

Att reda sig själv

**Bör subventioner ges till
rederiföretag?**

Lars Hultkrantz

Rapport till ESO

1999-07-12

Förord

ESO:s uppgift är att granska och ifrågasätta företeelser och verksamheter inom den offentliga sektorn - staten, landstingen och kommunerna. Men ESO:s mandat omfattar också granskning av bidrag och subventioner till privat verksamhet. Vår huvuduppgift är att ta itu med områden och verksamheter som ingen annan ägnar sig åt.

Få näringar har utretts så mycket under senare år som rederierna. Det finns kanske läsare som undrar om det verkligen behövs ytterligare en rapport.

För oss i ESO är det viktigt att i arbetet med att slakta heliga kor att ibland också jobba med ”skuggutredningar” om vi tycker att tidigare utredningar studerat frågorna alltför snävt eller okritiskt. ESO gav därför för några månader sedan i uppdrag till Lars Hultkrantz, ledamot av ESO och professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet och Högskolan Dalarna, att granska behovet av företagsstöd till rederierna.

Lars Hultkrantz visar i rapporten på ett övertygande sätt, med utgångspunkt i ekonomisk teori och genom en kritisk granskning av argumenten för fortsatta stödåtgärder, att stödet sänker välfärden för landet. I stället föreslår författaren att det nuvarande stödet som beräknats till upp emot en miljard kronor om året avvecklas. Vidare ifrågasätts om det inte utbildas för många sjöbefäl.

Författarens analys pekar i en helt annan riktning än tidigare utredningar. Det är därför min förhoppning att ESO med denna rapport skall initiera en vidare och mera ifrågasättande diskussion kring stödet till rederinäringen i synnerhet och subventioner till näringslivet i allmänhet.

Som brukligt när det gäller ESO:s rapporter till regeringen svarar författaren själv för innehållet.

Stockholm i juli 1999

Anna Hedborg

Ordförande för ESO.

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 7 |
| 2 | Inledning | 9 |
| 3 | De strategiska valen för sjöfarts- (och skatte-) politiken | 13 |
| 4 | Vägledning från ekonomisk teori | 25 |
| 4.1 | Inledning | 25 |
| 4.2 | Välfärdsekonomisk analys av exportsubventioner | 25 |
| 4.3 | Bör beskattning vara likformig eller olikformig? | 33 |
| 4.4 | Sjöfartsnettot och bytesbalansen | 34 |
| 5 | Granskning av argument för ytterligare exportsubventioner | 37 |
| 6 | Sjöfartspolitikens samhällsekonomiska kostnader | 45 |
| 6.1 | Inledning | 45 |
| 6.2 | Samhällsekonomiska kostnader för rederistödet | 46 |
| 6.3 | Sjöfartens samhällsekonomiska miljökostnader | 49 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7 | Är territorialprincipen en utväg? | 53 |
| 8 | Slutsatser | 59 |
| | Abolish State Aid to Shipping? A Summary | 61 |
| | Referenser | 63 |
| | Förteckning över ESO:s rapporter | 65 |

1 Sammanfattning

Denna rapport granskar det statliga rederistödet. Detta är inte en egentlig del av sjöfartspolitiken utan skall uppfattas som ett företagsstöd, riktad till en exportindustri. Med utgångspunkt i grundläggande ekonomisk teori visas att stöd av detta slag kan förväntas vara välfärdssänkande, dvs. det innebär en nationalekonomisk kostnad. En granskning av de argument som förts fram i de senaste statliga utredningarna på området ger inte någon anledning att ändra denna slutsats. Denna kostnad uppskattas här till mellan 0,4 och 0,9 miljarder kronor (Mdkr) per år. Rapporten föreslår att rederistödet till handelsflottan avvecklas och att förslagen om en utvidgning av stödet till färjenäringen avvisas. Den svenska sjöbefälsutbildningen bör ses över med inriktning mot en neddragning.

I rapporten diskuteras även möjligheterna att internalisera sjöfartens och andra transportslags externa kostnader p.g.a. luftutsläpp, vägslitage o.s.v. med skatter eller avgifter som utgår enligt den s.k. territorialprincipen. Sverige har här tagit ett första steg genom att införa en miljödifferentialisering av farleds- och hamnavgifter. Sjöfartens samhällsekonomiska miljökostnader har beräknas till mer än 7 Mdkr. I rapporten pekas på att en fullständig internalisering av sjöfartens miljökostnader enligt denna princip förutsätter att en lik-nande beskattning utförs för den tunga lastbilstrafiken, t.ex. genom återinförande av en modifierad form av den s.k. kilometerskatten.

2 Inledning

Det finns kanske mer än vanligt anledning att ifrågasätta nyttan av föreliggande rapport till ESO. Ytterligare en utredning om sjöfartspolitikens förefaller vid en första anblick inte särskilt behövlig. Sjöfartspolitikerna var under 1994 och 1995 föremål för en ingående genomlysning av en parlamentarisk kommitté (med Gunnel Färm som ordförande). Den publicerade i november 1995 betänkandet *Svensk sjöfart - Näring för framtiden* (SOU 1995:112) som i två tjocka rapporter analyserade olika aspekter av sjöfartspolitikerna och föreslog förändringar av denna. Kommunikationskommittén (SOU 1997:35) och en underutredning till denna (Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKKA underlagsrapport 2) företog ytterligare analyser. Därefter var det dags för en ny statlig utredning (med Birger Bäckström som utredare) som i snabb följd publicerade tre betänkanden: *Den svenskflaggade handelsflottans konkurrenskraft* (SOU 1997:171), *Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU* (SOU 1998:49) samt *Svensk sjöfartsnäring: Hot och möjligheter* (SOU 1998:129).

Ansvariga statsråd var trots detta kraftprov från svenskt utredningsväsende ändå inte nöjda. Visserligen beslöt man att genomföra den senaste utredningens huvudförslag, dvs. öka det stöd till svenskflaggade lastfartyg som kompenserar för besättningens sociala kostnader från 29 000 till 58 000 kronor per år och anställd under åren 1999 - 2001.¹

¹ Huvudresultatet av den första utredningen blev en reformering av fyr- och farledsavgifterna. I en anpassning till EU-regler samlades dessa till ett nytt system för farledsavgifter. Dessa innebär även en miljödifferentering och parallellt slöts en överenskommelse som innebär att en sådan differentering även skulle genomföras av hamnavgifterna.

Till skillnad från de tidigare utredarna har jag vare sig politiska eller andra direktiv, vilket innebär att jag inte endast genomför analysen efter eget huvud utan även ställer frågorna. Min första uppgift är därför att fundera över vad som egentligen behöver utredas ytterligare. Finns det över huvud taget ett kunskapsbehov eller är det någon annan stans skon klämmer?

En början till svar på frågan finns kanske redan i titeln på den först nämnda utredningen. Är verkligen svensk sjöfart en "näring för framtiden"? Inte mycket i det material som redovisas av alla dessa utredningar ger övertygande belegg för att så skulle vara fallet. Det som beskrivs är i stället en tidigare paradgren som långsiktigt är på tillbakagång och där utvecklingen nu nått ett kritiskt och akut skede. Svensk sjöfartsnäring har inte bara anor tillbaka till vikinga- och stormaktstid utan hade en världsledande ställning till 1970-talets mitt då först varvsindustrin, med världens näst största nationella varvskapacitet, och sedan ett helt redaretablissemang kollapsade. Den svenska sjöfartsnäringen föll dock inte samman med detta. Dels berördes inte delar av näringen, som t.ex. färjerederierna, dels kunde en väsentlig återhämtning ske på grundval av den stora kompetens som fanns samlad, i synnerhet sedan lättnader i regelsystem och beskattning införts. Medan ställningarna på världshaven och i varvsdockorna till stor del fick överges kunde i stället framgångar vinnas inom den europeiska sjöfarten.

Under det senaste decenniet har den skattekonkurrens som tidigare utvecklats på den globala arenan, och som bidrog till 1970-talets kris, även gripit tag inom Europa. Den är numera total i den meningen att den inte bara omfattar beskattningen av arbetsinkomster utan även beskattningen av rederivinster, regler och avgifter på miljö- och säkerhetsområdena o.s.v. Detta har påskyndat utflaggningen av fartyg och även väckt en farhåga att svenska rederiföretag skall börja "flagga ut", dvs. flytta bolagens säte till andra länder.

I denna situation kan man förstå att svenska statsråd hamnar i bryderi. Skall man med friskt mod ge sig hän i denna skattekonkurrens eller inte? Starka skäl talar för. För det första: Così fan tutte. Varför skulle inte Sverige ge sin sjöfart lika gynnsamma regler som Danmark, Norge, Tyskland eller Nederländerna? Närings-

ministern kan i vart fall inte luta sig mot kollegerna i grannländerna för att stå emot anspråken på utökad subventionering.

För det andra finns starka inhemska intressenter. Dels de direkta intressenterna som Redareföreningen och Sjöfolksförbundet. Även regionala intressen finns; sjöfartsnäringen är ju inte jämnt spridd över landet. Men också inom förvaltningen finns sektorsintressenter. Visserligen är Sjöfartsverket inte i första hand ett näringspolitiskt verk utan har som sin viktigaste uppgift att ansvara för infrastrukturfrågor. Men verket har också ett sektorsansvar och blir i denna egenskap en företrädare för branschen in i förvaltningen. Verket för inte någon annans talan än sin egen, men dess slutsatser är inte sällan till näringens fördel. I sitt nyligen avgivna remissutlåtande (1999-04-28) över den bäckströmska utredningen hälsar verket med tillfredsställelse att utredningens huvudförslag genomförts men framför att dessa åtgärder nu bör utsträckas även till färjenäringen, att ytterligare stödformer (fartygsfonder) bör införas samt att stödet till näringen i form av forsknings- och utbildningsinsatser bör utvidgas. Sjöfartsverket ställning uppmärksammades nyligen av SNS Konjunkturråd (1999) med följande kommentar:

”Ett exempel där vi nyligen såg en järnring i aktion är sjöfartsnäringen. I frågan om statens subvention till den svenska sjöfartsnäringen förhandlade företrädare för regeringen, Sjöfartsverket, Redareföreningen och Sjöfolksförbundet. Till bilden av en järnring hör att generaldirektören för Sjöfartsverket tidigare var ordförande i Sjöfolksförbundet. Resultatet av förhandlingen blev bl.a. ett bidrag från staten med 56 000 kronor för varje ombordanställd.” (s. 58, skall vara 58 000, *min anm.*)

De två sjöfartspolitiska utredningar som har genomförts pekar heller inte på några betänkligheter mot svenskt deltagande i skattekonkurrensen. Båda utredningarna föreslår utökad stöd, vilket som sagt redan till en del blivit tillmötesgått. Men ingen av utredningarna ställer de självklara kritiska frågorna: Kan det verkligen vara till fördel för svensk samhällsekonomi att engagera sig i en lågkostnadskonkurrens? Medför ett deltagande i skattekonkurrensen negativa effekter utanför sjöfartsnäringen, t.ex. genom snedvrid-

ningar av konkurrensförhållandet till andra transportslag? Hur går det med t.ex. miljöpolitiken, som ju delvis bygger på styrning med hjälp av skatter?

Det är min gissning att det är just sådana frågor som har ställts i den politiska beredningen av utredningsförslagen. Det är därför dessa frågor jag väljer att behandla i denna rapport. Diskussionen kommer att utgå i huvudsak från det omfattande utredningsmaterial som redan finns framtaget. För den som vill ha en bakgrund om svensk och internationell sjöfarts situation och problem hänvisar jag till dessa utredningar som innehåller mycket matnyttigt. Till den verklighetsbeskrivning som ges där, har jag enbart vissa upp-dateringar att tillföra. Min ambition är i stället att anlägga ett bre-dare samhällsekonomiskt perspektiv på problematiken än vad som fanns i Färms och Bäckströms utredningar.

Rapporten är disponerad på följande sätt. I nästa kapitel redovisar jag de sjöfartspolitiska vägval som redan har gjorts eller nu har ställts på den politiska dagordningen. Därefter presenterar jag den analys som kan göras som stöd för strategiska beslut av denna karaktär på grundval av nationalekonomisk teori. Med denna utgångspunkt diskuterar jag därpå de argument som förs fram av särskilt den senaste utredningen. Min slutsats är att den förda politiken liksom en förstärkning av denna i samma hjulspår är samhällsekonomiskt kostsam. I ett följande kapitel redovisar jag några utgångspunkter för hur en bedömning kan göras kostnadens storlek. Slutligen övergår jag till en bifråga, nämligen om det finns möjlighet att rädda vissa principer inom transport - och miljöpolitikens område från att brytas ned av internationell skattekonkurrens genom att utnyttja skatter och avgifter som baseras på territorial-principen. I det kapitel som behandlar denna fråga kommer jag därför in på beskattningsfrågor som även rör andra transportslag, särskilt tung lastbilstrafik. Slutligen följer ett kort slutsatskapitel där jag lämnar några förslag till omprövning av det nuvarande stödet till näringen.

3 De strategiska valen för sjöfarts- (och skatte-)politiken

I en diskussion om svensk sjöfartspolitik måste man skilja mellan den svenska efterfrågan på sjöfart och den svenska produktionen av sjöfart, dvs. mellan å ena sidan sjöfart till och från Sverige, å andra sidan svensk sjöfartsnäring. Sjöfarten är och kommer att förbli av mycket stor betydelse för svensk ekonomi. Vi bor på en halvö så den helt dominerande delen av utrikeshandeln, liksom en stor del av utlandsresorna, går över havet. Detta förhållande påverkas av utvecklingen inom flyget, Öresundsbron och av trafikutvecklingen landvägen till och via Finland, men det är inte troligt att något av detta leder till en fundamental förändring.

