å legge til rette for slik forskning, blant annet ved å legge til rette for etablering av strategiske teknologimiljøer, er Norges strategi rundt dette mindre proaktiv. Vårt inntrykk er at det er mulig å lære av Singapore når det gjelder deres arbeid med å tiltrekke seg strategisk viktige miljøer.

7.3. Konklusjon og vurdering av varighet

Regjeringen har i stor grad oppnådd målsettingen om å være **verdensledende på forskning og innovasjon**. Norge regnes for å være ledende på mange, men selvfølgelig ikke alle felt innen maritim forskning. Gjennom «Stø kurs» har bidragene til forskning økt markant, og her har Forskningsrådets MAROFF-program spilt en nøkkelrolle. Satsningen på Global Maritime Knowledge Hub, som er et privat initiativ som regjeringen aktivt har støttet opp under, har bidratt til at Norge har opprettholdt og styrket ledelsen innen en rekke felt. Denne satsningen har hatt en viktig betydning for å opprettholde kunnskapsledelsen. Samtidig er det klart at også andre land, herunder blant annet Kina og Singapore, har en betydelig satsning på forskning og utvikling.

²⁹ Menon 2012: The leading Maritime Cities of the World

Som allerede nevnt flere ganger er det økende internasjonal konkurranse om FoU. Det offentlige Norge satser mindre på FoU enn hva som gjøres i andre OECD-land og flere utviklingsland (OECD, 2012³⁰). Ved at det satses sterkere i andre land, står vi i fare for å tape lederskap. Respondentene har i den sammenheng fremhevet at vår posisjon som ledende innen miljøvennlige løsninger, er truet som følge av betydelig satsning på dette i land som Singapore og Kina. Utviklingen der prisen på gass har steget mindre enn prisen på og utbygging av LNG-kapasitet i Asia har bidratt til at det nå fremstår som lønnsomt å satse på gassdrevne skip olje (IEA, 2012³¹). Med mindre den offentlige og private satsningen økes, kan altså kunnskapsledelsen glippe. Resultatene er altså ikke varige med mindre de offentlige og private investeringene i FoU økes i tråd med satsningen i andre land.

³⁰ OECD 2012: Education at a Glance 2011: OECD Indicators

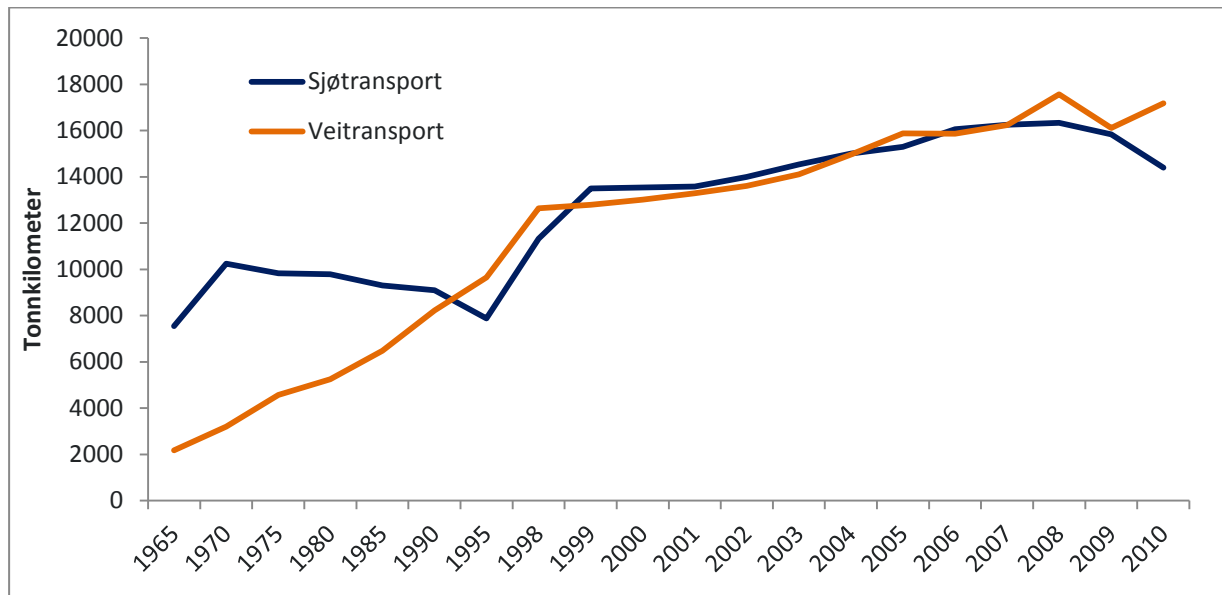
³¹ IEA: Oilmarket report 5/2012.

8. Er tiltak gjennomført, nås målsettingen og er resultatene varige for området «miljøvennlig og mer konkurransedyktig nærskipfart»?

I tråd med økt reallønn og oppsplitting av verdikjeder har transportbehovet økt betraktelig de siste tiårene. Skiftende regjeringer har over lang tid hatt som målsetting at mer av transporten skal foregå sjøveien, blant annet for å avlaste veinettet og ettersom sjøtransport som hovedregel er mindre forurensende enn veitransport. «Stø kurs» sitt målområde «mer miljøvennlig og mer konkurransedyktig nærskipfart» er en del av «Nasjonal transportplan» og bør derfor ses i sammenheng med denne.

Over lang tid har utviklingen gått i retning av at sjøtransporten har tapt terreng for veitransport, jmfør Figur 17 under.

Figur 17 – 18 – Utvikling i sjøtransport og veitransport fra 1965 ti 2010 målt i tonnkilometer. Kilde: SSB (2012)



I tabellen nedenfor vises målsetting, delmålsettinger og tiltak under området «miljøvennlig og konkurransedyktig nærskipfart». Målsettingen viser at regjeringen har ambisjoner om å snu utviklingen på transportområdet.

Målsettinger	
Hovedmålsetting: Regjeringens mål er at nærskipfart skal bli et mer miljøvennlig og konkurransedyktig alternativ til veitransporten slik at mer gods kan fraktes med skip.	
Tiltak	Gjennomført?
25 millioner til miljøprosjekter med vekt på nærskipfart, Innovasjon Norge	Ja
5 millioner til forskning på miljøvennlige maritime operasjoner, Norges Forskningsråd	Ja
Sette i gang utredning for nærskipfart	Ja
Fiskeri- og kystdepartementet igangsetter gjennomgang av gebyrer	Ja

Legge frem oversikt over gebyrer i skipsfarten i forbindelse med «Nasjonal transportplan»	Ja
Delta i Marco Polo-programmet og tilrettelegge for norske aktørers bruk av tilhørende ordninger	Ja
Delta i Interreg og tilrettelegge for norske aktørers bruk av tilhørende ordninger	Ja
Shortsea Promotion Centre og etablere motorveier til sjøs	Delvis

8.1. Vurdering av relevans – er tiltak gjennomført i tråd med vedtatt politikk?

Tiltakene om nærskipfart har i stor grad blitt gjennomført. Norges forskningsråd og Innovasjon Norge har blitt bevilget midler til henholdsvis miljøvennlig forskning og innovasjon med vekt på nærskipsflåten og operasjoner i Nordområdene. Videre har Regjeringen hentet inn informasjon ved en utredning om nærskipfart utført av Det Norske Veritas, og gjennom «Nasjonal transportplan 2010-2019» sin gjennomgang av gebyrer og avgifter i sjøtransporten kontra andre transportmidler. Informasjonsinnhenting er med på å styrke beslutningsgrunnlaget for å kunne vurdere hvilke grep som er nødvendige å ta for å nå målsettingen.

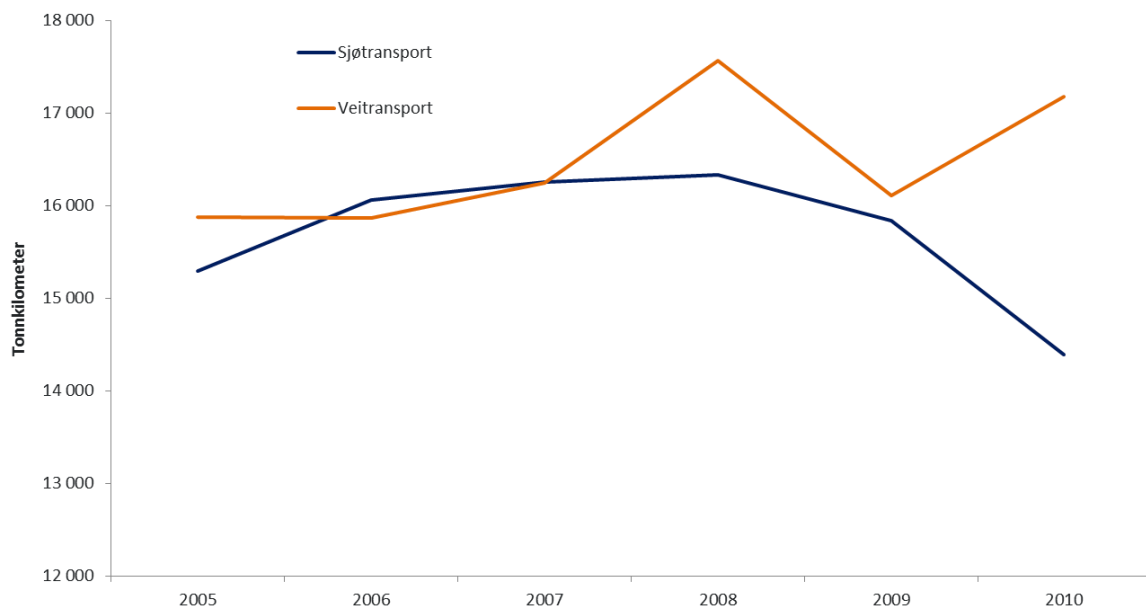
Norge har også deltatt i internasjonale organer som IMO Facilitation Committee, Marco Polo-programmet, Det Europeiske territoriale samarbeidet (Interreg) og Shortsea Promotion Centre, og lagt til rette for norske aktørers bruk av tilhørende ordninger. Nærskipfart har mottatt støtte til forskning og innovasjon gjennom henholdsvis Forskningsrådet og Innovasjon Norge.

