SVENSK UTRIKESHANDEL

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen

SOU
1989:107

SVENSK UTRIKESHANDEL I KRISLÄGEN

Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen

SOU

1989:107

Ref KB
0c

128

Statens offentliga utredningar
1989:107
Utrikesdepartementet

Svensk utrikeshandel i krislägen

Betänkande av utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 Stockholm.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10465-2
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1989

Till statsrådet Anita Gradin

Genom beslut den 10 september 1987 bemyndigade regeringen statsrådet Gradin att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor om svensk utrikeshandel i krislägen och föreslå åtgärder. I uppdraget ingick också att se över gällande lagstiftning rörande varuhandel och transportväsende samt samordningen mellan departement, myndigheter och näringsliv när det gäller försörjning, transporter, ransonering och reglering.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag ambassadören Bertil Arvidson som utredare.

Till sekreterare utsågs 1987-11-27 jur. kand. MariAnne Olsson. I sekretariatet har också ingått assistenten Maj-Britt Karpnäs (1988-03-01–1989-08-31) och assistenten Karin Johansson (fr.o.m. 1989-09-11).

Till experter att biträda utredningsmannen förordnades 1988–02–05 1:e forskaren Margareta Bergström, försvarsdepartementet, kommerserådet Bo G Hall, kommerskollegium, avdelningsdirektören Erland Karlsson, statens jordbruksnämnd, byrådirektören Owe Landgren, generaltullstyrelsen, bankokommissarie Carl-Göran Lemne, riksbanken, planeringschefen Walter Sköldefors, överstyrelsen för civil beredskap, samt departementssekreterarna Åke Sundin, försvarsdepartementet, och Håkan Söderlundh, utrikesdepartementets handelsavdelning.

Åke Sundin ersattes som expert i utredningen 1988-11-21 av departementssekreteraren Thomas Tjäder, försvarsdepartementet.

Margareta Bergström entledigades som expert i utredningen 1989-01-01 och avdelningsdirektören Jan Widberg, försvarsdepartementet, förordnades som expert samma dag. Widberg entledigades 1989-04-24.

Jag får härmed överlämna betänkandet (SOU 1989:107) Svensk utrikeshandel i krislägen.

Mitt uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i december 1989

Bertil Arvidson

/MariAnne Olsson

Innehåll

Förkortningar

ABA	AB Aerotransport
BIS	Internationella regleringsbanken i Basel
BNP	Bruttonationalprodukt
BOK	Riksbankens rapporteringssystem för betalningar till och från utlandet
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CECA	Europeiska kol- och stålunionen
CFL-utredningen	Utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m.
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Control
DIS	Danskt internationellt skeppsregister
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
Ds H	Handelsdepartementets departementsserie
dwt	Dödviktston
EFTA	Europeiska Frihandelssammanslutningen
EG	Europeiska Gemenskapen
EUREKA	European Research Coordinating Agency; europeiskt samarbetsprogram på högteknologiområdet där såväl EG- som EFTA-länder m.fl. deltar
EUROS	Internationellt sjöfartsregister inom EG
FN	Förenta Nationerna
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FTA	Frihandelsavtalet med EG
Fi	Finansdepartementet
FiU	Finansutskottet
FoU	Forskning och utveckling
Fö	Försvarsdepartementet
FöU	Försvarsutskottet
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
IEA	Internationella energiorganet
IEP	Internationella energiprogrammet
IMF	Internationella valutafonden

JN	Jordbruksnämnden
KU	Konstitutionsutskottet
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIS	Norskt internationellt skeppsregister
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
Prop.	Regeringens proposition till riksdagen
RB	Riksbanken
SAS	Scandinavian Airline Systems
SCB	Statistiska centralbyrån
SIS	Svenskt internationellt skeppsregister
SITC	Standard International Trade Classification
SOU	Statens offentliga utredningar
SPK	Statens pris- och konkurrensverk
SRF	Sveriges redareförening
SWIFT	Society for World Wide Interbank Financial Telecommunications
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TDS	Tullens datasystem
TU	Trafikutskottet
UD	Utrikesdepartementet
UNCTAD	FN:s handels- och utvecklingskonferens
USD	US dollar
ÖB	Överbefälhavaren
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap (före den 1 juli 1986 överstyrelsen för ekonomiskt försvar)
rskr.	Riksdagsskrivelse

Fackordlista

ad hoc	fr latin "för detta", dvs. för detta speciella ändamål, speciell. Ex: ad hoc-kommitté, arbetsgrupp ad hoc, vilka tillsätts för ett speciellt syfte och upplöses när uppgiften fullgjorts (i motsats till permanenta kommittéer etc).
befraktare	ofta lastägaren eller den som hyr fartyget. Även yrkesbeteckning på tjänsteman hos rederi eller mäkleri, som handhar affärer på fraktmarknaden.
deposition	deposition av visst belopp, ofta viss del av varuvärdet, hos myndighet eller bank (i regel utan ränta) föreskrivs ibland som villkor för att importera eller exportera.
embargo	regeringsförbud för enskilda och företag etc. att bedriva varuhandel med ett eller flera länder. Embargo kan avse vissa bestämda varor eller totalt handelsförbud och kan utnyttjas som ett ekonomiskt (strategiskt) vapen för att nå politiska mål. Det är även en form av internationell sanktion.
export-/importavgift	en extra avgift som tas ut av varuvärdet vid tullklareringen för att begränsa import eller export.
fartygsregister	svenskt fartyg som används yrkesmässigt för befordran av gods eller passagerare skall införas i skepps- eller båtregister. Fartyg med största längd av minst tolv meter och bredd av minst fyra meter betecknas skepp. Annat fartyg kallas båt.
fartygstillstånd	det tillstånd som licensmyndigheten utfärdar då fråga är om överlåtelse av fartyg till utlandet enligt lag och förordning om tillstånd till överlåtelse av fartyg. Fartygstillstånd innefattar även tillstånd till export.

flaggdiskriminering	när nationella lagar och bestämmelser förbehåller rätten till sjötransport helt eller delvis åt den egna handelsflottan.
force majeure	oförutsebar och oundviklig händelse som befriar från skyldighet.
integration	strävande att samordna och förena näringslivet eller delar av detta i två eller flera länder.
konvertibel valuta	valuta som fritt kan växlas mot vilken annan växlingsbar valuta som helst.
licensiering	utfärdande av erforderliga tillstånd (licenser) för utförsel, införsel, transitering m.fl. transaktioner. Licensiering används även som beteckning för regler och förfarande som gäller vid tillämpning av sådana system för reglering av utrikeshandeln som kräver särskild tillståndsgivning, grundad på ansökningar som ingetts till licensmyndighet.
licensmyndighet	myndighet som enligt gällande författning handlägger ärenden om tillstånd till export och import av varor, i Sverige i regel kommerskollegium eller statens jordbruksnämnd.
MFA	multifiberavtalet, eng "multifibre arrangement" – är den populärt använda benämningen för "the Arrangement Regarding International Trade in Textiles".
multilateral	flersidig, med flera parter inblandade. Multilateralt avtal innebär att tre eller fler stater är parter i detta.
terms of trade	bytesrelation, används i samband med handelsbalansen för att belysa export- och importprisernas inbördes utveckling.
tullunion	traktat mellan stater om tullfri import och export staterna emellan och gemensamma tulltariffer utåt.
tullupplag	upplag för förvaring av oförtullade varor under kortare tid. Det får efter tillstånd av tullmyndighet inrättas av transportföretag, speditörer, särskilt organiserade godsvårdsföretag och andra.

Sammanfattning

Utrikeshandelns betydelse för vår försörjningsförmåga i olika krislägen har understrukits genom 1987 års försvarsbeslut. De hotbilder som ligger till grund för beslutet innebär bl.a. att störningar i den internationella handeln kan uppstå tidigt vid en konflikt mellan maktblocken. Sverige måste under ett sådant skede föra en aktiv handelspolitik som stöder vår strävan att vara neutrala i ett eventuellt kommande krig.

Regeringen beslutade den 10 september 1987 om direktiv till en särskild utredare för att se över vissa frågor om svensk utrikeshandel i krislägen och föreslå åtgärder. I direktiven anges ett flertal frågor som skulle behandlas under utredningen.

Betänkandets uppläggning

Utifrån de hotbilder som ligger till grund för 1987 års försvarsbeslut analyserar jag tänkbara störningar i vår utrikeshandel och granskar vår beredskap att möta dessa i kapitel 2–5. Jag har därvid också gjort en översyn av gällande lagstiftning för att möta sådana störningar både inom utrikeshandeln, försörjningsområdet, transportsektorn – främst sjöfarten – och till viss del inom valutaområdet. I den mån jag har funnit att lagstiftningen behöver kompletteras för att stärka beredskapen redovisar jag detta under berörda kapitel.

En reglering av utrikeshandeln och betalningstrafiken med utlandet kräver också en skärpt gränskontroll för att övervaka regleringarnas efterlevnad. Jag föreslår därför åtgärder för en stärkt kontrollfunktion i tullverket.

Vid en omfattande reglering av utrikeshandeln eller en inhemsk ransonering eller reglering inom olika varuområden kommer sannolikt antalet överklaganden att öka. I de fall regeringen är andra instans för prövning av överklaganden kan ett behov uppkomma att i allvarliga krislägen avlasta regeringen sådana ärenden. Jag visar därför på lämpliga vägar att lösa detta.

I krislägen kan förhandlingsarbetet komma att ändra karaktär. Det multilaterala handelssystemet kan få ökade inslag av bilaterala arrangemang. Mina överväganden om hur förhandlingsberedskapen

kan förbättras och organisatoriska frågor som samordningen mellan departement, myndigheter och näringsliv inom de områden som ingår i mitt uppdrag, redovisar jag i kapitel 6–8.

Regeringen utfärdade 1988–06–23 direktiv (dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Svensk ekonomis internationalisering

Sveriges ekonomi är alltmer sammanflätad med omvärlden. Internationaliseringen har öppnat vägar till en större och friare marknad, som ger möjligheter att bättre utnyttja specialiseringens och koncentrationens fördelar ur lönsamhetssynpunkt. Denna utveckling har varit en förutsättning för det välstånd vi åtnjuter i dag.

Det finns självfallet problem inbyggda i en politik som innebär långtgående ekonomisk integration med västliga industriländer och som samtidigt förutsätter en handelspolitisk självständighet i förhållande till maktblocken under krig.

En ökad ekonomisk integration har såväl positiva som negativa konsekvenser för försörjningsberedskapen. En stark samhällsekonomi bidrar i sig till att stärka beredskapen. Goda och nära internationella kontakter är av stort värde i krissituationer och kan minska riskerna för betydande handelsstörningar.

Beredskapen mot störningar i utrikeshandeln är en väsentlig del av vår försörjningsberedskap. Förberedelserna för olika krislägen måste vara omfattande och grundliga – ibland okonventionella. Pågående eller aviserade avregleringar inom utrikeshandeln, valuta- och kreditområdena kommer att påverka vår administrativa beredskap att möta olika handelsstörningar.

Utrikeshandelsberoendet och handelsutvecklingen

Den geografiska fördelningen av Sveriges import och export saknar inte betydelse i händelse av kriser. Ett av de grundläggande problemen är vårt geografiska läge. Beroendet av ett väl fungerande internationellt transportsystem är därför stort.

Sverige är ett av de mest internationaliserade länderna i världen, mätt i värdet av all export och direktinvesteringar i förhållande till antal sysselsatta i tillverkande industri. Även importens och exportens andel av bruttonationalprodukten är hög.

Sveriges utrikeshandel koncentreras allt mer mot den framväxande europeiska inre marknaden. EG- och EFTA-områdena är Sveriges dominerande avsättningsmarknader. Mer än 70 % av vår utrikeshandel sker med länderna i Västeuropa. Men även USA och Japan har ökat i betydelse under 1980-talet.

En rad studier har påvisat att Sveriges ekonomiska utlandsberoende är djupgående. Traditionellt har därvid uppmärksamheten riktats mot Sveriges energi- och råvaruberoende. Till den senare kategorin hör t.ex. beroendet av vissa legeringsmetaller, vilka har avgörande betydelse för den svenska industriproduktionen. Under senare år har Sveriges stora komponent- och högteknologiberoende rönt särskild uppmärksamhet.

Möjligheterna att föra en i förhållande till omvärlden oberoende ekonomisk politik är därför små för ett land som Sverige med en omfattande utrikeshandel. Den finansiella integrationen och internationella skuldsättningen är ytterligare faktorer att räkna med i krislägen.

Multinationella företag på gott och ont

De stora multinationella företagen tenderar att bli allt större och alltmer internationaliserade. De kontrollerar flöden av insatsvaror, komponenter, färdiga varor, kapital och olika former av information över hela jordklotet.

Med framväxten av företag med globala strategier ställs hemnationens roll i nytt ljus. Speciellt mindre länder – som Sverige – kan räkna med ett ökat beroende av de multinationella företagens aktiviteter.

De senaste årens väsentligt ökade svenska investeringarna i utlandet – främst inom EG – har betydelse inte bara för den svenska ekonomin utan även från beredskapssynpunkt. Möjligheterna ökar att använda beroendet som en påtryckning i ett säkerhetspolitiskt kärvt läge.

Företagsinvesteringar styrs av ekonomiska realiteter, där de nationella säkerhetsintressena kommer i skymundan. Det är ovisst hur dessa multinationella företag med sina rötter i ett land kommer att agera i en säkerhetspolitisk kris. Osäkert är också vilka överväganden som i sådana lägen kommer att styra de svenskägda koncernerna med en rad dotterbolag med egen produktion i andra länder. Omvänt innebär givetvis denna nya struktur också möjligheter till stöd för vårt försörjningsbehov i brydsamma situationer.

Författningsberedskapen – en viktig del av totalförsvaret

Den författningsmässiga beredskapen är en viktig del av totalförsvaret. Därför är det nödvändigt att det redan i fredstid skapas möjligheter att anpassa normgivningen till kris- och krigsförhållanden. Den förhållandevis utförliga reglering som finns i regeringsformens 13 kapitel om krig och krigsfara har förutsett detta behov. Denna har dock vissa begränsningar.

Samhällsutvecklingen har lett till en ökad sårbarhet i olika avseenden. Det kan bli nödvändigt att genomföra beredskapshöjande åtgärder i ett tidigare skede av en kris än vad 13 kapitlet regeringsformen kan anses medge.

CFL-utredningen har i sitt betänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret föreslagit ändrade förutsättningar för fullmaktslagstiftningens tillämpning genom en ändrad lydelse av 13 kap. 6 § regeringsformen.

Utredningens förslag till lag om beredskapshöjningar innebär att regeringen får bemyndigande att besluta om beredskapshöjning i form av

1. *skärpt beredskap* när det råder mycket allvarliga förhållanden på grund av att det är krig eller krigsfara utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara och

2. *högsta beredskap* när Sverige är i krigsfara.

Är Sverige i krig gäller högsta beredskap.

CFL-utredningens förslag skulle förbättra förutsättningarna för regeringen att besluta om att fullmaktslagarna skall sättas i tillämpning och om beredskapshöjande åtgärder vid t.ex. en allvarlig kris mellan stormakterna.

Marknadsmekanismerna styrande även i krislägen

I goda tider är det lätt att glömma bort riskerna i olika krissituationer. Likväl kan de komma snabbt och överraskande. Även små störningar kan ge upphov till allvarliga produktionsavbrott och därmed också till marknadsbortfall.

Förändrade marknadsförhållanden får primärt mötas av företagens egna motåtgärder. Samhällets förmåga att uppnå försörjningsmålen beror på i vilken utsträckning företagens egna resurser kan mobiliseras. Myndigheternas åtgärder skall inriktas på att stödja företagen i deras agerande.

Myndigheternas insatser skall i första hand syfta till att handeln och det internationella samarbetet upprätthålls. Det är först när samhällets och näringslivets intressen inte stämmer överens som samhällets styrning aktualiseras genom marknadsregleringar av olika slag.