I de sjöfartspolitiska utredningarna är det framför allt den svenska sjöfartsnärings aktuella problem som diskuteras. Olika åtgärder föreslås för att möta dessa svårigheter. I argumentationen för behoven av åtgärder är det däremot ofta den svenska sjöfartens betydelse för landet och samhällsekonomin som betonas. Därav följer emellertid inte med nödvändighet att det är av vikt att slå vakt om bibehållande av en svenskägd och svenskflaggad rederinäring. Av detta skäl bör man skilja på den egentliga sjöfartspolitiken och företagsstöd till företag eller branscher som bedriver verksamhet inom eller med samband till sjötransporter. Den egentliga sjöfartspolitiken gäller den offentligt bedrivna verksamhet som har till uppgift att möjliggöra ett väl fungerande sjötransportsystem, t.ex. genom drift och underhåll av farleder, åtgärder för att främja god säkerhet och god miljö o.s.v. Rederistödet är däremot att betrakta som ett företagsstöd bland andra.

Bäckströms utredning (SOU 1998:129) avgränsar den svenska sjöfartsnäringen till ett "kluster" av branscher (och offentliga myn-

digheter) med navet i rederinäringen (se Tabell 1). Totalt uppskattas näringens sysselsätta 27 000 personer varav drygt hälften arbetar i rederiföretag. Det är främst rederiföretagen som problemen gäller, se nedan.

Tabell 1. Omsättning, Mkr, och antal anställda i svensk sjöfartsnäring 1995

| Sektor | Omsättning, Mkr | Antal anställda |
|--------------------------|------------------------|------------------------|
| Rederier | 27362 | 13296 |
| Mäklare och agenter | 3828 | 1214 |
| Skeppshandel | 1506 | 244 |
| Hamn och stuverier | 3357 | 4250 |
| Hamn/rederistöd tjänster | 479 | 382 |
| Varv civila | 746 | 881 |
| Varv övriga | 888 | 1657 |
| Utrustningsleverantörer | 4079 | 3031 |
| Teknikföretag | 321 | 282 |
| Myndigheter | 915 | 1400 |
| Totalt | 43841 | 26637 |

Källa: SOU 1998:129, Tabell 5 och 6.

De problem som har uppstått beror på den internationella skattekonkurrensen och särskilt på de förändringar som har skett under de senaste tio åren inom Europa. Tre slag av problem uppkommer från svensk synvinkel som en följd av denna:

- Fartyg flaggas ut, dvs. de avförs från det svenska fartygsregistret och därmed svenska regler och svensk beskattning. De svenska rederierna kontrollerade 1997 en flotta på 567 fartyg, varav 226 seglade under svenskt flagg. Under de senaste två åren har handelsflottan minskat i en takt av 20 fartyg per år.² Mätt i vikt är i själva verket bilden ännu mer dystert. 90 % av tonnage är redan utflaggat. De svenskflaggade fartygen är således i genomsnitt små, och dessutom äldre. Ett nytt läge i denna utveckling har nyligen uppstått genom att några av våra grannländer utsträckt sina subventioner/skattebefrielser från handelsflottan till att gälla även färjetrafik.
- Det finns farhågor att det kan ske en ”utflaggning” av svenska rederier, dvs. dessa skulle lägga sitt säte utomlands. En källa till oro för detta är att några av våra grannländer infört särskilt gynnsamma regler för bolagsbeskattning för rederiverksamhet.³
- Till följd av de anpassningar som sker för att hindra utflaggning måste styrmedel överges som har till syfte att uppnå andra viktiga samhällsmål. För det första försvåras upprätthållande av transportpolitikens princip om likformig behandling av olika transportslag (men svårigheter finns även i andra transportslag, se kapitel 6). För det andra försvåras tillämpningen av bl.a. den allmänna miljöpolitiken inom sjöfartsnäringen som därmed alltmer kommit att framstå som ett sorgebarn på detta område.

² Som en följd av denna utveckling genomfördes flera förändringar under 1998 som var avsedda att hejda fortsatt utflaggning (se nedan). Ulf Nilbo på Rederinämnden, som är ansvariga för utbetalningarna av det statliga stödet, konstaterar (i telefonsamtal med mig i maj 1999) att det är för tidigt att uttala sig om vilka effekter detta har fått. Den aktuella ögonblicksbilden indikerar dock att utflaggningen nu upphört. Under året har det t.o.m. skett en inflaggning av sex fartyg, varav fyra nybyggda. Gezelius (PM 1999-06-24) bedömer att en tredjedel av nu beställda fartyg förväntas bli registre-rade i Sverige.

³ Gezelius (PM 1999-06-24) konstaterar att vissa rederier har officiellt förklarat att de av skatteskäl skall lämna landet: ”Många rederier har numera som en följd av skeendena inom EU och den utdragna diskussionen i Sverige en helt annan beredskap än tidigare för en utflyttning av fartyg och verksamhet. Stämmingsläget kännetecknas dock av en positiv förväntan om fortsatta förbättringar av de svenska villkoren. Helst vill rederierna fortsätta att driva sin verksamhet med Sverige som bas. Detta gäller oavsett vilken flagg fartygen bär.” (s. 3)

Problemen med utflaggning berör uppenbarligen åtminstone en del av rederinäringen. Det är tänkbart att även andra delar av det "sjöfartskluster" som utredningen pekar ut berörs av förändringar inom rederinäringen. Det förefaller dock som om utflaggning av fartyg har liten betydelse för efterfrågan på tjänster inom andra delar av sjöfartsnäringen, medan större effekter skulle kunna uppkomma om rederiföretag väljer att förlägga sitt säte i andra länder. Någon närmare analys av hur beroende den övriga delen av sjöfartsnäringen är av att rederiföretagen har fortsatt svenskt säte är dock svår att göra.⁴ 36 procent av näringens sysselsättning kan hänföras till verksamheter som nog i liten grad torde påverkas av "utflaggning" av svensk rederiverksamhet (hamnarbete, varv, mäklare, myndigheter), medan 13 procent motsvaras av utrustningsleverantörer, teknikföretag och skeppshandel som kanske är mer känsliga. Frågan om huruvida utflyttning av svenska företags säte till andra länder medför minskade beställningar från svenska underleverantörer, eller tvärtom kan vara gynnsamma för dessa, är något som svenska ekonomer för närvarande tvistar om (se Fölster, DN Debatt 1999-05-16, och de debattinlägg som föregick detta).

Som bekant pågår en betydande omstrukturering av svenskt och europeiskt näringsliv. Företagssammanslagningar över gränserna är legio. Om svenska redarföretag flyttar sitt huvudkontor utomlands hamnar de i sällskap med ett flertal andra tidigare svenska storföretag. Även högutbildad svensk arbetskraft, t.ex. unga ingenjörer, har visat sig i viss utsträckning benägen att flytta utomlands. Sjöfartsnäringens problem är därför inte unika. Det som gör näringen särskilt utsatt är emellertid att det förekommer en sektorsspecifik skatte- och bidragskonkurrens. Denna innebär att rederierna och deras anställda får andra skatteregler, andra skatteavdrag eller särskilda kompenserande stöd som inte gäller andra branscher. Dessa särskilda regler gäller beskattning av arbetsin-

⁴ Andersson och Ohlsson (i en odaterad konsultrapport) beräknar med input/output-tabell den svenska sjöfartsnäringens direkta och indirekta betydelse för sysselsättningen. De gör emellertid ingen distinktion mellan den sysselsättning som är "footloose" och den som knappast försvinner från Sverige vad som än händer med rederiverksamheten.

komster, bolagsbeskattning liksom vissa andra skatter, t.ex. miljöskatter.

Orsaken till att det uppstått en knivskarp skattekonkurrens på just detta område är sjöfartens internationella karaktär. Denna innebär att det är lätt att göra s.k. arbitrage, dvs. det slag av verksamhet som helsingborgare ägnar sig åt när de köper öl i Helsingör. Av de svenska rederiernas bruttointäkter kommer två tredjedelar från trafik där fartygen aldrig angör Sverige. Det är emellertid inte bara produktionen, dvs. sjöfarten, som är gränsöverskridande utan även dess produktionsfaktorer. Besättningar rekryteras på en internationell arbetsmarknad där det finns stor tillgång till yrkeskunnig personal med ursprung i bl.a. östra Europa och Asien; bränsle (bunkerolja) kan till låga kostnader transporteras globalt och tankas till havs; kapitalet är internationellt rörligt.

Som svar på de skatteregler som erbjudits under bekvämlighetsflagg i stater som Liberia, Panama och Bahamas har också andra länder erbjudit särskilda skattevillkor för fartyg som ingår i deras register. I maj 1997 införde EU nya riktlinjer för stöd till sjöfartsnäringen som medger stora möjligheter för medlemsländerna att erbjuda förmånliga villkor för rederier som väljer att behålla EU-flagg.⁵ Stödet maximeras ”i princip” till beskattningen, dvs. medlemsstaterna ges rätt att undanta rederiverksamheten från beskattning i form av skatter och sociala avgifter för sjöfolk och bo-lagsskatt. Taket kan i själva verket vara något högre eftersom reglerna, om än i grunden restriktiva i detta avseende, ger visst utrymme för investeringsstöd, stöd till utbildning och forskning samt underskott av public service-åtaganden. Trots att riktlinjerna hade till syfte att disciplinera skattekonkurrensen inom unionen (och EES) tyder händelseutvecklingen på att de i viss utsträckning hållde bränsle på brasan genom att de länder som tidigare inte fullt ut deltagit fått egna utökade åtgärder legitimerade.

EU-kommissionens sammanställning av stödet 1997 redovisas i SOU 1998:129, s. 34-41. Av de 15 relevanta EES-länderna (exkluderade)

⁵ State Aid for Maritime Transport, dokumentet kan hämtas via <http://europa.eu.in>.

sive Österrike, inklusive Norge) gav samtliga stöd av olika slag som syftar till att minska bemanningskostnaderna. Tio länder medgav olika fonderingsmöjligheter för rederierna av vinster som annars skulle ha beskattats. Lika många länder erbjöd antingen reducerad bolagsskatt eller en annan form för bolagsskatt, s.k. tonnageskatt. Sju länder lämnade investeringsstöd och sex erbjöd särskilda avskrivningsregler. Tolv länder erbjöd någon form av annat register eller internationellt register än det ordinarie nationellt fartygsregistret, med särskilda villkor. Sammantaget innebar dessa olika stöd och regler innebär bl.a. följande kostnadslättnader för rederierna.⁶

- Besättningsmän med olika nationellt ursprung kan erbjudas **olika lönevillkor**. Detta var en av de fördelar som rederierna erbjöds i Norge genom det särskilda internationella register som infördes 1987. Utländska besättningar kunde anställas på "lokala avtal". Motsvarande möjlighet har nyligen införts även i Sverige som resultat av en överenskommelse mellan parterna på arbetsmarknaden om s.k. TAP-avtal, som tillåter tillfällig anställning ombord på svenska företag till "lokala villkor".
- **Beskattningen av besättningsmäns arbetsinkomster**. I Sverige infördes från 1988 ett stöd för att kompensera arbetsinkomstbeskattningen i form av den s.k. sjömansskatten och betalningen av sociala avgifter, ett stöd som senare reviderats 1993. Detta s.k. rederistöd innebär att rederierna i efterhand får tillbaka sina skatteinbetalningar för arbetskraft på svenskflaggade lastfartyg i "fjärrfart".⁷ Den bäckströmska utredningen föreslog att höjningen av bidraget till sociala kostnader skulle höjas från 29 000 kronor per anställd till 58 000, motsvarande 70 % av de statliga sociala avgifterna. Detta förslag är nu genomfört. Under

⁶ Ytterligare uppgifter om aktuella förändringar av sjöfartspolitiken i olika länder fram till februari 1999 finns i OECD:s "Maritime Transport Committee, Annual Report 1998" som kan laddas ned via OECD:s hemsida www.oecd.org. En ytterligare källa är Sjöfartsverkets rapport "Den svenska färjenärings konkurrenssituation", maj 1999.

⁷ Fjärrfart är annan fart än inre fart och närfart. Inre fart är trafik i floder, kanaler, sjöar och andra skyddade farvatten. Närfart är linjefart mellan svenska hamnar, svensk och utländsk hamn, samt utländska hamnar inom linjen Hanstholm-Lindesnäs eller hitom Cuxhaven (Sjöfartens analysinstitut 1995, s 49).

år 1999 beräknas kostnaderna för detta stöd uppgå till 428 Mkr, men detta belopp baseras på restitution av 1998 års sociala avgifter, dvs. på den tidigare lägre ersättningsnivån. Utredningen föreslog att dessa regler även skulle gälla delar av besättningen på fartyg i färjetrafik⁸, men detta förslag har ännu ej genomförts. Utredningens förslag på denna punkt stöds i Sjöfartsverkets remissyttrande. Sjöfartsverket menar dock att förslaget nu blivit otillräckligt. Skälet är att Tyskland nu medger en sådan reduktion för hela besättningen på färjorna. Tidigare har även Danmark och Norge infört gynnsammare sjöfartspolitiska villkor som också omfattar färjetrafiken.