Som det fremgår av det påfølgende delkapitlet er ikke målsetting om mer sjøtransport nådd, til tross for at alle tiltakene på dette området er gjennomført. Vår vurdering er derfor at tiltakene på dette punktet i mindre grad er egnet til å innfri målsettingen, særlig da flere av dem først og fremst handler om informasjon og deltakelse i internasjonale organer. Selv om relevansen isolert sett er høy, vurderer vi at relevansen av tiltakene for å nå målsetting er svært lav.

8.2. Er målene nådd? Vurdering av effekt

Regjeringens tiltak for å øke konkurransekraften har ikke monnet; utviklingen har tvert i mot gått i retning av en større markedsandel for landtransport, hvilket illustreres av figuren nedenfor:

Figur 18 – Utvikling i sjøtransport og veitransport fra 2005 til 2010 målt i tonnkilometer. Kilde: SSB (2012)³²



Figuren viser en nedgang i antall tonnkilometer for sjøtransport og en økning for landtransport. Utviklingen har vært særlig negativ siden 2007. Innenriks nærskipfart taper terreng kontra veitransport.

Satsningen på nærskipfart har langt på vei vært mislykket når det gjelder nærskipfartens konkurransekraft, og tiltakene har i liten grad bidratt til måloppnåelse på dette punktet. De manglende resultatene er ikke noe nytt – en overgang av transporten fra land til vann har vært en målsetting under ulike regjeringer i mange tiår med gjentatt lader måloppnåelse, hvilket bekreftes av flere av våre respondenter og næringens innspill til regjeringens arbeid med en strategi for nærskipfart³³. Deltakelse i europeiske organer for nærskipfart og understøttingen av norske aktørers utnyttelse av relaterte ordninger, er positive for næringen, men er langt fra nok til å styre utvikling i synlig grad.

Stimulansen for å oppnå en mer miljøvennlig nærskipfartflåte har vært noe mer vellykket. Innhenting av informasjonsgrunnlag for politisk beslutningstaking og stimulering til en mer miljøvennlig nærskipfartflåte har gitt resultater, derunder satsningen på forskning, innovasjon og gassferger, samt opprettelsen av Næringslivets NOx-fond. I «Stø kurs» står det «Norsk nærskipfart skal bli et mer miljøvennlig og konkurransedyktig alternativ til veitransporten, slik at mer gods kan fraktes med skip.»

8.2.1. Lav lønnsomhet kan bidra til å hindre investering i mer effektiv flåte.

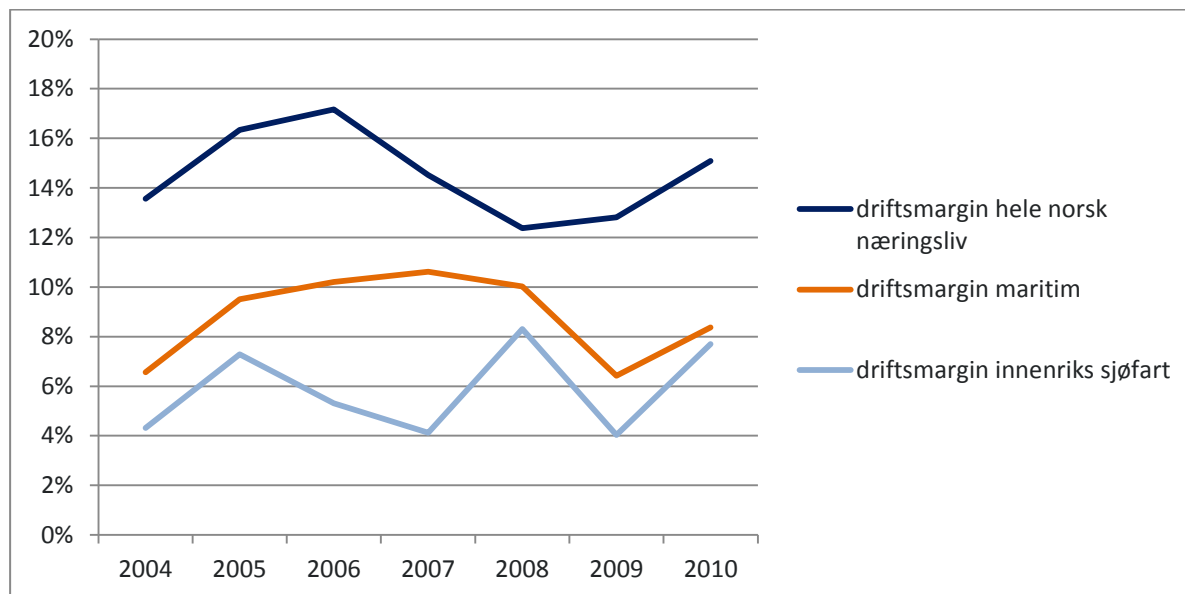
Norsk nærskipfart preges gjennomgående av lav og volatil lønnsomhet, både som følge av lave volum og frekvenser. Flåten er også preget av å ha en rekke eldre fartøyer. Lønnsomheten er spesielt lav for nærskipfarten innenriks, men heller ikke nærskipfarten til kontinentet er veldig lønnsom. I figuren nedenfor

³² I figuren har vi valgt å vise utvikling for 2005-2010. Datamaterialet er det samme som i figur 17, men vi har altså her valgt å fokusere på et kortere tidsspenn.

³³ Sjøtransportprosjektet (2012): *Et innspill til regjeringens arbeid med en strategi for maritim nærskipfart, Sjøtransportalliansen.*

vises driftsmarginen for norsk næringsliv under ett, maritim næring og innenriks sjøfart i perioden 2000-2010. Som det går frem av figuren har innenriks sjøfart betydelig lavere driftsmargin³⁴ enn norsk næringsliv samlet³⁵.

Figur 11 – Utvikling i driftsmargin for innenriks sjøfart og maritim næringen. Kilde: Menon



Figuren over viser at innenriks sjøfart har betydelig lavere driftsmargin enn maritim næring som helhet. Den lave lønnsomheten i næringen er dels et uttrykk for sterk konkurranse i næringen. Samtidig er lønnsomheten også et resultat av at næringen består av mange mindre rederier med eldre fartøyer. Stordriftsfordeler hentes altså i mindre grad ut, samtidig som flere fartøyer ikke trekker fordelene av nyere og mer energieffektiv teknologi.

Lav driftsmargin og svake resultater blant Short Sea aktørene bidrar til rederiene i mindre grad er finansielt i stand til å foreta investeringer i mer effektive fartøyer. Videre bidrar konkurransesituasjonen til at alternativ anvendelse av kapitalen fremstår som mer lønnsomt.

8.2.2. Nærskipsfarten har blitt noe mer miljøvennlig

I offentlige anbudsdokumenter knyttet til sjøtransport har miljø blitt vektlagt. Vektleggingen av miljø har bidratt til at vi på enkelte strekninger har fått gassdrevne skip. Ved inngangen av 2012 var ni gassdrevne ferjer i drift på riksfergesambandet. Med bakgrunn i foretatte vedtak forventes antallet å nærme seg tjue om få år. Alle fergene i riksfergesambandet er nå innmeldt i NOx-fondet. Tiltaket har vært viktig i forhold til at den offentlige delen av nærskipsfartsflåten har blitt en mer miljøvennlig nærskipsfartflåte.

Tiltakene rettet mot «overgangen til gassferger» er viktige i et miljøperspektiv, men bidrar i liten grad til å bygge opp under nærskipsfart kontra godstransport til lands. En relativt mer miljøvennlig flåte i forhold til landtransport underbygger imidlertid argumentet for å satse på nærskipsfart. Den overordnede målsettingen

³⁴ Driftsmargin er driftsresultat i prosent av omsetning. Driftsresultatet må blant annet dekke finansielle kostnader. Ettersom skipene er kapitaltunge, er derfor endelig resultat for rederiene i innenriks sjøfart betydelig lavere enn driftsresultatet, og flere av rederiene har gått med underskudd de senere år.

³⁵ Driftsmargin for norsk næringsliv samlet sett trekkes opp av gode marginer som følge av økt oljepris blant olje- og gasselskapene. Unntatt olje- og gasselskapene ville driftsmarginene for norsk næringsliv vært noe lavere.

bak satsningen på nærskipfart er å få et mer effektivt transportsystem³⁶. Dette fremgår blant annet av regjeringens «Nasjonal transportplan», som er overlappende med «Stø kurs» når det gjelder nærskipfart.