Handeln kan behöva extra stöd

Utrikeshandeln kan i allvarliga krislägen behöva extra stöd från samhällets sida. Det kan gälla import och export av varor som är an-

gelägna ur försörjningssynpunkt eller som utbytesvaror vid en bilateral handel eller att en importör ställs inför tillfälliga finansieringsproblem eller behov av skydd mot förluster som kan uppstå vid en krissituation.

Staten medverkar redan nu vid finansiering av viss export, bl.a. genom exportkreditnämnden. Denna verksamhet bör fortsätta under kriser och krig, men med en något annan inriktning. Jag anser också att nämndens verksamhet bör utvidgas i krislägen till att omfatta garantigivning för en ur samhällets synvinkel angelägen import och då bli en export- och importkreditnämnd.

Garantigivningen under dessa förhållanden har ett nära samband med utrikeshandeln. Jag föreslår därför att exportkreditnämnden ingår i funktionen Utrikeshandel. Jag har inte närmare gått in på utformningen och volymen av ett sådant garantisystem utan föreslår att exportkreditnämnden får i uppdrag att utforma ett garantisystem för såväl export som import i krislägen. Detta bör rymmas inom ramen för den fredstida garantigivningen.

Ransoneringslagen och prisclearing

Till en god beredskap hör att ransonerings- och regleringssystem finns förberedda för att kunna sättas in vid tillförselbortfall under olika kriser.

En ransonering kan bli nödvändig, även vid fredskriser. Drivmedelsransoneringen år 1974 är ett exempel på en sådan situation. Försörjningssvårigheter kan också uppkomma till följd av någon inom landet inträffad extraordinär händelse, s.k. inre kris. Den elbrist som uppstod år 1970 och som ledde till elransonering kan hänföras till en sådan kris.

Ett omfattande utvecklingsarbete har skett och pågår alltjämt för att förfina och modernisera ransonerings- och regleringssystemen. Medvetenheten är hög hos ansvariga myndigheter om nödvändigheten av väl fungerande system. Varken den kortsiktiga eller långsiktiga beredskapen föranleder därför några förslag från min sida.

Prisclearing ingår bland de medel för krisförsörjning som står till förfogande inom ramen för ransoneringslagen (1978:268). I ett krisläge kan prisclearing aktualiseras på olika områden. Jag föreslår därför en förutsättningslös prövning av hur prisclearing på olika varuområden skall administreras i kristid.

Avgifter och depositioner som villkor för import eller export

Kompetensen och organisationen för en omfattande reglering inom varu- och valutaområdena kommer på sikt att minska till följd av

den pågående avregleringen inom dessa områden. Beredskapen för en reglering av utrikeshandeln eller betalningstrafiken med utlandet kommer därigenom att försämras. Kriser i utrikeshandeln kan uppstå hastigt och kräva snabba åtgärder. Dit kan i framtiden varken ett licenssystem med kvantitativa restriktioner eller en valutareglering längre räknas. Därför krävs andra möjligheter för att snabbt kunna begränsa importen, men i vissa lägen även exporten. Även valutaströmmarna kan behöva kontrolleras. Jag har funnit att införandet av avgifter eller depositioner som villkor för in- eller utförsel av varor är de mest ändamålsenliga tillvägagångsätten för att uppnå detta.

Jag föreslår därför att det i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor tas in en bestämmelse, som ger regeringen möjlighet att under i lagen angivna förhållanden föreskriva en avgift vid in- och utförsel av varor.

Jag föreslår också att regeringen bemyndigas att införa depositionskrav bl.a. som en förutsättning för import och export av varor. Ett depositionssystem hänger emellertid i högre grad samman med de valutareglerande föreskrifterna. Den lagtekniska utformningen av ett sådant bemyndigande har därför skett i samband med den översyn av valutalagstiftningen som gjorts i Ds 1989:74 Ny valutalag m.m.

Uppbörden av såväl avgifter som depositioner sker genom tullverkets försorg vid tullklareringen.

Jag anser också att bemyndigandet för regeringen i 3 § lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. att under särskilda förhållanden införa särskild tull bör utnyttjas som komplement till bestämmelser om avgifter och ett depositionsförfarande. Jag föreslår därför att ett förtydligande av bemyndigandets tillämpningsområde görs med denna inriktning.

Gränskontrollen skärps i krislägen

En fullständig tullkontroll över godstrafiken i krislägen med en omfattande reglering av utrikeshandeln skulle medföra kraftiga förseningar med ett närmast kaotiskt tillstånd vid gränserna. En återgång till en total godskontroll skulle vara både personal- och kostnadskrävande.

Jag föreslår därför att den befintliga organisationen med tullupplag utnyttjas för en skärpt kontroll av godstrafiken både vad gäller import och export. Det finns olika vägar att göra detta på.

Jag föreslår att tulltjänstemän placeras ut på de större tullupplagen och att utrikestrafiken koncentreras till de större in- och utförselorterna. Tulltjänstemännen skall pröva om godset får lämnas ut eller föras ut ur landet. Ett sådant förfarande kan ske med tullens nuvarande resurser.

Vid överträdelser av in- och utförselregleringar är det ofta svårt att styrka brottsuppsåt. Regeringen har därför bemyndigats att utfärda föreskrifter om sanktionsavgift vid sådana överträdelser. En ökad kontroll av restriktionerna inom utrikeshandeln innebär också att försök att kringgå dessa bestämmelser kommer att upptäckas i större omfattning. I de fall de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna inte är tillräckliga, anser jag att sanktionsavgifter är ett lämpligt instrument som komplement till tullkontrollen.

Regleringar ökar antalet överklaganden

Rätten att överklaga ärenden till regeringen är redan nu starkt beskuren. Behovet av att avlasta regeringen prövningen av överklagade beslut blir än mer aktuell under olika krislägen, då regeringens ansträngningar bör inriktas på att få landet ur den uppkomna krisen. Från tid till annan har en särskild nämnd föreslagits för detta ändamål. Jag har emellertid under utredningsarbetet inte funnit skäl att föreslå en sådan.

Med stöd av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. kan instansordningen skäras av under krig och krigsfarefallen. Men behovet att inskränka rätten att överklaga ett beslut till regeringen kan även uppstå under andra krissituationer.

Jag föreslår därför att regeringen inom ramen för lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor utnyttjar bemyndigandet att även föreskriva ordningen för talan mot ett beslut av licensmyndigheterna i allvarliga krislägen. En sådan inskränkning i rätten att överklaga ett beslut bör emellertid ske först när en viss praxis hunnit växa fram.

Även inom ransonerings- och regleringsområdet kan regeringen som andra instans behöva avlastas prövningen av överklagande. Jag föreslår därför att 52 § ransoneringslagen (1978:268) som innehåller bestämmelser om ordningen för talan mot beslut ges en ny lydelse genom att begränsningsregeln om en tvåinstansprövning utgår.

De ärenden som det här är fråga om rör inte enbart rättssäkerheten utan även andra aspekter kan behöva vägas in vid bedömningen av ett ärende.

Föreskrifter, som begränsar rätten att överklaga, bör därför innehålla bestämmelser om att, i de fall regeringens prövning kan sägas vara av särskild vikt eller där ett politiskt ställningstagande från regeringen framstår som nödvändigt, den centrala myndigheten skall överlämna ärendet till regeringens prövning.

En stor svensk handelsflotta förbättrar utsikterna till utrikeshandel i krislägen

Sjöfarten är det dominerande trafiksättet för våra utrikes godstransporter. Med svenskflaggade fartyg fraktas endast ca 15 % av vår import och 30 % av exporten.

Även om samtliga svenskflaggade fartyg – drygt 400 – skulle vara tillgängliga i ett krisläge, är den svenska handelsflottans kapacitet inte tillräcklig för att tillgodose totalförsvarets behov. Med hänsyn till fartygens geografiska sysselsättning kanske endast 60 % är gripbara för svenska intressen.

Transportrådet har föreslagit åtgärder för att förbättra möjligheterna att få tonnage tillgängligt för svenska befraktare under kriser och krig. Jag ansluter mig till dessa och föreslår att transportrådet får i uppdrag att utreda dels möjligheterna att införa kris- och krigsklausuler i charter- och konsortieavtal, dels formerna för avtal mellan staten och berörda rederier om förtur för svenska intressen sedan sådana avtal sagts upp, dels ock formerna för avtal mellan svenska staten och svenska rederier med svenskägda fartyg som seglar i öppna register som innebär att rederiet förbinder sig att i första hand låta svenska lastägare befrakta fartygen vid kriser. Uppdragen bör utföras i samarbete med rederinäringen. Vidare bör transportrådet få i uppdrag att utreda möjligheterna att träffa avtal med lågkostnadsflaggländer om att inte förhindra att svenskägda fartyg vid kriser och krig omregistreras till svenskt skeppsregister.

Även i frågan om beredskapslagarna för sjöfarten innebär CFL-utredningens förslag att regeringen får möjlighet att sätta lagarna i tillämpning redan under ett förkrigsskede.

I ett läge med krig i vår omvärld måste import och export av väsentliga förnödenheter kunna genomföras. Det är angeläget att svenska fartyg får ett effektivt skydd, inte bara för egen del utan även för trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Marina enheter måste finnas för att utföra eskorttjänst. Det är viktigt att denna fråga beaktas i försvarsplaneringen.

Transportrådet har som ansvarig myndighet för funktionen Transporter att leda och samordna verksamheten så att landets civila transportresurser av vikt för totalförsvaret utnyttjas på bästa sätt.

Tillsammans med sjöfartsverket ingår redareföreningen i den planerade centrala sjötransportledningen.

Redareföreningen har en förberedd krigsorganisation som kan biträda eller överta vid ledningen av samtliga svenska rederiers fartyg. Jag anser att denna medverkan, som är nödvändig, bör formaliseras.

Flygtransporter måste utnyttjas i krislägen

Flyget som transportmedel har inte ägnats större uppmärksamhet ur beredskapssynpunkt. I fredstid är dess största betydelse givetvis de omfattande persontransporterna. Men inom vissa varubranscher har flyget fått en allt viktigare roll. Den kan komma att öka, speciellt i lägen då sjöfarten drabbas av begränsningar.

Det ingår i beredskapsplaneringen att även under ett neutralitets- och krigsskede kunna utnyttja svensk flygkapacitet för transporter inom utrikeshandeln. En utredning bör dock göras om den tillgängliga flygkapacitetens omfattning och hur den kan användas effektivt bl.a. för utrikes transporter i krislägen.

Försörjningsfrågornas samordning i regeringskansliet

Försörjningsfrågorna, dvs. det som tidigare benämndes det ekonomiska försvaret, har ett nära samband med handelspolitiken samt finans-, pris- och näringspolitiken. Min bedömning är att försörjningsfrågorna i ett läge med allvarlig krigsfara i förening med svåra försörjningsproblem kan fordra en särskild, delvis förberedd organisation. Att redan i fredstid överväga försörjningsfrågornas hantering på det politiska planet skulle kunna stärka vår beredskap. Lämpligt vore att bilda en samordningsgrupp under ledning av en särskild samordningsminister. I gruppen skulle ingå de för försörjningsfrågor och handelspolitiken ansvariga ministrarna. I fråga om den organisatoriska placeringen ser jag i nuläget statsministerns kansli som den mest naturliga.

Utrikesdepartementet samordnar utrikes- och handelspolitiken

I allvarligare internationella lägen kommer det att finnas behov av en ökad koordinering av landets samtliga förbindelser med andra länder och internationella organisationer. Utrikesdepartementet kommer att få en mer framträdande roll som samordnare av utrikespolitiken, med andra ord frågor som berör våra internationella relationer, som t.ex. transportfrågor, varuutbytet med utlandet och betalningsförmågan i sådana situationer, framför allt om handeln kommer att bilateraliseras.

Värdet av att tidigt upptäcka sådana politiska och ekonomiska förändringar i vår omvärld som påverkar hotet mot oss är en förutsättning för ett riktigt agerande i krislägen. Förvarning är därför ett begrepp inom svensk säkerhetspolitik som fått en större tyngd även genom utvecklingen av detta arbete inom utrikesdepartementet.

Vår utrikeshandel är nära nog fri från regleringar. I ett läge med

störningar i utrikeshandeln, då företagens egna åtgärder inte längre är tillräckliga för att förse vårt land med nödvändiga varor eller där företagens och samhällets intressen går isär, ökar kraven på politiska ingrepp. Arbetsuppgifterna inom handelsavdelningen kommer att förändras och förmågan till krishantering att sättas på prov.

Näringslivets medverkan ökar i krislägen

Nödvändigheten att snabbt kunna vidta olika åtgärder medför behov av andra samrådsformer mellan departement, myndigheter och näringsliv än i fredstid. Rådet för Europafrågor med dess sammansättning av politiker och företrädare för näringslivet kunde vara ett lämpligt forum att redan i fredstid diskutera frågor som hänger samman med vår beredskap. Rådet bör även kunna tjäna som en förebild för ett framtida samråd mellan regeringskansliet och näringslivet.

Det till kommerskollegium knutna krishandelsrådet skulle kunna vara ett lämpligt forum för samråd med näringslivet. Även samarbetet mellan funktionen Utrikeshandel och försörjningsansvariga myndigheter skulle kunna ske i krishandelsrådet. Jag föreslår därför en utökad representation av företrädare såväl för näringslivet som myndigheterna, bl.a. genom att statens energiverk skall ingå bland de myndigheter som skall biträda rådet. Kollegiet bör få i uppdrag att i samråd med näringslivet utreda dess utökade representation i rådet.

Beredskap för bilateral handel

Utvecklingen mot bilateral handel i ett allvarligt krisläge ökar kraven på förhandlingsarbetet inom utrikesdepartementet. UD:s nuvarande förhandlingsorganisation ser jag som en tillgång i dessa sammanhang. Däremot har jag inte funnit skäl att föreslå att redan i fredstid personer utses att ingå i sådana förhandlingsdelegationer.

I ekonomiska krislägen kommer sannolikt önskemålen om motköpsaffärer att öka. Svenska företag har byggt upp organisationer för att möta sådana önskemål. I allvarliga krislägen med ökad bilateralisering av handeln är näringslivets direkta medverkan i bilaterala handelsförhandlingar nödvändig. Något skäl att redan nu föreslå hur denna medverkan skall organiseras har jag dock inte funnit.

Krishandelsavtal för en bättre beredskap

Förberedda krishandelsavtal kan stärka vår beredskap för en kommande krissituation. Det pågående arbetet med ett närmare sam-

arbete mellan EG:s och EFTA:s medlemsländer borde innebära att det etablerade fria varuutbytet skall kunna fortsätta vid olika kriser i de internationella förbindelserna, givetvis med hänsyn tagen till ländernas säkerhetspolitik. Att i avtal om handel med andra grannländer sträva efter klausuler om leveransgarantier i krislägen för traditionella varor är ett annat sätt att stärka beredskapen.

Personell och administrativ beredskap för krislägen

För att totalförsvarsuppgifterna skall prioriteras måste samordningen utövas aktivt och uppsökande. Detta borde kunna ske genom regelbundet samråd i dessa frågor mellan såväl utrikesdepartementets olika avdelningar som inom handelsavdelningen.

Informationsutbytet i totalförsvarsfrågor mellan handelsavdelningen och funktionen Utrikeshandel, dvs. i första hand kommerskollegium bör öka.

En avreglering inom varuhandeln och valutaområdet medför konsekvenser ur beredskapssynpunkt. Därför bör det ingå i beredskapsplaneringen för myndigheterna inom funktionen Utrikeshandel att göra upp rekryteringsplaner, ange lokalbehovet och utarbeta utbildningsplaner för framtida licenshandläggare och valutareglerare. I fråga om valutaregleringen bör även bankväsendet kunna kopplas in.

Jag bedömer personalsituationen i tullverket som mer positiv än för övriga myndigheter inom funktionen Utrikeshandel.