- **Reducerad vinstbeskattning.** I flera länder erbjuds rederierna att i stället för vinstskatt betala s.k. tonnageskatt, en skatt relaterad till fartygens antal och storlek, men som inte beror av företagets faktiska vinst. I praktiken innebär detta en väsentlig skattelindring. Denna skatteform har sedan länge funnits i Grekland, men har nu även införts av Nederländerna, Norge och Tyskland. Något motsvarande förslag har inte lämnats i de svenska utredningarna. Däremot har Redareföreningen lämnat ett förslag som utgår från de norska och nederländska förebilderna. Enligt beräkningar av Bengtsson (1997) skulle detta förslag kunna förväntas leda till skattebetalningar på mellan 15 och 25 Mkr, i stället för de cirka 70 Mkr som Bengtsson bedömer att den nuvarande beskattningen innebär.⁹
- **Förmånlig finansiering av fartyginvesteringar.** Investeringsstöd medges enligt EU:s regler enbart för att förbättra utrustning ombord eller för att öka trafikens säkerhet eller minska dess miljöbelastning. Finansieringskostnaderna beror delvis på skattereglerna. Den svenska företagsbeskattningen innebär att avskrivning medges med 20 procent av anskaffningskostnaden (eller 30 procent av restvärdet). Detta är mycket förmånligt när det gäller fartyginvesteringar för vilka den rekommenderade avskrivningstiden (Svenska Redareföreningen) är 20 år. Innebörden av en kort skattemässig avskrivningstid i förhållande till en investerings livslängd är att en del av finansieringen av investeringen kan ske med förhållandevis förmånliga skatte-krediter. Färms utredning föreslog införande av s.k. fartygs-

⁸ Den s.k. säkerhetsbemanningen, vilken uppgår till ett femtiotal anställda på en normalstor färja (Sjöfartsverket 1999-04-28).

⁹ Enligt Bengtsson är genomsnittet 71 Mkr för åren 1990-95. Betalningarna varierar dock stort mellan olika år. Vidare är det missvisande att inkludera skattebetalningarna för år 1990 eftersom skattesystemet ändrats. Utan detta år ökar medelvärdet med cirka 5 Mkr.

fonder, vilket skulle ge möjlighet till direktavskrivning. Den bäckströmska utredningen var genom sina direktiv förhindrad att föreslå sådana fonder men kringgick det listigt genom föreslå att frågan ”bör utredas på samma grunder” som i den tidigare utredningen.¹⁰ Förslaget tillstyrktes även av Sjöfartsverket.

- **Undantag från nationella regler för miljö och säkerhet.** Ambitioner när det gäller säkerhet och miljö har inneburit att olika länder har kommit att utforma regleringar som inneburit ökade kostnader för sjöfarten. Ett led i skattekonkurrensen är att nationella särregler avskaffas. I Nederländerna avskaffades 250 sådana särregler, förmodligen till visst förfång för säkerhet och miljö. Den bäckströmska utredningen föreslår att Sverige så långt som möjligt bör ”skapa harmonisering med de internationella reglerna”.
- **Undantag från miljöbeskattning.** Vissa länder, särskilt Sverige, har i ökad utsträckning övergått till att använda ekonomiska styrmedel, främst miljöskatter, i sin miljöpolitik. På transportområdet tillämpas principen om trafikslagets kostnadsansvar vilket innebär att de skall belastas med sina fulla sociala marginalkostnader, dvs. inklusive miljökostnader. I detta syfte finns tre skattetyper; koldioxidskatt på drivmedel, miljödifferenterad drivmedelsskatt samt miljödifferenterad fordonskatt. Sjöfarten undantas emellertid från sådan beskattning. Dock har genom en överenskommelse mellan Sjöfartsverket, Redareföreningen och Sveriges Hamn- och Stuveriförbund 1996 vissa åtgärder vidtagits för att begränsa utsläppen av svavel- och kväveoxider från sjötrafiken. En miljödifferentering av farledsavgifterna trädde i kraft från den 1 januari 1998. Liknande differentieringar har skett av hamnavgifter. Som visas av Kommunikationskommittén (SOU 1997:35, s. 212) är dock denna differentiering otillräcklig för att internalisera miljökostnaderna, särskilt vad gäller stora färjor.
- **Subventionering av infrastrukturkostnader.** I många länder är den allmänna infrastruktur som sjöfarten använder i form av farleder, fyrar o.s.v. offentligt finansierad. I Sverige och Finland är detta emellertid inte fallet utan särskilda avgifter tas ut av fartyg som anlöper svensk och finsk hamn för att täcka dessa kostnader. Det finska trafikministeriet har i sitt sjöfartspolitiska program för åren 1997-1999 dock föreslagit att en sänk-

¹⁰ Utredningen motiverar sitt förslag med att det ger företagen möjlighet att få en jämnare fördelning av beskattningen över tiden. Märkligt nog (?) nämns inte skattekreditsaspekten.

ning av farleds- och lotsavgifter skall ske på sikt (SOU 1998:129, s. 37).

- **Stöd till utbildning.** På samma sätt som för andra branscher är utbildningen av den svenska sjöfartsnäringens yrkesmän huvudsakligen offentligt finansierad genom gymnasie- och högskoleutbildningar. Högskoleutbildningen sker huvudsakligen vid sjöbefälsutbildningarna i Kalmar och Göteborg med totalt 900 platser. Därtill finns en internationellt inriktad utbildning i Malmö. Till skillnad från andra högskoleutbildningar kan dessa, inklusive den icke återbetalningspliktiga delen av studiefinansieringen, inte antas kunna finansieras genom den ökade framtida lön och skattebetalningsförmåga som utbildningen leder till eftersom utbildningen sker till en huvudsakligen skattebefriad sektor med låg bruttolön. Förutom de allmänna utbildningsomkostnaderna ges även ett stöd till rederierna på f.n. cirka 27 Mkr som ersättning för att de ställer cirka 850 utbildningsplatser till förfogande på *svenskflaggade* fartyg. Den fortsatta utläggningen hotar detta program. Därför föreslår den bäckströmska utredningen att detta utbildningstöd i fortsättningen skall kunna gå även till utbildningsplatser på fartyg i utländsk flagg. Förslaget innebär en viss kostnadsökning (med 14 Mkr). Utredningen föreslår även en utökat anslag till "tillämpad forskning" på 12,5 Mkr.
- **Stöd till skeppsbyggnad.** Sju EU-länder, dock inte Sverige, lämnar betydande stöd till skeppsbyggnad i den egna varvsindustrin. För stora fartyg (värde över 10 miljoner euro) uppgick detta till cirka 9 procent av fartygsvärdet i Danmark, Frankrike, Italien och Storbritannien, medan Nederländerna, Finland och Tyskland gav subventioner på mellan fyra och sex procent.
- **Stöd till hamnverksamhet.** På kontinenten pågår en omfattande subventionskonkurrens även inom hamnsektorn. Denna är inte lika utbredd i Norden, vilket antagligen beror på de geografiska förhållandena, dvs. substitutionsmöjligheterna är mindre. Ett arbete pågår nu inom EU för att strukturera och begränsa detta på ett liknande sätt som gjorts när det gäller stödet till rederinäringen.

Sammanfattningsvis kan kanske följande bild ges av den svenska regeringens dilemman när det gäller det fortsatta agerandet i den skatte- och subventionskonkurrens som pågår.

Utökat bemanningsstöd?

För handelsflottan har bemanningskostnaderna sänkts genom undantag från inkomstskatt, huvuddelen av de sociala avgifterna och genom rätt för rederierna att sluta särskilda avtal för besättningsmän från andra länder. Huvuddelen av flottan är dock, särskilt mätt i tonnage, redan utflaggad. Den främsta skattepolitiska frågan nu är om motsvarande åtgärder även skall införas för färjetrafiken. Den statsfinansiella kostnaden för detta beräknas av den bäckströmska utredningen till 70 Mkr. Enligt Sjöfartsverket skulle detta dock inte räcka för att rädda kvar färjorna under svenskt flagg. På linjer där fartyg kan gå under tysk, dansk internationell eller östeuro-peisk flagg behöver stödet mer än fyrdubblas! För de arton stora svenska färjor som fram till den 1 juli 1999 drog nytta av tax free-försäljning skulle totalt sett enligt Sjöfartsverkets uppskattning en kostnadsänkning, genom stöd eller rätt att tillämpa "lokala löneavtal", krävas på 450 Mkr per år. Räknat enbart på de tolv färjor som inte kan fortsätta med tax free blir stödbehovet 300 Mkr.

Sänkt bolagsskatt?

Ett nytt inslag i skattekonkurrensen är att utflaggningen av fartyg följs av utflaggning av rederier. Om Sverige vill svara finns här två vägar att gå. Den första är att genomföra generella lättnader av bolagsbeskattningen, den andra att införa särskilda regler för rederier, t.ex. i form av en tonnageskatt.

Utökat stöd?

Möjligheterna att ge direkt finansiellt stöd är begränsade av EU:s regelverk. Men det finns vissa möjligheter att villkora vissa förmåner så att de knyts till rederier som har säte i Sverige. Fartygs-

fonder och ersättningar till utbildningsplatser har just sådana egenskaper, dvs. de gynnar endast rederier som har säte i Sverige.

Hur korrigerar snedvridningar inom transport- och miljöpolitiken?

Sjöfarten har undgått att ”drabbas” av väsentliga inslag i den miljö-politik som andra transportslag har utsatts för och har därmed hal-kat efter i utvecklingen på flera viktiga områden. Detta gäller inte minst utsläppen av svavel- och kväveföreningar. 85 % av transportsektorns utsläpp av svavel kommer i dag från sjöfarten. Utsläppen av kväveoxider från sjöfarten motsvarar en fjärdedel av transportsektorns och en tiondel av landets totala (SIKA 1997). Ur global synvinkel är koldioxidutsläppen ett stort bekymmer. Sjöfar-tens koldioxidutsläpp svarar för 7 % av de samlade utsläppen från den globala transportsektorn. Den svenska sjöfartens utsläpp upp-går till 2,5 Mton, vilka motsvarar cirka en tiondel av de svenska ut-släppen från förbränning av fossila bränslen. Utsläpp av betydelse för lokala miljöer är utsläpp av kolväten, kolmonoxid och partiklar. Till dessa lämnar även fritidsbåttrafiken betydande bidrag.

Sjöfarten konkurrerar vidare med landstransporterna vilket innebär att en olikformig beskattning kan medföra snedvridningar av kostnadsförhållanden inom hela transportsektorn och därmed leda till ineffektivt resursutnyttjande.

Strategivalet kan grovt sett delas in i tre kategorier: Ytterligare skattesänkningar/stöd, inga ytterligare åtgärder utöver de som redan är vidtagna samt avveckling av de särregler och stöd som utvecklats inom denna näring. Frågan är vilken strategi den svenska regeringen nu bör välja. Jag skall nu granska de svar som kan ges på denna fråga. I nästa kapitel hämtar jag vägledning från grundläggande ekonomisk teori. I det kapitel som följer därefter kontrasterar jag de förhållandevis starka utsagor som teorin ger mot den argumentation som den bäckströmska utredningen för fram till stöd för de föreslagna åtgärderna. Slutsatsen är att både det nuva-

rande och ett eventuellt utökat rederistöd kan förväntas vara samhällsekonomiskt förlustbringande.

4 Vägledning från ekonomisk teori

4.1 Inledning

De frågor som reses av skattekonkurrensen på sjöfartsområdet är inte speciella för just denna bransch. I själva verket handlar det om frågor som varit föremål för diskussion och analys i många sekler.

Det skattestrategiska val jag skisserade häröver berör flera olika sådana mer generella frågor. En gäller huruvida man bör subventionera en inhemsk näring som är utsatt för internationell konkurrens (avsnitt 4.2). En annan gäller om man bör använda likformiga eller differentierade (fiskala) skatter på olika produktionsfaktorer och olika varor (avsnitt 4.3). En tredje gäller om krav på betalningsbalans lägger särskilda begränsningar för vilken närings- och/eller skattepolitik som kan utformas (avsnitt 4.4).

4.2 Välfärdsekonomisk analys av exportsubventioner

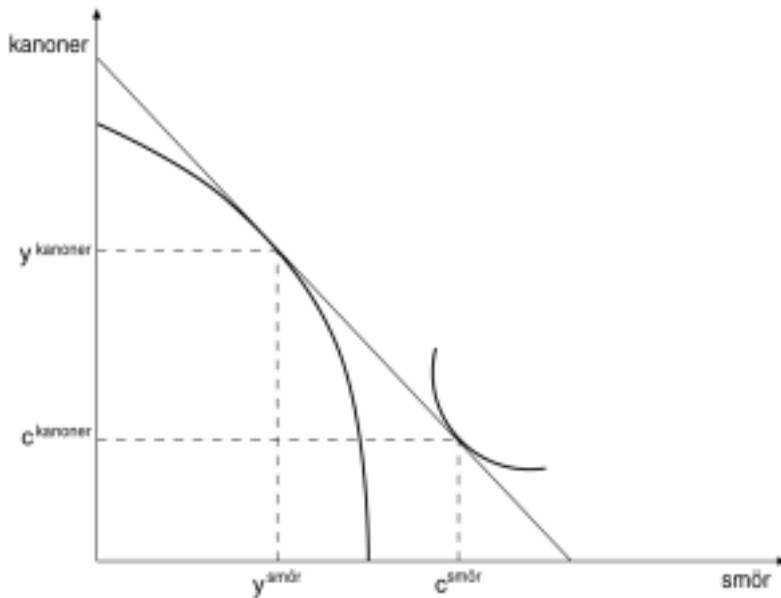
Den första frågan kan ges följande allmänna formulering. Antag att vårt land har en inhemsk näring som producerar en tjänst som kan köpas på världsmarknaden. Antag att andra länder börjar subventionera produktionen av denna tjänst. Bör då vårt land införa motsvarande subvention för den inhemska näringen?

