

Bilaga 3

Sveriges Redareförenings remissyttrande 2011-01-24 till SOU 2010:73

Synpunkter på promemorian "Samhällsekonomisk analys av svenskt sjöfartsstöd"¹

Av docent Ulf Jakobsson (2010-07-27)

Promemorian (Linköpingsrapporten, utredningen) presenterar vad som kan kallas en "cost –benefit" analys av sjöfartsstödet. Den metod som används är av standardtyp i detta sammanhang. I studien ägnas dock ett stort utrymme åt en presentation av den metod som används. Vad som görs är en beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna av sjöfartsstödet (Nettomodellen). Detta kan sedan ställas mot de samhällsekonomiska intäkter som sjöfartsstödet ger. I Linköpingsrapporten görs en relativt utförlig kalkyl över kostnaderna för stödet, medan intäktssidan får en mycket översiktlig behandling. ("Intäkterna är försumbara"). Jag skall här ta upp några av de centrala punkterna i utredningens analys.

Med en viss förenkling kan man säga att huvuddelen av den samhällsekonomiska kostnaden för sjöfartsstödet uppstår genom att det gör det möjligt för svensk arbetskraft att arbeta i verksamheter med lägre lönebetalningsförmåga än vad man kan förvänta sig i ekonomin i övrigt. Låt oss exempelvis anta att den osubventionerade marknadslönen för en svensk sjöman är två tredjedelar av vad han skulle kunna få på den svenska arbetsmarknaden. (I analysen bortser man från de problem som omställningen från det ena jobbet till det andra skapar). Detta genererar i analysen en samhällsekonomisk kostnad på en tredjedel av marknadslönen på den svenska arbetsmarknaden. Den statsfinansiella aspekten kommer in genom att kostnaden för subventionen antas finansierad genom motsvarande skattehöjning. Detta ger upphov till en snedvridning i ekonomin vars kostnad skall adderas till den grundläggande samhällsekonomiska kostnaden. Det är alltså endast kostnaden av snedvridningen som skall läggas till den initiala samhällsekonomiska kostnaden. I Linköpingsrapporten

¹ Andersson, Forsblad, Linköping, juni 2010

uppskattas denna kostnad schablonmässigt till 30 procent av själva finansieringsbehovet².

I tabell 1 (Linköpingsrapportens tabell 5.5) återges utredningens bild av de samhällsekonomiska kostnaderna för olika kategorier av anställda på svenska fartyg.

Tabell 1 Genomsnittliga kostnader per person och månad

Befattning		Nettolön	Inkomstskatt	Sociala avgifter	Stöd	Samhällsekonomisk kostnad
Befäl	svenskt	28 000	8 000	11 520	19 520	21 472
	alla utländska	30 600	5 400	11 520	16 920	12 276
Manskap	svenskt	19 000	3 000	7 040	10 040	11 044
och	utländskt: EES	18 700	3 300	7 040	10 340	7 502
catering	utländskt: filippiner på TAP	18 700	3 300	7 040	10 340	7 502
	utländskt: filippiner i SIS	12 750	2 250	4 800	7 050	5 115

Källa: Samhällsekonomisk analys av stöd till svensk sjöfart

Utredningen har för var och en av kategorierna svenska anställda antagit att den alternativa marknadslönen är summan av nettolön och skatter och sociala avgifter. De båda senare posterna är liktydiga med det stöd som kategorin får. Den samhällsekonomiska kostnaden är lika med kostnaden för stödet med hänsyn tagen till den justering som nämns i fotnot 2 plus den uppskattade snedvridningseffekten av stödets finansiering.

När det gäller utländsk personal antas den alternativa anställningen vara i utlandet. Därmed uppkommer inte den primära samhällsekonomiska kostnad som drabbar svensk personal här. Däremot antas de sociala åtagandena som inte motsvaras av någon avgift ge upphov till en samhällsekonomisk kostnad som motsvarar den eftersänkta avgiften. Denna skall därefter justeras på motsvarande sätt som stödet i kalkylen för den svenska personalen.

² Därtill gör utredningen vissa justeringar för att beakta effekterna av stödet på svenska och internationella fraktmarknader.

En central fråga i denna typ av analys är givetvis, vilken den alternativa sysselsättningen för de ombordanställda är. I utredningen är referensfallet en situation helt utan stöd till sjöfartsnärings. Man räknar med att detta kommer att leda till att i stort sett hela den svenska rederinärings avvecklas. Detta innebär att i stort sett alla anställda i den svenska rederinärings kommer att behöva söka alternativa anställningar. Den samhällsekonomiska kostnaden för sjöfartsstödet är i hög grad beroende av vilka dessa alternativa anställningar är³.

