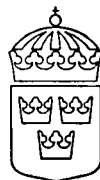


Regeringens proposition

1987/88: 129

om vissa sjöfartspolitiska åtgärder



Prop.
1987/88: 129

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 3 mars 1988 för den åtgärd och det ändamål som framgår av fördragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sven Hulterström

Propositionens huvudsakliga innehåll

Efter framställning från riksdagen lägger regeringen i denna proposition fram förslag till sjöfartspolitiska åtgärder. Regeringen föreslår att ett särskilt statsbidrag införs till svenska rederier för att sänka redarnas bemanningskostnader. För budgetåret 1988/89 utgår bidraget med 38 000 kr. per helårsanställd sjöman sysselsatt på svenskt handelsfartyg i fjärrfart. Kostnaden för staten beräknas till 300 milj. kr. för budgetåret 1988/89. Regeringen kommer senare i en särskild proposition att föreslå befrielse från sjömansskatt för tjänstgöring på svenska handelsfartyg i fjärrfart.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 1988.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdsen, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén.

Föredragande: statsrådet Hulterström

Proposition om vissa sjöfartspolitiska åtgärder

1 Inledning

Trafikutskottet uttalade i sitt betänkande 1987/88:8 om behovet av sjöfartspolitiska åtgärder sammanfattningsvis bl. a. följande.

Mot bakgrund av den svenska handelsflottans snabba minskning på senare år och dess betydelse särskilt från beredskapssynpunkt föreslår utskottet i betänkandet att riksdagen ger regeringen till känna att det är nödvändigt att skyndsamt vidta långsiktiga åtgärder i syfte att bibehålla en svenskflaggad handelsflotta av rimlig omfattning. Regeringen bör därför enligt utskottet senast den 10 mars 1988 förelägga riksdagen förslag om sådana åtgärder.

I sammanhanget noterar utskottet att regeringen sagt sig vara beredd att föreslå skattefrihet för anställda för inkomst på svenska fartyg i fjärrfart.

Som exempel på ytterligare åtgärder anger utskottet insatser via statsbudgeten samt användning av investeringsfonderna för att underlätta investeringar i fartyg.

Riksdagen beslöt (rskr. 107) att bifalla utskottets hemställan att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om behovet av sjöfartspolitiska åtgärder.

2 Sjöfartsnäringens utveckling och förutsättningar

2.1 Den svenska handelsflottans utveckling m. m.

Den svenska sjöfartens utveckling följer sedan år 1975 en i stort sett obruten nedåtgående trend. Den svenska handelsflottan, med undantag av färjetrafiken och viss trafik med specialfartyg, har minskat kraftigt under tioårsperioden. Antalet svenskflaggade fartyg har minskat med drygt en tredjedel. antalet sysselsatta har i stort sett halverats och det svenska tonnaget har minskat till en femtedel av 1975 års nivå. År 1975 bestod den svenska handelsflottan av ca 630 fartyg om totalt ca 13,0 milj. ton dödvikt med ca 24 000 ombordanställda. Vid mitten av år 1987 fanns 424 fartyg om ca 2,6 milj. ton dödvikt, som sysselsatte mellan 12 000 och 13 000 personer.

Något mindre än hälften av fartygen opererar i närsjöfart och sysselsätter ca 4 000 personer.

Samtidigt som den svensklagade handelsflottan minskat kraftigt i omfattning har svenska rederier i ökad utsträckning engagerat sig i ägande och drift av fartyg under utländsk flagg. Den svenskägda utlandsflaggade flottan är tonnagemässigt uppskattningsvis dubbelt så stor som den svensklagade. Den samlade dödvikten uppgår till ca 4,5 milj. ton fördelad på ca 115 fartyg. Drygt ett tredtiotal av dessa fartyg drivs för närvarande med svensk besättning under det s. k. internationaliseringsavtalet med totalt ca 1 200 personer sysselsatta. Dessutom hyr svenska redare in ett stort antal fartyg från utlandet. Sammanlagt kan det tonnage som svenska redare disponerar uppskattas till ca 700 fartyg med en dödvikt om drygt 8 milj. ton.