Det svar som ekonomisk teori ger på denna fråga är ett nej. Ett land som håller sin exportindustri under armarna på detta sätt lurar

sig självt; det blir inte rikare utan fattigare. Detta budskap hör till de klassiska bidragen från nationalekonomisk analys och var centralt redan i kritiken av den merkantilistiska politik som var utbredd i Europa fram till 1700-talets mitt.

Figur 1a och 1b ger en grafisk illustration av det teoretiska resonemanget.

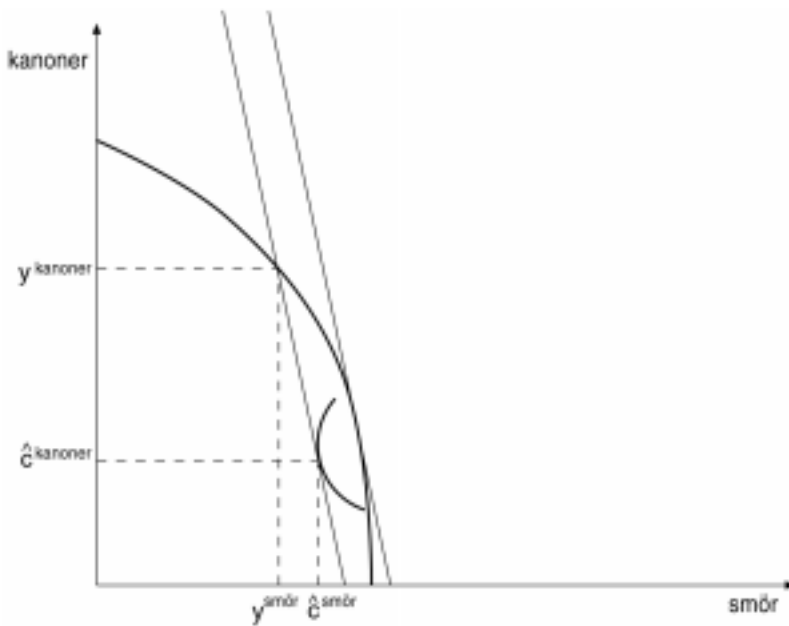
Figur 1a



I Figur 1a visas ett lands produktionsmöjlighetsmängd, dvs. mängden av de varor och tjänster som kan produceras inom ett land givet dess tillgång till resurser och teknik. För att kunna rita detta på bild får man begränsa sig till två varor så jag har valt två klassiker i detta sammanhang, smör och kanoner. Den mängd av sådana varor som kan produceras avgränsas av en kurva som buktar utåt (konkav), vilket speglar avtagande avkastning (ökande marginalkostnad) och motsvarar en situation där landet inte väljer

att specialisera produktionen till en enda vara.¹¹ Världsmarknadspriserna (terms of trade) bestämmer lutningen på prislinjen som är den räta linje som också finns inritad. Utrikeshandeln ger landet möjlighet att välja en annan kombination av varor i sin produktion än i sin produktion. I Figur 1a visar $y^{smör}$ och $y^{kanoner}$ landets produktion av smör och kanoner medan $c^{smör}$ och $c^{kanoner}$ visar motsvarande konsumtion (konsumtionspunkten bestäms med hjälp av s.k. indifferenskurvor varav en av har ritats ut i Figur 1a. (Den läsare som vill få en närmare förklaring till detta hänvisas till en lärobok i mikroteori, t.ex. Axelsson m.fl. (1998)).

Figur 1b



¹¹ Analysen kan göras med liknande resultat för en situation där en fullständig specialisering sker, men då får figurerna ritas annorlunda.

Figur 1b ger samma information som 1a men därutöver visas även vad som händer om landet svarar på andra länders subventioner till produktion av kanoner genom ett eget motsvarande stöd. Till följd av att de andra länderna inför subventioner faller världsmarknadspriset på kanoner. Låt nu det egna landet införa en egen subvention som kompensera detta så att den egna produktionen kan förbli på samma nivå som tidigare. *Världshandeln sker dock nu till andra terms of trade än tidigare.* I Figur 1b finns två prislinjer med den lutning som anges av terms of trade. Den ena utgår från den produktionspunkt som uppnås med hjälp av en inhemsk subvention, den andra vid den produktionskombination som uppstår utan den inhemska subventionen. Som figuren visar ligger den förra linjen innanför den andra, dvs. subventionen reducerar mängden konsumtionsmöjligheter för det egna landets invånare. Som figuren har ritats leder subventionen till att konsumtionen av både smör och kanoner inte bara är mindre än vad den skulle vara utan subventioner utan även är mindre än vad landet skulle konsumera och producera i en situation utan handel. Detta är inte en nödvändig konsekvens men *generellt gäller att subventionen alltid minskar landets välfärd.* Ett mått på välfärd förlusten är just avståndet mellan de två prislinjerna. Den kan mätas med den ena varan, den andra varan eller en kombination av dessa som måttenhet.

De antaganden som ligger bakom denna analys är mycket enkla vilket innebär att slutsatsen är giltig i många situationer. Men man kan likafullt tänka sig undantag som inte uppfyller dessa antaganden. Låt oss därför se närmare på några sådana fall:

- Analysen är statiskt och inte dynamisk. Minns att produktionsmöjlighetskurvan i figur 1 är en konsekvens av befintliga resurser och befintlig teknik. Men antag att det finns ett samband mellan den tekniska utvecklingen och produktionsammansättningen, t.ex. därför att teknikutvecklingen är en följd av *learning by doing*, vad händer då? Om landet avstår från att subventionera produktionen av kanoner så kommer kanske teknikutvecklingen i denna näringsgren att gå långsammare. Kan detta leda till en ändrad slutsats? Svaret är ja, men bara om ytterligare två förutsättningar är uppfyllda:

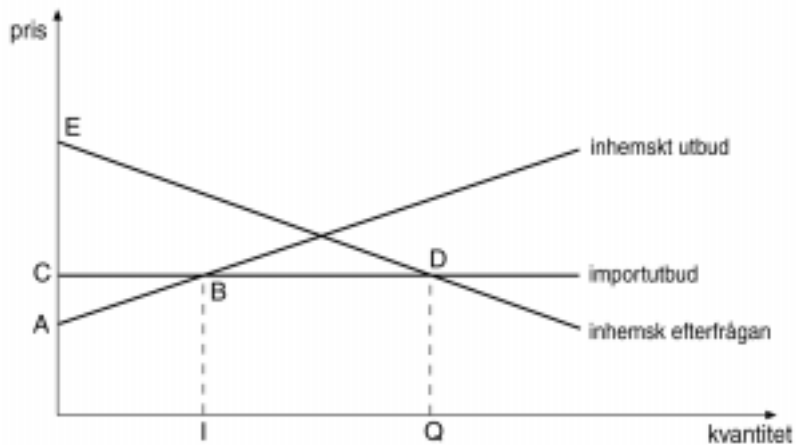
1. Om man avstår från subventionen minskar produktionen av kanoner men produktionen av smör ökar. Den negativa effekten på teknikutvecklingen via minskad *learning by doing* inom kanonindustrin måste således vara mer betydelsefull än den motsvarande positiva effekt på teknikutvecklingen som uppstår genom *learning by doing* när produktionen av smör ökar.
 2. Anpassningen skulle leda till minskad kanonproduktion i det egna landet och ökad kanonproduktion utomlands. Härmed uppstår en stimulans av teknikutveckling utomlands. Man måste således även anta att denna teknikutveckling inte kommer att komma det egna landet till del, dvs. det sker ingen teknikspridning över gränserna.
- Vidare förutsätter analysen att produktionsmöjligheterna begränsas av landets tillgång till resurser, dvs. att dessa är fullt utnyttjade. Men vad händer om omställningen från den första produktionspunkten i Figur 1a till den andra produktionspunkten (utan egna subventioner) i Figur 1b på kort sikt inte kan genomföras utan att resurser friställs, t.ex. genom att de personer som blir utan jobb i kanonindustrin blir arbetslösa eller genom att särskild produktionsutrustning, som inte kan användas i andra branscher, får tas ur bruk innan den är avskrivet? Innebörden av detta är att den produktionsmöjlighetsmängd som figuren visar gäller på lång sikt men inte på kort sikt. Det kan därför finnas omställningskostnader att ta hänsyn till.

Summa summarum kan man göra invändningar, men dessa har begränsad betydelse. Teknikargumentet försvagas så snart synfältet inte begränsas till den subventionerade sektorn och övergångsproblem är just övergångsproblem.

Det ekonomiska argument som jag här givit med Figur 1a och 1b är så viktigt för analysen av rederistödet att det kan finnas skäl att dröja vid ytterligare en aspekt av det. Figurerna 2a, b och c visar ett annat sätt att framställa samma förhållanden som i Figur 1a och b. De samband som finns i Figur 2a-c beskriver en utbudskurva för inhemsk produktion, en inhemsk efterfrågekurva samt en importutbudskurva. Figurerna 2a, b och c visar därför samma sak som Figurerna 1a och b, men ger därutöver svar på ytterligare en viktig fråga, nämligen varför vi alls diskuterar detta. Hur kommer

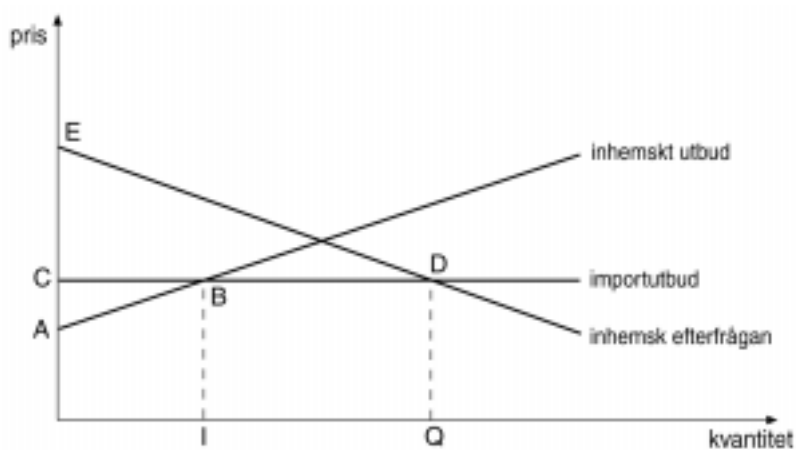
det sig med andra ord att jag år 1999 behöver upprepa ett av den ekonomiska teorins mest välkända och glasklara argument? Varför väcks frågan om exportsubventioner till liv år efter år, decennium efter decennium, sekel efter sekel?

Figur 2a



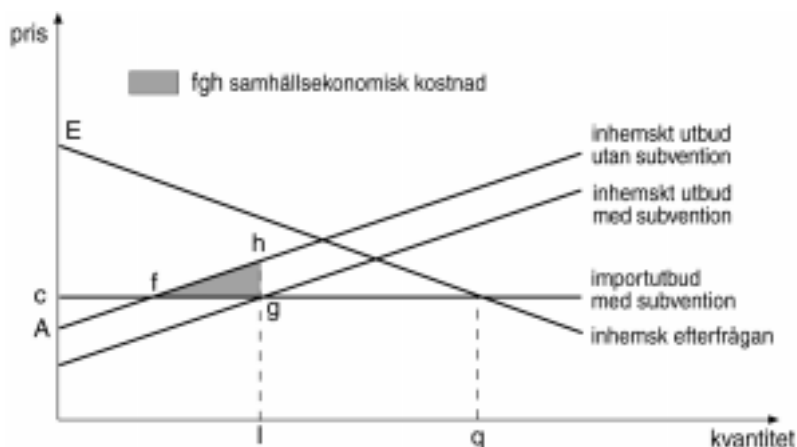
Figur 2a visar situationen innan något har hänt. Den inhemska efterfrågan bestäms av världsmarknadspriset till kvantiteten Q . Den tillfredsställs dels av inhemskt produktion, kvantiteten I , dels av import, kvantiteten $(Q-I)$. Av särskilt intresse här är det inhemska samhällsekonomiska nettovärdet av denna konsumtion. Detta kan delas in i två delar; dels det inhemska producentöverskottet, arean ABC , dels det inhemska konsumentöverskottet, arean CDE .

Figur 2b



I figur 2b har världsmarknadspriset sjunkit till följd av att andra länder infört exportsubventioner. Som en följd av detta har den inhemska efterfrågan ökat till kvantiteten q , medan den inhemska produktionen har minskat till kvantiteten q . Importen ($q - i$) har följaktligen ökat. Denna förändring har varit positiv för nationen som helhet. Producenter och konsumenter har emellertid påverkats på olika sätt. Konsumenternas överskott (arean CdE) är större än tidigare. De inhemska producenternas överskott (arean AbC) har däremot minskat.

Figur 2c



Genom en inhemsk exportsubvention kan ordningen återställas ur producenternas perspektiv. Detta visas i Figur 2c. Genom subventionen förskjuts den inhemska utbudskurvan nedåt så att inhemsk produktion åter blir I, vilket återställer det inhemska producentöverskottet. Detta är emellertid inte slutet på historien. Subventionen måste betalas av någon. Den som tittar noga på figuren kan se att subventionen kommer att vara större än ökningen av producentöverskottet. Eftersom konsumenterna inte vinner något på subventionen är slutsatsen som förut att exportsubventionen ur samhällsekonomisk synpunkt är skadlig.