För att i ett krisläge kunna stämma av och öka kontrollen mellan utrikesbetalningarna och varutransaktionerna har jag kunnat konstatera, att det finns uppenbara svårigheter att anpassa riksbankens och tullverkets datasystem till varandra. I den mån dessa system kommer att ses över, förordar jag att även beredskapsaspekten beaktas.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §[1]
Bemyndigandet i 1 § medför inte befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som följer av 3 § eller avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.	Bemyndigandet i 1 § medför inte befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som följer av 3 *och 4 §§* eller avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.
	4 §
	Regeringen får föreskriva att en vara vid in- eller utförseln skall beläggas med en särskild avgift, import- eller exportavgift, om det är påkallat med hänsyn till risk för störning av samhällsekonomin eller folkförsörjningen eller av särskilda handelspoli-

[1] Senaste lydelse 1984:496.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	tiska skäl. Avgiften uppbärs vid tullklareringen. Regeringen bestämmer grunderna för hur avgiften skall beräknas.
	Föreskrifter enligt första stycket skall underställas riksdagens prövning inom en månad från det att föreskrifterna meddelats eller, om riksmöte inte pågår, från början av närmast följande riksmöte. Om underställning inte sker eller riksdagen inte godkänner föreskrifterna inom två månader från det att underställning skedde, upphör föreskrifterna att gälla.
	Om det inte längre föreligger förhållanden som avses i första stycket, skall regeringen upphäva föreskrifterna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

2 Förslag till
Lag om ändring i ransoneringslagen (1978:268)

Härigenom föreskrivs att 52 § ransoneringslagen (1978:268) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Särskilda bestämmelser	**Särskilda bestämmelser**
	52 §
Talan mot beslut som har meddelats enligt 27 §, 35 §, 38 §, 39 § första stycket, 41 eller 42 § föres hos kammarrätt genom besvär.	*Beslut som meddelats enligt 27 §, 35 §, 38 §, 39 § första stycket, 41 eller 42 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.*
Talan mot sådant beslut enligt denna lag som har meddelats av annan myndighet än domstol och som ej avses i första stycket eller i 17 eller 23 § föres hos förvaltningsmyndighet i den ordning regeringen föreskriver. Möjligheten att anföra besvär får därvid begränsas så, att talan får föras hos endast en besvärsinstans.	*Beslut som en annan myndighet än domstol meddelat enligt denna lag och som inte avser beslut i första stycket eller i 17 eller 23 §, får överklagas hos förvaltningsmyndighet i den ordning regeringen föreskriver.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

3 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:570) med instruktion för kommerskollegium

Regeringen föreskriver att 9 § förordningen (1988:570) med instruktion för kommerskollegium skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 §
Till kollegiet är knutet ett krishandelsråd med uppgift att bistå kollegiet vid handläggning av frågor som rör utrikeshandeln i krissituationer.	Till kollegiet är knutet ett krishandelsråd med uppgift att bistå kollegiet vid handläggning av frågor som rör utrikeshandeln i krissituationer.
Rådet består av generaldirektören, som är ordförande, och åtta andra ledamöter.	Rådet består av generaldirektören, som är ordförande, och åtta andra ledamöter.
Rådet skall biträdas av företrädare för överstyrelsen för civil beredskap, generaltullstyrelsen och statens jordbruksnämnd. Enligt ordförandens bestämmande kan även sakkunniga från andra myndigheter biträda rådet.	Rådet skall biträdas av företrädare för överstyrelsen för civil beredskap, generaltullstyrelsen, statens jordbruksnämnd *och statens energiverk. Företrädare för riksbanken skall även beredas tillfälle att biträda rådet.* Enligt ordförandens bestämmande kan även sakkunniga från andra myndigheter biträda rådet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1991.

1 Uppdragets bakgrund och genomförande

1.1 Utrikeshandeln – en vital del av vår beredskap

Svensk ekonomi – en integrerad ekonomi

Den svenska ekonomin är i hög grad integrerad i en internationell arbetsfördelning. Sveriges import resp. export uppgår nu till drygt 30 % av bruttonationalprodukten. Att vår ekonomi är utlandsberoende är således en utgångspunkt som måste accepteras.

De svenska företagens huvudsakliga marknad är de västliga industriländerna. Länderna inom den Europeiska Gemenskapen (EG) och den Europeiska Frihandelssammanslutningen (EFTA) samt USA står för nära 80 % av vår import resp. export, medan statshandelsländerna i Öst- och Centraleuropa endast svarar för ca 3 %.

Det finns självfallet problem inbyggda i en politik som innebär långtgående ekonomisk integration med västliga industriländer och som samtidigt syftar till handelspolitisk självständighet i förhållande till maktblocken under krig.

En ökad ekonomisk integration, dvs. ett ökat utlandsberoende, har såväl positiva som negativa konsekvenser för försörjningsberedskapen. En stark samhällsekonomi bidrar i sig till att stärka försörjningsberedskapen. Goda och nära internationella kontakter är av stort värde i krissituationer och kan minska riskerna för betydande handelsstörningar.

Av dessa skäl är beredskapen mot störningar i utrikeshandeln en väsentlig del av vår försörjningsberedskap. Förberedelserna för olika krislägen måste vara omfattande och grundliga. Detta har ytterligare förstärkts genom pågående, aviserade eller diskuterade avregleringar inom utrikeshandeln och valuta- och kreditområdena, som på sikt kommer att påverka vår administrativa beredskap att möta olika handelsstörningar.

1987 års försvarsbeslut

Utrikeshandelns betydelse för vår försörjningsförmåga har understrukits genom 1987 års försvarsbeslut. I detta fastställdes vissa gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret, bl.a. vad avser be-

redskap och mer kostnadskrävande uthållighetsåtgärder men också antaganden om möjlig utrikeshandel under en framtida konflikt mellan maktblocken. Dessa antaganden är inte ämnade att i första hand spegla det mest troliga förloppet av en konflikt utan syftar främst till att ge enhetliga planeringsantaganden om krisers och krigs varaktighet och karaktär.

De innebär i sammanfattning att

- ett s.k. förkrigsskede i planeringen kan antas ha en varaktighet av upp till ett år, under vilket det sker en gradvis minskning av utrikeshandeln utgående från fredsmässiga förhållanden vid dess inledning. Ett totalt handelsbortfall bedöms emellertid inte realistiskt ens vid förkrigsskedets slut. Undantag kan gälla sådana förnödenheter där något land har en ren monopolsituation.
- förkrigsskedet kan komma att följas av en period med krig i vår omvärld, under vilket Sverige kan stå neutralt eller bli indraget. Sannolikt kommer en viss handel att fortgå åtminstone i inledningsskedet. I strävan att uppnå en hög försörjningssäkerhet bör planeringen emellertid utgå från att all utrikeshandel kan omöjliggöras under krigsskedet.

Planeringsförutsättningarna för krigs- eller neutralitetsskedet har kompletterats i 1988 års budgetproposition.
Där anges att

"Planeringen bör emellertid medge att eventuella möjligheter till utrikeshandel tas till vara även under krig. Det gäller t.ex. planeringen av utrikeshandeln i kristider, inkl. frågor om transporter i sådana lägen. I planeringen bör också beaktas behovet av att i sådana lägen kunna exportera strategiskt intressanta varor" (prop. 1987/88:100 bil. 6).

- ett akut krigsskede mellan maktblocken uppskattas kunna pågå några månader och totalförsvaret skall ha en betryggande uthållighet i relation härtill.
- under ett efterkrigsskede i vår omvärld antas utrikeshandeln inom något år gradvis återgå till en acceptabel nivå.

1987 års försvarsbeslut innebär en väsentlig förändring av tidigare planeringsförutsättningar. Målet enligt 1977 års försvarsbeslut var att huvuddelen av det ekonomiska försvaret skulle kunna klara de påfrestningar på vår försörjning som en ca ettårig avspärrnings- eller krigssituation kunde medföra. I programplaneringen inför 1982 års försvarsbeslut konstaterade dåvarande överstyrelsen för ekonomiskt försvar att det visserligen var omöjligt att exakt förutse och ange ka-

raktären av en eventuell försörjningskris, men att det ändå ibland var nödvändigt att lägga fast vissa antaganden som grund för planeringen. Som en generell förutsättning rekommenderades i sådana fall en krislängd på tre år, varvid importen under det första året i genomsnitt angavs till 25 % av den fredstida. För de följande åren antogs importen i princip helt utebli. Uthålligheten begränsades av resursbrist för flera program till ca ett år.

1.2 Direktiven

De hotbilder som ligger till grund för beredskapsplaneringen enligt 1987 års försvarsbeslut är bl.a. att störningar i den internationella handeln kan uppstå tidigt under en framtida konflikt mellan maktblocken. Främst torde detta gälla strategiska råvaror och högteknologi. Successivt under en kris kan emellertid andra områden komma att beröras, och det multilaterala handelssystemet kan komma att få ökade inslag av bilaterala arrangemang.

Sverige måste under ett sådant förkrigsskede föra en aktiv handelspolitik som stöder vår strävan att vara neutrala i ett eventuellt kommande krig.

Regeringen beslutade därför den 10 september 1987 om direktiv till en särskild utredare för att se över vissa frågor om svensk utrikeshandel i krislägen och föreslå åtgärder. Direktiven återges i *bilaga 1*.

I direktiven preciseras ett stort antal delfrågor, vilka skall behandlas inom ramen för utredningsarbetet. Vissa av dessa framfördes i den s.k. SUK-rapporten (Samverkansgruppen för utrikeshandeln i kris) i juni 1983, medan andra aktualiserades under den s.k. Övning 84, en av regeringen beslutad övning rörande det ekonomiska försvaret med deltagande av departement, myndigheter och organisationer. Frågorna omfattar främst tre huvudområden.

Det gäller för det första att analysera tänkbara störningar i vår utrikeshandel och granska beredskapen att möta dessa. Till detta område hör också att se över gällande lagstiftning i synnerhet rörande varuhandeln och transportväsendet. Särskilt sjöfartens roll för transportförsörjningen i ett krisläge skall belysas.

Det andra huvudområdet avser förberedelser för ett omfattande förhandlingsarbete i krislägen, bl.a. vad gäller bilaterala avtal och transportförhandlingar på den statliga sidan.

Det tredje området rör organisatoriska frågor och samordningen mellan departement, myndigheter och näringsliv på försörjnings-, transport-, ransonerings- och regleringsområdena samt olika personalfrågor och resurser för uppgifter i krislägen.

Regeringen har 1988–06–23 utfärdat direktiv (dir. 1988:43) till

kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten. EG-direktiven återges i *bilaga 2.*

1.3 Utredningar som påverkat arbetet

FOA-studien om samhällsekonomin under kriser och krig

Utredningsuppdraget omfattar bl.a. att analysera tänkbara störningar i utrikeshandeln. I direktiven hänvisas till en studie av försvarets forskningsanstalt (FOA) om samhällsekonomin under kriser och krig. FOA-studien överlämnades till försvarsministern i juni 1988. I fråga om handelspolitiken hänvisar studien till utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen.

FOA-studien har sedermera följts upp genom att regeringen tillsatt en särskild arbetsgrupp för att studera ekonomisk-politiska åtgärder som krävs för att under krisperioder möta olika störningar i samhällsekonomin.

Transportrådets studie om sjötransportkapaciteten under kriser och krig

En viktig förutsättning för en fungerande utrikeshandel i krislägen är att erforderliga transporter finns tillgängliga. I utredningsuppdraget ingår bl.a. att särskilt belysa sjöfartens roll för transportförsörjningen i ett krisläge. En studie av transportrådet om transportverksamheten i kris och krig skall därvid beaktas.

Transportrådet är ansvarig myndighet för funktionen Transporter inom den civila delen av totalförsvaret. Ett naturligt led i rådets programplanering är att följa utvecklingen inom transportsektorn och genomföra studier inom områden där utvecklingen påverkar transportsystemet i kris och krig.

Eftersom den svenska handelsflottan sedan mitten på 1970-talet successivt minskat, ifrågasattes om samhällets behov av sjötransporter i kris och krig kunde tillgodoses med svenskflaggat tonnage.

Transportrådet har därför i samarbete med bl.a. sjöfartsverket genomfört en studie om vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra sjötransportkapaciteten under kriser och krig. Resultatet har redovisats i rapporten 1989:7 "Möjligheter att förbättra sjötransportkapaciteten". Studien har överlämnats till kommunikationsdepartementet.

Jag har haft möjlighet att på nära håll följa arbetet med denna studie. Rapporten har delvis utgjort underlag för mina överväganden om transportförsörjningen under kriser och krig, som behandlas i kapitel 5.

ÖCB:s funktionsstudie

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och överbefälhavaren (ÖB) redovisade i januari 1988 till regeringen den första fasen av arbetet med att se över ledningssystemet inom totalförsvaret . Den andra fasen av ledningsöversynen inleddes våren 1988 genom att regeringen 1988–03–24 uppdrog åt ÖB och ÖCB att gemensamt överväga och lämna förslag till principorganisation m.m. för ledningen inom totalförsvaret på skilda nivåer. Uppdraget angående principorganisation m.m. för ledningen inom totalförsvaret redovisades till regeringen i juni 1989.

Vidare uppdrog regeringen åt ÖCB och de 23 funktionsansvariga myndigheterna enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, samt under medverkan av ÖB och med stöd av försvarets rationaliseringsinstitut, att genomföra fördjupade studier om förhållandena inom de olika funktionerna och av samspelet mellan den operativa ledningen och funktionsledningen.

Förutom förslag till uppgifts- och befogenhetsfördelningen mellan operativa ledningsorgan och funktionsledningsorgan skulle de funktionsansvariga myndigheterna i samråd med övriga centrala myndigheter/organ inom funktionen ta fram förslag om innehåll och avgränsning för respektive funktion samt om behov av ledningsorgan inom funktionen och dessas uppgifter, ansvar och befogenheter.

Rapporten om ledningen av totalförsvarets civila del under kriser och i krig har redovisats till regeringen 1989–11–01 och innehåller dels en beskrivning av ledningssystemet och motiverade förslag till åtgärder att förbättra det nuvarande systemet, dels sammanfattande funktionsbeskrivningar som redogör för funktionsuppgifter, ansvar och befogenheter för funktionsledningsorgan m.m. Funktionsbeskrivningarna innehåller också förslag till åtgärder för att förbättra beredskapen. Vissa funktioner föreslås också få ändrad benämning.

Utredningsarbetet med ledningsöversynen har bedrivits genom funktionsvisa studier för varje funktion inom den civila delen av totalförsvaret. Ansvaret för dessa studier har vilat på respektive funktionsansvarig myndighet.

Jag har deltagit i följande funktionsstudier: Utrikeshandel, Transporter, Försäkringar utom socialförsäkring m.m., Prisreglering, Energiförsörjning, Försörjning med industrivaror och Betalningsväsende. Jag har också följt arbetet inom funktionerna Livsmedelsförsörjning m.m. och Hälso- och sjukvård m.m.

De funktionsbeskrivningar som faller inom mitt uppdrag har remitterats till utredningen för synpunkter.

ÖCB:s funktionsöversyn tangerar mitt uppdrag och innebär att ansvars- och rollfördelningen mellan myndigheter och samarbets-

formerna mellan myndigheterna och näringslivet under regeringsnivå har klargjorts. Ledningsöversynen har därför stor tyngd i mina överväganden om arbetsfördelningen mellan regering och centrala myndigheter som jag lägger fram i kapitlen 6 och 7.

1988 års försvarskommitté

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen 1988 (1987/88:100 bil. 6) att förutsättningarna för att genomföra 1987 års försvarsbeslut hade förändrats för det militära försvaret. Ekonomiska svårigheter hade uppstått. För att behålla balans i det militära försvaret mellan verksamhet och resurstilldelning var det nödvändigt att bl.a. reducera repetitionsutbildningen samt att senarelägga anskaffning av viss materiel.

När överbefälhavaren i oktober 1988 redovisade sin programplan 1989–92 avseende det militära försvaret och Försvarsmaktsutredning 1988, fann regeringen att förutsättningarna för att genomföra 1987 års försvarsbeslut förändrats ytterligare och att det därför fanns anledning att tidigarelägga nästa totalförsvarsbeslut till år 1991. I december 1988 tillsattes därför en försvarskommitté (Fö 1988:04) för att bereda underlag dels för riksdagsbeslut om vissa planerings- och arméfrågor m.m. under år 1989, dels för ett nytt samlat långsiktigt totalförsvarsbeslut år 1991 (Dir. 1988:67).