Sveriges andel av världshandelsflottan har under de senaste tio åren minskat från 2 % till 0,5 %. Om den utlandsflaggade svenskägda flottan medräknas utgör andelen drygt 1 %. OECD-ländernas andel har under samma tid minskat från 60 % till 40 %. Samtidigt har u-ländernas andel mer än fördubblats från 8,5 % till 20 %.

Minskningen av den svenska handelsflottan förklaras framför allt av den strukturella omvandling som skett under den senaste tioårsperioden inom den internationella sjöfarten. Protektionism och överkapacitet på fartygsmarknaden ingår som element i denna omvandling. En mer avgörande förklaring till den svenska handelsflottans negativa utveckling är emellertid svårigheterna att under nuvarande förutsättningar driva en lönsam rederinäring med svensk besättning. Bemanningskostnaderna blir för höga. Med den utveckling som äger rum inom den internationella sjöfarten med ett ökat utbud av tonnage under bekvämlighetsflagg och lågkostnadsflagg får de höga bemanningskostnaderna en avgörande betydelse för den svenska handelsflottans konkurrenskraft.

Länder som möjliggör att fartyg kan drivas med låga kostnader dominerar alltmer den internationella sjöfarten. Under sådana flaggor förekommer, som jag framhöll i den trafikpolitiska propositionen, ingen eller låg företagsskatt och inkomstskatt på sjöinkomster. Vidare finns exempel på att anställda inte erbjuds några sociala förmåner som pension, sjukersättning eller semester. Det förekommer även stora variationer i fråga om anställningstrygghet och arbetstidsreglering. De traditionella sjöfartsnationerna har med olika medel försökt få ner kostnaderna för sina handelsflottor. Ett medel som blivit allt vanligare är att man godtar anställning av lågkostnadsbesättningar på sina fartyg.

Det norska internationella fartygsregistret som inrättades förra året ger norska redare möjlighet att anställa utländsk personal till låga kostnader. Den danska regeringen har nyligen lagt fram ett lagförslag om ett danskt internationellt fartygsregister.

I Sverige har statsmakterna vidtagit en rad åtgärder för att stödja svensk sjöfartsnäring. Insatserna har varit av både generell och selektiv karaktär. De har t. ex. gällt värde- och kreditgarantier och bidrag till sjömännens fria hemresor. Mellan åren 1982 och 1985 utgick rederistöd baserat på inbetald sjömansskatt.

I oktober 1983 slöt Sveriges Redareförening och berörda fackliga organisationer ett avtal om överföring av fartyg till utländsk flagg. Detta s. k. internationaliseringsavtal reglerar också anställningsvillkor för anställda i svenska rederier för tjänstgöring på fartyg som med bibehållet svenskt ägar- och/eller driftsinflytande överförs till utländsk flagg. Avtalet förutsatte för sin tillämpning vissa ändringar i skattelagstiftningen. Med anledning av förslag i prop. 1984/85:175 godkände riksdagen (SkU 59, rskr. 351) att anställda ombord på utländska fartyg undantas från skatt i Sverige om fartyget går i oceanfart och anställningen och vistelsen utomlands varat minst sex månader. Riksdagen beslöt (SkU 1987/88:18) att förlänga skattebefrielsen t. o. m. 1989 års taxering. Som förutsättning för skattebefrielse gäller att den anställdes arbetsgivare är en fysisk person bosatt i Sverige eller en där hemmahörande juridisk person. Genom ett särskilt avtal har dessutom den anställdes sociala skydd reglerats. För redaren har detta inneburit att kostnaden för det sociala skyddet reducerats med ca hälften samtidigt som den anställda enligt parternas uppfattning fått i princip oförändrat socialt skydd.