Vad som emellertid också har framkommit är att det finns en part som vinner på exportsubventioner, nämligen de inhemska producenterna, och en förlorande part, nämligen skattebetalarna. Det är därför rimligt att tro att skälet till att frågan om exportsubventioner aktualiseras är att det föreslås av producentintressen. Om det dessutom finns ett särskilt regeringsorgan/en myndighet som bevakar denna producentgrupps intressen så har vi väl ungefär den situation som är aktuell inte bara i den svenska sjöfartspolitikerna utan i de flesta länder som har eller har haft en stor egen sjöfarts-näring. När svenska sjöfartsintressenter påpekar att Sverige på det-ta område inte förmått fullt ut följa med

utvecklingen i andra län-der kan man kanske rentav se det som ett tecken på att det svenska politiska systemet ger mindre utrymme för inhemska särintressen än vad som görs i många andra länder, dvs. det är i själva verket ett gott betyg.

4.3 Bör beskattning vara likformig eller olikformig?

Ett vanligt problem vid utformningen av ett lands fiskala beskattning gäller avvägningen mellan skattesatser på olika områden. Bör skattesatser vara likformiga mellan olika inkomstslag/produktionsfaktorer/produkter eller bör den differentieras på något sätt?

Man kan lägga både fördelnings- och effektivitetsaspekter på detta problem. Jag skall här hålla mig till effektivitetsaspekterna eftersom de aktuella sjöfartspolitiska problemen knappast har någon större fördelningspolitisk betydelse.

En första slutsats av teorin är att skattesatser skall vara lika höga. Skälet är att de beslut som tas i en ekonomi grundas på relativpriser, dvs. på priskvoter. Likformiga procentuella skattesatser innebär att dessa kvoter inte snedvrids, vilket innebär att olika aktörer kan fatta sina beslut på grundval av relevant ekonomisk information.

Vid tillämpningen av detta uppstår emellertid en viktig komplikation eftersom alla nyttigheter inte är beskattningsbara, som t.ex. fritid och kanske sjöfart. *Teorin om det näst bästa* säger då att man måste kompromissa. Skattesatser som är nära substitut eller komplement till den obeskattade nyttigheten kan behöva sänkas respektive höjas.

Det finns en omfattande litteratur om hur detta kan och bör göras. Exempel på tillämpningar på s.k. flermodala beskattningsproblem inom transportsektorn, dvs. när beskattningen skall utformas för flera olika transportslag är Nilsson (1992) och de Borger m.fl. (1996). Här vill jag nöja mig med att påpeka den grundläggande insikt som teorin om det näst bästa ger. I sin tillämpning på sjöfarten innebär den att det bästa är om olika transportslag kan beskat-

tas likformigt. Om det av en eller annan anledning inte är möjligt att beskatta sjöfart så kan det finnas anledning att anpassa beskattningen neråt på nära substitut, dvs. för andra transportslag som konkurrerar med sjöfarten, och höja beskattningen av komplementära tjänster, t.ex. med hjälp av farledsavgifter och hamnavgifter. Jag återkommer till denna fråga i kapitel 7.

4.4 Sjöfartsnettot och bytesbalansen

Riksdagens sjöfartspolitiska beslut från 1996, som varit utgångspunkt för de senare årens utredningsarbete, slår fast att sjöfartspolitiken särskilt skall beakta konsekvenserna för betalningsbalansen med utlandet. Sjöfartspolitiken skall således ”på olika sätt tillvarata sjöfartens möjligheter som en konkurrenskraftig exportnäring och därigenom stärka betalningsbalansen.”

Formuleringen är ytligt sett klanderfri. Alla konkurrenskraftiga exportnäringsbidrar till att i någon mening stärka betalningsbalansen. Med konkurrenskraftig menas emellertid rimligen att näringen kan producera med lönsamhet i fri konkurrens. Om näringen kräver exportsubventioner kan detta villkor inte vara uppfyllt. Eftersom detta är ett centralt inslag i den sjöfartspolitik som har fått denna målformulering är den således i sitt sammanhang inte så oskyldig. Möjligen som en utväg ur denna kognitiva dissonans preciserar den bäckströmska utredningen målet till ”att tillvarata handelsflottans möjligheter att stärka Sveriges bytesbalans”. Här är således villkoret ”konkurrenskraftig” borta och därmed målformuleringens konflikt till en politik som baseras på företagsstöd.

Den välfärdsekonomiska aspekten av exportsubventioner har jag analyserat ovan. Men formuleringen kan även väcka en fråga om det finns särskild anledning att stödja en viss näring, t.ex. sjöfarten, för att få jämvikt i betalningsbalansen. Svaret på denna fråga är ett enkelt nej. Sverige har flytande växelkurs. Jämvikt i betalningarna till och från utlandet uppnås genom anpassningar av denna. Det innebär således att den enda aspekt på frågan om export-

subventioner som behöver beaktas är den tidigare redovisade välfärdsekonomiska effekten.

5 Granskning av argument för ytterligare exportsubventioner

Den vägledning ekonomisk teori ger för strategiska övervägande i sjöfartspolitikerna talar således inte för en fortsatt eller utökad subventionering av denna bransch. Man kan emellertid tänka sig att det i praktiken finns omständigheter som innebär att teorin inte är tillämplig. En annan möjlighet är att det vid sidan av effektivitetsmålet, som ju teorin avser, finns andra hänsyn som måste beaktas, t.ex. beredskapsaspekter eller fördelningspolitiska aspekter.

I detta kapitel skall jag därför närmare granska diskussionen i den bäckströmska utredningen (SOU 1998:129) för att se om denna för fram argument som kan ge anledning att dra någon annan slutsats beträffande fördelarna med ett bibehållet och eller utökat stöd till den svenska sjöfartsnäringen.

Utredningen redogör för de fem mål på vilket Riksdagens sjöfartspolitiska beslut 1996 vilade:

”Effektivitetsmålet som syftar till att skapa förutsättningar för en effektiv utrikeshandel.

Det *handelspolitiska målet* som syftar till att tillvarata handelsflottans möjligheter att stärka Sveriges bytesbalans.

Beredskapsmålet som syftar till att trygga Sveriges utrikeshandel vid ekonomiska eller politiska krissituationer.

Sysselsättningspolitiska målet som syftar till att skapa en bestående och lönsam sysselsättning för svenskt sjöfolk.

Sjösäkerhets- och miljöpolitiska målet, som har fått en alltmer framträdande roll.” (s. v)

Av dessa mål är det ett som inte alls berörs i utredningens fortsatta diskussion, nämligen beredskapsmålet. Detta tycks således inte uppfattas som relevant i en diskussion av statligt stöd till rederinäringen. Det bedömer jag som mycket rimligt. Det är svårt att tänka

sig ett scenario i vilket ett enskilt medlemsland i EU har stor nytta av att tillförsäkrat sig att ha en stor flotta under egen nationell flagg. Även fördelnings- och regionalpolitiska aspekter saknas i den diskussion som förs, vilket jag också finner vara rimligt.

Inte heller sjösäkerhet och miljöpolitik tycks spela någon större roll i utredningens argumentation. Snarare tvärtom: Utredningen konstaterar att ”tekniska, nationella särregler inom säkerhets- och miljöområdet påverkar kostnaderna och begränsar möjligheterna att operera fartyg effektivt”. (s. 89). Utredningen redovisar sedan den ”konstruktiva dialog” som pågår mellan näringen och Sjöfartsverket för att reducera sådana inslag i den svenska sjöfartspolitik. Den ståndpunkt som kan utläsas är att säkerhets- och miljöfrågor i första hand bör hanteras genom överenskommelser i internationella organ. Detta är ur säkerhets- och miljösynpunkt inte en självklar slutsats eftersom det också är helt klart att det internationella arbetet går otillfredsställande långsamt (se SOU 1997:35, s. 202-205). Den förda politiken kan därför inte sägas vila på miljö- och säkerhetspolitiska argument utan tvärtom har dessa fått vika undan.

Ett undantag när det gäller miljö- och säkerhetsfrågor kunde möjligen vara utredningens argumentation för fartygsfonder där det i *sammanfattningen* av utredningen anförs att sänkta kapitalkostnader skulle bidra till en förnyelse av den svenska handelsflottan. ”Detta i sin tur höjer säkerheten och effektiviteten samt minskar belastningarna på miljön.” (s. viii) Utredningen utför dock ingen konsekvensanalys i detta avseende av sitt förslag. I motiveringen av förslaget i huvudtexten (s. 107) finns heller inte dessa miljö- och säkerhetsargument med och de är heller knappast förenliga med huvudtextens resonemang. Det skäl som anförs där är nämligen inte den sänkta kapitalkostnaden utan att det föreslagna systemet skulle ”skapa förutsättningar för investeringar i lågkonjunktur när fartygspriserna är låga”. Utredningen hävdar att: ”Fartyg skall säljas när priserna är höga, dvs. i högkonjunktur, vilket ofta innebär att äldre fartyg som skrivits ned kraftigt säljs och skapar stora reavinster och därmed tvingar fram nyinvesteringar eller andra åtgärder för att få fram ett nytt avskrivningsunderlag.” Utredningen vill med andra ord skapa större utrymme för prisspe-

kulation. Sambanden mellan sådan spekulation och förbättring av miljö och säkerhet torde, om de finns, vara indirekta och osäkra.

De argument som utredningen för fram för sina förslag får således härledas till de tre delmålen effektivitet, balans i betalningarna till och från utlandet samt full sysselsättning.

När det gäller *det handelspolitiska målet* konstaterade jag i föregående kapitel att detta är irrelevant för frågan om subventionering av sjöfartsnäringen. Eftersom Sverige har rörlig växelkurs uppnås balans i de utrikes affärerna genom dagliga anpassningar av valutakursen.¹² Den bäckströmska utredningen gör ingen analys av detta och presenterar därför heller inget motargument mot denna invändning.

Sverige har under många år haft ett positivt sjöfartsnetto. Detta består på exportsidan av intäkterna från de sjöfrakter som svenskägda fartyg utför, charterhyror för uthyrda svenska fartyg samt utländska fartygs kostnader för bl.a. fartygsreparationer som utförs i Sverige, lots- och fyrjänster samt hamntjänster. På importsidan finns de kostnader som svenska fartyg drar på sig i utlandet samt charterkostnaderna för inhyrda fartyg. Som tidigare har konstaterats det finns det inget direkt samband mellan å ena sidan möjligheten att uppfylla kravet på balans i de totala betalningarna till och från riket och å andra sidan sjöfartsnettots storlek. Kravet kan uppfyllas vid vilken nivå på detta netto som helst, vilket innebär att det enda intressanta är vilken nivå som är mest effektiv, dvs. bidrar till så hög nationalinkomst som möjligt.

I en analys av sjöfartsnettots utveckling perioden 1970-1990, dvs. under den period då större delen av den svenska handelsflottan kom att flaggas ut, visar Andersson och Ohlsson (i en odaterad konsultrapport) att denna utflaggning inte hade någon effekt på sjöfartsnettot. Såväl exportinkomsterna som importutgifterna varierade betydligt till följd av konjunkturrörelserna, men sjöfartsnettot utvecklades stabilt under svag ökning. Det innebär således att även om det skulle upptäckas något nytt ekonomiskt samband

¹² Därmed är inte sagt att detta mål skulle ha varit relevant i en situation med fasta växelkurser heller. Analysen blir då emellertid mer komplicerad.

som visar att det är viktigt för en nation att ha en positivt sjöfartsnetto, hur beroende av subventioner det än är, så skulle det handelspolitiska argumentet ändå inte gälla eftersom flagga och sjöfartsnetto inte visat sig ha något samband.

Kan då argument för den föreslagna politiken anföras med utgångspunkt i *det sysselsättningspolitiska målet*? Utredningens svar tycks vara jakande. I ett referat av internationella studier konstateras att världshandelsflottan kräver en bemanning på cirka en miljon ombordsanställda. Enligt en undersökning fanns det 1995 ett underskott på cirka 20 000 sjöbefäl och ett överskott på cirka 200 000 personer i manskapsbefattning. Efter referat av några EU-rapporter skriver utredningen avslutningsvis:

”Larmrapporterna tas som en utmaning och i rapporterna framhävs att EU-länderna har goda möjligheter att göra sig gällande som leverantörer av sjöbefäl till världshandelsflottan. Det skulle skapa arbete åt många och vara av betydelse för EU-ländernas möjligheter att fortsatt spela en roll som ett ekonomisk kraftcentrum i världen.” (s. 44).

Utredningen går sedan in på förhållandena i Sverige och konstaterar att den höga medelåldern bland befäl från OECD-länderna är ännu mer påtaglig i den svenska handelsflottan. Enligt sjömansregistret finns det i dag ca 6 800 svenska sjöbefäl varav ca 2 000 är äldre än 50 år.

Det är mot denna bakgrund utredningen föreslår åtgärder för att stärka den svenska sjöbefälsutbildningen. Men är detta en hållbar argumentation från sysselsättningspolitik utgångspunkt?

De sysselsättningspolitiska frågorna uppstår rimligen av två skäl. För det första kan det uppstå problem i samband med neddragning av verksamheten i en bransch, dvs. då det finns risk att detta leder till arbetslöshet. För det andra kan det finnas behov av politiska åtgärder för att främja utbildning och rekrytering av arbetskraft till nya och växande verksamheter.