Försvarskommittén skall i fråga om totalförsvarets civila del bl.a. analysera samhällsutvecklingens betydelse från beredskapssynpunkt och därvid överväga behovet av ökad beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen. De områden som kommittén särskilt skall studera är

- energiförsörjningen, särskilt elförsörjningen
- livsmedelsförsörjningen
- försörjningen med industrivaror
- konsekvenserna av utvecklingstendenser inom telekommunikationsområdet och transportområdet
- konsekvenserna av svensk industris anpassning till en ökad internationalisering
- hälso- och sjukvårdens uthållighet och säkerhet.

Kommittén skall därefter överväga och lämna förslag till kompletterande beredskapsåtgärder i vad avser bl.a. lagringsskyldighet för företag men också andra kompletterande åtgärder. Underlaget för kommitténs överväganden i denna del är det civila försvarets perspektivstudie "Civil beredskap inför framtiden", som överlämnades till regeringen i september 1989.

Kommitténs förslag avseende den fortsatta utvecklingen av totalförsvarets civila del skall redovisas senast den 1 december 1990.

Några förslag föreligger således för närvarande inte. Samråd har dock ägt rum med försvarskommittén.

CFL-utredningen

I januari 1985 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över civilförsvarslagstiftningen.

Utredningens om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m. (CFL-utredningen) uppgift har bl.a. varit att överväga om kommunernas verksamhet skulle samlas i en eller i flera författningar samt skapa ett regelsystem som bättre än det nuvarande hänger ihop systematiskt och begreppsmässigt.

Mot bakgrund av bl.a. organisationsförändringar på central myndighetsnivå från den 1 juli 1986, tillkomsten av förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del, som trädde i kraft vid samma tidpunkt, och vad som sades om beredskapslagstiftningen i 1987 års försvarsbeslut fick CFL-utredningen tilläggsdirektiv i augusti 1987.

Genom tilläggsdirektiven skulle CFL-utredningen överväga en ny terminologi inom vad som i dag benämns civilförsvar, se över lagen (1960:513) om beredskapstillstånd och de andra författningar som berörs därav samt överväga behovet av ytterligare lednings- och samordningsbestämmelser för totalförsvarets civila del. Utredningen överlämnade i juni 1989 sitt betänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret. CFL-utredningens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande i försvarsdepartementet.

Eftersom CFL-utredningens förslag i hög grad ökar flexibiliteten i beredskapen inom olika områden redovisar jag dessa i berörda kapitel.

UD 87

I början av år 1989 lämnade utredningen för översyn av utrikesförvaltningens inriktning – UD 87 – sitt slutbetänkande (SOU 1988:58) Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom utrikesdepartementet.

Under utredningsarbetet har samråd skett mellan UD 87 och utredningen om svensk utrikeshandel i krislägen. I de fall UD 87:s förslag berör organisationsfrågor som också ingår i mitt uppdrag redovisar jag dessa i kapitel 7.

Livsmedelspolitiska arbetsgruppen

I oktober 1989 överlämnade den livsmedelspolitiska arbetsgruppen sina förslag (Ds 1989:63) till En ny livsmedelspolitik. Arbetsgrup-

pen föreslår att gränsskyddet och den interna prisregleringen som generella medel att uppnå de skilda målen för den nuvarande livsmedelspolitiken ersätts med ett gränsskydd utan interna marknadsregleringar. Detta kompletteras med riktade, offentligt finansierade åtgärder för att säkerställa en god beredskap, värna om miljön och främja de regionalpolitiska målen.

I enlighet med prop. 1988/89:47 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. är ett tills vidare bibehållet gränsskydd en utgångspunkt för reformen. Från år 1991, och i den takt som en kommande GATT-överenskommelse anger, är målet betydande successiva minskningar av jordbruksstöd och skyddsåtgärder. En omvandling av nuvarande gränsskydd och andra handelshinder i riktning mot ett större inslag av tullar står på dagordningen för de fortsatta GATT-förhandlingarna. Den totala skyddsnivån och detaljerna i utformningen blir därmed avhängiga av den internationella utvecklingen.

Arbetsgruppen framhåller också att den anpassning av produktionskapaciteten, som den interna avregleringen ger upphov till, innebär förändrade förutsättningar för beredskapsplaneringen. Den i fredstid brukade arealen blir mindre, vilket i sig är en förändring som kräver ökad lagring av insatsvaror. Om arealen i en framtid skulle sjunka under 2 miljoner hektar, vilket inte förutses, kan det bli aktuellt att på kontraktsbasis upprätthålla produktionskapacitet av rena beredskapsskäl.

Möjligheterna att variera sammansättningen av kriskosten inom ramen för ett visst kaloriintag per person och dag bör beaktas i utformningen av beredskapsåtgärderna. För att garantera en tillfredsställande fettstandard under kriser och i krig föreslås ett fortsatt stöd till oljeväxtodlingen, som dock är mindre än i nuläget.

Ett stöd till den försörjningsviktiga produktionskapaciteten i Norrland föreslås även framgent för att bidra till en god geografisk spridning av produktionen. Enligt arbetsgruppens mening är det säkerhetspolitiska kravet att anse som ett huvudmotiv för ett fortsatt norrlandsstöd. Stödets omfattning och inriktning bör anpassas till de säkerhetspolitiska kraven. Utvecklingen av småskalig förädling kan bidra till att minska sårbarheten i förädlingsledet.

I den mån livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag får konsekvenser för beredskapen och för störningar i utrikeshandeln redovisar jag detta i kapitel 8.

1.4 Arbetets bedrivande

För att få fördjupad kunskap om problem, behov och faktiska förhållanden har jag haft överläggningar med företrädare dels för regeringskansliet såsom utrikes-, försvars-, jordbruks-, kommunika-

tions-, finans- samt miljö- och energidepartementen, dels för centrala myndigheter som berörs av uppdraget såsom riksbanken, kommerskollegium, exportkreditnämnden, överstyrelsen för civil beredskap, sjöfartsverket, luftfartsverket, transportrådet, generaltullstyrelsen, statens jordbruksnämnd och statens energiverk. Jag har vidare sammanträffat med företrädare för Sveriges exportråd och försvarsstaben.

Jag har också haft överläggningar med företrädare för bl.a. Grossistförbundet Svensk Handel, Industriförbundet, Sveriges redareförening och Svenska sjöfolksförbundet.

För att få del av norska erfarenheter av beredskapsplanering inom bl.a. utrikeshandel och sjöfart har jag i Norge besökt utrikesdepartementet med ansvar för såväl utrikeshandel som utrikes sjötransporter, Direktoratet for Sivilt Beredskap och Norges Rederiforbund.

Utredningen har också som remissorgan beretts tillfälle att yttra sig över kommerskollegiums förslag att licenskravet avseende utförsel för såväl nybyggda som för övriga fartyg hänförliga till tulltaxans kapitel 89 skulle upphävas (utrikesdepartementet, handelsavdelningen 1988–08–08, dnr 683/88, H5).

1.5 Betänkandets uppläggning

Sedan utredningen tillkallades har en avreglering inom områden som utrikeshandeln, valuta- och kreditpolitiken och jordbruksområdet inletts eller aviserats. I många avseenden kommer detta på sikt att ändra den grund på vilken hittillsvarande beredskap har byggts.

ÖCB har genomfört en funktionsstudie som innebär förslag till ansvars- och rollfördelningen mellan myndigheter och samarbetsformerna mellan myndigheterna och näringslivet under regeringsnivå.

Den europeiska integrationen och Sveriges framtida förhållande till EG har också avgörande betydelse för beredskapsplaneringen. ÖCB har uppdragit åt Industriens Utredningsinstitut att utreda konsekvenserna av olika svenska anslutningsformer till EG. Jag har därför inte funnit skäl att närmare gå in på denna fråga, även om jag i övrigt beaktat EG-aspekten vid utformningen av mina förslag.

Som ett resultat av utredningsarbetet föreslår jag några ändringar i gällande författningar. CFL-utredningens förslag, framför allt vad gäller lagen om beredskapshöjningar, ändringarna i 13 kap. regeringsformen och lagen om civilt försvar kommer att öka möjligheterna till tidigare ingripanden från statsmakternas sida än vad som

nu är fallet. Detta ser jag som mycket positivt och förslagen förstärker otvetydigt handlingsberedskapen.

Betänkandet är upplagt på följande sätt. I kapitel 2 ger jag de viktigare utgångspunkterna för utredningsarbetet och i kapitel 3 analyser av tänkbara störningar i utrikeshandeln. Därefter behandlar jag granskningen av vår nuvarande beredskap för att möta sådana störningar och föreslår ändringar eller nya instrument för att möta dessa i kapitel 4.

Transportfrågan och därmed sammanhängande lagstiftnings- och organisationsfrågor redovisar jag i kapitel 5. Även om transportförsörjningen i stort varit inriktad på sjöfarten har jag under utredningsarbetets gång funnit att möjligheten att utnyttja flygfrakter inte tidigare tillräckligt har utretts. Jag redogör därför också för den civila flygflottans kapacitet men anser att frågan behöver utredas ytterligare.

I direktiven anges att arbets- och rollfördelningen och samordningsformerna i fråga om störningar i utrikeshandeln bör ses över mellan departement, myndigheter och näringsliv på försörjnings-, transport-, ransonerings- och regleringsområdena. Där hänvisas bl.a. även till förslaget från Samverkansgruppen för utrikeshandeln i kris om "översyn av samordningen inom regeringskansliet i fråga om beredningsansvaret för ärenden som rör kriser i utrikeshandeln och folkförsörjningen". Jag har tolkat direktiven så att uppdraget avser såväl samordningen i dessa frågor inom regeringskansliet som mellan departement, myndigheter och näringsliv. Ledningen och samordningen av den civila delen av totalförsvaret på regeringsnivå och nedåt i organisationen behandlar jag därför i kapitel 6, medan mina överväganden om arbets- och rollfördelningen mellan departement, myndigheter och näringsliv i fråga om utrikeshandel m.m. framgår i kapitel 7.

Slutligen redovisar jag mina ställningstaganden i fråga om organisationen och den administrativa beredskapen för att möta olika störningar i utrikeshandeln i kapitel 8.

En allmän reflexion som jag har gjort under utredningsarbetet är att en aktiv beredskapsplanering ofta får stå tillbaka för mera näraliggande frågor. Detta gäller inte bara regeringskansliet utan även myndigheter och i näringslivet. Vanligen handläggs dessa frågor av ett fåtal personer vid sidan av det ordinarie linjearbetet. Även om jag hyser förståelse för denna utveckling vill jag peka på att ett större krismedvetande i det dagliga arbetet kan förbättra vår beredskap för en framtida kris.

2 Svensk ekonomis internationalisering

2.1 Sverige – ett land beroende av utrikeshandel

Den svenska ekonomins internationalisering har öppnat vägar till en större och friare marknad, som ger möjligheter att bättre utnyttja den internationella specialiseringens och koncentrationens fördelar ur lönsamhetssynpunkt. Utlandets växande betydelse för vår ekonomi har bl.a. visat sig genom såväl konsumtionens som produktionens allt större importberoende. Produktionen har genom den ökade konkurrensen, de friare kapitalrörelserna samt stordriftens fördelar koncentrerats till färre enheter. Vårt utlandsberoende gör oss särskilt känsliga för störningar i utrikeshandeln, samtidigt som beroendet kan utnyttjas för att utöva olika påtryckningar mot oss. Däremot spelar i allmänhet inte det svenska inflytandet inom utländska ekonomier – som också är en följd av internationaliseringen – samma avgörande roll.

Sveriges ekonomi är i dag på ett komplicerat sätt sammanflätad med omvärlden. De stora svenska industrikoncernerna är internationella företag med verksamheten spridd över hela världen. Den ökade internationaliseringen är förutsättningen för det välstånd som vi åtnjuter i dag, men den skapar också beroenden. Sverige, med ungefär 1 % av världens BNP, kan inte nämnvärt påverka den internationella ekonomiska utvecklingen. Däremot får utvecklingen i omvärlden betydande konsekvenser här hemma, som vi måste anpassa oss till för att i längden kunna upprätthålla en god ekonomisk tillväxt.

2.2 Svensk handelspolitik

Sverige som ett litet land med en öppen ekonomi, beroende av sin utrikeshandel, för en handelspolitik inriktad på frihandel. Att vi tidigt och konsekvent valt att delta i den internationella arbetsfördelningen och föra en öppen handelspolitik har i hög grad bidragit till välståndsutvecklingen i vårt land under efterkrigstiden.

Förutom egenvärdet av ökad styrka och slagkraft hos den svenska ekonomin har denna utveckling också givit övervägande positiva ef-

fekter för vår säkerhetspolitik. Hittills har den ökade sårbarheten till följd av integrationen i världsekonomin bedömts mer än väl kompenseras av den ökade ekonomiska slagkraft den befrämjat.

Världshandeln har expanderat synnerligen snabbt och nått en mycket stor omfattning. Den har främst rört handeln mellan OECD-länderna, som svarar för den helt övervägande delen av världshandeln.

Världsmarknaden har emellertid under 1980-talet genomgått påfallande förändringar. U-ländernas skuldsituation, det historiskt sett höga räntetäget, sänkta råvarupriser, kraftiga valutafluktuationer har medfört att u-länders ekonomier utsatts för stora påfrestningar. Statshandelsländernas system är en viktig orsak till deras svaga utbyte med övriga delar av världsekonomin. Världshandeln har alltmer koncentrerats till i-landsmarknaderna. Det stora omslaget inom projektmarknaden[1] är ett exempel på detta. Framför allt är det tre dominerande handelscentra som utvecklar sig, nämligen Västeuropa, Japan med närområde och Nordamerika. Handelsströmmarna tycks mer och mer utveckla sig inom och mellan de kraftfält dessa områden utgör.

De handelspolitiska förbindelserna med Östeuropa har trots sin begränsade omfattning också en säkerhetspolitisk dimension. Handeln tjänar som en stabiliserande grund i relationerna som bär upp och bidrar till avspänningssträvandena mellan blocken. De ekonomiska relationerna med Östeuropa får ökad betydelse när det ekonomiska integrationsarbetet i Europa går vidare. De ekonomiska reformsträvandena i Östeuropa öppnar samtidigt möjligheter för intensivare kontakter på det ekonomiska området.

Den internationella handelsexpansionen, framväxten av företag med globala strategier och den nya teknologin medför ett nära beroendeförhållande mellan länderna. Utvecklingen har lett till att det mellan stater har knutits ett allt tätare nät av multilaterala överenskommelser inom ramen för bl.a. det Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och FN:s handels- och utvecklingskonferens (UNCTAD). Sverige arbetar aktivt inom dessa organisationer för att motverka protektionism och ytterligare frigöra handeln. Särskilt viktiga är de pågående förhandlingarna inom den s.k. Uruguayrundan för att förbättra de internationella reglerna för handel med varor och tjänster.

Den svenska ekonomin har blivit alltmer inflätad i den inter-

[1] Med projektexport avses leveranser från Sverige till utlandet av investeringsvaror, vilka ingår som en del av eller utgör ett helt produktionssystem inom industri, energiförsörjning, samfärdsel eller annan privat eller offentlig verksamhet. Vidare ingår byggnads- och anläggningsverksamhet, t.ex. tunnlar, hamnanläggningar, hotell m.m.

nationella och då i första hand den västeuropeiska. Våra möjligheter att påverka den egna ekonomiska utvecklingen är fortfarande stora men manöverutrymmet har begränsats. Konjunkturväxlingar i ett land tenderar att långt snabbare än tidigare fortplantas till andra länder och kontinenter. Betydande instabilitet i fråga om växelkurserna kan verka hämmande på handeln. Risken för att de finansiella obalanserna skall övergå i ett eskalerande "handelskrig" är ej försumbar. Därför ökar behovet av ekonomisk-politiskt samarbete. För Sveriges del spelar OECD, Internationella valutafonden (IMF) och den s.k. 10-gruppen[2], i vilken de större industriländerna inkl. Sverige är företrädda, viktiga roller. Men också samarbetet i EFTA och de reguljära konsultationerna med EG är från denna synpunkt av betydelse.