8.2.3. Økte losutgifter bidrar til å underminere virkningen av reduserte avgifter

Avgiftssystemet ble revidert under «Nasjonal transportplan 2010-2019». Et stadig dyrere lossystem motvirker effekten av avgiftslettelse for nærskipfarten. Avgiftslettelse for nærskipfarten har vært mindre merkbare for næringen, siden kostnadene til lossystemet har vært akselererende. I den forbindelse oppnevnte regjeringen i mars 2012 et utvalg som skal utrede lostjenesten.

Sysselsettingsordningene for sjøfolk og rederibeskatningen for de skip som omfattes av ordningen, vil ha vridende effekter på nærskipflåten. På den ene side vil dårligere ordninger i Norge enn i andre land, kunne føre til utflagging. På den annen side innebærer sysselsettingsordningene en innenlandsk vridning i favør av nærskipfarten, idet arbeidernes og den finansielle kapitalens avlønning holdes kunstig høyere enn deres marginalproduktivitet i forhold til alternativ anvendelse. Dermed bidrar ordning til måloppnåelse, men ikke nok til at det monner.

8.3. Konklusjon og vurdering av varighet

Kort oppsummert har regjeringen gjennomført sine tiltak, men effekten har uteblitt når det gjelder overgang til mer sjøtransport. Dette kan tilskrives endret transportbehov, transportmengde, lav lønnsomhet i bransjen, samt at organiseringen og manglende infrastruktur gjør det vanskelig med en overgang til en ny mer effektiv flåte. Regjeringen har imidlertid lyktes med å gjøre nærskipfart noe mer miljøvennlig ved å stimulere til reduksjon av NOx-utslipp, blant annet ved overgang fra tungolje til gass. NOx-fondet sammen med krav i anbudsdokumenter, har vært avgjørende her.

Nærskipfartsflåten kan i noen grad sies å ha blitt mer miljøvennlig, blant annet gjennom NOx-fondet og gjennom at miljø vektlegges i større grad i offentlige tilbud på transportområdet. Nærskipfarten har imidlertid ikke blitt mer konkurransedyktig. Siden «Stø kurs» ble innført, har økningen i landtransport tiltatt.

Selv om regjeringen har gjennomført alle varslede tiltak knyttet til miljøvennlig og konkurransedyktig nærskipfart, har de altså kun i begrenset grad nådd målsettingen. Tiltakene er etter vår vurdering ikke

³⁶ Dersom man flytter noe mer av transporten fra land til sjøs, oppnår man en avlastning av landlig infrastruktur med tanke på fremkommelighet, kapasitet og sikkerhet, samtidig som sjøfrakt typisk er mer miljøvennlig enn landtransport. Et annet poeng er at nærskipfarten ofte er avhengige produksjonsvolumer av en viss minimumsstørrelse for å være lønnsom. Det vil dermed være større grunner til å stimulere nærskipfarten i sentrale områder, hvor det er tilstrekkelig aktivitet og stort press på infrastrukturen til lands.

Jevnt over har dataene om nærskipfart i form av analyser og statistikk vært langt svakere enn for landtransport. Informasjonsinnhenting om nærskipfart, fra blant DNVs utredning og «Nasjonal transportplan», har styrket informasjonsgrunnlaget for å kunne utforme hensiktsmessige virkemidler knyttet til nærings- og samferdselspolitikken. For å oppnå en effektiv innretning av nærskipfarten, bør også annen felles infrastruktur løses, derunder gratispassasjerproblematikken knyttet til vei i pressområder. For å unngå suboptimal tilpassing og kunne foreta nødvendige reguleringsgrep bør havnene betraktes samlet i større sammenheng, der havnene bør ha nødvendig infrastruktur for logistikkentraler for mottak og videretransport av varer.

tilstrekkelige for å nå målsettingen, da disse i stor grad handler om informasjonsinnhenting og deltakelse i multilaterale organer. For å nå målsettingen om mer transport på sjøen, må man vurdere tiltak som investeringer i havner, bedre avskrivningsregler og annen avgifts- og gebyrpolitikk.

Vedlegg 1: Skjematisk beskrivelse av utviklingen i rederibeskatning

Høsten 1996 ble en særskilt skatteordning for rederiselskap (rederiskatteordning) innført med virkning fra og med 1. januar 1996. Rederiskatteordningen medførte at skipsfartsinntekter ble fritatt skatt så lenge inntektene ikke tas ut av ordningen. I årene som fulgte ble det foretatt en del justering i skatteordningen, både med hensyn til hva som ble inkludert i ordningen og den konkrete utformingen og avgiftsbelastningen innenfor systemet. For eksempel ble det høsten 1998 åpnet for at selskap innenfor ordningen kan eie andel/aksje i poolselskap. Endringen ble gitt virkning fra og med 1996, og representerte i realiteten en legalisering av praksis. I 2002 ble det åpnet for at deltakerlignede selskap og NOKUS-selskap kan eie skip indirekte gjennom andeler i underliggende deltakerlignede selskap og NOKUS-selskap innenfor rederiskatteordningen.

I 1998 ble tonnasjeskatten vedtatt doblet. Det samme skjedde året etter. I 1999 ble det også innført miljødifferensiering av tonnasjeskatten, der høyeste miljøstatus gir inntil 25 prosent reduksjon i tonnasjeskatten. Tonnasjeskatten ble *redusert* med 30 prosent i 2002, og fra og med 2005 ble tonnasjeskatten justert tilbake til 1996-nivå. Disse endringene medførte imidlertid bare små endringer i attraktiviteten i det norske skatteregimet. Det var skattefritaket på selskapenes overskudd som var det bærende elementet.

Våren 2005 ble det vedtatt innstramninger i rederiskatteordningen som følge av ESAs reviderte retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportvirksomhet. Endringene medførte blant annet:

- Krav til opprettholdelse av andel EØS-registrert tonnasje (flaggkrav), fra 1. juli 2005
- Krav til EØS-flagg på alle tauskip, fra 1. juli 2005
- Tauskip i utenlandsk havnetrafikk ikke lenger lovlig eiendel, fra 1. januar 2006
- Flyttbare innretninger ikke lenger vil lovlig eiendel, fra 1. januar 2006

Det var særlig ekskluderingen av flyttbare innretninger, det vil si FPSOer og flyterigger, som fikk betydning for norske selskaper.

Rederiskatteordningen av 1996 representerte ikke et *skattefritak*, men en *skatteutsettelse*. Effekten av dette var at ordningen skapte en sterk innelukkningseffekt. Jo lengre tid som gikk og jo større overskudd rederiene hadde, desto høyere ble den akkumulerte skattegjelden og desto dyrere ville det bli for rederiene å tre ut av ordningen. Etter 2000 innførte stadig flere land fullt skattefritak for rederier. Det medførte at det vokste frem en forventning i den norske rederinæringen om at den norske ordningen ville bli omgjort på tilsvarende måte. Det store spørsmålet var hvordan man skulle håndtere den akkumulerte skattegjelden som vokste år for år. I 2004 la regjeringen frem en skipsfartsmelding, «vilje til vekst». Det ble ikke fattet noen beslutning om endring i rederiskatteordningen i meldingen, men formuleringene pekte i retning av en omlegging mot fullt skattefritak: «Regjeringen ser behov for en større grad av harmonisering mot EU-nivå, jf. ordningene i blant annet Danmark og Nederland.» (jf. Stortingsmelding nr. 31 2003/2004). I etterkant av meldingen nedsatte Finansdepartementet «rederiskatteutvalget», det såkalte «Schjelderuputvalget». Utvalget brukte lang tid på utredningen, og først i mars 2006 ble utvalgets innstilling lagt frem. Konklusjonen var som følger:

«Hovedinnholdet i utvalgets flertallsforslag er at de særlige skatteordningene knyttet til rederinæringen avvikles. Dette innebærer at skipseiende selskaper skal beskattes ordinært, på samme måte som annen næringsvirksomhet. Videre foreslår flertallet å avvikle refusjonsordningen, nettolønnsordningen og sjømannsfradraget.»

(Finansdepartementets pressemelding 7. mars 2006).

Begrunnelsen for konklusjonen og anbefalingen var i korthet at det, ifølge utvalget, ikke forelå samfunnsøkonomiske argumenter i form av markedssvikt for å skattefavorisere rederiene.³⁷

Sommeren 2007 vedtok likevel regjeringen å innføre en ny rederiskatteordning, med endelig skattefritak for skipsfartsinntekter. Etter lovendringen ble rederiselskapene fritatt fra beskatning av nye inntekter, selv om inntekten deles ut til aksjonærene eller selskapet trer ut av ordningen. Endringene trådte i kraft fra og med inntektsåret 2007.

Ved innføringen av den nye ordningen ble det vedtatt *overgangsregler* som innebærer at inntekter opptjent i den gamle ordningen tas til beskatning, selv om de beholdes i selskapet. Sagt på en annen måte det ble vedtatt at den akkumulerte skattegjelden skulle innbetales. Overgangsordningen innebar at minst to tredeler av de ubeskattede inntektene fra den gamle ordningen skal inntektsføres over 10 år, mens inntil en tredel kan fritas fra beskatning dersom selskapet foretar kvalifiserende miljøinvesteringer. Overgangsreglene fastsetter også at gamle inntekter som ikke har blitt beskattet eller fritatt fra beskatning, skal beskattes dersom selskapet trer ut av ordningen eller korreksjonsbeskattes, dersom inntektene tas ut av selskapet.