Det huvudproblem som är utredningens utgångspunkt att ta ställning till är ju emellertid den svenska sjöfartsnäringens förlorade konkurrenskraft. Det är således den första aspekten som borde vara det främsta sysselsättningspolitiska bekymret. Här tycks

emellertid förhållandena vara sådana att problemen, åtminstone på sjöbefälssidan, är små. Den internationella efterfrågan är god och den svenska befälskåren kommer att kunna minska snabbt genom pensionering.

Övergångsproblem p.g.a. inlåsning av arbetskraft med specialiserad utbildning och kompetens torde bli små vid en fortsatt utflaggning av svenska fartyg. Arbetsuppgifterna försvinner ju inte med detta. Inte heller när det gäller någon annan typ av arbetskraft inom någon annan del av sjöfartsnäringen visar utredningen att sådana problem skulle kunna uppkomma. Detta möjligen med undantag för utrustningsleverantörer där utredningen pekar på det samarbete som finns mellan dessa företag och svenska rederiföretag. Utredningen går dock inte närmare in på vilka omställningsproblem som skulle kunna tänkas uppkomma i utrustningsindustrin vid förändringar inom rederiföretag. Med tanke på att efterfrågan på verksamheten skulle kvarstå väsentligen oförändrad är det svårt att tänka sig att sådana effekter skulle kunna bli stora.

När det gäller utbildning och rekrytering av ny arbetskraft finns inga inlåsningseffekter. Här är målet således att utbildning och rekrytering skall ske till konkurrenskraftiga branscher med hög lönebetalningsförmåga. Till sådan verksamhet kan dock uppenbarligen rederinäringen inte räknas eftersom den, som framgått av den tidigare framställningen, inte har samma förmåga att betala bruttolön som andra svenska näringar. Varje åtgärd som i ett sådant läge syftar till att uppmuntra unga människor att söka sig till denna sektor är således sysselsättningspolitiskt kontraproduktiv.

Det återstående målet gäller *effektivt utnyttjande* av samhällets resurser. Detta får nog sägas vara utredningens huvudargument för sina förslag.

Utredningen konstaterar att flera av de stora svenska rederierna i dag arbetar i en miljö där kopplingar till Sverige blir allt svagare. De verkar i ökad utsträckning i en europeisk snarare än en svensk miljö ("kluster"). Därigenom kommer "kapitalanskaffning, forskning, utbildning och rekrytering av personal både till fartygen och till landorganisationen att på sikt bli allt mindre bundna till svenska nationella förhållanden." Utredningen ser en tilltagande splitt-

ring av den svenska rederinäringen mellan dessa stora rederiföretag och de mindre företagen som kan förväntas få ”betydande resurs- och kostnadsproblem”.

Detta är, fortsätter utredningen ”sannolikt den viktigaste näringsstrukturella frågan för rederierna och därmed för hela den svenska sjöfartsnäringen”. Slutsatsen formuleras på följande sätt:

”Det bästa sättet som staten kan påverka pågående strukturförändringar inom sjöfartsnäringen *på ett för svensk sjöfartsnäring positivt sätt*, framför allt för de mindre rederierna, är därför att medverka till att rederinäringen får en konkurrenskraftig kostnadsnivå och till ett betydande kompetenslyft inom näringen.” (s. 115, *min kursivering*)

Vad utredningen säger beträffande effektivitetsmålet är, som markeras i min kursivering, begränsat till effektivitetsfrågorna i ett snävt perspektiv. De föreslagna åtgärderna syftar till att främja utvecklingen mot ökad effektivitet *inom näringen*. I en bedömning av politikens betydelse för effektiviteten i samhället som helhet måste man emellertid även ta hänsyn till inte bara dess nytta utan även till dess kostnad. Utredningen gör uttryckligen inte detta, så det finns heller inget i denna som motsäger de slutsatser som fördes fram i föregående kapitel.

Eftersom något stöd för detta heller inte kan härledas ur de övriga mål för sjöfartspolitikerna som utredningen hänvisar till är min slutsats att den förda politiken är samhällsekonomiskt ineffektiv. Ämnet för nästa kapitel är hur kostnaderna för denna politik kan beräknas.

Dessförinnan vill jag emellertid även redovisa Redareföreningens argumentation i denna fråga. Underlaget för detta är ett samtal som jag fört med VD Håkan Gezelius och ett PM (1999-06-24) som han senare tillställde mig.

Gezelius lägger i sin diskussion en starkare tonvikt än utredningen vid EU:s handelspolitik och frågan om hur Sverige bör förhålla sig till denna. Att EU har låtit nationella subventioner få blomma ut på detta område beror ytterst på att taggarna är riktade utåt. Det ”fanns risk att man förlorade kontrollen över transporter-

na till och från EU och i förlängningen inom EU". Som medlemmar i unionen bör vi anpassa oss till detta:

"EU:s riktlinjer för statsstöd till sjöfarten återspeglar en politisk vilja. Sverige står bakom dessa riktlinjer. Detta ålägger dock inte Sverige någon juridisk skyldighet att helt anpassa sig efter EU:s politik och riktlinjer. Som ett av EU:s sjöfartsländer kan det möjligen sägas att Sverige har en viss moralisk skyldighet att beakta EU:s sjöfartspolitik. Om Sverige beslutar sig för att fortsatt vara ett sjöfartsland är en fortgående och långsiktig anpassning av de svenska villkoren till vad som gäller inom EU logisk." (s. 3)

Gezelius understryker att problemet inte är att svenska rederiföretag skulle vara ineffektiva och behöva subventioner av detta skäl:

"I Sverige finns fortfarande en väl fungerande sjöfartsmiljö med internationellt konkurrenskraftiga rederier. Vi har visserligen förlorat största delen av varvsindustrin men den till sjöfarten knutna viktiga utrustningsindustrin har kunnat behållas. /.../Sverige har genom sina land- och ombordanställda tillgång till en internationellt uppskattad expertis. En tidigare pessimism som har funnits inom näringen har återverkat på rekryteringen. Numera har stämmningsläget förbättrats och tillströmningen till näringen är tillfredsställande." (s. 3-4)

Det de svenska rederiföretagen begär är därför inte primärt stöd utan lika villkor: "Det s.k. stödet bör ses som ett bidrag för att utjämna konkurrensen." (s. 2) "På sikt bör alla stödåtgärder avskaffas men då i harmoni med vad som sker inom andra EU-länder." (s. 7)

Gezelius pekar vidare på vissa samband som finns mellan enskilda rederiföretag och hela den svenska sjöfartsmiljön i vilka de verkar: "Om flera rederiledningar lämnar landet kommer detta att medföra att sjöfartsmiljön tunnas ut så att även andra väljer att flytta samtidigt med olika kringaktiviteter." (s. 4). "Att nu helt avskaffa stödet skulle innebära en omedelbar nedläggning och utflyttning av större delen av den svenska rederinäringen. En senare

anpassningen av villkoren torde ej leda till någon påtaglig återetablering.” (s. 7) En nationell handelsflotta har även betydelse för möjligheterna att bedriva en kraftfull sjöfartspolitik; det ger möjlighet till ett politiskt inflytande i internationella organ, bl.a. i säkerhets- och miljöfrågor; och det ger tillgång till personella resurser för andra marina aktiviteter: ”Så t.ex. rekryterar Sjöfartsverket en stor del av sin personal från den svenska handelsflottan.” (s. 4)

När det gäller de samhällsekonomiska aspekterna på frågan tillför Redareföreningens argumentation, enligt min uppfattning, ingenting utöver intygandet av att rederistödet verkligen har betydelse. Däremot kan jag här se två politiskt-moraliska ståndpunkter som kan försvara ett rederistöd. Den första gäller Sveriges lojalitet visavi EU:s underliggande politiska syfte, oavsett om vi gillar dess protektionistiska innehåll eller inte. Den andra gäller den orättvisa som de svenska rederiföretagen oförskyllt drabbas av genom EU:s regler och andra länders stödprogram.

Moraliska ställningstaganden är emellertid sällan enkla eftersom de innebär dilemman. Att aktivt verka för en protektionisk politik, trots att vi inte är tvungna och trots att det innebär en nationell kostnad, kan också kritiserar ur moralisk synvinkel. Fattiga länder utanför EU drabbas och bundsförvanter inom EU som försöker hålla mot (t.ex. Storbritannien och Finland) sviks. Att i grunden effektiva svenska företag drabbas av stödpolitiken i andra länder är orättvist; men näringslivets villkor är sällan rättvisa. Orättvisor av detta slag är ett argument mot företagssubventioner, men kan de även vara ett argument för subventioner?

Skattekonkurrens riskerar att liksom krig drivas av sin egen dynamik. En oförrätt leder till motåtgärder som eventuellt innebär nya oförrätter och i vart fall att man fjärrar sig än mer från det kollektivt rationella. Vad som utmärker denna fråga är emellertid att en god politisk moral (mot EU-protektionism, mot skattekonkurrens) även är nationellt kortsiktigt lönsam. Att av rättviseskäl kompensera rederinäringen ger upphov till en ny orättvisa som nu bl.a. drabbar svenska skattebetalare.

6 Sjöfartspolitikens samhälls-ekonomiska kostnader

6.1 Inledning

Utgångspunkten för varje samhällsekonomisk bedömning är ett beslutsproblem, dvs. ett val mellan minst två handlingsalternativ. Jag har här valt att basera bedömningen av den förda politikens samhällsekonomiska kostnader på två olika problem. Det första problemet avser bedömningen av kostnaderna för stödet till den svenska rederinäringen. Det avser därför ett val mellan att ge stöd eller inte ge stöd till fartyg under svenskt flagg. Förhållanden som är lika mellan två kalkylalternativ behöver som regel inte tas med. Det innebär t.ex. att Sjöfartsverkets kostnader och intäkter för farleder o.s.v. är helt irrelevanta i båda fallen. Den andra problemet gäller den otillräckliga internaliseringen av de externa effekterna av sjöfarten till och från Sverige. För att genomföra en sådan analys behöver man formulera olika alternativ för hur sådana system kan utföras. Detta har gjorts av Kommunikationskommittén (SOU 1997:35, s. 202-213) och upprepas därför inte här. I stället kommer jag endast att beräkna den samhällsekonomiska miljökostnaden av de luftutsläpp som uppstår genom sjöfarten till och från Sverige.

Principerna för samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning är väl etablerade.¹³ I Sverige är metodiken utvecklad särskilt väl för tillämpningar inom transportsektorn. Statens Institut för Kommu-

¹³ En bra läroboksintröduktion ges i Brent (1996). Även en norsk offentlig utredning (NOU1997:27) som ger anvisningar för tillämpning på norska förvaltningsekonomiska problem kan rekommenderas.

nikationsanalys (SIKA) har ett särskilt ansvar för att detta. Beräkningsmetoden revideras vart fjärde år med hänsyn till ny empirisk kunskap. Genom detta förfaringssätt etableras en gemensam standard av god kvalitet som innebär att man undviker risken att enskilda parametervärden anpassas från fall till fall för att gynna särskilda syften. Analysen här kommer därför att följa de av SIKA nyligen reviderade riktlinjerna.

6.2 Samhällsekonomiska kostnader för rederistödet

Den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen grundas inte på finansiella betalningar utan på de realekonomiska intäkter och kostnader som uppstår i de olika kalkylalternativen. Enligt en viktig princip skall värdet av inhemsk konsumtion av en vara som ett litet land importerar på världsmarknaden värderas till världsmarknadspriset, oberoende av det inhemska priset (se i not 13 nämnda referenser). Detta innebär att analysen av stödet till den svenska sjöfartsnäringen kan grundas på merkostnaden för att hålla fartyg under svenskt flagg, jämfört med att inte göra det.

En rimlig utgångspunkt för kalkylerna är att stödreglerna kommer att avpassas så att det på marginalen blir ungefär likvärdigt att hålla ett svenskt fartyg under svensk eller utländsk flagg. Exakt vilka regler som ger sådan jämvikt är svårt att säga eftersom det är många faktorer, inte bara de rent ekonomiska förhållandena, som påverkar detta. Det tycks emellertid som om de förändringar som genomfördes under år 1998 för handelsflottans del har inneburit en sådan situation. Sjöfartsverkets förslag för färjetrafiken syftar till att uppnå samma situation även för denna del av sjöfarten

Som redovisades i not 2 tycks de förändringar som genomfördes under 1998 ha vänt den ekonomiska balansen i handelsflottan från utflaggning till inflaggning.

- Delvis åstadkoms detta genom de s.k. TAP-avtalen. Dessa avtal har jag antagit ej vara förenade med någon svensk samhällsekonomisk kostnad; det kan betraktas som import av den be-

rörda personalens tjänster. Visserligen torde dessa avtal leda till en utträngning av arbetskraft som kräver en svensk netto-lönenivå. Om dessa utträngda blir arbetslösa uppstår en kostnad i form av ett produktionsbortfall. Om de å andra sidan i stället går i land och får ett osubventionerat arbete uppkommer en samhällsekonomisk intäkt.

- Delvis åstadkoms detta genom skattebefrielse och stöd till sociala avgifter. Den svenska samhällsekonomiska kostnaden för detta består av två delar. Den första är mellanskillnaden mellan den svenska bruttoinkomst som genereras med och utan stöd. Den andra är de realekonomiska kostnader som uppstår i samband med finansiering och administration av stödet.