Integrationsarbetet i Västeuropa har intensifierats under senare år och gäller nu långt mer än rent ekonomiska och handelspolitiska frågor. Inom EG är målet att förverkliga de s.k. fyra friheterna före 1992 års utgång. En inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital skall skapas. Detta ställer krav på harmonisering av en mängd regler av olika slag.

Vår utrikeshandel har en stark och ökande inriktning på Västeuropa. Förbindelserna gäller inte bara de kommersiella och ekonomiska områdena utan också de sociala, politiska, kulturella och vetenskapliga. Arbetet med att riva barriärer på samtliga dessa områden och stärka den västeuropeiska integrationen förblir en central handelspolitisk målsättning. Detta kommer att öka vårt ekonomiska beroende av omvärlden. Hittills har detta kunnat ske utan att våra säkerhetspolitiska målsättningar har behövt sättas i fråga .

2.3 Multinationella företag på gott och ont

De stora multinationella företagen tenderar att bli allt större och alltmer internationaliserade. De kontrollerar flöden av insatsvaror, komponenter, färdiga varor, kapital och olika former av information över hela jordklotet.

Med framväxten av företag med globala strategier ställs hemnationens roll i nytt ljus. Speciellt mindre länder – som Sverige – kan räkna med ett ökat beroende av de multinationella företagens aktiviteter.

Många av de svenska storföretagen har sedan andra världskriget utvecklats till internationella koncerner med minskad andel försäljning och sysselsättning i Sverige.

De har under lång tid byggt upp internationella nät av dotterbolag, som utför olika funktioner såsom tillverkning, forskning och utveckling, försäljning, service etc. Genom att lokalisera olika verk-

[2] USA, Förbundsrepubliken Tyskland, Japan, Storbritannien, Frankrike, Italien, Canada, Schweiz, Belgien, Nederländerna och Sverige.

samheter till de länder där de bästa förutsättningarna finns att utföra en speciell aktivitet blir det möjligt att optimera verksamheten globalt.

I takt med att företagen internationaliseras blir det svårare för nationella myndigheter att överblicka deras verksamhet. Beslut och åtgärder som påverkar produktion, sysselsättning och lokalisering av företag kommer att i ökad utsträckning fattas utomlands. Nationella regelsystem blir allt mer otillräckliga när det gäller att ge insyn i och inflytande över de internationella koncernernas verksamhet.

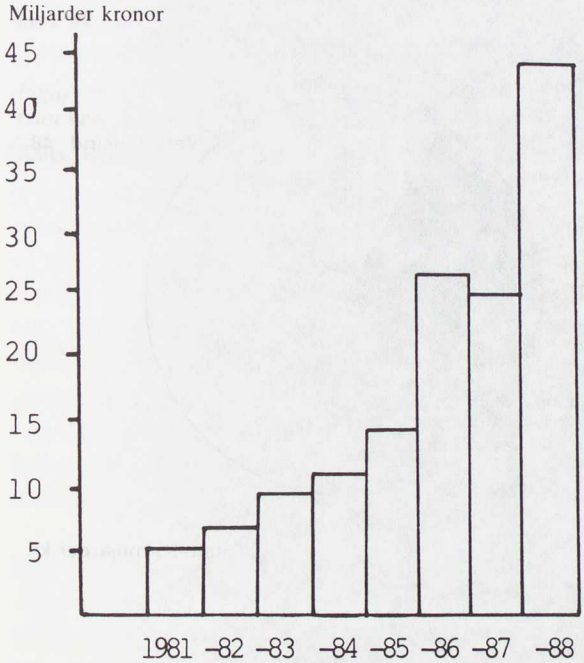
OECD har ägnat stort intresse åt frågor om internationella investeringar och multinationella företag och antog år 1976 en deklaration med vissa riktlinjer för multinationella företag inom OECD:s medlemsländer.

I riktlinjerna hävdas å ena sidan bl.a. att de multinationella företagens direktinvesteringar kan medföra avsevärda fördelar för hemländer och värdländer genom att bidra till effektivt utnyttjande av kapital, teknologi och arbetskraft. Å andra sidan uttalas att de multinationella företagens tillvägagångssätt vid organiserandet av sin internationella verksamhet kan leda till missbruk av den ekonomiska makt som koncentrerats till dessa företag och till konflikter med nationella politiska målsättningar. Riktlinjerna ses som ett sätt att främja de positiva bidrag, som multinationella företag kan ge, och minska de problem som deras olika aktiviteter kan ge upphov till.

Svenska direktinvesteringar i utlandet

De svenska utlandsetableringarna har ökat kraftigt sedan 1960-talet och särskilt sedan mitten av 1980-talet i mycket snabb takt. Från år 1987 till år 1988 steg bruttoinvesteringarna från 24,6 till 44,8 miljarder kronor. En betydande del av investeringsökningen, ca 5 miljarder kronor, utgjordes av fastighetsköp. Flera svenska företag har de senaste åren även etablerat utländska företag för finansiella tjänster, främst inom EG. Det förhållandet att i dag kanske hälften av de femton största svenska industriföretagen har sina finansförvaltningar utomlands är en indikator på denna internationalisering, som kan bli ett svårbemästrat hinder för den händelse att myndigheterna skulle behöva genomföra en hård reglering av traditionell natur av varu-, tjänste- och kapitalbetalningar. De stora internationella koncernerna har också betydande möjligheter att genom interntransaktioner operera utan närmare insyn.

Figur 1. Verkställda svenska direkta investeringar utomlands åren 1981–1988



Källa: Riksbanken

Verkställda direkta bruttoinvesteringar

Miljarder kronor	Svenska direkta investeringar i utlandet				
	1984	1985	1986	1987	1988
Totalt	10,6	14,3	25,4	24,5	44,8*
Finland	0,2	0,7	1,8	1,0	1,2
Norge	1,5	1,5	1,9	3,1	2,7
Storbritannien	1,3	0,9	2,1	3,0	6,1
USA	2,4	4,7	12,1	4,7	5,6
Västtyskland	0,4	0,5	0,6	2,7	1,1
Norden	2,2	2,6	4,6	6,4	6,3
EG	4,9	4,1	7,6	12,5	25,6
Övriga OECD	3,2	5,3	12,7	6,8	13,2

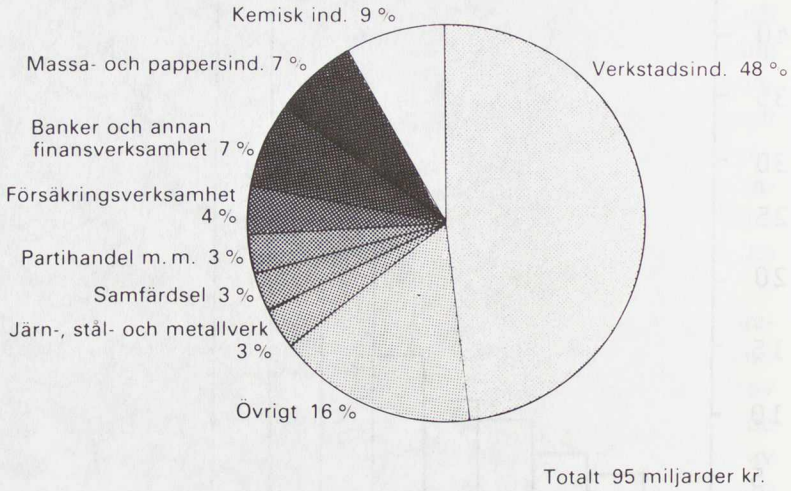
* I statistiken för år 1988 ingår de transaktioner som föranleddes av ASEA Brown-Boweri fusionen. Netto stannade denna affär vid 1,1 miljarder kronor.

Källa: Riksbanken

Enligt riksbankens beräkning uppgick det bokförda värdet av de svenska företagens tillgångar i utlandet vid utgången av år 1986 till ca 95 miljarder kronor[3]. Den övervägande delen av kapitalstocken hänför sig till tillverkningsindustrin, där verkstadsindustrin stod för 48 % av de totala tillgångarna.

[3] Baserat på riksbankens enkätundersökning hos svenska företag år 1986.

Figur 2. Direkta investeringar i utlandet, stockuppgifter per 31/12 1986
Branschindelat, procentuella andelar



Källa: Riksbanken

Det är ganska få företag i Sverige som svarar för denna utlandsexpansion. Sammanlagt rör det sig om ett hundratal koncerner inom den industri som bedriver produktion utomlands. Även inom denna grupp multinationella företag är koncentrationen hög. De 20 största utlandsinvesterarna svarar för 90 % av industrins sysselsättning och produktion i utlandet och de tio största för drygt 75 %[4].

Gruppen multinationella företag väger emellertid tungt inom svensk industri med 48 % av industrins forsknings- och utvecklingsverksamhet. Det rör sig således om mycket stora, exportinriktade och forskningsintensiva företag.

Under en dryg 20-årsperiod (1965–1986) har den svenska hemmamarknaden nästan halverats i betydelse för dessa företag, från 47 till 24 %.

Av de 76 % som avsattes i utlandet år 1986 kom 30 procentenheter från export och 46 från produktion i utlandet. Utlandsproduktionen utgör därmed närmare hälften av dessa företags totala produktion.

Den största delen av utlandstillväxten har skett genom förvärv av utländska företag. Detta sätt att växa har dessutom blivit en allt viktigare form för produktionsetableringar.

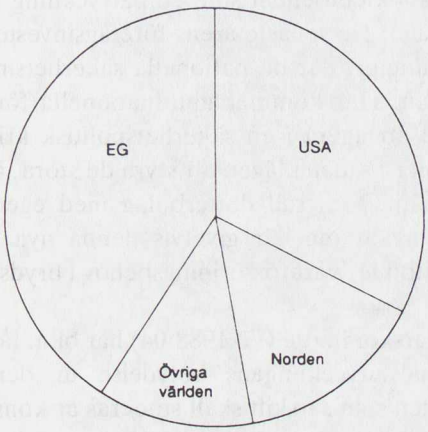
En allt större del av direktinvesteringarna sker inom EG-området. Totalt uppgick dessa år 1988 till 25,6 miljarder kronor jämfört

[4] Industriens Utredningsinstitut: Den svenska industrins utlandsinvesteringar 1960–1986.

med 12,5 miljarder kronor för år 1987 (brutto). Storbritannien, Nederländerna samt Frankrike mottog merparten (ca tre fjärdedelar) av de totala EG-investeringarna under år 1988.

Figur 3. Geografisk fördelning av svenska direktinvesteringar utomlands (stocken per 31/12-86)

Källa: Riksbanken



Utlandsproduktion och utrikeshandel

Utlandsproduktionens omfattning, karaktär och utveckling och dess effekter på den svenska ekonomin har under 1980-talet studerats av bl.a. Industriens Utredningsinstitut[5]. Härvid konstateras att det finns ett samband mellan företagens produktionsetableringar utomlands och utrikeshandeln.

Utlandsproduktionen har en viss positiv effekt på exporten, dvs. exporten var något högre än den skulle ha varit om utlandsproduktionen inte tillåtits öka. Utredarna konstaterar också att den stora försäljningsökning i utlandet, som utlandsproduktionen svarat för, inte hade kunnat ersättas med export från Sverige. Utan utlandsproduktionen hade denna marknad varit förlorad för svenska företag. Utlandsproduktionen har också ersatt svensk export på marknader där produktionskostnader, handelshinder och liknande faktorer har gynnat denna utveckling.

De omnämnda utredningarna omfattar perioden 1960–1986. Från år 1987 till år 1988 har svenska direktinvesteringar i utlandet fördubblats och investeringarna i EG mer än tredubblats. Orsaken till den kraftiga ökningen av direkta investeringar inom EG torde hänga samman med skapandet av den inre marknaden och konse-

[5] a) Den Svenska Industrins Utlandsetableringar; Birgitta Swedenborg. b) Den Svenska Industrins Utlandsetableringar 1960–1986, Birgitta Swedenborg, Göran Johansson och Mats Kinnvall.

kvenserna härav för svenskt näringsliv. Genom att förlägga produktionen dit söker svenska företag stärka sin konkurrenskraft inom EG.

Konsekvenserna av den senaste tidens väsentligt ökade direkta investeringar i utlandet har betydelse inte bara för den svenska ekonomin utan även från beredskapssynpunkt.

Även om förbindelser över gränserna binder länderna närmare till varandra och gör dem mer inbördes beroende så ökar också möjligheterna att använda beroendet som en påtryckning i ett säkerhetspolitiskt kärvt läge. De senaste årens företagsinvesteringar styrs av ekonomiska realiteter, där de nationella säkerhetsintressena kommer i skymundan. Hur kommer multinationella företag med sina rötter i ett land att agera i en säkerhetspolitisk kris? Vilka överväganden kommer i sådana lägen att styra de stora, ännu svenskägda koncernerna med en rad dotterbolag med egen produktion i Västeuropa? Omvänt innebär givetvis denna nya struktur också möjligheter till stöd för vårt försörjningsbehov i brydsamma situationer.

1988 års försvarskommitté (Fö 1988:04) har bl.a. fått i uppdrag att analysera samhällsutvecklingens betydelse ur denna synpunkt. Bland de områden som särskilt skall studeras är konsekvenserna av svensk industris anpassning till en ökande internationalisering. Jag har därför inte funnit skäl att närmare gå in på det svenska näringslivets allt snabbare internationalisering och den betydelse detta kan ha ur försörjningssynpunkt.

Utländska direktinvesteringar i Sverige

Den utlandsägda företagssektorn i Sverige har ökat under de senaste årtiondena. Denna tillväxt har nästan helt berott på de utländska uppköpen av svenska företag. Förvärvsintensiteten har varit mer än dubbelt så hög under 1980-talet som under 1970-talet. Under perioden 1980–1987 har utländska intressen förvärvat ca 750 svenska företag med tillsammans 63 000 anställda.

Under första hälften av 1970-talet svarade företag från USA och Storbritannien för 60 % av alla utländska företagsförvärv i Sverige. Under åren 1985–1987 stod de nordiska länderna för 60 % av dessa förvärv, varav enbart finska företag för nästan 40 %.

Utländska direkta bruttoinvesteringar den senaste femårsperioden framgår nedan.

Verkställda direkta bruttoinvesteringar

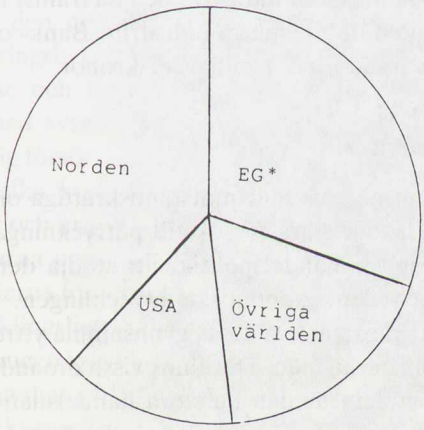
Miljarder kronor	Utländska direkta investeringar i Sverige				
	1984	1985	1986	1987	1988
Totalt	2,8	5,4	6,7	4,3	8,0
Finland	1,0	0,3	1,7	0,9	3,1
Norge	0,5	2,9	1,8	0,6	0,3
Storbritannien	0,5	0,2	0,4	0,4	0,4
USA	0,3	0,7	1,2	0,4	0,6
Västtyskland	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
Norden	1,6	3,3	3,7	1,6	3,6
EG	0,9	1,3	1,6	1,4	1,8
Övriga OECD	0,4	0,8	1,4	0,7	2,1

Källa: Riksbanken

Det sammanlagda värdet av direkta investeringar uppgick per 1986 till 30 miljarder kronor[6]. Detta motsvarar en knapp tredjedel av svenska företags tillgångar i utlandet.