Entusiasmen over den nye rederiskatteordningen ble overskygget av frustrasjonen over overgangsordningen fra det gamle til det nye systemet. Innvendingene var flere:

- Overgangsordningen ble hevdet å medføre tilbakevirkende kraft og således være grunnlovsstridig.
- Den akkumulerte skatten som var oppført som næringsstøtte i Nasjonalregnskapet var aldri blitt bokført som gjeld i rederiene. Da dette ble påkrevd, ble en del selskaper soliditet vesentlig redusert, noe som kunne medføre økte kapitalkostnader og eventuelt brudd med lånebetingelser
- Det ble opplevd som både urettferdig og et feil signal til næringen at rederier som hadde flyttet ut virksomheten i stedet for å delta i rederiskatteordningen fra 1996 kunne gå rett inn i det nye skatteregimet, mens rederier som hadde deltatt i den gamle ordningen ble «straffet» gjennom overgangsreglene.

Flere rederier valgte å saksøke staten, og det ble gjennomført rettsprosesser på alle nivåer. Ved dom av 12. februar 2010 kom høyesterett til at plikten til å inntektsføre fra oppgjørskonto medfører tilbakevirkende beskatning i strid med Grunnloven. Som følge av dette ble det vedtatt endringer i overgangsreglene ved overgang fra gammel til ny ordning som innebærer at selskapene kan velge mellom en basisordning (videreføring av 1996-ordningen for inntekter opptjent før 2007) eller en frivillig oppgjørsordning (der to tredeler av beregnet gevinst ved overgang til 2007-ordningen skattlegges med 10 prosent).

³⁷ Utvalget foreslo også en innskjerping i NOKUS-reglene. Konkret foreslo de at norske aksjonærer som investerer i lavskatteland, skal beskattes løpende for sin forholdsmessige andel av det utenlandske selskapets resultat. Hensikten med dette forslaget var å gjøre det mindre lønnsomt for norske investorer å lokalisere næringsvirksomhet i lavskatteland. På den måten ville man dempe den potensielle kapitalflukten som ordinær selskapsbeskatning på rederier ville medføre.

Vedlegg 2: Er varslede tiltak gjennomført? En uttømmende beskrivelse

Globalisering og rammevilkår

I denne seksjonen gjennomgår vi gjennomføringen av «Stø kurs»-tiltak 1 til 13. Disse tiltakene vedrører målområdet «globalisering og rammevilkår».

Tiltak 1: Regjeringen vil arbeide mot subsidier og skattekonkurransen innen skipsfart i internasjonale organer (OECD, WTO), og dessuten ta initiativ til å bygge ned støtteordningene til fergefarten mellom EØS-land.

Gjennomføring: I WTO er det generelt en meget begrenset interesse blant medlemslandene for å utvikle regler for regulering av bruk av subsidier på tjenestområdet, inkludert skipsfart. Innen OECD er det for så vidt saken kunne vært relevant, men det anses likevel svært vanskelig å komme frem til bindende internasjonale regler for regulering av statsstøtte til skipsfarten i OECD.

Etter en totalvurdering av hvilket organ det er størst flest muligheter for å få gjennomslag i, har fokuset blitt rettet mot samarbeid med EU, herunder Europakommisjonens regler for statsstøtte til skipsfarten. Saken har videre gjentatte ganger blitt tatt opp med EU-kommisjonen og EU-formannskapet, samt i forbindelse med Europakommisjonens strategi for skipsfartsnæringen i EU frem til 2018. Regjeringen har i EU-organer tatt initiativ til å bygge ned støtteordningen for fergefarten mellom EØS-land.

Tiltak 2: Regjeringen vil innføre en rederiskatteordning etter europeisk modell fra inntektsåret 2007.

Gjennomføring: Fra inntektsåret 2007 innførte regjeringen en ny rederibeskatningsordning av europeisk modell. Den nye ordningen for rederibeskatningen innebærer at vilkårene for rederidrift i Norge har blitt like de som stilles i andre europeiske land. Vi henviser for øvrig til kapittel 4 for en mer inngående diskusjon.

Tiltak 3: Regjeringen vil videreføre den pådriverrollen Norge har for å videreutvikle det internasjonale regelverket for sjøfart i IMO og ILO i nært samarbeid med de øvrige medlemslandene og EUs organer.

Gjennomføring: Norge deltar aktivt i og påvirker regelverksutviklingen i IMO, ILO, EU, International Oil Pollution Compensation Fund og Paris MOU for å forvalte og utvikle regelverk knyttet til sikkerhet til sjøs, kontroll av skip, sjøfolks forhold, skipsregistrering og forebygging av forurensning til sjøs. Norge spiller en viktig rolle for som pådriver og premissleverandør for utvikling av nytt og bedre internasjonalt regelverk som også vil sette strengere sikkerhets- og miljøkrav for å fremme norsk skipsfart. I kraft av å være et lite land med en stor maritim sektor blir Norge sett som en viktig aktør i disse organisasjonene.

Norske myndigheter har foretatt to grep som gir Norge spesielt stor gjennomslagskraft og evne til å sette agendaen. For det første fører norske myndigheter en koordinert politikk med næringen og går dermed inn i forhandlingene med en samlet stemme. For det andre bringer norske myndigheter inn kompetanse og nytt beslutningsgrunnlag inn i forhandlingene ved hjelp av næringen. Samarbeidet mellom næringen og myndighetene fungerer godt når det gjelder innspill til disse organisasjonene.

Tiltak 4: Regjeringen vil foreslå for Stortinget at Norge skal ratifisere ILO-konvensjonen om sjøfolks arbeids- og levevilkår snarest mulig.

Gjennomføring: I desember 2008 ga Stortinget sitt samtykke til ILO-konvensjon nr. 186, og i februar året etter ble konvensjonen ratifisert. Norge var det første landet i Europa som ratifiserte avtalen og det femte landet

internasjonalt. Konvensjonen trer i kraft tolv måneder etter datoen da det er registrert ratifikasjoner fra minst 30 medlemsstater med en samlet andel av verdens bruttoskipstonnasje på minst 33 prosent. I juni 2010 ble den internasjonale konvensjonen om opplæring, sertifikater og vakthold for sjøfolk (STCW) med tilhørende regelverk (STCW-koden) revidert på en diplomatkonferanse i Manila på Filippinene³⁸. Den tilhørende norske forskriften trådte i kraft ved inngangen til 2012.

Tiltak 5: Regjeringen vil starte arbeidet med en gjennomgang av det offentlig støttede eksportfinansieringssystemet i Norge.

Gjennomføring: Eksportfinans er en viktig kredittinstitusjon for maritimt næringsliv og eksportrettet næringsliv. Statens avtale med Eksportfinans innebærer at selskapet skal tilby lån som kvalifiserte til 108-ordningen, som forutsetter fastrentelån (CIRR-lån) av kjøpere av norske kapitalvarer og til norske rederier med inntjening i utenlandsk valuta. Realisering og utsikter til stadig mer skjerpede kapitaldeknings- og soliditetskrav i EUs kapitalkravdirektiver og Baselakkorder har skapt utfordringer for Eksportfinans. Finansdepartementet fastsatte i desember 2010 at Eksportfinans kunne benytte tidligere regler frem til 31. desember 2011. I oktober 2011 ble denne perioden forlenget til utgangen av 2012. Staten inngikk samme år en avtale med Eksportfinans om å tilby selskapets ansatte som arbeidet med CIRR-kvalifiserte lån og direkte tilknyttet virksomhet, ansettelse i et nytt helstatlig selskap, Eksportkreditt Norge AS. I april 2012 erklærte Regjeringen at eksportfinansieringslånene fra 1. juli samme år, vil tilbys fra Eksportkreditt Norge AS. For øvrig har Regjeringen videreført garantiordningene tilknyttet Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK), herunder Alminnelig garantiordning, Byggelånsgarantiordningen for skip, U-landsordningene økt og Garantiordningen for kjøp av kraft på langsiktige vilkår i kraftintensiv industri.

Tiltak 6: Regjeringen vil videreføre nettolønnsordningen for sjøfolk.

Gjennomføring: Regjeringen har videreført sysselsettingsordningene for sjøfolk. Ordningen innebærer at rederiene får refundert utgifter til skatt på opp til 198 000 kroner per sjømann. I statsbudsjettet for 2012 budsjetteres det med 1.600 milliarder kroner til tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk.

Tiltak 7: Regjeringen vil gjeninnføre kravet om arbeidstillatelse for utenlandske sjøfolk på skip under fremmede flagg.

Gjennomføring: Kravet om arbeidstillatelse skal gjelde for utenlandske sjømenn om bord på utenlandsk registrert skip, som tar om bord gods eller passasjerer i en norsk havn og leverer godset eller setter i land passasjerene i en annen norsk havn. Skipet må ha en regulær eller vesentlig virksomhet mellom norske havner, slik at det ikke vil gjelde et krav om arbeidstillatelse for skip som bare leilighetsvis trafikkerer norske havner.

Kravet om arbeidstillatelse vil inngå i den nye utlendingsforskriften, som ventelig vil være klar i oktober. For at næringen skal få tid til å innrette seg etter de nye reglene, vil de nye reglene tre i kraft seks måneder etter at forskriften er vedtatt. Det vil bli gitt nærmere retningslinjer om når arbeidstillatelse er påkrevet. Kravet om arbeidstillatelse vil ikke omfatte sjøfolk om bord på cruiseskip eller EØS-registrerte skip.