Det är nödvändigt att utföra analysen av stödet till svenskflaggade fartyg på kort och lång sikt. Skillnaderna mellan tidssiktorna gäller arbetskraftens alternativ. I ett extremalternativ för den korta sikten kan man anta att samtliga svenskanställda vid ett slopande av bemanningsstödet skulle övergå till utländsk anställning. I detta fall har ingen som alternativ att "gå i land" och betala svensk inkomstskatt. I ett motsatta fallet kan man tänka sig att ett avskaffande av stödet inklusive andra åtgärder, i första hand kraftig neddragning av utbildningar med inriktning på sjöutbildning, innebär att inga svenska ungdomar kommer att välja sjöyrken. I så fall skulle på lång sikt alternativet för samtliga vara att göra ett annat yrkesval som leder till skattebetalningar i Sverige. Givetvis kan inget av dessa extrema alternativ förväntas inträffa, men de ger ett intervall för beräkningarna av den samhällsekonomiska kostnaden. Jag förutsätter i samtliga beräkningar att de ombordanställdas nettolön ej påverkas av rederistödet.

En andra faktor som är osäker är hur många personer som berörs av stödet. Jag har här utgått från det antal personer som enligt den bäckströmska utredningen berörs av rederistödet till handelsflottan. Skulle t.ex. stödet utvidgas till att omfatta även färjetrafiken ökar givetvis kostnaderna. Om å andra sidan svenskanställda successivt trängs ut av TAP-avtalsanställda och "går i land" minskar kostnaderna.

Alternativ 1. Kort sikt, alla berörda personer skulle vid slopat rederistödet betala skatt i annat land. Den svenska samhällsekonomiska kostnaden utgörs i detta fall av värdet av de socialförsäk-

ringsförmåner som de rederianställda får, samt snedvridningskostnaden för att finansiera detta. En komplikation som man måste ta hänsyn till är att berörda personer som svenska medborgare kommer att kunna göra anspråk på delar av det svenska socialförsäkringssystemet även om de skattar utomlands. Det nuvarande stödet täcker dock bara cirka 70 % av socialförsäkringsavgifterna. Jag antar att mellanskillnaden mellan förmånernas värde vid de två beskattningalternativen motsvaras av denna andel av socialförsäkringsavgifterna. Enligt SOU 1997:71, bilaga 2 kan kostnaden för detta (vid nivån 200 "årsfartyg") uppskattas till två gånger 148 Mkr, dvs. totalt 296 Mkr. Till detta kommer de snedvridande effekterna av skattefinansieringen som enligt SIKAs principer bör belasta kalkylen med 30 % av detta. Den totala årliga kostnaden är därför 385 Mkr.

Alternativ 2. Lång sikt, stödet leder till nyrekrytering av svensk arbetskraft. Med tidigare givna förutsättningar skall till produktionsbortfallet läggas en komponent som motsvarar inkomstskatten vid alternativ anställning, det vill säga de intäkter som samhället går miste om.¹⁴ Jag antar att skattekvoten är 35 % av lönen (kommunalskatten 32 % och därtill en viss genomsnittlig statlig skatt, här således antagen till 3 %). Detta implicerar med utgångspunkt från ovanstående belopp en total subvention per person på 150 000 kronor per år (58 000 + 92 000). Genom skattekomponenten tillkommer därför en årlig kostnad på 469 Mkr. Denna del är "självfinansierad" och skall inte belastas med finansieringskostnad. Den totala årliga kostnaden är därför 854 Mkr.

Till detta skall läggas även andra kostnader. En post som kan negligeras i detta sammanhang är kostnaderna för administration av stödet. En annan post är kostnaderna för utbildning av sjöbefäl och annat sjöfolk, i den utsträckning dessa "lockar" unga svenskar till anställning i yrken med låg bruttolönebetalningsförmåga. Denna kostnad torde uppgå till några tiotals miljoner kronor per år. Även den är, som framgår nedan, av begränsad betydelse i förhållande till den effekt som uppstår genom skattebortfall.

¹⁴ De faktiska skattebetalningarna är således irrelevanta, frågan i detta kalkylfall är vad dessa personer skulle ha betalat "på land".

Viktigare är att de personer det handlar om skulle ha genomgått någon annan högre utbildning även om de valt en annan yrkesbana. Den samhällsekonomiska kostnaden består därför huvudsakligen av differensen mellan bruttolön mellan sjöyrket och alternativa, sverige-beskattade, yrken. Dessa beräkningar kan därför avrundas så att den samhällsekonomiska kostnaden för det nu införda bemanningsstödet till handelsflottan kan anges till mellan 0,4 och 0,9 Mdkr per år.

Nuvärdet av skattebortfallet, inklusive sociala avgifter, på 150 000 kronor per år motsvarar 3 Mkr för en ung person som kommer att arbeta i 40 år (4 % ränta). Summerat för samtliga personer som beräknas få del av bemanningsstödet till handelsflottan blir detta nuvärde 15 Mdkr, inklusive finansieringskostnad 17 Mdkr. En bedömning av kostnaderna på så lång sikt är dock svår att göra, så dessa värden skall bara ses som en antydning om storleksordning.

6.3 Sjöfartens samhällsekonomiska miljökostnader

I detta avsnitt skall jag med utgångspunkt från Sjöfartsverkets senaste miljörapport (maj 1999) och de nya s.k. ASEK-värden som fastställts av SIKa och trafikverken beräkna kostnaderna för de luftutsläpp som uppstår genom sjöfarten till och från Sverige. Avsikten är att ge vissa utgångspunkter för en bedömning av problemet med bristande internalisering av sjöfartens kostnader som kommer att diskuteras i nästa kapitel. Resultatet redovisas i tabell 6.1.

Tabell 6.1. Sjöfartens emission till luft 1998 samt den samhällsekonomiska kostnaden med de nya (maj 1999) ASEK-värdena för globala och regionala effekter (dvs. exklusive lokala effekter).

| Utsläpp | Ton | Samhällsekonomisk kostnad, Mkr |
|---------------|-----------|--------------------------------|
| Koldioxid | 3 300 000 | 3 465 |
| Kväveoxider | 54 200 | 3 252 |
| Svavel | 8 400 | 168 |
| Kolväten | 14 400 | 432 |
| Partiklar | 2 000 | |
| Totalt | | 7 317 |

Av tabell 6.1 framgår att sjöfarten ger upphov höga samhällsekonomiska miljökostnader. Miljöskadestnaderna för globala och regionala effekter kan med de värden som tillämpas för landtrafiken värderas till över 7 Mdkr. Därtill tillkommer vissa lokala effekter, där särskilt sot (partiklar) numera åsätts högt pris sedan allvarliga hälsoeffekter har blivit belagda i två stora studier. Möjligen med undantag för färjetrafiken torde dock befolkningens exponering för sådana utsläpp vara mindre än vad som gäller för landtransporter.

Storleken av dessa miljökostnader har betydelse vid analys av hur en internalisering av dessa bör göras. En internalisering av externa kostnader har två typer av effekter. Den ena är påverkan på teknikval (substitution) i produktionen av den vara eller tjänst som utförs med hjälp av en "smutsig" input. Denna effekt kan i princip återkommas med en miljöavgift, en subvention eller någon mellan-form mellan dessa. En sådan mellanform är en intäktsneutral differentiering av det slag som införts genom differentiering av farleds-avgifter och hamnavgifter. Den andra effekten är påverkan på konsumtionen av den vara eller tjänst som produceras med "smutsig" input, dvs. här företags och hushålls val mellan sjöfart och andra transportslag. Denna andra effekt kan bara åstadkommas med en miljöavgift som höjer tjänstens/varans totala kostnad.¹⁵ Av detta skäl är en miljöavgift ur

¹⁵ Eller med andra styrmedel som har motsvarande effekt, t.ex. överlåtbara utsläppskvoter.

samhällsekonomisk synpunkt att föredra framför en intäktsneutral differentiering.

Med denna utgångspunkt kan konstateras att graden av otillräcklig internalisering av sjöfartens miljökostnader är stor. Sjöfarten betalar ju inga miljöavgifter, men en differentiering görs numera av avgifterna för farleds- och hamnkostnader med hänsyn till fartygens miljöstandard. Ovanstående totalkostnad på 7,3 Mdkr kan jämföras med Sjöfartsverkets intäkter år 1998 av farleds- och lotsavgifter som totalt uppgick till 1,04 Mdkr. Avvikelsen från principen om internalisering av transportslagens marginalkostnad är således betydande, och därmed finns en stor risk för snedvridning av konkurrensförhållandet mellan olika transportmedel. Denna fråga skall jag diskutera närmare i nästa kapitel.

7 Är territorialprincipen en utväg?

Den begränsade internalisering av vissa av sjöfartens externa kostnader som åstadkoms genom differentiering av farledsavgifter och hamnavgifter är exempel på tillämpning av vad som ibland kallas territorialprincipen inom beskattning. Denna beskattning är således inte knuten till var en person eller ett företag är "skatte-skriven" utan träffar alla som bedriver verksamhet i ett visst område. Denna skiljer sig därigenom från den dominerande residens-principen, där det är en fysisk persons folkbokföringsort eller ett företags juridiska säte som är utgångspunkt för var beskattning sker. Även om residensprincipen är den dominerande för beskattning så är å andra sidan territorialprincipen den typiska för marknadspriser och offentliga avgifter. En svensk turist som kör på en privat motorväg i Italien får betala en vägavgift där, och detta är knappast något som upplevs som konstigt. De s.k. Pigou-skatter som används för att internalisera externa effekter som t.ex. miljöeffekter är emellertid egentligen en form av avgift och inte en skatt. De är ersättning för faktiska kostnader som uppstår vid en viss användning, t.ex. i form av miljöskador eller ökat vägunderhålls-behov.

Skatter kan i allmänhet förväntas bidra till en samhällsekonomisk ineffektiv resursanvändning genom de oundvikliga snedvridningar som de för in i olika prisrelationer. Men skatter kan omvänt i vissa fall även utnyttjas för att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Ett sådant fall är när en viss verksamhet medför negativa externa effekter, dvs. när en parts agerande påverkar andra på ett negativt sätt utan att någon ekonomisk transaktion utförs. Sådana negativa externa effekter är som bekant mycket utbredda inom just transportsektorn. Transporterna, med vilket transportslag de än utförs, för med sig intrång, buller, olyckor med både person-

skador och materiella skador, luftföroreningar, vattenföroreningar m.m. Som tidigare nämnts är en bieffekt av skattekonkurrensen inom sjöfarten att möjligheterna att använda skatterna som medel för att internalisera sådana externaliteter begränsas.

Detta problem är inte begränsat till sjöfarten. Ett viktigt inslag i den transportpolitik som utvecklats för den europeiska inre marknaden är rätt till cabotage. Denna gäller i dag inom bl.a. luftfart, sjöfart och lastbilstrafik. Cabotage innebär att ett flygbolag, rederi eller en speditör med säte i ett land kan åta sig transportuppdrag i inrikestrafik i ett annat land. Ur effektivitetssynpunkt är det klokt att tillåta cabotage på en kontinent med många gränser. Såväl ur företagsekonomisk och miljömässig synpunkt är det angeläget att transportfordonen har ett högt lastutnyttjande, dvs. inte går tomma eller halvtomma. Om det finns väsentliga restriktioner för var man får lasta på och lasta av kan detta vara svårt att åstadkomma. Cabotagerättens baksida är emellertid att länderna blir ännu mer sårbara för skattekonkurrens som därmed inte bara kommer att träffa transporter mellan gränserna utan även inom gränserna. Av detta skäl är det viktigt att en harmonisering sker även av transportbeskattningen.

Frågan är emellertid vilken beskattning som en sådan harmonisering kommer att leda fram till. Ländernas ambitioner på t.ex. miljöområdet ställs mot deras benägenhet att genom skattekonkurrens subventionera sina egna företags export. Harmoniseringsarbetet försvåras eller leder till att ambitionerna att få en effektiv transportbeskattning som internaliserar externa effekter måste överges.

Dessa problem gäller i dag i nästan lika hög grad lastbilstrafiken som sjöfarten. De skatteskillnader som finns mellan länder leder till ”utflaggning” av lastbilsflottor. Exempelvis har skatteskillnaderna mellan Storbritannien och Frankrike lett till en viss utflaggning av brittiska lastbilar, vilket i sin tur lett till stora protester från brittiska åkare. Alla torde dock veta vilket starkt politiskt in-flytande franska lastbilsförare har, så det är inte svårt att gissa vilket land som kommer att få anpassa sin beskattning.

I Sverige konstaterade Kommunikationskommittén att den tunga lastbils- och busstrafiken i Sverige är kraftigt underbeskat-

tad. Detta beror inte enbart på dess miljöeffekter utan även i hög grad på att den tunga trafiken, enligt den s.k. fjärdepotensregeln¹⁶, leder till stora skador på vägbanorna genom deformation (vilket ökar kostnaden för att bygga nya vägar och ökar kostnaderna för drift och underhåll).

Med hänsyn till just den cabotagerätt som infördes för lastbilstrafik i Sverige från den 1 juli 1998 ansåg emellertid Kommunikationskommittén (SOU 1997:35, s. 150-151) att det inte var möjligt att höja fordonsskatterna på konkurrensutsatta svenska lastbilar. Detta skulle nämligen leda till "utflaggning" av svenska lastbilar eller svåra konkurrensförhållanden för svenska åkare. Med hänvisning till denna begränsning fann kommittén att den även bl.a. fick reducera Banverkets banavgifter för järnvägstransporter med 350 Mkr. En liknande slutsats nåddes på sjöfartsområdet:

"För att inte missgynna godstrafiken med övriga trafikslag bör man därför inte heller internalisera de externa kostnaderna inom dessa fullt ut. Inom sjöfarten kan en sådan kompensation göras genom att anpassa nivån för internalisering av koldioxidutsläppen."