2.2 Konkurrensvillkoren för svensk sjöfart

Bemanningskostnaden utgör totalt sett en mindre andel av totalkostnaden för att driva ett fartyg. För nya, stora fartyg utgör bemanningskostnaden endast ca 10 % av totalkostnaden. Men det är framför allt variationerna i denna del som är utslagsgivande i konkurrensen. Övriga kostnader är i princip lika för fartyg under alla flaggor, i vissa fall med undantag för en del av kapitalkostnaderna.

Variationerna i bemanningskostnaden beror bl. a. på olikheter i skatte- och avgiftssystemen länderna emellan. Dessa variationer framgår klart av följande sammanställning som redovisats i Tjänstemännens Centralorganisations skrift *Framtid för svensk sjöfart* från april 1987.

Kostnad för att driva ett fartyg med 24-mans besättning:	
– Svensk flagg och svensk besättning	10,5 milj. kr.
– Bekvämlighetsflagg och svensk bemanning med internationaliseringsavtal	7,2 milj. kr.
– Bekvämlighetsflagg och avtal enligt Internationella Transportfederationens (ITF) standard	6 milj. kr.
– Bekvämlighetsflagg med engelskt befäl och asiatiskt manskap	3–4 milj. kr.
– Bekvämlighetsflagg med indiskt befäl och asiatiskt manskap	1–3 milj. kr.

Därutöver framhålls i TCO:s skrift att det finns icke ITF-godkända kombinationer för flagg och besättningar med ytterligare lägre bemanningskostnader. Av bekvämlighetsflottans totalt ca 8 000 fartyg har enbart ca 20 % slutit avtal som godkänts av ITF.

Huvuddelen av Sveriges viktigaste konkurrentländer har bemannings-

kostnader som ligger mellan 4 milj. kr. och 7 milj. kr. för nämnda schablonfartyg. Genom internationaliseringsavtalet kan svenska redare med utlandsflagg komma ner till en kostnad på mellan 6 milj. kr. och 7 milj. kr. Konkurrensförutsättningarna inom Norden har emellertid förändrats i och med att Norge inrättat ett internationellt fartygsregister. Fartyg registrerade i detta register kan drivas med mycket låga kostnader, helt i nivå med den bekvämlighetsflaggade flottan.

För att den svenska handelsflottan skall bli helt igenom konkurrenskraftig krävs således betydande kostnadssänkningar.

För att jämställa kostnadsläget för svenskflaggade fartyg med svenska fartyg under internationaliseringsavtal måste bemanningskostnaderna sänkas med upp till 40 % i jämförelse med dagsläget. För att kunna konkurrera med fartyg i det norska internationella registret krävs en reducering med ca 55 % och för att bli jämställd med de verkliga lågkostnadsflaggorna skulle det krävas kostnadssänkningar med närmare 80 %.

Sjöarbetsmarknadens parter har fört fram vissa förslag till åtgärder för att sänka bemannings- och kapitalkostnaderna för fartyg under svensk flagg. Dessa förslag finns redovisade i den trafikpolitiska propositionen (prop. 1987/88:50). Sveriges Redareförening har därefter i en skrivelse till regeringen i januari 1988 redovisat förslag till sjöfartspolitiska åtgärder. I skrivelsen hänvisar redareföreningen till en intensiv sjöfartspolitisk aktivitet inom bl. a. OECD-länderna. Den svenska sjöfartspolitiken måste enligt föreningen anpassas till den internationella utvecklingen. Som komplement till tidigare förslag föreslår föreningen att ett svenskt internationellt register inrättas eller att bemanningskostnaderna på annat sätt reduceras. Med förslaget om ett internationellt register följer att utländska besättningar kan anställas på fartyg på grundval av kollektivavtal som tecknas med de fackliga organisationerna i sjöfolkets hemländer, s. k. lokala avtal.

3 Förslag till sjöfartspolitiska åtgärder

Mitt förslag: Ett särskilt statsbidrag införs till svenska rederier för att sänka redarnas bemanningskostnader. För budgetåret 1988/89 utgår bidraget med 38 000 kr. per helårsanställd sjöman sysselsatt på svenskt handelsfartyg i fjärrfart. Bidraget utbetalas årligen i efterskott efter ansökan. År 1988 utgör första kvalifikationsår.