Tiltak 8: Regjeringen vil videreføre Byggelånsgarantiordningen for skip under GIEK.

Gjennomføring: Byggelånsgarantiordningen for skip under Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) er videreført. I og med at kontrahering av nye skip har falt noe siden toppåret 2008, har etterspørselen etter

³⁸ Bakgrunnen var behovet for å harmonisere STCW-konvensjonens regler for hviletid med ILO-regelverkets maritime konvensjoner, herunder konvensjon nr. 180 om sjøfolks arbeidstid og bemanning av skip, og konvensjon nr. 186 om sjøfolks arbeids- og levevilkår.

ordningen også falt noe. Regjeringen har på denne bakgrunn, etter oppfordring fra GIEK, redusert rammene for ordningen fra 6,5 milliarder kroner til 5 milliarder kroner.

Tiltak 9: Regjeringen vil be Innovasjon Norge i samarbeid med skipsregistrene, Sjøfartsdirektoratet og aktørene i de maritime næringene om å utvikle en felles strategi for markedsføring og markedsprofilering av Norge i utlandet.

Gjennomføring: I 2007 ga Nærings- og handelsdepartementet Innovasjon Norge, Sjøfartsdirektoratet og skipsregistrene³⁹ i oppdrag å klargjøre omdømmeposisjonen til næringene og å utvikle en strategi med hovedvekt på omdømmebygging internasjonalt. Omdømmeprojektet ble ferdigstilt oktober 2008 og viser at norsk maritim sektor oppfattes som en profesjonell, stor, høyteknologisk og samordnet aktør med spesialkompetanse innen sikkerhet, miljø og arktiske forhold. Det største forbedringspotensialet ligger i å senke kostnadsnivået, øke kundeorientering og bedre kulturforståelse. Innovasjon Norge fikk i februar 2009 koordineringsansvaret for oppfølging av rapporten, og det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra skipsregistrene, Sjøfartsdirektoratet, Norsk Industri, Nærings- og handelsdepartementet, Norges Rederiforbund, Norske Maritime Eksportører samt andre aktører fra næringslivet. Flere tiltak har blitt implementert for å bedre den maritime næringens internasjonale omdømme, herunder pilotprosjekter innen omdømmebygging mot utvalgte bedrifter, nasjonale fellesstands ved ulike bransjemesser og kulturskoler med fokus på de store fremvoksende økonomiene. I 2011 ga Innovasjon Norge ut en håndbok rettet mot å imøtekomme de maritime næringenes behov.

Tiltak 10: Regjeringen vil styrke markedsføringen av NIS og har satt av 3 mill. kroner på budsjettet for 2007 til dette formålet.

Gjennomføring: I 2007 satte regjeringen av 3 millioner kroner til markedsføring av NIS. Senere har regjeringen videreført satsningen med 1,5 millioner kroner årlig. Markedsføring innbefatter deltakelse i nasjonale og internasjonale konferanser, og annonsering både internasjonalt (for eksempel i Lloyd's List og Trade Winds) og nasjonalt (for eksempel i Dagens Næringsliv og Bergens Tidene).

Tiltak 11: Norske myndigheter vil arbeide aktivt i samarbeid med andre skipsfartsland for å inkludere skipsfart på en fullverdig måte i tjenesteavtalen i WTO.

Gjennomføring: Skipsfart er en av Norges tre satsningsområder i utarbeidelsen av handelsavtaler. Skipsfart er ikke fullverdig inkludert i tjenesteavtalen i WTO, og det er ikke utsikter for gjennombrudd på dette området i overskuelig fremtid. Siden 2002 har Norge og andre store fraktskipsnasjoner (både med tanke på eierskap og registrering) arbeidet for å få skipsfart inn i WTO-avtalen, men har høstet lite gehør. Foruten den spesifikke motviljen mot å inkludere skipsfart som et eget satsningsområde, vanskeliggjøres et gjennombrudd i WTO av en spent konjunktursituasjon i store deler av vesten og storpolitisk oppbremsing i forhandlingene mer generelt.

Tiltak 12: Regjeringen vil forhandle frem nye frihandelsavtaler i EFTAs regi for å ivareta norsk næringslivs internasjonale konkurransevilkår, herunder skipsfartsinteressene.

Gjennomføring: I forbindelse med Doha-forhandlingene i 2001 ble skipsfart, energi og telekom utpekt som tre satsningsområder for Norge i handelsavtaler. Gjennom de senere årene har Asia i særlig grad hatt fokus fra norske myndigheter. Videre har Norge de senere årene også ratifisert frihandelsavtaler med en rekke østeuropeiske land utenfor EU og er nå blant annet i forhandlinger med en handelsblokk bestående av Russland, Hviterussland og Kasakhstan. Norge har de senere årene fremforhandlet handelsavtaler med flere viktige asiatiske maritime nasjoner, deriblant Singapore og Hongkong. Januar 2008 inngikk EFTA forhandlinger

³⁹ Skipsregistrene ble integrert i Sjødirektoratet som en avdeling fra 1. januar 2012.

med både Kina og India. Det har vært opphold i forhandlingene om inngåelse av en frihandelsavtale med Kina siden tildelingen av Nobels fredspris i 2010, mens forhandlingene med India foreløpig ikke har ført frem (jf. tiltak 13).

Tiltak 13: Regjeringen vil fremforhandle en bilateral skipsfartsavtale med India.

Gjennomføring: Regjeringen har i årene etter «Stø kurs» arbeidet med å få frem en frihandelsavtale mellom India og EFTA. I rapporten «Stø kurs – to år etter» tok regjeringen sikte på å dra i land en avtale innen 2010, men foreløpig har man ikke lyktes. EFTAs forhandlinger om en frihandelsavtale med India bør ses i sammenheng med de tilsvarende forhandlingene mellom India og EU. EU ligger hele tiden et steg foran EFTA i forhandlingsprosessen med India, og EFTA krever konsekvent å bli stilt overfor like gode vilkår som EU. Regjeringen har dermed forsøkt å fremforhandle en avtale, men har ikke nådd frem per dags dato. Tiltaket er dermed foreløpig ikke gjennomført.

Miljøvennlige maritime næringer

I denne seksjonen gjennomgår vi gjennomføringen av «Stø kurs»-tiltak 14 til 28. Disse tiltakene vedrører målområdet «miljøvennlige maritime næringer».

Tiltak 14: Regjeringen vil utrede muligheten for å stimulere til økt innovasjon og raskere implementering av miljøvennlige teknologier ved å stille strengere miljøkrav ved statens kjøp av skipstransporttjenester.

Gjennomføring: I 2005 utpekte regjeringen reduksjon av NO_x-utslipp fra riksveifergene som et av de generelle tiltakene for å redusere utslipp. Regjeringen har i denne forbindelse stilt krav til gassdrift ved en rekke lokale fergesamband langs kysten og forebygget utslipp av NO_x-gasser, jamfør tiltak 18 og 24.

Gjennom tildelingsbrevene til Innovasjon Norge og Forskningsrådet har regjeringen prioritert miljøvennlige løsninger klarere. Det har ført til en økt satsning opp mot miljø i disse to organisasjonene. Regjeringen har også bidratt til raskere implementering og utvikling av miljøvennlige teknologier gjennom IMO, jamfør henholdsvis vedtak 15 og 44. Miljøvennlige maritime teknologier har også fått høyere prioritet i stimuleringen av forskning og innovasjon, jamfør tiltak 41 og 42.

Tiltak 15: Regjeringen vil arbeide for at det vedtas et forpliktende regime for klimagassreduksjon for internasjonal skipsfart.

Gjennomføring: Sommeren 2011 vedtok IMO, mot stemmene fra sentrale utviklingsland, å regulere fremtidige utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart. Nye skip skal fra 2013 bygges i tråd med en Energy Efficiency Design Index (EEDI) som setter en grense for utslipp per tonn mil på transportarbeid utført med skip. Videre er det vedtatt at alle skip skal ha en Skip Energy Efficiency Management Plan (SEEMP). SEEMP er utviklet av industrien selv og innebærer at skipet skal ha en skriftlig plan som redegjør for de tekniske og operasjonelle tiltak som skal etterleves for å fungere mest mulig energieffektivt. Selv om vedtaket er viktig politisk, har IMP erkjent at vedtaket ikke er tilstrekkelig for å oppnå ønskede utslippsreduksjoner. Vedtaket må følges opp av en markedsbasert mekanisme som setter en pris på utslipp utover de grensene som skipet må forholde seg til i globale reguleringer. Alternative markedsbaserte mekanismer som avgift og kvote utredes nå i IMO og vil være gjenstand for behandling og vurdering i miljøkomiteen. Så langt kan det se ut til at det er en lang vei å gå før man oppnår enighet og vedtak om en omforent global markedsbasert mekanisme.

Tiltak 16: Regjeringen vil aktivt bidra til å videreutvikle indekseringsverktøy og virkemidler nasjonalt og i IMO for å redusere klimagassutslipp.