Som framgick av beräkningen av sjöfartens miljökostnader för luftutsläpp i föregående kapitel är kostnaderna för sjöfartens koldioxidutsläpp höga. Om en "anpassning" av nivån sker genom att kostnaderna för koldioxidutsläppen inte alls beaktas så är detta inte någon liten anpassning. Internaliseringen åstadkoms ju genom differentiering under krav på oförändrade avgiftsinkomster. Med de värden för koldioxid som användes i föregående kapitel så räcker det med att en tredjedel av dessa skulle internaliseras genom farledsavgifter för att dessa farledsavgifterna i det närmaste helt och hållet behöver utformas som en implicit koldioxidbeskattning. An-norlunda uttryckt skulle ett "koldioxidtillägg" på farledsavgifterna innebära att dessa fyrdubblas.

¹⁶ Enligt vilken deformationen ökar med kvadraten på kvadraten av fordonets axelvikt.

Eftersom det ofta är lättare att ”flagga ut” än att flytta verksamheten som sådan ger beskattning enligt territorialprincipen i princip en utväg ur skattekonkurrensens dilemma. Det är emellertid inte självklart att denna utväg verkligen existerar. Detta är tydligt i fråga om hamnavgifterna på kontinenten, där ju trafiken lätt kan styras om från en hamn i ett land till en annan.

Som Kommunikationskommittén konstaterar ligger en annan begränsning för miljödifferenterade hamn- och farledsavgifter i den otillräckliga internaliseringen inom framför allt lastbilstrafiken. Detta understryker att transportbeskattningen inte kan utformas transportslag för transportslag.¹⁷

Territorialprincipen kan emellertid även tillämpas för den tunga lastbilstrafiken. En sådan beskattning har i själva verket tillämpats i Sverige under lång tid, i form av den s.k. kilometerskatten. Detta var en utmärkt skatt med flera tilltalande egenskaper. Trots att den avskaffades som ett led i EU-anpassningen har EU-kommissionen i en grönbok följt av en vitbok uttalat sig mycket positivt om den tidigare svenska kilometerskatten (Europeiska kommissionen 1996). I en analys av vägtrafikbeskattningen av de transport-ekonomiska forskarna Lindberg och Nilsson (1998) argumenteras för att ett återinförande av kilometerskatten är essentiellt för att denna beskattning skall kunna utformas på ett samhällsekonomiskt ändamålsenligt sätt.

En kilometerskatt innebär att man läser av hur mycket varje enskilt fordon används. Denna information levereras till skattemyndigheten, och fordonsägaren erlägger avgift i förhållande till antal körda kilometer. Eftersom myndigheten har full kunskap om varje fordons egenskaper, fram för allt med avseende på axlar och tillåtna max-laster, är det dessutom möjligt att differentiera skatteunderlaget. Därmed är det möjligt att låta ett fordon som lastar mycket per axel betala mer än ett fordon som lastar mindre, vilket är en mycket önskvärd egenskap med hänsyn till den ovan nämnda fjär-depotensregeln. Kilometerskatten blir på så sätt ett idealiskt

¹⁷ Detta är en av de begränsningar som har hämmat Trafikbeskattningsutredningen (SOU 1999:62) som visade sig inom sina ramar varken kunna tillföra särskilt mycket av analys eller förslag.

instrument för att hantera slitagekostnader. Det är också möjligt att vissa fordonsrelaterade luftföroreningar kan hanteras inom ramen för en fordonskatt. Eftersom externa kostnader från persontrafik och lätt lastbilstrafik i stället kan hanteras via drivmedelsskatten behöver en kilometerskatt bara utformas för en del av fordonsparken. Detta underlättar administrationen av informationsinsamling jämfört med det system som tidigare var i kraft.

En annan möjlighet är det s.k. eurovinjettsystemet. Detta infördes ursprungligen i Tyskland som ett sätt att beskatta tung transittrafik som använder Autobahn för genomfart. Det har senare kommit att införas även i Belgien, Danmark, Luxemburg och Nederländerna. Från och med 1998 är även Sverige anslutet till detta system. Vinjettsystemet innebär också en tillämpning av territorialprincipen. Den är lättare att administrera än en kilometerskatt – vad som krävs är en etikett på vindrutan – men är i övrigt underlägsen en sådan skatt eftersom de externa effekterna till stor del beror av trafikarbetets omfattning. Tyskland och Nederländerna har dock förutom årsvinjetter även infört vinjetter för månad, vecka eller dag vilket medger en viss differentiering med avseende på körtid. Detta gäller även i Sverige, men bara för utländska åkare och för några större vägar. För svenska åkares trafik i Sverige innebär den svenska anslutningen ingenting eftersom årsavgiften kompenseras med en motsvarande skattereduktion.

Den legala förutsättningen för vinjettsystemet var ett EU-direktiv som antogs 1993 (Directive 93/89/EEC). I förslaget från kommissionen introducerades för första gången territorialprincipen för fordonsbeskattning. År 1996 utarbetade EU-kommissionen ett nytt förslag (5 juli 1996) som innebär att denna princip kan användas för miljödifferiering på vägsträckor och antal axlar. Förslaget är ännu inte antaget av Ministerrådet, bl.a. pågår förhandlingar med Schweiz.

Sammanfattningsvis har jag konstaterat att internalisering av externa effekter kan göras med skatter/avgifter enligt territorialprincipen även när beskattning enligt residensprincipen blivit svår att genomföra p.g.a. skattekonkurrens. Den svenska differentieringen av farleds- och hamnavgifter är ett viktigt exempel på detta

som förhoppningsvis kan tjäna som föredöme även för andra länder. Enligt Sjöfartsverkets miljörapport har denna differentiering redan lett till att 1 100 fartyg vid slutet av år 1998 anmält att de använder lågsavlig olja. 22 fartyg har installerat katalytisk avgasrening (vilket bl.a. minskar utsläppen av kväveoxider).

Jag har emellertid även konstaterat att denna åtgärd är otillräcklig för att internalisera sjöfartens miljökostnader, särskilt med avseende på koldioxidutsläppen. Om detta skall göras är det emellertid nödvändigt att samtidigt anpassa beskattningen för andra transportslag. I synnerhet krävs förändringar av beskattningen av tung lastbilstrafik. Sjöfartens miljöproblem är därför ytterligare ett argument för ett återinförande av en modifierad version av den s.k. kilometerskatten, utöver de som anförts av Nilsson och Lindberg.

8 Slutsatser

Det statliga rederistödet bör *inte* uppfattas som en del av den svenska sjöfartspolitik. Det är i första hand ett företagsstöd, dvs. en exportsubvention. Stöd av detta slag är samhällsekonomiskt kostsamma. Jag har här uppskattat årskostnaden för Sveriges del till mellan 0,4 och 0,9 miljarder kronor. Jag har vid en granskning av de argument som framläggs i de utredningar som gjorts kring rederistödet inte funnit något argument som talar för att stödet skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt.

Stöd av detta slag är inte samhällsekonomiskt lönsamma, men innebär ökade inkomster för inhemska producenter. Det faktum att andra länder infört sådant stöd är inte anledning för att införa liknande stöd även i vårt land.

Mot denna bakgrund är det min slutsats att det nuvarande stödet till rederier med lastfartyg bör avvecklas. En ytterligare slutsats är att stödet inte bör utvidgas till att omfatta färjerederierna.

Den analys som har redovisats här väcker även frågor kring den svenska yrkesutbildningen till olika sjöyrken, bl.a. sjöbefäl. Den låga bruttolöneintjäningen i sjöyrkena innebär att denna utbildning ur samhällsekonomisk synpunkt torde vara förlustbringande. Jag föreslår därför att en översyn görs av denna utbildning med syfte att i vart fall bringa ned verksamheten till en lägre nivå.

Den miljödifferentering av farledsavgifter och hamnavgifter som nyligen införts i Sverige är ett intressant exempel på hur territorialprincipen kan användas för att internalisera externa effekter i en situation med skattekonkurrens. Liknande problem finns i dag inom lastbilstrafiken och kan lösas med skatter eller avgifter som baseras på samma princip. För svensk del är ett återinförande av en modifierad kilometerskatt för tung lastbilstrafik en intressant

möjlighet. Beskattningen av olika transportslag bör ses i sin helhet. En kilometerskatt på lastbilstrafik skulle kunna göra det möjligt att internalisera sjöfartens höga miljökostnader till följd av koldioxid-utsläpp.

Abolish State Aid to Shipping ?

A Summary

This report analyses state aid to shipping companies in Sweden. The basic arguments from economic theory are provided, suggesting that state aid to an export industry is detrimental to national social welfare. A review of the discussion in various Swedish government committee reports that have been presented in previous years does not support any other conclusion. The annual cost is here estimated to range from SEK 0.4 billion (short term) to SEK 0.9 billion (long term). The report proposes that the state aid to the merchant navy should be abolished and certainly not extended to the ferry shipping industry. Also, it is proposed that the Swedish naval officer education should be further analysed for the purpose of cutting it down.

Another topic of the report is the scope for internalisation of the external costs of sea and land transport through taxes or charges based on the territorial principle. Sweden has taken a first step by implementation of environment-cost based differentiation of naval route and port charges. However, the environmental global and regional damage from air emissions by sea transports to and from Sweden, evaluated by the cost parameters used in cost-benefit assessment of land transport infrastructure investments by Swedish authorities, exceeds SEK seven billions, while Swedish naval route charges amount to slightly more than SEK one billion. A complete internalisation, though, would require simultaneous re-introduction of a modified version of the "kilometre-tax" on heavy haulage traffic. This tax is also based on the territorial principle. It was did away with as an adjustment to EU tax policies, but has later on been acknowledged in the EC green

paper on Fair and Efficient Pricing of European Transports as an ideal for internalisation of the specific social costs caused by heavy lorry traffic.

Referenser

- Andersson, A M och Ohlsson, O, 'Den svenska sjöfartsnäringens samhällsekonomiska betydelse. Opublicerad och odaterad PM. Författarna är verksamma vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet.
- Axelsson, R, Holmlund, B, Jacobsson, R, Löfgren, K-G och Puu, T, 1988, *Resursfördelningsteori*. Studentlitteratur.
- Brent, R J, 1996, *Applied Cost-Benefit Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- DeBorger, B, Mayeres, I, Proost, S and Wouters S, 1996, 'Optimal Pricing of Urban Passenger Transport'. *Journal of Transport Economics and Policy* XXX(1):31-54.
- EU-kommissionen, 1997. 'State aid for maritime transport' och 'Guidelines for aid to shipping companies of 2.8.1989 (SEC(89) 921 final).
- EU-kommissionen, 1999. 'Seventh survey on state aid in the European Union in the manufacturing and certain other sectors'. SEC (99) 148.
- Kommunikationskommittén, 1996, *Ny kurs i trafikpolitiken*. SOU 1996:26, Fritzes.
- Lindberg, G och Nilsson, J-E, 1998, 'Mot ett nytt system för vägtrafikbeskattning'. T&S Working Paper 1998:8, Högskolan Dalarna.
- Nilsson, J-E, 1992, 'Second-Best Problems in Railway Infrastructure Pricing and Investment'. *Journal of Transport Economics and Policy*, September: 245-259.
- NOU 1997:27. *Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- OECD, 1999, 'Maritime transport committee, annual report 1998'.

- Sjöfartspolitiska utredningen, 1995. *Svensk sjöfart - Näring för framtiden*. SOU 1995:112, Fritzes.
- Sjöfartsverket, 1999a. Yttrande över betänkandet (SOU 1998:129) *Svensk sjöfartsnäring - hot och möjligheter*. Skrivelse till Näringsdepartementet 1999-04-28.
- Sjöfartsverket, 1999b, 'Den svenska färjenärings konkurrens-situation'. Skrivelse till Näringsdepartementet 1999-05-03.
- Statens Institut för Kommunikationsanalys, SIKA, 1997. 'Sjöfar-tens förutsättningar i ett samhällsekonomiskt perspektiv'. Underlagsrapport nr 2 till Kommunikationskommittén.
- Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation, 1997. *Den svenskflaggade handelsflottans konkurrenskraft*. Betänkande 1, SOU 1997:171, Fritzes.
- Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation, 1998a. *Konsekvenser av att taxfree-försäljningen avvecklas inom EU*. Betänkande 2, SOU 1998:49, Fritzes.
- Utredningen om sjöfartens struktur- och kapitalsituation, 1997. *Svensk sjöfartsnäring, hot och möjligheter*. Slutbetänkande, SOU 1998:129, Fritzes.

Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet
(Ds Fi 1987:10)

Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik
(Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning
(Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning
(Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna
Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna?
(Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar
(Ds 1991:50)

Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen
(Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken
(Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning
(Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt
(Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi
(Ds 1992:111)

Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)

Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)

Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)

Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays
(Ds 1993:51)

Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960 - 1992
(Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

- Skolans kostnader, effektivitet och resultat** – En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 - 1992. Bilagor
 (Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation
 (Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder
 (Ds 1994:133)
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell
 (Ds 1994:135)
En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning
 (Ds 1994:138)

1995

- Försvarets kostnader och produktivitet** (Ds 1995:10)
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen
 och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten
 inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB
 (Ds 1995:31)
Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat
 Europa (Ds 1995:74)

1996

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?** –
 En principdiskussion (Ds 1996:8)
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
 (Ds 1996:18)
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
**Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera
 kreditmarknaden 1985** (Ds 1996:37)
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

- Jordbruksstödet** – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)
Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium
(Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst?
(Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess
(Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass
(Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)