Figur 4. Geografisk fördelning av utländska direktinvesteringar i Sverige (stocken per 31/12 1986)

Källa: Riksbanken



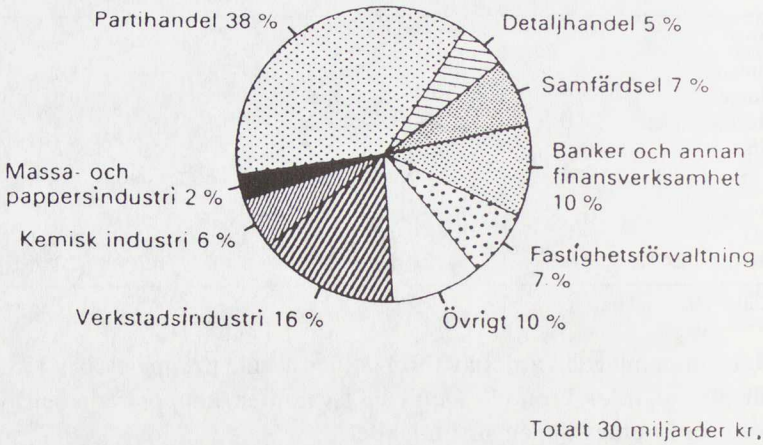
* Exkl. Danmark

Det största ägarlandet var Norge med tillgångar på 6,3 miljarder kronor. Därefter följde USA med 5,5 och Storbritannien med 3,8 miljarder kronor.

Finlands tillgångar uppgick vid utgången av år 1986 till 3,4 miljarder kronor. Dessa har därefter ökat avsevärt. Under perioden januari 1987 – juni 1989 investerade finska företag ca 4,3 miljarder kronor i Sverige.

[6] Baserat på en enkätundersökning hos utländska företag i Sverige år 1986 av riksbanken.

Figur 5. Direkta investeringar i Sverige. Stockuppgift per 31/12 1986. Branschfördelat



Källa: Riksbanken

Utländska företag etablerar sig i Sverige främst genom försäljningsbolag. Partihandeln svarar för den största andelen av kapitalstocken, hela 11,3 miljarder kronor. En knapp tredjedel av de utländska tillgångarna återfanns inom industrin och då främst inom verkstadsindustrin samt inom den kemiska industrin. Bank- och försäkringsverksamheten svarade för 5,1 miljarder kronor.

Utvecklingstendenser

En stark ekonomi gör oss mer motståndskraftiga om andra länder och kreditgivare skulle göra försök till påtryckningar. Den dubbla målsättningen för vår handelspolitik, att stödja den alliansfria utrikespolitiken och den ekonomiska utvecklingen, har hittills väl kunnat förenas. Frågan är om dessa gynnsamma yttre villkor för vår handelspolitik blir bestående. Det finns vissa oroande drag i bilden.

Obalanser i handeln mellan de stora handelsnationerna, liksom fortsatta handels- och betalningsbalansunderskott i t.ex. USA ger grogrund för protektionism. Subventionerna till jordbrukssektorn i industriländerna har lett till handelspolitiska konflikter och snedvridna produktionsförhållanden. U-ländernas skuldsituation visar inga tecken på att radikalt förbättras. En allvarlig utveckling är om förtroendet för det multilaterala handelssystemet urholkas i många länder och att lösningar på handelspolitiska problem söks på bilateral väg eller rentav genom unilaterala ingrepp i handeln.

GATT-systemet har varit utsatt för svåra påfrestningar, bl.a. har jordbruksfrågan vållat stora motsättningar bland medlemsländerna. Förhandlingarna inom ramen för Uruguay-rundan har bl.a. lett till

en överenskommelse om en frysning av jordbruksstödet på nuvarande nivå. Bland andra områden som skapat problem kan nämnas det immaterialrättsliga området, handeln med tekoprodukter och den s.k. skyddsklausulen. Riskerna för en fortsatt utveckling mot regionala handelsblock och alltmer bilaterala uppgörelser har ännu inte avvärjts. Misslyckas förhandlingarna skulle detta kunna leda till att de tre stora, Nordamerika, EG och Japan, träffar överenskommelser utanför GATT. Sedan inbjuds utanförstående att ansluta sig till uppgörelsen. Enligt tidsplanen skall Uruguay-rundan avslutas hösten 1990.

Utvecklingen av en gemensam inre marknad i Europa för med sig handelspolitiskt stora förändringar. EG-EFTA-samarbetet har en viktig roll i detta sammanhang. Effekterna för svenskt vidkommande beror på vilken grad av anslutning Sverige väljer eller kan uppnå. Deltagande i en tullunion skulle sannolikt förutsätta en anpassning till EG:s gemensamma handelspolitik.

Den pågående utvecklingen med industrins ökande utlandsetableringar och närmandet till EG påskyndar strukturförändringar inom svensk industri och påverkan på det svenska samhället. Inte minst för den svenska utrikeshandelns vidkommande kommer förutsättningarna att ändras.

I anvisningarna för perspektivstudierna avseende utvecklingen inom den civila delen av totalförsvaret efter budgetåret 1991/92 (regeringsbeslut 1989–03–16) ingår att belysa integrationens betydelse och konsekvenser för de civila delarna av totalförsvaret. Härmed avses bl.a. hur förutsättningarna för att bedriva en självständig försörjningspolitik i allvarliga lägen kan komma att påverkas, och vilka konsekvenser som förändringar i utrikeshandeln under kriser och krig kan ge upphov till. ÖCB har som ett led i perspektivstudierna uppdragit åt Industriens Utredningsinstitut att kartlägga effekterna för svensk strategisk industri med avseende på alternativa utvecklingslinjer i vårt förhållande till Europa. Resultatet av kartläggningen kommer att redovisas i januari 1990. Det är väsentligt att i sammanhanget uppmärksamma både de positiva och de negativa konsekvenserna av såväl en fortgående som en utebliven integration.

Utan att föregripa denna analys kan konstateras att Sveriges förhållande till EG har stor betydelse ur försörjningssynpunkt.

2.4 Utrikeshandelns omfattning och inriktning

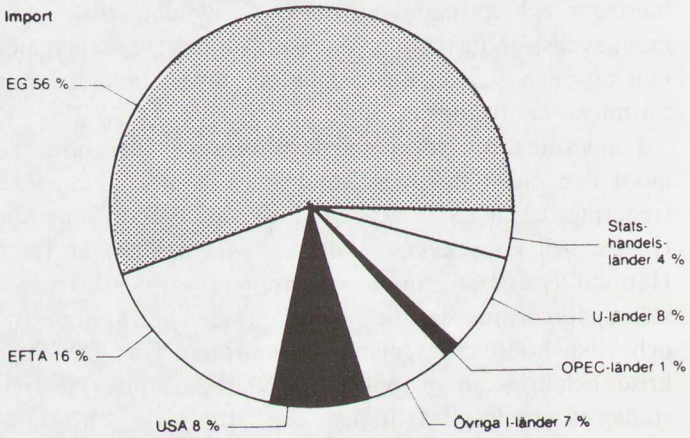
Den geografiska fördelningen och handelsutvecklingen

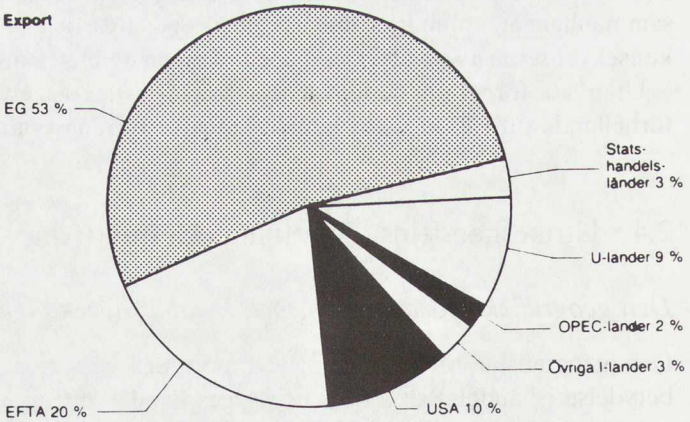
Den geografiska fördelningen av import och export saknar inte betydelse i händelse av kriser i Sveriges handel. Ett av de grund-

läggande problemen för Sverige är vårt geografiska läge, i utkanten av Europa, till stor del omgivet av vatten. Beroendet av ett väl fungerande internationellt transportsystem är därför stort.

I en rad studier har det klargjorts att Sveriges ekonomiska beroende av utlandet är djupgående. Omfattande sårbarhetsstudier har genomförts av bl.a. sekretariatet för säkerhetspolitik och långtidsplanering inom totalförsvaret m.m. vid försvarsdepartementet, FOA, ÖCB och kommerskollegium. Traditionellt har därvid den största uppmärksamheten ägnats Sveriges energi- och råvaruberoende. Till den sista kategorin hör t.ex. beroendet av vissa legeringsmetaller, vilka har avgörande betydelse för den svenska industriproduktionen och som härrör från fyndigheter i en liten grupp länder med risk för oroligheter av varjehanda slag. Under senare år har

Figur 6. Sveriges import och export år 1988. Fördelning på länder och länderområden





Sveriges stora komponent-och teknikberoende i beredskapssammanhang rönt en särskild uppmärksamhet.

Sverige är ett av de mest internationaliserade länderna i världen mätt i värdet av all export och direktinvesteringar i förhållande till antal sysselsatta i tillverkande industri. Även importens och exportens andel av bruttonationalprodukten är hög liksom i andra jämförbara OECD-länder.

Världshandeln har alltmer koncentrerats till i-landsmarknaderna och domineras av USA, Japan och Förbundsrepubliken Tyskland. Svensk export följer detta mönster. EG-och EFTA-områdena är Sveriges dominerande avsättningsmarknader men även USA och Japan har ökat i betydelse under 1980-talet. Mer än 70 % av vår utrikeshandel sker med länderna i Västeuropa (figur 6).

Av intresse i detta sammanhang är också vilka länder som är Sveriges största handelspartners.

Faktaruta: Sveriges största handelspartners år 1988 (miljarder kronor) och andel av den totala exporten resp. importen

	Export	Andel %		Import	Andel %
1 Västtyskland	37,0	(12,1)	1 Västtyskland	59,4	(21,3)
2 Storbritannien	34,2	(11,2)	2 Storbritannien	24,0	(8,6)
3 USA	30,1	(9,9)	3 USA	21,0	(7,5)
4 Norge	28,5	(9,4)	4 Finland	19,5	(7,0)
5 Danmark	21,1	(6,9)	5 Danmark	18,6	(6,7)
6 Finland	20,0	(6,6)	6 Japan	18,0	(6,4)
7 Frankrike	16,1	(5,3)	7 Norge	17,0	(6,1)
8 Nederländerna	14,6	(4,8)	8 Frankrike	14,6	(5,0)
9 Belgien, Luxemburg	12,7	(4,2)	9 Nederländerna	11,4	(4,1)
10 Italien	12,1	(4,0)	10 Italien	11,3	(4,0)
11 Schweiz	7,2	(2,4)	11 Belgien, Luxemburg	9,1	(3,2)
12 Spanien	6,5	(2,1)	12 Schweiz, Lichtenstein	5,5	(2,0)
13 Japan	5,5	(1,8)	13 Sovjetunionen	4,5	(1,6)
14 Canada	5,0	(1,6)	14 Österrike	4,0	(1,4)
15 Indien	4,2	(1,4)	15 Portugal	3,2	(1,1)
Samtliga länder					
Totalt	304,8	(100,0)		279,7	(100,0)

Källa: SCB

Världsmarknaden

Eftersom världshandeln i så hög grad är inriktad på i-landsmarknaderna kan det vara av intresse att göra en jämförelse mellan Sveriges och OECD:s marknads-och produktionsinriktning avseende år 1987.

Under perioden 1982–87 ökade världsmarknaden för basindustrin[7], med 5,3 % per år, jämfört med hela 10,5 % per år för verkstadsprodukter. Det var framför allt järn, stål och olja som stagnera-

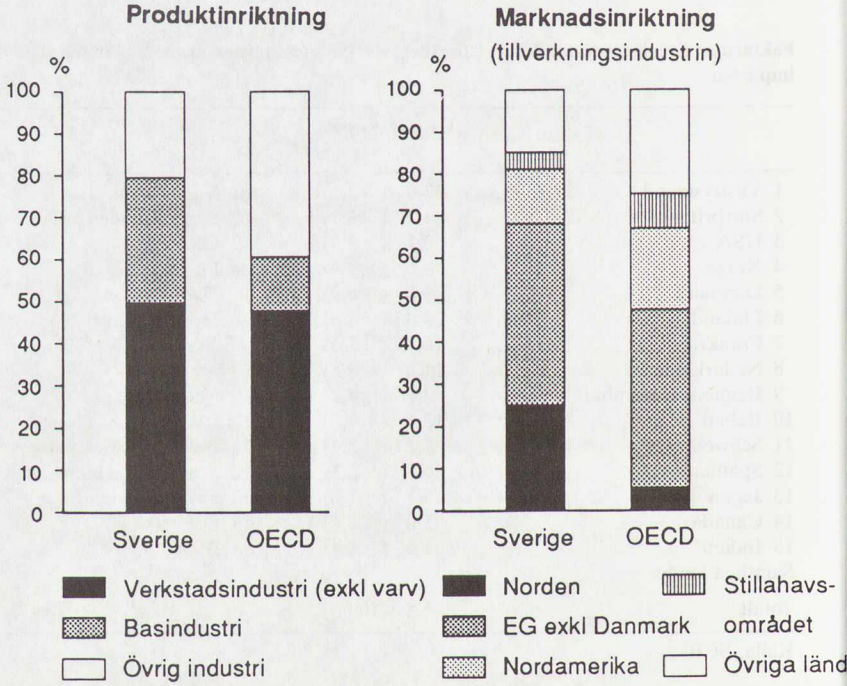
[7] Se anm. figur 7.

de. Skogsprodukter expanderade lika starkt som industrin i övrigt. OECD:s export av bearbetade varor ökade i volym med i genomsnitt 3,2 % per år under samma period då även konkurrensen från de sydostasiatiska industriländerna[8] ökade.

Export

Sverige har en från OECD något avvikande produktinriktning i sin export. Verkstadsindustrins andel (exkl. fartyg) uppgår till nära 50 % för både Sverige och OECD medan basindustrin väger betydligt tyngre för Sverige, med en andel på hela 30 % av varuexporten år 1987 (figur 7).

Figur 7. Sveriges och OECD:s marknads- och produktinriktning



Anm. I basindustrin ingår gruvor, skogs- samt järn- och stålindustri. Verkstadsindustrin består av metallvaru-, maskin-, elektronik-, transportmedels- samt instrumentindustri. "Övrig industri" består bl.a. av livsmedels-, textil- och kemisk industri, men även av jordbruk och fiske, el- och gasproduktion. I tillverkningsindustrin ingår inte jordbruk, skog, fiske, gruvor, el och gas.

Källa: SINDCOM

[8] Med sydostasiatiska industriländer menas här Australien, Nya Zeeland, Japan, Hongkong, Singapore, Sydkorea och Taiwan.

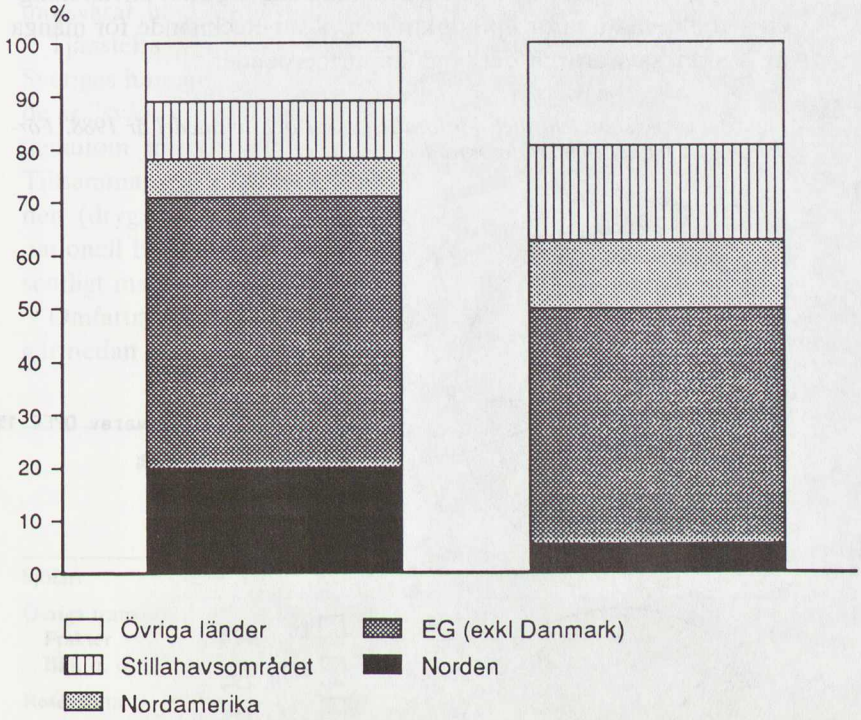
När det gäller exportutvecklingen skiljer sig Sverige från OECD. Basindustrins marknadsandel har ökat snabbare än OECD:s. Orsaken finns delvis i den från OECD avvikande produkt-och marknadsinriktningen för branschen. Marknaden för skogsprodukter växte

med 11,7 % i genomsnitt per år 1982–1987 (jämfört med 2,3 % per år för övriga basprodukter), vilket gynnat den svenska exporten.