Gjennomføring: I juli 2011 vedtok IMO energieffektivitetskrav for nye skip (Energy Efficiency Design Index, EEDI). EEDI-standarden for et gitt skip angir skipets prosentvise avvik i utslippsreduksjonen av CO₂ fra den respektive skipsklassens estimerte referanseforhold mellom utslipp og transportarbeidet utført av skipet. CO₂-utslippene er beregnet fra produktet av drivstofforbruket og en drivstoffaktor for karbon, mens transportarbeidet er gitt som en funksjon av skipets lastekapasitet og hastighetsdesign. Standarden vil bli implementert i fire faser fra 2013 til 2025 tuftet på skipenes kontraktsdato. I tillegg til å kunne redusere utslippene av karbondioksider direkte, vil energieffektivisering innebære utslippsreduksjoner i nitrogenoksider, svoveloksider og svevestøv. Per dags dato omfatter EEDI-standarden de mest energiintensive segmentene i verdens frakteflåte, som til sammen står for mer enn 70 prosent av CO₂-utslippene fra skip. Sjøfartsdirektoratet har blitt tildelt ansvaret for å oppdatere forskriften om miljødifferensiering. Direktoratet har gitt sine anbefalinger til Miljøverndepartementet, og saken ligger nå hos Finansdepartementet for vurdering.

Tiltak 17: Regjeringen vil i samarbeid med næringen utarbeide et system hvor hvert enkelt skip får en oversikt over sine utslipp, samt rapportering til aktuelle myndigheter.

Gjennomføring: Oppdraget om å utarbeide et system for utslippsregnskap for skip med tilhørende implementeringsplan ble delegert til Sjøfartsdirektoratet, men ligger nå an til å bli noe mindre ambisiøst enn opprinnelig planlagt. Like fullt har regjeringen vært en pådriver for innføringen av energieffektivitetskravet for nye skip (Energy Efficiency Design Index, EEDI) i IMO, jamfør tiltak 16.

Tiltak 18: Regjeringen vil arbeide for konkrete utslippsreduksjoner i IMO for NO_x-utslipp, ved å innføre krav til eldre motorer og innføre strengere krav til nye motorer på opptil 40-50 prosent lavere utslipp enn dagens krav.

Gjennomføring: I april 2008 fikk Norge gjennomslag i IMO for nye og strenge krav for å oppnå reduserte utslipp av svoveldioksider og nitrogenoksider fra skip. Vedtaket innebærer at skip bygd etter 2011 må ha 15-20 prosent lavere NO_x-utslipp enn i 2009, mens skip bygd etter 2016 skal redusere utslippene med 80 prosent i spesielt sårbare områder.

Tiltak 19: Regjeringen vil i IMO arbeide for et krav om utfasing av bruk av tungolje som drivstoff om bord på skip.

Gjennomføring: Vedtaket i 2008 innebærer i praksis at skip innen få år ikke vil gå på den sterkt forurensende tungoljen. Skip vil måtte konvertere til renere drivstoff som medfører reduserte utslipp av svovel til luft, reduksjoner i partikkelutslipp og mindre oljeforurensning hvis det skulle skje et skipshavari nært land. Vedtaket medfører at svovelinnholdet i bunkersolje som blir brukt i Nordsjøen og Østersjøen reduseres fra 1,5 til 0,1 prosent i 2015. Globalt skal svovelinnholdet ned fra 4,5 til 0,5 prosent i 2020. Dette kravet kan bli utsatt til 2025 hvis det ikke finnes tilstrekkelig lavsvovelolje.

Tiltak 20: Regjeringen vil i IMO være en pådriver i arbeidet med å utvikle en ny konvensjon som sikrer forsvarlig resirkulering av skip.

Gjennomføring: Regjeringen har lenge vært en pådriver for å utarbeide en IMO-konvensjon for miljøvennlig resirkulering av skip. Motivasjonen for dette er å bidra til mer miljøvennlig opphugging av skip og forebygging av dumping av skip til sjøs. En IMO-konvensjon basert på Norges forslag ble vedtatt i Hong Kong i mai 2009, men er ennå ikke ratifisert. Konvensjonen inneholder krav til skipet gjennom hele livsløpet, deriblant at det må klargjøres før opphugging og ha en fullstendig innholdsliste over miljøfarlige stoffer. I tillegg må opphuggingsaktørene være autoriserte med forsvarlig opphogging og håndtering av avfallsmaterialer, samt sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig med opplæring og beskyttelsesutstyr. Landene som står for det

meste av skipsopphogging i verden er utviklingsland med generell skepsis til miljøavtaler som kan innebære betydelige kostnader. Norge har derfor gått inn på bistandssiden gjennom et Norad-prosjekt i Bangladesh. Prosjektet er et av få eksempler der man benytter maritim sektors kompetanse inn mot bistand.

Tiltak 21: Regjeringen vil arbeide for å etablere omforente kriterier for et internasjonalt miljødifferensieringssystem i IMO.

Gjennomføring: Dette henger nært sammen med punkt 22. Norge har ikke tatt et direkte initiativ til å implementere den norske typen miljødifferensiering, jfr. punkt 22, grunnet at vi enda ikke er i mål med prosessen i Norge.

Tiltak 22: Regjeringen vil oppdatere forskriften om miljødifferensieringssystem, blant annet for å inkludere klimagasser.

Gjennomføring: Sjøfartsdirektoratet har laget et forslag til oppdatert forskrift. Forslaget er nå til vurdering i Finansdepartementet.

Tiltak 23: Regjeringen vil utrede og legge frem en oversikt over alle gebyrer og avgifter innen sjøtransporten, sammenliknet med andre transportmidler, for å bidra til overgang av gods fra vei til sjøtransport.

Gjennomføring: Gjennom Forskningsrådets «NyFrakt-prosjektet» ble det i desember 2009 lagt frem en delrapport som omhandlet dette. Delrapporten presenterer resultater fra en analyse av rammevilkårene som gjelder for sjøtransport, og sammenligner rammevilkårene som er gjeldende for veg- og jernbanetransport. Prosjektet er gjennomført med MAROFF-midler fra Forskningsrådet.

Tiltak 24: Regjeringen vil styrke distribusjonen av naturgass, blant annet for å legge til rette for innføring av gassferger.

Gjennomføring: Regjeringens innsats har begrenset seg til anskaffelse av en rekke gassferger. I de siste årene har imidlertid teknologien knyttet til flytende naturgass (LNG) og komprimert naturgass (CNG) blitt betydelig forbedret og segmentets andel av både verdensflåten og den norske flåten har steget betraktelig. Med dette har teknologiutviklingen i næringen vært med på å betydelig styrke distribusjonen av naturgass nasjonalt. Ved inngangen av 2012 var ni gassdrevne ferjer i drift på riksfergesambandet. Det forventes at antallet øker til tjue i løpet av få år. NOx-fondet har vært sentralt i arbeidet med å få den norske flåten til å gå over til å benytte gass som drivstoff (jamfør tiltak 18). Videre har Enova SF fått i oppdrag å øke forbruket av naturgass gjennom å subsidiere utbyggingen av lagrings- og mottakeranlegg for CNG og LNG ved den såkalte PSO-ordningen⁴⁰.

Tiltak 25: Regjeringen vil utforme nasjonalt regelverk for håndtering av ballastvann, i tråd med ballastvannkonvensjonen.

Gjennomføring: I 2004 ble en konvensjon for hindringen av spredning av marine organismer ved ballastvann vedtatt i IMO. Konvensjonen ventes ratifisert i 2016.

Tiltak 26: Regjeringen vil i forslag om nytt investeringsfond prioritere blant annet maritim sektor og ha et spesielt fokus på miljøtiltak.

Gjennomføring: Våren 2009 ble Statens Investeringselskap AS, nå Investinor AS, etablert med en egenkapital på 2,2 milliarder. Investeringselskapet har særlig fokus på maritim sektor, marin sektor, energi og reiseliv, samt klima- og miljøprosjekter. På bakgrunn av mandatet gitt fra Stortinget gjennom Stortingsproposisjon nr. 1

⁴⁰ (Public Service Obligation); ordningen for offentlige innkjøp av tjenesteforpliktelser av allmenn økonomisk interesse.

(2007-2008) og Budsjettinnstilling S. nr. 8 (2007-2008) forvalter Investinor AS i 2012 3,7 milliarder kroner. Investinor har en svært begrenset portefølje innen maritim sektor, til tross for klare føringer i dette gjennom bevilgninger.

Tiltak 27: Regjeringen vil arbeide for å inkludere internasjonal skipsfart i fremtidige klimaavtaler.

Gjennomføring: Se tiltak 16.

Tiltak 28: De samlede bevilgninger til maritim forskning og innovasjon på 212 mill. kroner skal være mer rettet mot miljøvennlige løsninger.

Gjennomføring: Regjeringen har i større grad prioritert teknologiutvikling knyttet til miljøvennlige løsninger ved bevilgningene til maritim forskning og innovasjon. Miljø er tatt inn som et prioritert område i tildelingsbrevene til Norges forskningsråd og Innovasjon Norge og disse to organisasjonene har gjennom har økt forskningsmidlene rettet mot miljøvennlige løsninger generelt, f.eks. gjennom bidrag til forskning på mer miljøvennlig skipsfart.

Maritim kompetanse

I denne seksjonen gjennomgår vi gjennomføringen av Stø Kurs-tiltak 29 til 40. Disse tiltakene vedrører målområdet «maritim kompetanse».

Tiltak 29: Regjeringen foreslår at det bevilges 10 mill. kroner ekstra i midler til utstyr til maritim utdanning.

Gjennomføring: Tiltakene gjennomført fra 2008. Midlene ble fordelt på 11 skoler rundt i landet. Tiltaket videreført i påfølgende statsbudsjett, og rammen utvidet i forhold til opprinnelig lovnad.