Mitt förslag kommer senare att kompletteras med förslag från chefen för finansdepartementet om befrielse från sjömansskatt för tjänstgöring ombord på svenska handelsfartyg i fjärrfart.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har beställt förslag till sjöfartspolitiska åtgärder som innefattar skattefrihet för anställda för inkomst på svenska fartyg i fjärrfart och statliga subventioner för att sänka redarens sociala kostnader. Utskottet framhåller i sammanhanget näringens betydelse från beredskapssynpunkt och dess bidrag till att stärka Sveriges bytesbalans.

Utskottet pekar vidare på att sysselsättningsaspekterna inte endast berör de ombordanställda utan också andra sjöfartsanknutna verksamheter.

Det grundläggande problemet för svensk sjöfart är de betydande merkostnader som följer av att driva olika fartyg under svensk flagg.

Som tidigare nämnts är skillnaderna mellan kapitalkostnaderna för fartyg under olika flagg inte lika omfattande som skillnaderna avseende bemanningskostnaderna. Jag har mot den bakgrunden efter samråd med chefen för finansdepartementet inte funnit tillräckliga skäl att föreslå åtgärder för att sänka redarnas kapitalkostnader.

Minskningen av den svenska handelsflottan har otvetydigt sin främsta grund i de internationellt sett höga svenska bemanningskostnaderna. Statliga åtgärder bör därför inriktas på detta förhållande. Skillnaden i bemanningskostnad varierar naturligtvis mellan olika fartygstyper och även mellan identiska fartyg beroende på bemanningens storlek och sammansättning samt nationalitet. Vid min redovisning i den trafikpolitiska propositionen pekade jag på att huvudkonkurrenterna kan operera fartyg på nivå 4-7 milj. kr. jämfört med kostnader för svensk besättning på mellan 10 och 11 milj. kr. Redareföreningen anger t. ex. i sin skrivelse att ett tankfartyg på 50 000 - 100 000 ton dödvikt med 21 mans besättning kostar ca 10,4 milj. kr. under svensk flagg och 3,1 milj. kr. under norsk internationell flagg med indisk eller filippinsk besättning. Med norskt befäl och i övrigt indisk eller filippinsk besättning uppgår årskostnaden till ca 5,6 milj. kr.

Om samma fartyg seglar med svensk besättning under det s. k. internationaliseringsavtalet anges årskostnaden till ca 7,1 milj. kr. Jämförelser mellan ett linjefartyg med svensk flagg och norsk internationell flagg visar på en kostnadsdifferens på nära 5 milj. kr. Genom internationaliseringsavtal kan kostnaden reduceras med upp till 40 % i jämförelse med dagsläget.

Fartyg som drivs under bekvämlighets- och lågkostnadsflagg är sedan länge ett etablerat inslag i den internationella sjöfarten. Genom introduktionen av det norska internationella registret har lågkostnadssjöfarten fått ytterligare en valmöjlighet. I tillägg till detta finns förslag om internationellt register från dansk sida. Med det redan etablerade norska registret följer rimligtvis att lågkostnadssjöfarten i högre utsträckning än tidigare kan få direkta konsekvenser också för svenska närsjöfartsintressen.

Jämförelser av bemanningskostnader för olika fartyg under olika flaggor och med olika besättningar visar med tydlighet på problemet för svensk sjöfart. Sådana jämförelser ger emellertid inte en entydig bild av problemet. Inom tank- och bulksjöfarten är t. ex. den internationella kostnadsnivån i fråga om bemanning så låg att det skulle krävas närmast orimliga stödåtgärder för att driva denna sjöfart med svensk bemanning.

Inom andra delar av sjöfarten, t. ex. inom närsjöfarten och inom linjesjöfarten, har kostnadshandikappet med svensk besättning inte ansetts vara omöjligt att överbrygga. För färjesjöfarten kan situationen för närvarande beskrivas som gynnsam. Men samtidigt drivs denna trafik i hård framfört allt nordisk konkurrens.