Sveriges export av verkstadsprodukter har expanderat endast obetydligt snabbare än OECD:s. Medan elektroindustrin tappade 17 % av sin världsmarknadsandel mellan åren 1980 och 1987, vann övriga verkstadsbranscher (utom maskin) andelar.

Import

Figur 8. Sveriges och OECD:s import av tillverkade varor 1987



Källa: SINDCOM

Sveriges importberoende har ökat varje år under de senaste 15 åren, särskilt för verkstadsprodukter. Både importandelen och dess ökning är emellertid betydligt lägre för basindustrin än för verkstadsindustrin.

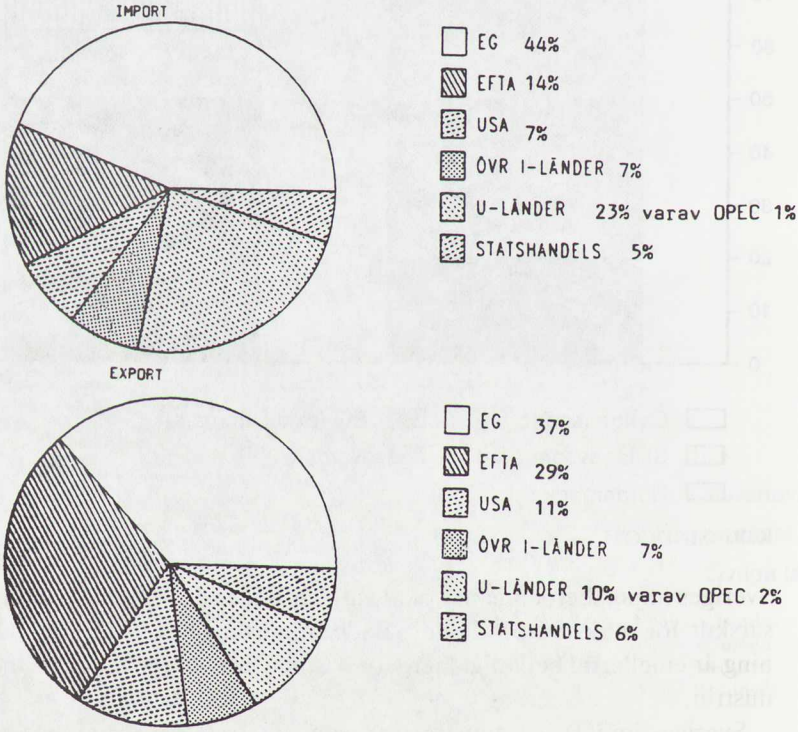
Sveriges import av industrivaror, som till 16 % består av basindustrivaror och till 46 % av verkstadsvaror, minskade något åren efter devalveringarna 1981 och 1982. Därefter ökade den så att importvärdet år 1987 var ca 85 % högre, räknat i löpande pris, än år 1980. Räknat i fast penningvärde var ökningen endast 14 % mellan åren 1980 och 1987.

Sveriges huvudsakliga import kommer från EG och Norden. Inom tillverkningsindustrin kom ca 70 % av importen därifrån år 1987 jämfört med en andel på 50 % för OECD. Sveriges import från Norden är drygt tre gånger så stor som OECD:s. Däremot är OECD:s importandel från Nordamerika dubbelt så stor som Sveriges. Sveriges import av tillverkade varor från Stillahavsområdet har ökat kraftigt sedan år 1985.

Utrikeshandeln med jordbruksråvaror och livsmedel

Det svenska jordbruket har under efterkrigstiden i takt med krav på effektiv produktion och bättre avkastning alltmer ökat användningen av olika insatsvaror i produktionen. Kännetecknande för många av dessa insatsvaror är det höga importberoendet.

Figur 9. Utrikeshandeln med jordbruksråvaror och livsmedel år 1988. Fördelning på länder och länderområden



Importen år 1988 av jordbruksråvaror och livsmedel[9] uppgick till drygt 18 miljarder kronor medan exporten stannade vid knappt 6 miljarder kronor. Handeln med EG och EFTA dominerade såväl på importsidan med 58 % som på exportsidan med 56 %.

[9] Enligt SITC (Standard International Trade Classification) 0,1,22 och 4 som avser livsmedel i vid mening.

Tjänstehandeln

På flera för Sverige viktiga industriella avsnitt sker för närvarande en direkt integration mellan varu-och tjänsteproduktion. Det ömsesidiga beroendet mellan varor och tjänster växer. De pågående förändringarna kan sägas leda till ett "tjänsteindustriellt" samhälle där varor och tjänster alltmer sammanförs i produktion av integrerade system. Detta gäller givetvis också inriktningen av den svenska exporten.

Sverige har en stor potential att bygga upp marknadspositioner i utlandet. En mer diversifierad och konkurrensutsatt produktion i Sverige borde ha goda förutsättningar att producera tjänster som motsvarar högt ställda krav också internationellt.

Tjänstehandeln inkl. avkastning på kapital svarar för ca 20 % av Sveriges handel i varor och tjänster. Betecknande för tjänster är att de är "svåra att transportera och lagra". På tjänsteområdet kvarstår dessutom många handelshinder i form av nationella regleringar. Tillsammans gör detta att en klart mindre del av tjänsteproduktionen (drygt 10 % i Sverige) än av varuproduktionen går i internationell handel. Beroendet av utländska marknader är därför väsentligt mindre för tjänste – än för varuproduktionen.

Omfattning och länderfördelning av tjänstehandeln år 1988 framgår nedan.

	Sveriges export av tjänster år 1988 Milj. kr.				
	EG	EFTA	Övriga	Ej landfördelat	Totalt
Sjöfart	–	–	–	14 289	14 289
Övriga transporter	2 558	1 749	1 222	3 675	9 294
Frakter	1 522	1 043	485	955	4 005
Bilj. o. övr.	1 036	706	737	2 810	5 289
Resevaluta	4 722	6 218	1 699	1 744	14 383
Avkastn. på kapital	–	–	–	14 120	18 748
Räntor	–	–	–	13 807	13 807
Utdeln.	2 256	875	1 497	313	4 941
Övriga tjänster	6 993	5 066	4 401	12 397	28 798
Försäkringar	683	365	549	2 988	4 585
Löner	123	87	61	39	310
Licenser	835	386	822	186	2 229
Provisioner	1 084	320	325	261	1 990
Försälj.kostn	740	446	227	414	1 827
Tekn.tjänst. o.entrepren.	2 174	2 317	1 582	2 877	8 950
Övrigt	1 295	1 145	836	5 431	8 707
SUMMA	–	–	–	46 225	85 512

Källa: Riksbanken

Sveriges tjänstehandel är som varuhandeln koncentrerad på industriländerna. Cirka 90 % av Sveriges tjänsteexport går till industriländer och är jämnare fördelad bland de stora ländergrupperna än vad varuexporten är. EG tar en mindre andel av den svenska exporten av tjänster än av varor men utgör Sveriges största avsättningsmarknad. EFTA är viktigare som avsättningsmarknad för tjänster än för varor relativt sett. Tillsammans svarar EG/EFTA-länderna för 65 % av Sveriges tjänsteexport.

	Sveriges import av tjänster år 1988 Milj. kr.				
	EG	EFTA	Övriga	Ej landfördelat	Totalt
Sjöfart	–	–	–	7 773	7 773
Övriga transporter	3 561	1 036	745	1 346	6 688
Frakter	351	111	48	2	512
Biljetter o. övr.	3 210	925	697	1 344	6 176
Resevaluta	13 914	7 398	5 737	977	28 026
Avkastn. på kapital	–	–	–	34 994	37 592
Räntor	–	–	–	34 990	34 990
Utdeln.	1 057	566	975	4	2 602
Övriga tjänster	11 485	5 107	7 357	11 171	35 120
Försäkringar	1 001	511	461	3 078	5 051
Löner	201	132	117	702	1 152
Licenser	1 452	329	1 593	256	3 630
Provisioner	1 582	935	852	879	4 248
Försäljn. kostn.	1 337	730	502	1 060	3 629
Tekn. tjänst. o. entrepren.	4 100	1 604	2 337	1 261	9 302
Övrigt	1 812	866	1 495	3 935	8 108
SUMMA	–	–	–	56 261	115 199

Källa: Riksbanken

Sveriges tjänsteimport är också koncentrerad till industriländerna (ca 90 %), men här spelar EG och EFTA ungefär samma roll som leverantör av tjänster som av varor. Sammanlagt kommer omkring 70 % av Sveriges tjänsteimport från EG/EFTA-länderna. Sveriges import av tjänster är drygt 30 miljarder kronor högre än vår tjänsteexport.

Utvecklingstendenser

Under större delen av 1980-talet har den svenska handelsbalansen uppvisat överskott och Sverige har kunnat glädja sig åt mycket gynnsamma terms of trade. Bakom de senaste årens överskott ligger bl.a. höga priser på massa, papper och stål, en god efterfrågan på svenska industrivaror samtidigt som importökningen av konsumtionsvaror avtar. Även sänkta oljepriser och utvecklingen av dollarkursen har påverkat handelsbalansen gynnsamt. De svenska före-

tagen fortsätter emellertid att förlora marknadsandelar bl.a. till följd av inhemska kostnadsökningar och kapacitetsbrist.

För ett litet land som Sverige kommer det även i framtiden att vara avgörande för vår nationella utveckling att svenskt näringsliv kan verka och internationellt konkurrera inom frihandelns ram.

Parallellt med de multilaterala överläggningarna inom GATT pågår på olika håll i världen regionala integrationsprocesser. I bl.a. Europa, Nordamerika och Sydostasien bedrivs ett omfattande arbete med att riva handelshinder mellan nära handelspartners.

Sveriges utrikeshandel koncentreras allt mer mot den framväxande europeiska inre marknaden. Samtidigt har vi all anledning att fästa uppmärksamheten vid den handel, som sker med övriga världen. De nu expansiva marknaderna i Sydostasien – särskilt Japan – och USA är viktiga marknader redan i dag och utgör i ett längre perspektiv potentiella tillväxtmarknader. Utvecklingen i statshandelsländerna och u-länderna kan också komma att få betydelse för handeln i framtiden.

Tidigare var hemmamarknaden och de inhemska produktionsfaktorerna (råvaror, arbete och kapital) den viktigaste källan till internationell styrka. Under 1970- och 1980-talen har den internationella omgivningen ökat i betydelse för insatsvaror och teknisk utveckling. Svenska företag som velat hävda sig på världsmarknaden har anammat ett nischtänkande och har sin huvudsakliga verksamhet inom mycket smala produktområden (nischer). Dessa företag har betydande marknadsandelar världen över inom sina respektive marknadssegment, men konkurrenskraft är inget givet eller nedärvt utan något som skapas genom kontinuerliga satsningar. Speciella faktorer som kräver omfattande investeringar och är svåra att imitera – t.ex. avancerad och specialiserad utbildning – skapar mer bestående konkurrensfördelar. Eftersom konkurrenskraftiga positioner inte är statiska tillstånd, krävs också kontinuerliga och snabba innovationer och förbättringar. Förmågan att först upptäcka utvecklingsmöjligheter är viktig.

Detta gäller inte bara för en fortsatt gynnsam utveckling av vårt välfärdssamhälle utan kan också bli avgörande för vår försörjningsförmåga under kriser och krig.

2.5 Multilateral handelspolitik

Säkerhets- och undantagsbestämmelser

I de internationella avtalen som reglerar avvecklingen av handelshinder – för Sveriges del i första hand GATT, EFTA-konventionen och frihandelsavtalet med EG – finns bestämmelser som under sär-

skilda omständigheter medger undantag från förpliktelserna i fråga om tullar och kvantitativa restriktioner. Längst i detta avseende går GATT, där åtgärder vidtagna i bl.a. säkerhetssyfte inte är kringgärdade av vare sig notifikations- eller konsultationsplikt. Motsvarande bestämmelser i EFTA-konventionen och frihandelsavtalet kräver godkännande i rådet respektive att sådana åtgärder normalt föregås av konsultationer i den blandade kommittén.

Nedan följer en utförligare redogörelse över Sveriges internationella överenskommelser inom handels- och valutaområdena. I alla arrangemang som vidtas för att liberalisera handeln utgör jordbruks- och fiskeriområdena ett speciellt problem. Oftast medger de internationella överenskommelserna vittgående undantag för handeln med sådana produkter.

GATT

GATT är det centrala organet för internationella handelsförhandlingar och för fastställandet av normer för internationella handelsförbindelser. GATT förbjuder kvantitativa restriktioner för import och export och strävar efter avveckling av tullar och andra handelshinder.

GATT-åtagandena om liberalisering av handeln är emellertid inte ovillkorliga. Undantagsklausuler finns för jordbruks- och fiskeriprodukter (artikel XI) och för svårigheter på betalningsbalanssidan (artikel XII och betalningsbalansdeklarationen). Undantag medges också för åtgärder som är nödvändiga vid s.k. sektorsstörning (artikel XIX) eller med hänsyn till den allmänna moralen m.m. (artikel XX) eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna (artikel XXI). Artiklarna XX och XXI, som avser både import och export, innebär absoluta undantag så till vida att det inte uttryckligen krävs notifikation eller konsultation innan en åtgärd vidtas. Artikel X innehåller dock en allmän regel om offentliggörande av bestämmelser angående handeln.

För att skydda betalningsbalansen kan mycket omfattande importrestriktioner tillämpas enligt artikel XII. Denna undantagsmöjlighet är kringgärdad av omfattande procedurregler och multilateral kontroll. Under 1970-talet utnyttjade länder med betalningsbalansproblem andra typer av åtgärder än kvantitativa restriktioner, t.ex. importdepositionssystem och importavgifter, trots att dessa egentligen inte formellt är förenliga med GATT. Motiveringen har varit att dessa åtgärder haft mindre skadliga effekter på internationell handel än kvantitativa restriktioner. Genom en överenskommelse år 1979 om den s.k. betalningsbalansdeklarationen har emellertid dessa åtgärder inordnats i den multilaterala gransknings- och konsultationsprocedur som föreskrivits för betalningsbalansrestriktioner.

Enligt artikel XV skall samråd med IMF ske i betalningsbalansfrågor. Det slutliga avgörandet huruvida restriktioner på handeln får införas eller upprätthållas ligger dock inom GATT, men IMF:s bedömning huruvida valutaläget motiverar någon form av skyddsåtgärd brukar som regel inte sättas i fråga.

Vid oförutsedda störningar inom en sektor av näringslivet till följd av import medges avvikelser från tidigare åtaganden enligt GATT:s skyddsklausul i artikel XIX. Skyddsklausulen är under förhandling i den pågående Uruguay-rundan.

EG – EFTA

Den svenska frihandeln har ytterligare förstärkts genom anslutningen till EFTA-konventionen och frihandelsavtalen med EG. Den 1 januari 1984 var den successiva tullavvecklingen för industrivaror mellan EG och EFTA:s medlemsländer genomförd.

I EFTA-konventionen finns ett generellt förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan (artikel 11). Undantag har hittills gällt för export av skrot och avfall av järn och stål och andra metaller.