Tiltak 30: Regjeringen foreslår å bevilge 8,5 mill. kroner ekstra til kompetansehevingstiltak for lærere ved maritim utdanning.

Gjennomføring: Regjeringen bevilget i 2008 8,5 millioner kroner til dette formålet. Midlene til kompetansehevingstiltak ble fordelt på 7 fagskoler og 5 høyere utdanningsinstitusjoner. Regjeringen videreførte tiltaket i 2009. Satsningen skjer nå gjennom MARKOM2020 som mottar i underkant av 20 millioner til dette arbeidet.

Tiltak 31: Regjeringen ønsker å støtte etableringen av Norsk Maritimt Utdanningscenter (NMU).

Gjennomføring: I 2008 bidro regjeringen med 5 mill. kr. til Norsk maritimt utdanningscenter. Norsk maritimt utdanningscenter ble etablert i 2004 av Vestfold fylkeskommune. I prosessen deltok også Høgskolen og den maritime fagskolen i Vestfold, Færder videregående skole og Borre havarivernskole. Norsk maritimt utdanningscenter (NMU) ble i 2011 samlokalisert med Høgskolen i Vestfold (HiVe) etter noen år med store økonomiske og organisatoriske utfordringer.

Tiltak 32: Regjeringen foreslår å støtte nytt skoleskip ved den maritime skolen GANN med 5 mill. kroner.

Gjennomføring: Regjeringen bevilget fem millioner kroner og bidro til at GANN ble fullfinansiert i 2008. Det er verdt å nevne at andre bedrifter og organisasjoner spilte en meget viktig rolle for at skipet ble fullfinansiert.

Tiltak 33: Regjeringen foreslår å bevilge 5 mill. kroner til professor II/lektor II-stillinger ved maritim utdanning.

Gjennomføring: Regjeringen bevilget i 2008 5 millioner kroner til professor II-stillinger. Midlene ble fordelt på 8 institusjoner, en fagskole og seks høyere utdanningsinstitusjoner. Støtten ble videreført i 2009. Regjeringen har også støttet en professor II-stilling gjennom Global Maritime Knowledge Hub. Støtten blir kanalisert til NTNU. I 2010 fortsatte arbeidet på dette punktet gjennom MARKOM2020.

Tiltak 34: Regjeringen vil bidra med 2 mill. kroner til stipendordninger for å øke antallet utenlandske studenter i maritim utdanning.

Gjennomføring: Dette tiltaket er gjennomført i 2008. Støtten ble utvidet i det påfølgende statsbudsjettet. Midlene til stipendordninger for utenlandske studenter fordelt på to fagskoler, tre høyskoler, en vitenskapelig høyskole og ett universitet. Etter det vi kjenner til er støtten mindre omfattende fra 2009.

Tiltak 35: Regjeringen foreslår å bevilge 1,5 mill. kroner til tilpasning av masterstudium i ledelse/økonomi/samfunnsfag for maritim sektor.

Gjennomføring: Dette ble gjennomført i 2008. Midlene ble likt fordelt mellom Høgskolen i Stord-Haugesund, Høgskolen i Vestfold og Handelshøyskolen BI. Tiltaket ble videreført i de påfølgende statsbudsjett og støtten overstiger det opprinnelig lovede beløp. Dette tiltaket er i dag en del av MARKOM2020-satsningen.

Tiltak 36: Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal vurdere hvordan fag- og yrkesopplæringen kan være best mulig rustet for å møte fremtidens utfordringer. Utvalget skulle levere sin innstilling 1. september 2008.

Gjennomføring: Utvalg for fag- og yrkesopplæring, også kalt Karlsenutvalget, ble nedsatt av regjeringen i juni 2007 med mandat om å analysere og vurdere ulike faktorerets betydning.

Tiltak 37: Regjeringen vil utrede forhold knyttet til situasjonen i norsk maritim utdanning, som rekruttering, frafall, lærermangel og lærerkompetanse. Utredningen ferdigstilles i januar 2008.

Gjennomføring: NIFU-STEP leverte i 2008 rapporten «En utdanning du kommer langt med» – maritim utdanning i videregående skoler, fagskoler og høyskoler». Arbeidet har fra og med 2011 fortsatt videre i MARKOM2020-samarbeidet. Tiltaket er dermed gjennomført etter planen.

Tiltak 38: Regjeringen vil vurdere å forenkle mønstringssystemet for sjøfolk og redusere fartstidskrav for ikke konvensjonsbestemte krav.

Gjennomføring: NHD ba i sitt tildelingsbrev fra 2008 Sjøfartsdirektoratet om å starte arbeidet med å forenkle mønstringssystemet. Direktoratet sendte et forslag ut på høring i 2009. Kvalifikasjonsforskriftene kom ved årsskiftet 2011/2012.

Tiltak 39: Regjeringen vil videreføre kompetansecfondet. Regjeringen vil invitere stiftelsens styre til en drøfting av videre nivå, innretning og prioritering av midlene.

Gjennomføring: Kompetansecfondet bidrar med betydelige midler til opplæringsstillinger, og virksomheten er grundig beskrevet tidligere i rapporten.

Tiltak 40: Regjeringen vil fremme effektiv saksbehandling og bidra til et utlendingsregelverk som ikke legger unødige hindringer i veien for å hente inn nødvendig arbeidskraft fra utlandet.

Gjennomføring: Forslag om dette ble lansert i St.meld. nr. 18 (2007-08). Ny utlendingslov og -forskrift er gjeldende fra 1. januar 2010.

8.3.1. **Forskning og innovasjon**

Tiltak 41: De samlede bevilgningene til maritim forskning og innovasjon på 212 mill. kroner skal i høyere grad prioriteres til utvikling og implementering av fremtidens miljøvennlige løsninger.

Gjennomføring: I tråd med tiltaket ble 212 millioner kroner bevilget i 2007. Fra 2008 har Innovasjon Norge og Forskningsrådet tatt inn miljø som et prioritert område i sine tildelingsbrev, jamfør tiltak 42. Bevilgningene skjer blant annet gjennom forskningsprogrammet MAROFF, som i 2010 ble vedtatt videreført frem til utgangen av 2019. I statsbudsjett for 2012 foreslås det at det bevilges 185,6 millioner til maritim forskning og innovasjon. Regjeringens årlige bevilgninger har dermed blitt redusert fra det høye nivået i 2007.

Tiltak 42: Regjeringen vil gjennom Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge styrke den maritime forsknings- og innovasjonsinnsatsen. Følgende maritime forsknings- og innovasjonsområder skal ha særlig høy prioritet: Miljø, krevende miljøvennlige maritime operasjoner, herunder operasjoner i nordområdene og avansert logistikk og transport. Støtten til prosjekter for de to førstnevnte områdene foreslås styrket med 5 mill. kroner hver.

Gjennomføring: Første søknadsrunde for forskning relatert til tiltakets utpekte forskningsfelt, ble utlyst ved MAROFF allerede høsten 2007. Tiltakets prioriterte forskningsfelt, miljø, avansert logistikk og krevende miljøvennlige maritime operasjoner, ble tatt inn i tildelingsbrevene til Innovasjon Norge og Forskningsrådet fra 2008. MAROFF er ment å ivareta rederinæringen, verftsindustrien, tjenesteleverandører og utstyrsleverandører til alle typer fartøy og havbruksanlegg, samt teknologiske og samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer av betydning for den maritime sektor. I regjeringens rapport «Stø kurs» – to år etter» fra 2009, fremheves viktigheten av å ha et langsiktig perspektiv med stabile bevilgninger ved utviklingen av ny teknologi. Siden 2010 har Nærings- og handelsdepartementets egen forsknings- og innovasjonsstrategi, utarbeidet av næringen selv, spilt en viktig rolle med sine sju innsatsområder, nærmere bestemt 1) kunnskapsnav og infrastruktur 2) maritim politikk og rammebetingelser 3) maritim innovasjon og forretningsutvikling 4) effektiv og miljøvennlig energiutnyttelse 5) LNG – Distribusjon og bruk 6) krevende maritime operasjoner (skipsdesign, -utstyr, -produksjon og drift) og 7) transport og operasjon i Nordområdene.

Tiltak 43: Regjeringen vil oppgradere og styrke den maritime forskningsinfrastrukturen ved Marintek. Regjeringen foreslår å styrke basisbevilgninger og nødvendige utstyrsbevilgninger med 25 mill. kroner neste år.

Gjennomføring: I løpet av de to årene som etterfulgte «Stø kurs» ble det bevilget 45 millioner kroner gjennom MAROFF-programmet til oppgradering av laboratoriene i Trondheim. Regjeringen har i tillegg bevilget 8 millioner kroner til forprosjekt for et nytt maritimt kunnskapssenter i Trondheim (Ocean Space Center). Støtten fra det offentlige og Norges Forskningsråd til MARINTEK har økt fra 2008-2010.

Tiltak 44: Regjeringen vil styrke myndighetenes muligheter til å koordinere pådriverrollen for internasjonale miljøreguleringer i IMO og andre internasjonale fora av relevans for maritim næring med målrettede forsknings- og innovasjonsinnsatser.

Gjennomføring: For å bedre informasjonsflyten av internasjonalt arbeid for mer miljøvennlig skipsfart ble det etablert et nasjonalt forum for miljøvennlig skipsfart.