Även om sjöarbetsmarknadens parter har ett ansvar för att bemanningskostnaderna kan hållas på en rimlig nivå och att rationaliseringsåtgärder vidtas representerar inte detta som enskild åtgärd en lösning på den svens-

ka handelsflottans problem. Genom internationaliseringsavtalet har parterna på arbetsmarknaden kunnat reducera bemanningskostnaderna med upp till 40 %. Detta har kunnat ske genom en kombination av rationaliseringsåtgärder och att sjöinkomsten befriats från skatt samt att kostnaderna för det sociala skyddet reducerats med ca hälften. Det sociala skyddet har då reglerats genom särskilda avtal. Den kostnadssänkning som uppnåtts genom internationaliseringsavtalet har gjort det möjligt att bibehålla svensk bemanning på drygt ett trettiotal fartyg. Som jag tidigare nämnt sysselsätts ca 1 200 personer därigenom.

En förutsättning för internationaliseringsavtalet är att det endast omfattar svenskar som är anställda av svensk arbetsgivare på utländskt fartyg. Vidare är avtalet endast tillämpligt på fartyg i s. k. oceanfart.

Med denna avgränsning faller t.ex. den mest omfattande delen av svensk sjöfart, närsjöfarten, utanför internationaliseringsavtalets tillämpningsområde.

De förslag till åtgärder som presenterats i olika sammanhang har i allt väsentligt fokuserats till skattebefrielse och avgiftslättnader. TCO-förslaget som i det sammanhanget är det mest långtgående, skulle ge en kostnadsavlastning för redaren på ca 50 % av bemanningskostnaden. Som framgått av redovisade exempel krävs en reduktion med ca 55 % för att nå en kostnadsnivå i paritet med fartyg i norskt internationellt register. För att nå den kostnadsnivå som gäller för fartyg i detta register med helt utländska besättningar måste ytterligare kostnadsreduktioner göras.

Redareföreningen har för sin del sett ett svenskt internationellt register med möjligheter att tillämpa lokala avtal på fartygen som en lämplig lösning. Någon enighet har inte redovisats från sjöarbetsmarknadens parter om detta förslag. Jag kan för egen del konstatera att en sådan lösning kan sänka kostnaderna till en internationellt konkurrenskraftig nivå. För tank- och bulksjöfarten är en sådan kostnadsnivå närmast avgörande för en lönsam verksamhet. Jag är emellertid inte beredd att förorda en internationell registerlösning för svenskt vidkommande.

En kostnadsreduktion via subventioner till norsk internationell nivå dvs. en reduktion med ca 55 % skulle kosta ca 760 milj. kr. Dessa beräkningar omfattar då samtliga ombordanställda på fartyg i fjärrfart. En reduktion av bemanningskostnaderna ner till internationaliseringsavtalets nivå skulle, beräknad på motsvarande sätt, kräva en kostnadsavlastning på 550 milj. kr.

Svenska redare har valt att driva ett ökande antal fartyg med internationaliseringsavtal. Detta visar att den kostnadsnivå som därigenom uppnås anses konkurrenskraftig av näringen.

När det gäller den lämpliga nivån för kostnadsavlastning anser jag därför att de kostnadsminskningar som kan uppnås under internationaliseringsavtalet bör vara normerande. En reduktion därutöver skulle i förlängningen innebära en subventionering av sådana kostnader som helt ligger inom parternas eget ansvarsområde, nämligen löner, kostnadsersättningar och avlösningssystem.

Med hänsyn till färjesjöfartens relativt gynnsamma marknadsförutsättningar saknas anledning att innefatta denna del av sjöfarten i övervägan-

dena om sjöfartspolitiska åtgärder. Jag anser i likhet med de förslag som presenterats från bl. a. sjöarbetsmarknadens parter att reduktionen av bemanningskostnaderna enbart bör gälla svenska handelsfartyg i fjärrfart enligt definitionen i sjömansskattelagen (1958:295).