En BNP-konform kalkyl över kostnaden för sjöfartsstödet

En central komponent i varje analys av det svenska sjöfartsstödet måste vara hur man skall se på jämförelsen mellan anställning i Sverige och utlandet. En annan fråga är om man skall anlägga en värderingsmässig skillnad mellan svenskar och utlänningar. En stor svaghet i den diskuterade Linköpingsrapporten är att dessa frågor inte diskuteras närmare. Den enda punkt där frågan tas upp explicit är när man diskuterar hur man skall se på det faktum att befälens alternativa anställning är på utländska fartyg. Utredningens syn är att eftersom befälen "är svenskar" så skall deras alternativa anställning i utlandet vara jämförelsenormen vid bedömningen av kostnaden för deras anställning på svenska fartyg med existerande stöd. Detta tyder på att man arbetar med en avgränsning där "utlänningars" arbete värderas till noll vare sig det utförs i Sverige eller i utlandet medan svenskars arbete värderas efter betalningsvilja var det än utförs. Detta bekräftas av behandlingen av utlänningarnas arbete i ovanstående tabell. Alternativkostnaden för deras arbete är noll när de anställs i utlandet. Det är också så att det arbete de utför på svenska fartyg inte åsätts något värde. Det enda som går in i den samhällsekonomiska kalkylen är finansieringskostnaden, medan det bidrag som deras nettolön faktiskt innebär lämnas därhän.

Vi menar att de internationella avgränsningar som utredningen implicit har valt inte är en hållbar utgångspunkt för en analys. Den naturliga internationella avgränsningen ges istället av BNP-måttet. Verksamheter som utförs inom ramen för svensk BNP värderas efter betalningsvilja, medan verksamheter som utförs utanför ramen för svensk BNP värderas till noll. Det är också intuitivt tilltalande att det finns en konformitet mellan den samhälleekonomiska värderingen av en

³ I denna kalkyl ingår inte omställningskostnader eller eventuella effekter av arbetslöshet.

verksamhet och den värdering den ges av BNP måttet. Denna koppling finns inte på ett tydligt sätt i utredningens modell.

Vi hävdar också att det är viktigt, att i analysen av de statsfinansiella kostnaderna för stödet, avgöra vilken skillnaden i skatteintäkter för den svenska staten blir i de jämförda alternativen. Detta har inte alltid gjorts på ett tillfredställande sätt i utredningen.

I det följande skall vi presentera ett alternativ till *tabell 1* där den samhällsekonomiska effekten utvärderas efter de principer som angivits ovan, medan vi övrigt använder oss av den kalkyl, som gjorts av utredningen. För enkelhets skull har vi dock utelämnat den justeringspost som utredningen arbetar med. Däremot har vi på samma sätt som utredningen, inkluderat den snedvridningseffekt som ett ökat finansieringsbehov genom skattehöjningar skapar. Vi presenterar denna alternativa kalkyl i *tabell 2*.

Tabell 2 BNP-konform kostnadskalkyl över sjöfartsstödet (Kr per månad)

S – Värdet vid nuvarande stöd

A – Värde vid alternativ anställning

Befattning	Lön/BNP bidrag	Inkomst skatt	Social förs. netto	Samhällsekonomisk Kostnad(-) intäkt (+)
Svenskt befäl	S 28000 A 0	S 0 A 2400 (Uppskattat genomsnitt)	S -11520 A 0	$28\ 000 - 0,3(2400+11520) = +23824$
Utländskt befäl	S 30600 A 0	S 0 A 0	S -11520 A 0	$30600 - 1,3(2400+11520) = +12504$
Svenskt manskap och catering	S 19000 A 29040	S 0 A 0	S -10040 A 0	$29040 - 19000 - 0,3(10040+3000) = -13952$
Utländskt manskap och catering	S 18700 A 0	S 0 A 0	S -10340 A 0	$18700 - 1,3 \times 10340 = +5258$