Forumets formål er:

1. å skape en felles arena for diskusjon om utvikling og gjennomføring av internasjonalt miljøregelverk på skipsfartens område gjennom bruk av miljøvennlig teknologi

2. å fremme norsk maritim miljøteknologi og Norge som miljønasjon
3. å styrke dialogen mellom myndighetene og næringen

Intervjuene viser at samarbeidet mellom næringen og regjeringen i IMO fungerer godt. Dette blir sett på som viktig for å få gjennomslag i IMO.

Tiltak 45: Regjeringen opprettholder satsning på utvikling av NOx-reduserende teknologier under maritim utvikling i Innovasjon Norge og Maroff i Norges Forskningsråd.

Gjennomføring: Fra 2010 har det blitt bevilget 130,1 millioner kroner årlig til MAROFF. NOx-avtalen har i tillegg vært en viktig kraft for å nå denne målsettingen. Regjeringen gjorde i 2010 klart at de ønsket å forlenge avtalen mellom Miljøverndepartementet og femten næringsorganisasjoner. Reduksjon av NOx-utslipp er et overordnet mål for alle tiltak som finansieres av fondet, mens andre reduksjoner i klimautslipp i enkelte tilfeller er et supplerende mål.

8.3.2. Nærskipsfart

I denne seksjonen gjennomgår vi gjennomføringen av «Stø kurs»-tiltak 46 til 53. Disse tiltakene vedrører målområdet «nærskipsfart».

Tiltak 46: Regjeringen vil sette av 25 mill. kroner under Innovasjon Norge til miljøprosjekter i de maritime næringene og utvikling av nærskipsfartsflåten. En vesentlig del av disse midlene skal gå til nærskipsfartsflåten.

Gjennomføring: Det ble avsatt 25 millioner kroner for å opprette en egen nærskipsfartordning under Innovasjon Norge i 2008. Ordningen ble videreført med en bevilgning på 10 millioner kroner i 2009. I revidert nasjonalbudsjett for 2010 ble det bevilget 10 millioner kroner til miljøprosjekter i de maritime næringene og utvikling av nærskipsflåten. Regjeringen har altså gjennomført tiltaket og videreført det.

Tiltak 47: Regjeringen vil gjennom Norges Forskningsråd bevilge 5 mill. kroner til krevende miljøvennlige maritime operasjoner, herunder operasjoner i nordområdene.

Gjennomføring: I 2009 ble det øremerket 10 millioner kroner til miljøvennlige maritime operasjoner i utlandet. Forskningsrådet har miljøvennlig maritime operasjoner som en av sine tre prioriterte satsningsområder siden «Stø kurs» ble lansert. I tillegg har regjeringen gitt finansiell støtte til Nordområdesenteret.

Tiltak 48: Regjeringen har satt ut en utredning om norsk nærskipsfart. På bakgrunn av rapporten vil regjeringen vurdere om det er nødvendig med nye tiltak overfor næringen.

Gjennomføring: Det Norske Veritas utarbeidet i 2007 en rapport som beskriver en rekke tiltak som kan igangsettes med målsetting om å øke nærskipsfartens konkurransekraft. Regjeringen har startet arbeidet med å følge opp rapporten.

Tiltak 49: Fiskeri- og kystdepartementet arbeider med en gjennomgang av Kystverkets gebyrer, der man ser på mulighetene for å innføre løsninger der brukerne av Kystverkets tjenester i større grad enn i dag betaler etter kostnadsprinsippet.

Gjennomføring: I Nasjonal transportplan 2010-2019 er det redegjort for gjennomgangen av Kystverkets gebyrstruktur, herunder hvilke endringsforslag som skal vurderes. Se også tiltak 50 samt delkapitlet som omhandler nærskipsfart.

Tiltak 50: Regjeringen vil i forbindelse med Nasjonal transportplan legge frem en oversikt over alle gebyrer og avgifter innen sjøtransport, sammenliknet med andre transportmidler. Denne oversikten vil danne et grunnlag for vurderingen av sjøtransportens konkurransevilkår sammenliknet med landbasert transport.

Gjennomføring: Tiltaket er gjennomført i forbindelse med «Nasjonal transportplan 2010-2019» fra 2009. Siden har man foretatt en reduksjon i skattesatsene, etter forslag til endringer fra Kystverket.

Tiltak 51: Regjeringen viderefører Norges deltakelse i EUs Marco Polo-program gjennom Marco Polo II. Norske myndigheter og næringen skal arbeide for at Marco Polo-programmet blir bedre kjent blant norske aktører med sikte på norsk deltakelse i nye prosjekter finansiert gjennom programmet.

Gjennomføring: Norske myndigheter innførte i 2008 en ordning med forprosjektstøtte fra Innovasjon Norge og Samferdselsdepartementet på kroner 150 000 til forberedelse av søknader til EUs Marco Polo program. Målet med programmet er å bidra til en mer miljøvennlig transportsektor gjennom overgang fra transport på veiene til jernbane, sjø og indre vannveier. Rammen på det europeiske prosjektet er 450 millioner euro i perioden 2008-2003.

Tiltak 52: Norge viderefører sin deltakelse i det europeiske territorielle samarbeidet (Interreg). Det vil arbeides med å fremme prosjekter innenfor disse programmene med utgangspunkt i målsettinger for norsk maritim politikk.

Gjennomføring: I 2007 videreførte regjeringen den norske deltakelsen i Interreg i en ny programperiode frem til 2013. I samme periode har Interreg et eget program for Nordsjøen ved navn The North Sea Region Program. Programmet tar sikte på å øke transnasjonalt samarbeid i Nordsjøregionen for å øke innovasjon, bedre miljøet, øke tilgjengeligheten til områdene og utvikle bærekraftige og konkurrerende næringer. Landene som omfattes av samarbeidet er Belgia, Danmark, Nederland, Norge, Sverige, Storbritannia og Tyskland. Målene er i samsvar med Göteborg- og Lisboa-protokollene. I tilknytning til Interreg har det blitt bevilget støtte til diverse prosjekter som vedrører nærskipfart og sjøtransport over Nordvestpassasjen.

Tiltak 53: Norge skal delta aktivt i EUs arbeid for å fremme nærskipfart, blant annet gjennom Shortsea Promotion Centre – Norway. Norge vil videre arbeide for å fjerne flaskehals for nærskipfarten og utvikle motorveier til sjøs.

Gjennomføring: Regjeringen har frontet utfordringene knyttet til nærskipfart i IMO Facilitation Committee og organer relevante for maritim- og transportvirksomhet i EU. Våren 2009 hadde Norge formannskapet i European Shortsea Network. Siden opprettelsen i 2003 har Shortsea Promotion Centre (SPC) utgjort en bidragsyter til informasjon og markedsføring om nærskipfart. SPC har fra begynnelsen av hatt et eget senter i Norge, Shortsea Promotion Centre – Norway (SPC Norway). På oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet administreres senteret av Maritimt Forum.

Vedlegg 3: Liste over gjennomførte intervjuer

Nedenunder følger en liste over intervjuobjekter. Intervjuobjektene er valgt ut fra relevans og tilgjengelighet.

Tabell 2 – Intervjuobjekter i evalueringen av «Stø kurs»

Intervjuobjekt	Institusjon
Tore Forsmo	Norges rederiforbund
Hanna Lee Behrens	Norges rederiforbund
Lars Erik Hilsen	Global Maritime Knowledge Hub/Kongsberg Maritime
Tine Viveka Westerberg	Global Maritime Knowledge Hub/Høgskolen i Vestfold
Gaute Sivertsen	Nærings- og handelsdepartementet
Erik Andreas Underland	Nærings- og handelsdepartementet
Camilla Rise	Nærings- og handelsdepartementet
Anders Hansson	Nærings- og handelsdepartementet
Lars Almklov	Nærings- og handelsdepartementet
Magnar Førde	Rolls Royce Marine
Lars Sandnes	Innovasjon Norge
Jan Børre Rydningen (innspill)	Innovasjon Norge
Reidun Beate Olsen	Innovasjon Norge
Kjersti Kleven	Kleven Maritime
Helge Otto Mathisen	Color Line
Siri Hatland	Fraktestøtøyenes rederiforening
Arnfinn Neergard	Universitetet i Stavanger
Jacqueline Smith	Norsk sjømannsforbund
Sveinung Oftedal	Miljøverndepartementet
Trond Kongsvik	NTNU/Kongsberg Seatex
Schlytter Esben	Fiskeri- og kystdepartementet
Wenche Nistad	Garanti-instituttet for eksportkreditt

Anne Karin Augland	Garanti-instituttet for eksportkreditt
Lars Alvestad	Sjøfartsdirektoratet
Lars Cristian Espenes	Sjøfartsdirektoratet
Unn C Lem	Sjøfartsdirektoratet
Jack Arild Andersen	Sjøfartsdirektoratet
Anita Malmedal	Sjøfartsdirektoratet
Gunbjørg Lothe	Sjøfartsdirektoratet
Hildegunn Avløyp	Norsk Maskinistforbund
Erik Dyrkoren	Marintek/MARUT
Frank Roland	Center of Maritime Technologies. e.V
<i>Njål Sævik</i>	<i>Havila Shipping</i>
<i>Geir Høyby</i>	NOx-fondet
Helge Hoel	NOx-fondet
Tor Øiseth	Wilhelmsen Maritime Services
<i>Tore Ulstein</i>	Ulsteingruppen
<i>Per Erik Dalen</i>	NCE Maritime
Hans Sande	Norsk sjøoffiserforbund