Internationaliseringsavtalets förutsättningar kan inte överföras till arbete ombord på svenska fartyg. Svårigheterna gör sig särskilt gällande i fråga om avgiftssystemet för det sociala skyddet. Att undanta en viss yrkesgrupp, bestående av personer som är bosatta i Sverige och anställda av en svensk arbetsgivare, från den lagstiftning som reglerar det sociala skyddet är inte förenligt med gällande principer. En sådan åtgärd skulle också stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Jag har i denna fråga samrått med chefen för socialdepartementet. Även riksdagen (TU 1987/88:8) har för sin del uttryckt stor tveksamhet till denna typ av åtgärd. Riksdagen har i den delen uttalat sig för att exempelvis via direkta subventioner över statsbudgeten sänka kostnaden för de sociala avgifterna.

För att åstadkomma en sådan sänkning av bemanningskostnaderna förordar jag att ett särskilt bidrag införs på 38 000 kr. per anställd som tjänstgör ombord på svenskt handelsfartyg i fjärrfart. Därigenom kan redarens totala kostnad för de lagstadgade och avtalsbundna sociala avgifterna reduceras med ca hälften. Det angivna beloppet avser en sjöman som är helårsanställd. I de fall tjänstgöringen omfattar kortare tid bör bidraget reduceras i motsvarande grad. Det bör ankomma på regeringen att besluta om närmare bestämmelser om detta samt att årligen fastställa bidragsbeloppet. Jag ser det statliga bidraget som en teknisk lösning för att åstadkomma de villkor som gäller under internationaliseringsavtalet. Jag kan i det sammanhanget konstatera att detta avtals förutsättningar inte föranlett några internationella komplikationer.

Riksdagens begäran om sjöfartspolitiska åtgärder innefattar också befrielse från sjömansskatt för inkomst vid tjänstgöring på svenskt handelsfartyg i fjärrfart. Enligt vad jag erfarit kommer chefen för finansdepartementet snare att föreslå regeringen att föreslå riksdagen att skattebefrielse genomförs för sjömän anställda ombord på svenska handelsfartyg i fjärrfart. En sådan skattebefrielse medför emellertid vissa tekniska komplikationer bl. a. på grund av att uppbörden av socialavgifter från redare är samordnad med och avhängig redovisningen av sjömansskatt. Därtill kommer att ATP-poängen för sjömän fastställs med ledning av redarnas redovisning av sjömansskatt. Det krävs därför ytterligare överväganden av teknisk natur innan ett färdigt förslag kan presenteras. Utgångspunkten i det fortsatta beredningsarbetet är att skattebefrielsen skall gälla fr. o. m. inkomståret 1989. Det aviserade förslaget om skattebefrielse förutsätter givetvis att bruttolönerna reduceras i motsvarande grad.

Det av mig förordade bidraget för att sänka redarnas bemanningskostnader och det aviserade förslaget om skattebefrielse ansluter till det som riksdagen uttalat sig för i fråga om sjöfartspolitiska åtgärder. Sammantaget innebär dessa åtgärder att redarnas bemanningskostnader kan sänkas med ca 40% jämfört med dagsläget dvs. ner till internationaliseringsavtalets nivå.

4 Kostnadsberäkning och administration

Prop. 1987/88:129

Jag beräknar medelsbehovet för det statsbidrag jag här föreslagit till 300 milj. kr. för budgetåret 1988/89. Utgifterna under budgetåret 1988/89 kommer, som jag tidigare nämnt, att avse kostnader under kalenderåret 1988. Bidraget bör administreras av nämnden för rederistöd. Det aviserade förslaget om befrielse från sjömansskatt innebär ett inkomstbortfall för staten på ca 250 milj. kr. per år. Sammantaget uppgår således kostnaden för de åtgärder som jag nu presenterat till ca 550 milj. kr.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen

dels föreslår riksdagen att

1. till Bidrag till svenska rederier för budgetåret 1988/89 anvisa ett förslagsanslag av 300 000 000 kr.,

dels bereder riksdagen tillfälle att

2. ta del av vad jag har anfört om befrielse från sjömansskatt.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