Det kan vara lämpligt att först betrakta situationen för svenskt manskap och catering, där den analys vi gör i princip sammanfaller med den som utredningen gjort. För närvarande är nettolönen för denna kategori 19000 kronor. Det sammanlagda stödet som nettomodellen ger, motsvarar 10040 kronor. Man kan anta att den faktorersättning (lön plus sociala avgifter) som denna ka-

tegori kan få vid en alternativ anställning i den svenska ekonomin uppgår till summan av dess storheter, vilket ungefärligen motsvarar faktorersättningen för en industriarbetare. Skillnaden mellan den alternativa lönen och den nettolön manskaper nu får representerar en samhällsekonomisk kostnad därigenom att arbetskraften i sin nuvarande anställning inte utnyttjas till sin fulla potential. Till detta skall läggas den kostnad som orsakas av behovet av höjd skatt för att täcka stödet. Det är viktigt att lägga märke till att vi här har en reell skillnad för statskassan mellan de båda alternativen. Vid anställning i land kan man förvänta sig att arbetskraften i fråga betalar såväl skatt som sociala avgifter. I *tabell 2* får vi en något högre samhällsekonomisk kostnad, än i *tabell 1* för denna kategori eftersom vi inte kalkylerat in den justeringspost som utredningen arbetar med. Skälet till att vår analys här i princip ger samma resultat som utredningen är att de internationella avgränsningsfrågorna här inte har någon betydelse.

För övriga kategorier ger vår BNP konforma kalkyl helt andra resultat än den som utredningen levererat och som återges i *tabell 1*. Vi kan börja med att gå igenom kalkylen för svenska befäl. Vid nuvarande system har dessa en nettolön på 28000 kr. Detta skall ställas mot att deras alternativa anställning ligger utanför det svenska BNP området och därför ger alternativintäkter noll. Härifrån kommer sålunda ett nettobidrag till BNP. Detta skall ställas mot den finansieringskostnad som ligger i systemet. Det består för det första av ett bortfall av inkomstskatt i nettomodellen. Alternativet är dock inte att skatten i motsvarande ruta i *tabell 1* betalas in till statskassan. I många fall kommer en utländsk anställning för svenska befäl innebära att de inte betalar skatt i Sverige. Skönsmässigt har vi antagit att 25 procent av de potentiella skatteintäkterna kommer in till den svenska statskassan. Detta ger en genomsnittlig skattebetalning på 2400 kronor för svenskt befäl. För det andra ger det nuvarande systemet en ofinansierad kostnad i socialförsäkringssystemet som kan antas motsvara den socialförsäkringsavgift som denna kategori skulle betala. Vid en utländsk anställning kan man anta att det kommer att finnas en koppling mellan åtaganden och avgifter för den svenska staten, vilket innebär att hela avgiftsunderskottet i det nuvarande systemet skall tas upp på kostnadssidan på det sätt som framgår av tabellen. Slutresultatet blir här att nettomodellen för denna kategori ger en samhällsekonomisk intäkt på 23 824 kronor per individ och månad. Kalkylen för utländska befäl följer ett motsvarande mönster. Skillnaden är dock här att

statskassan inte får in någon skatt av denna kategori vid en alternativ anställning. När det gäller kostnaden för den ofinansierade socialförsäkringen har vi följt utredningen och antagit att denna, i detta fall, i sin helhet utgör en kostnad för det svenska folkhushållet. Därtill kommer snedvridningseffekten, vilket innebär att beloppet för finansieringsbortfallet skall multipliceras med 1,3. Den samhällsekonomiska vinsten av nettomodellen blir i detta fall därför endast 12504 kr. Kalkylen för utländskt manskap och catering följer det angivna mönstret. Här får vi en samhällsekonomisk vinst på 5258 kr per person och månad.

Totala samhällsekonomiska effekter enligt de två modellerna

Sedan utredningen beräknat den samhällsekonomiska kostnaden per enskild besättningsmedlem går man vidare till att göra en uppskattning av skillnaden mellan de olika kategorierna mellan ett läge med nuvarande sjöfartsstöd och ett läge helt utan sjöfartsstöd. Utredningens kalkyl i detta avseende sammanfattas i *tabell 3*. Även om effekten av ett borttaget stöd inte kan fastställas med den precision som tabellen kan ge ett intryck av, så delar vi utredningens bedömning av storleksordningen av effekten.

Tabell 3. Minskning av antalet anställda om sjöfartsstödet tas bort i sin helhet

	Svenskar	Utlänningar	Totalt
Befäl	- 2470	- 568	- 3038
Manskap	- 2318	- 658	- 2976
Catering	- 1765	- 890	- 2655
Summa	- 6553	- 2116	- 8669

Källa: "Samhällsekonomisk analys av svensk sjöfart", författarens egen jämförelse av tabellerna 5.3 och 6.2 i Linköpingsrapporten

Med utgångspunkt i *tabell 1* och *tabell 3*, kan utredningen slutföra sin kalkyl över den totala kostnaden av sjöfartsstödet. Skillnaden i varje kategori multipliceras helt enkelt med motsvarande kalkylerade belopp från *tabell 1*. Resultatet av denna kalkyl sammanfattas i *tabell 4*. Som framgår av tabellen är den totala

samhällsekonomiska förlusten av sjöfartsstödet enligt utredningens kalkyl c:a 1,4 miljarder kronor.

Tabell 4 Årlig samhällsekonomisk förlust av det svenska sjöfartsstödet enligt utredningens modell (miljoner kr).

	Totalt	Svenskar	Utlänningar
Hela besättningen	1 403	1 178	226
Befäl	720	637	84
Manskap	369	307	62
Catering	314	234	80

Källa: "Samhällsekonomisk analys av svensk sjöfart."

Vi kan med utgångspunkt i *tabell 2* och *tabell 3* göra motsvarande total kalkyl för den BNP konforma kostnadskalkyl som vi genomfört. Denna kalkyl presenteras i *tabell 5*.

Tabell 5 Årlig samhällsekonomisk vinst (+)/förlust(-) med dagens stöd vid BNP-konform analys (miljoner kr).

	Svenskar	Utlänningar	Totalt
Befäl	+706	+107	+813
Manskap	-388	+42	-346
Catering	-296	+56	-240
Hela besättningen	+22	+205	+227

Källa: Egna beräkningar

Som framgår av tabellen blir den totala samhällsekonomiska vinsten med den BNP-konforma analysen 227 miljoner kronor. Skillnaden mellan resultaten i tabellerna ligger i värderingen av alternativen för befälen och värderingen av utlänningarnas insatser på de svenska fartygen. Resultatet speglar att om man tar ett strikt svenskt perspektiv på sjöfartsstödet så blir resursåtgången av stödpolitiken relativt liten eftersom såväl utlänningar som svenska befäl har sin alternativa arbetsmarknad i utlandet. Det bör påpekas att om man istället som utgångspunkt i den internationella avgränsningen tog ett globalt BNP perspek-

tiv så skulle man få en kostnadsbild som mera liknade den kalkyl som utredningen gjort. De vinster som Sverige gör på sjöfartspolitik enligt den analys, som är konform med svensk BNP, uppstår därför i viss utsträckning på andra länders bekostnad. Därför är det mycket viktigt att den svenska stödpolitiken sker inom ramen för de State Aid Guidelines (SAGL), som utformats av EU.

Samhällsekonomisk effekt av ett Svenskt Internationellt Register.

Vi fann i föregående avsnitt att valet av alternativkostnader har en stor betydelse för beräkningen av kostnaden för stödet. Detta har också en mycket stor betydelse vid beräkningen av kostnaderna för ett Svenskt Internationellt Register (SIS). Med utredningens synsätt är även här den bruttolön (fiktiv eller ej) som befälet kan förvänta sig vid en utländsk anställning den relevanta alternativkostnaden. Denna jämförs med den nettolön som befälet får i SIS. Därmed uppstår enligt utredningens kalkyl en betydande samhällsekonomisk kostnad genom upprättandet av SIS. Med detta synsätt blir också kostnaden större ju flera fartyg som ansluter sig till registret.

Resultaten blir även här väsentligt annorlunda om vi använder oss av en analysmodell som är konform med definitionen av svensk BNP. Vi kan anta att svenskflaggade fartyg räknas in i svensk BNP även när det sker inom ramen för ett svenskt internationellt register. Vi kan vidare räkna med att vi inte kommer att ha något svenskt manskap som blir anställda på fartyg i det internationella registret. De anställda kommer att vara svenska och utländska befäl och utländskt manskap. En del av dessa kan gå från svenska fartyg inom nuvarande stöd. I detta fall kan man räkna med en alternativkostnad som är lika med det bidrag till BNP som de ger i det internationella registret. För en annan del kan man räkna med att den alternativa anställningen är anställning i utlandet. I detta fall ger de ett BNP-bidrag motsvarande sin lön vid anställningen i registret.

Om utgångspunkten är Redareföreningens förslag till **fjärrfartsregister** så kan man räkna med att kostnaderna för statskassan blir små⁴. I detta förslag står arbetsgivaren för de sociala kostnaderna. När det gäller inkomstskatten föreslås att den anställde uppbär nettolön i enlighet med det svenska internationaliseringsavtalet. I den mån alternativet för de anställda är den svenska netto-

⁴ Bortfallen löneskatt 25% på pensionspremier (beräknade på nettolöner) enligt individuella lösningar.

modellen uppstår en statsfinansiell vinst av övergången till registret genom att arbetsgivaren där, i motsats till i nettomodellen, står för de sociala kostnaderna. När alternativet är anställning utomlands blir den statsfinansiella effekten neutral. Om vi antar att alla som blir anställda i registret antingen kommer ifrån Nettomodell-systemet eller ifrån en utlandsanställning där de är befriade från svensk skatt enligt 183-dagarsregeln, uppstår överhuvudtaget ingen statsfinansiell kostnad till följd av registret. Totalt sett kan vi mot bakgrund av det sagda räkna med att vi får en positiv samhällsekonomisk effekt av fjärrfartsregistret.

Andra motiv för ett svenskt sjöfartsstöd.

Vi har sammanfattningsvis visat att om man tar sin utgångspunkt i stödmodellernas effekter på svensk BNP ger stödet en positiv samhällsekonomisk effekt. Effekten är dock relativt begränsad och starkt beroende av utformningen av regelverket för beräkning av BNP. Stödet är också förenat med inte helt obetydliga statsfinansiella kostnader. Därtill kommer att det är en viktig princip att varje näringsverksamhet skall kunna bära sina egna kostnader. Därför är det viktigt att kunna peka på ytterligare intäkter av systemet eftersom det krävs starka skäl för att ge just sjöfartsnäringen ett stöd, medan man exempelvis inte ger stöd till fordonsindustrin eller textilindustrin för att ta ett par exempel.

Två potentiella intäktsposter är bidraget till bytesbalansen och bidraget till det maritima klustret. Inget av dessa argument står dock särskilt starkt i en samhällsekonomisk analys. Som påpekas i utredningen är det inte hållbart att subventionera fram en exportindustri som inte kan bära sina egna kostnader. Också klusterargumentet har sina begränsningar. Varje industri har kring sig ett kluster av underleverantörer och annan infrastruktur. Därför kan varje industri kräva stödåtgärder med utgångspunkt i de klustereffekter eller de spridningseffekter den ger. Särskilt inom byggindustrin är denna typ av argumentation vanligt förekommande. Det kan dock finnas anledning att betona den starka regionala koncentrationen av det maritima klustret. En avveckling av detsamma skulle slå mycket hårt mot Västsverige.

De starka argumenten är enligt min mening istället för det första behovet av maritim kunskap i Sverige för att kunna upprätthålla en förstklassig infrastruktur kring sjöfartsnäringen, för det andra krävs en maritim kunskap för att upp-

rätthålla en hög sjösäkerhet i svenska farvatten och för svenska sjömän. I detta finns också en stark miljöaspekt, eftersom fartygsolyckor kan få mycket negativa miljöeffekter. Det finns också en nationell säkerhetsaspekt. Nittio procent av Sveriges utrikeshandel transporteras till sjöss. I en osäker internationell situation kan det bli mycket besvärande att stå helt utan svenskägt tonnage

Alla dessa argument viftas bort av utredningen utan närmare analys. En återkommande synpunkt är dock att förekomsten av tonnage i de utvecklade och vänligt sinnade EU-länderna minskar behovet av en svensk sjöfartsnäring i förhållande till alla de tre nämnda punkterna.

Det är då viktigt att notera att EUs SAGL har utformats med utgångspunkt i behovet av en europeisk sjöfartsnäring av just de tre skäl som angivits här. Om hela EU tog Linköpingsrapportens analys som sin utgångspunkt och utvecklade sitt sjöfartsstöd skulle sjöfarten på världshaven och i de svenska vattnen huvudsak bedrivas av fartyg från Kina, Filippinerna, Liberia osv. Det torde vara uppenbart att ingen av de tre ovan nämnda punkterna skulle uppfyllas på ett tillfredställande sätt i denna situation. Vad utredningen föreslår kan därför ses som en svensk fripassagerarelösning, där vi kan avstå från sjöfartsstöd därför att andra EU länder har en stödpolitik. Det säger sig självt att en sådan politik skulle ge Sverige en mycket svag position i det internationella maritima samarbetet relaterat till exempelvis säkerhets- och miljöfrågor.

Medan det sålunda finns starka kvalitativa skäl att stödja svensk sjöfartsnäring är det mycket svårt att sätta ett belopp på att, värdet av de tre punkterna tillgodoses bättre genom att vi har ett svenskt/europeiskt sjöfartsstöd. Vad man kan göra är därför att utföra en alternativ kostnads kalkyl enligt de riktlinjer som angivits ovan. Den kommer som vi sett att ge väsentligt lägre kostnader än Linköpingsrapportens kalkyler. Därtill krävs ett starkt kvalitativt resonemang för att visa på den starka kopplingen mellan en svensk sjöfartsnäring och de angivna punkterna.