Också frihandelsavtalet med EG innehåller förbud mot kvantitativa importrestriktioner och införande av tullar vad gäller industrivaror. För restriktioner och införande av tullar vad gäller exporten har reglerna i GATT tillämpats i den mån länderna inte har mer långtgående inbördes åtaganden. Förhandlingar mellan EG och EFTA har resulterat i att återstående exportrestriktioner skall avskaffas i och med utgången av år 1991 och förbud mot att införa nya sådana gäller från den 1 januari 1990. Varuomfattningen är densamma som i frihandelsavtalet. Därigenom täcks inte järnskrot eftersom detta faller under Sveriges avtal med CECA (Europeiska kol- och stålunionen).

EFTA-konventionen ger möjlighet att vidta åtgärder för att skydda ett lands väsentliga säkerhetsintressen, då sådana åtgärder vidtas i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna eller om de avser forskning, utveckling eller tillverkning som är oumbärlig för försvarsändamål (artikel 18).

Importtullar och kvantitativa importrestriktioner får införas först efter rådsbeslut. Tillstånd till temporära åtgärder kan efter tillstånd från rådet få införas vid olika sektorsstörningar som innebär att man avviker från konventionen (artikel 20). Medlemsstaterna har också rätt att i överensstämmelse med sina övriga internationella förpliktelser införa kvantitativa importrestriktioner av betalningsbalansskäl (artikel 19). I likhet med vad som gäller GATT har dock importavgifter och importdepositioner betraktats som mindre skadliga ingrepp i handeln än kvantitativa restriktioner.

Likaledes medger frihandelsavtalet att åtgärder i strid med avtalsbestämmelserna vidtas med stöd av "traditionella" säkerhetsklausuler. Oftast förutsätts någon form av information och i många fall kontakt i den blandade kommittén för sådana åtgärder.

Skyddsklausuler återfinns i artiklarna 20 om allmän ordning, säkerhet och moral, människors och djurs liv och hälsa m.m., 21 om säkerhetsintressen, 26 om allvarliga störningar inom någon sektor av näringslivet och 28 om betalningsbalanssvårigheter eller hot om sådana. Dessutom har en ny skyddsklausul tillförts avtalet till följd av överenskommelsen mellan EFTA och EG att avskaffa resterande exportrestriktioner och förbud mot att nya införs (artikel 24A).

Bestämmelsen kan tillämpas när förbudet mot exportrestriktioner leder till reexport till ett tredje land, mot vilket exportrestriktionerna upprätthålls, eller till en allvarlig bristsituation eller ett hot om en allvarlig bristsituation för en viktig produkt. En ytterligare förutsättning är att förbudet ger eller kan ge upphov till betydande svårigheter. I sådana fall skall procedurreglerna i artikel 27 tillämpas. Under förhandlingarna har bl.a. från svensk sida lagts vikt vid att åtgärder skall kunna vidtas redan vid en allvarlig hotsituation.

OECD

Huvudtanken bakom OECD är att i-världen skall dra maximal nytta av de möjligheter ett öppet ekonomiskt system, omfattande hela industrivärlden, erbjuder. Hinder för fria varu- och kapitalrörelser skall minskas och helst undanröjas, snedvridande subventioner eller begränsningar inom länderna motarbetas. I dessa avseenden fungerar OECD som en "vakthund", som genom egna regelsystem och överenskomna principer och inom ramen för förhandlingsorganisationer som t.ex. GATT verkar för att den öppna marknadsekonomin skall upprätthållas.

Riktlinjerna på det rent handelspolitiska området har närmast karaktären av politiska avsiktsförklaringar. Konsensusprincipen ger emellertid varje land ett slags vetorätt. Några sanktionsregler motsvarande dem som gäller enligt GATT finns således inte i OECD.

IEA

Det internationella energiorganet IEA (International Energy Agency) upprättades år 1974 inom ramen för OECD-samarbetet för att genomföra det internationella energiprogrammet (IEP). IEA:s mål är bl.a. att främja en säker oljeförsörjning på rimliga och rättvisa villkor och att möta oljeförsörjningens kriser genom bl.a. fördelning av tillgänglig olja. Energiprogrammets system för krisåtgärder är

ämnat att fungera vid s.k. fredskriser. IEA-samarbetet innebär bl.a. att medlemsländerna skall ha en fredskrisreserv som motsvarar 90 dagars nettoimport samt att ett kvoteringssystem kan träda i kraft om bristen blir akut.

Sverige deltar i IEA men har avgivit en neutralitetsförklaring som innebär, att deltagandet i IEP-avtalet inte hindrar Sverige från att vidta de åtgärder regeringen anser nödvändiga för att fullfölja vår traditionella neutralitetspolitik. För krig och andra säkerhetspolitiska kriser måste Sverige självständigt bygga upp en sådan beredskap i form av t.ex. lagerhållning.

Nordiskt samarbete

Det nordiska samarbetet är minst sagt mångfasetterat och rör gemensamma insatser på en rad olika samhällsområden. På det handelspolitiska området sker samarbetet främst inom ramen för GATT, EFTA och EG.

Det nordiska samarbetet tar sig även bilaterala former. Sverige har slutit särskilda avtal på jordbruksområdet med Norge och Finland. Inom ramen för avtalet med Norge har bl.a. försörjningsberedskapspolitiska frågor behandlats. Med Norge har år 1981 slutits ett avtal om ekonomiskt samarbete, särskilt på industri- och energiområdena. Till avtalet har fogats protokoll om svenska elleveranser och om norska oljeleveranser samt om en gemensam fond för att främja industriellt utvecklingssamarbete på företagsnivå.

Dessutom träffades år 1986 en överenskommelse om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen som är ansluten till 1981 års avtal. I ett protokoll åtar sig parterna att verka för att ett närmare angivet varuutbyte skall genomföras i internationella krislägen. Grunden för detta är den normala handeln mellan de båda länderna och att krishandeln i största möjliga utsträckning skall äga rum mellan sedvanliga köpare och säljare. Parterna åtar sig som generell förpliktelse, dock "under hänsynstagande till sin säkerhetspolitik och sina avtalsbundna internationella förpliktelser" att inte vidta åtgärder som försvårar fullgörandet av ingångna kommersiella avtal.

3 Utrikeshandelsberoendet och hotbilden

Mina bedömningar i sammanfattning

En säkerhetspolitisk kris som leder till förhöjd krigsfara i Europa och ytterst ett krig påverkar de inblandade ländernas ekonomier och därigenom den internationella ekonomin på olika sätt. En internationell ekonomisk kris kan också uppstå genom en vikande konjunktur eller om den internationella skuldsituationen inte längre kan hanteras.

Vårt omfattande samarbete med de marknadsekonomiska länderna ger dessa en tillgång till ekonomiska maktmedel som de redan i fredstid skulle kunna använda för att påverka bl.a. vår handelspolitik. Det högteknologiembargo som NATO-länderna och Japan i nuläget riktar mot öststaterna berör också svenska företag.

Jag förutsätter dock att att vår utrikeshandel skall kunna fortsätta i betydande omfattning under förkrigsskedet eller en internationell ekonomisk kris.

I ett läge med krig i Europa är möjligheterna till utrikeshandel svårare att förutse. Min bedömning är emellertid att utrikeshandel skall kunna bedrivas, i varje fall under ett skede där Sverige är neutralt. Tolkningen av 1987 års försvarsbeslut i denna del synes variera inom olika delar av totalförsvaret. Jag anser att det måste finnas en beredskap för att upprätthålla en utrikeshandel också under neutralitets- och krigslägen. Detta gäller särskilt i fråga om utrikes sjötransporter och det marina skyddet av dessa under sådana förhållanden.

Vår försörjningsförmåga är avhängig våra möjligheter att importera och exportera. Svensk industri är beroende av olika strategiska råvaror, bl.a. vissa legeringsmetaller. Beroendet av elektronik griper in i alla industri- och samhällsfunktioner. Energiförsörjningen är i stor utsträckning baserad på importerade energislag. Den svenska livsmedels- och jordbrukspolitiken står inför förändrade villkor med konsekvenser för livsmedelsberedskapen.

3.1 Hotbilder

3.1.1 Hotbilder och utrikeshandel

Varje försvarskommitté har uppmärksammat frågan om tänkbara hot mot Sveriges säkerhet och redovisat olika, ofta allmänt hållna hotbeskrivningar. 1970-talets försvarsutredningar började i ökad omfattning diskutera de icke-militära eller civila aspekterna på säkerhetspolitiken. Medan beredskapsplaneringen tidigare huvudsakligen varit inriktad på krigs- och avspärrningslägen, bidrog oljekrisen åren 1973 – 1974 till att 1974 års försvarsutredning uppmärksammade fredskrisproblematiken. Det ledde till en kompletterande planering inriktad på försörjningskriser som inte sammanhänger med krig eller krigsfara i vår nära omvärld.

1978 års försvarskommitté drog bl.a. slutsatsen att ekonomisk krigföring, hot och påtryckningar kan bli alltmer vanliga som maktmedel i den internationella politiken. 1982 års försvarsbeslut betonade särskilt möjligheten av långvariga försörjningskriser. 1984 års försvarskommitté framhöll också de hot och påtryckningar, som Sverige kan utsättas för under spända fredsförhållanden, och att störningar i den internationella handeln kan uppstå tidigt i en framtida konflikt mellan maktblocken.

1987 års försvarsbeslut innebär att vi skall tillämpa en något annorlunda hotbild. Som underlag för en balanserad försörjningsberedskap har gemensamma planeringsförutsättningar fastställts med högre antaganden om möjlig utrikeshandel under ett förkrigsskede än tidigare. Under ett efterkrigsskede antas utrikeshandeln gradvis återgå till en acceptabel nivå (jfr avsnitt 1.1). Inför en fredskris skall det inte längre vara ett statligt ansvar att beredskapslagra utom på oljeområdet. Lagringen för fredstida störningar bör genomföras av de organ som har ansvaret för den fredstida verksamheten.

Den breda belysning av säkerhetspolitiska frågor som under senare årtionden har börjat utvecklas visar hur omfattande säkerhetspolitiken egentligen är. Nya begrepp och definitioner har kommit in i den säkerhetspolitiska diskussionen. De ekonomiska hoten har uppmärksammats alltmer. Aspekten att säkerhetspolitik inte enbart gäller militära utan även ekonomiska hot är ett bra bevis på en ökande medvetenhet. Orsakerna till denna insikt och förståelse ligger i den allt större komplexiteten i den internationella och inhemska miljön, som i sin tur skapar ett behov av att från svensk sida anpassa sig till den pågående förändringsprocessen.

Utgångspunkten för mina överväganden och förslag är givetvis de hotbilder som finns angivna i 1987 års försvarsbeslut och de förtydliganden som gjorts i 1988 års budgetproposition. Det senaste

försvarsbeslutet har också framhållit risken att en angripare kan inleda ett angrepp överraskande.

Förloppet av en konflikt har bedömts så att inledningsskedet kommer att karakteriseras av en ökad politisk spänning, ekonomisk och handelspolitisk konfrontation med alltmer ökande handelsstörningar. Ingen kan emellertid förutse förloppet av en framtida kris eller ett krig. Det kommer alltid att råda osäkerhet om krisers och krigs karaktär och längd. Det är därför nödvändigt med ett flexibelt synsätt på beredskapsplaneringen. Den tidiga beredskapen stärker vår förmåga till uthållighet. Det gäller inte bara vid ett angrepp med kort militär förvarning utan också för kriser före ett eventuellt krigsutbrott.

I ett säkerhetspolitiskt krisläge kan hot och påtryckningar med icke-militära medel komma att spela en större roll än tidigare. Ekonomiskt och tekniskt starka stater och samverkande ländergrupperingar har ökade möjligheter att med civila maktmedel påverka andra länder till eftergifter. En sannolik form för ekonomiska påtryckningar är att politiska villkor kopplas till handeln. Man kan kräva att ett land ansluter sig till en embargopolitik eller begära andra politiska koncessioner för tillgång till viktiga varor.

Vårt omfattande samarbete med de marknadsekonomiska länderna ger dessa en tillgång till ekonomiska maktmedel som de redan i fredstid skulle kunna använda mot oss i syfte att påverka bl.a. vår handelspolitik. Jag vill här peka på de särskilda problem i samband med det högteknologiembargo som NATO-länderna och Japan riktar mot öststaterna och som också berör svenska företag. Jag behandlar denna fråga i avsnitt 3.1.2 om högteknologi och sårbarhet.

En säkerhetspolitisk kris mellan de nuvarande maktblocken, som leder till förhöjd krigsfara i Europa och ytterst ett krig dem emellan, påverkar de inblandade ländernas ekonomier och därigenom den internationella ekonomin på olika sätt. En internationell ekonomisk kris kan också uppstå genom en vikande konjunktur eller att den internationella skuldsituationen inte längre kan hanteras.

Försörjningsberedskapen och då särskilt beredskapen att främja och reglera utrikeshandeln, så att vår uthållighet och vår förmåga att stå emot påtryckningar stärks, är en viktig uppgift i ett potentiellt krigshotande krisskede.

Tidsfaktorn är också av stor betydelse så till vida att de åtgärder som skall genomföras måste ha en direkt genomslagskraft. Ett snabbt agerande från myndigheternas sida kräver samtidigt att åtgärderna utan större negativa konsekvenser kan avvecklas. Detta gäller särskilt åtgärder som vidtas under krisens initialskede. Det finns ju trots allt hopp om en mer gynnsam krisutveckling än den som myndigheterna baserat sitt handlande på.

Vad händer i ett krigsläge?

I ett läge med krig i Europa är möjligheterna till utrikeshandel svårare att förutse. Det kan kanske finnas anledning att erinra om den historiska erfarenheten från andra väldskriget. Under hela krigsperioden kunde en reducerad, men för Sverige viktig utrikeshandel upprätthållas. Det var först efter ett par års krig som importen understeg 50 % av förkrigsvolymen.

Inom funktionen Utrikeshandel har planeringen inriktats mot att import och export skall kunna bedrivas även under ett skede med neutralitet.

Tullverket framhöll t.ex. i sin anslagsframställning hösten 1988, att planeringen måste utgå från att även i ett läge då krig råder i vår omvärld en icke oväsentlig utrikeshandel kommer att kunna upprätthållas.

1987 års försvarsbeslut innebar en viktig förändring genom att planeringsförutsättningarna lades fast. Som underlag för försörjningsplaneringen gjordes därvid en mycket försiktig bedömning av möjligheterna till utrikeshandel under ett neutralitets- eller krigsskede. Tolkningen av beslutet i denna del synes emellertid variera inom olika delar av totalförsvaret. Detta kan leda till att de nödvändiga resurserna inom försörjningsberedskapen kommer att saknas.

Jag delar bedömningen inom funktionen Utrikeshandel att import och export skall kunna bedrivas, i varje fall under ett skede med neutralitet. Det är inte särskilt troligt att utrikeshandeln avbryts helt annat än under kortare perioder. Det finns därför starka skäl som talar för att en beredskap måste föreligga för att upprätthålla en utrikeshandel också under neutralitets- och krigslägen.

Beroendet av transporter

Redan under ett förkrigsskede kan tillgången på fartyg för utrikes transporter komma att begränsas. I ett krigsläge i vår nära omvärld kan angelägna sjötransporter till Östersjön drabbas, om trafiken genom Stora Bält skulle försvåras. Då skulle trafiken till Östersjön vara möjlig endast för fartyg med ett djupgående om ca 7 meter, dvs. 5 000–8 000 ton dödvikt. Avspärras även Öresund, stoppas sjötransporter mellan västkusten och hamnarna i Östersjön. Likaledes skulle godstransporter med järnväg och lastbil via Danmark och Tyskland bli omöjliga. Därmed skulle möjligheterna till utrikeshandel starkt begränsas. Jag utvecklar frågorna om sjötransportkapaciteten under kriser och i krig och dess betydelse för utrikeshandeln i kapitel 5.

Försörjningsförmågan i krislägen

Vissa områden är ur försörjningssynpunkt speciellt känsliga. Vårt beroende av elektronik griper in i alla industri- och samhällsfunktioner. I krissituationer kan man inte bortse från risken av skärpta restriktioner, som även skulle kunna få effekt för Sveriges del.

Importberoendet har över åren ändrat karaktär. Tidigare importerades rå- och insatsvaror av olika slag som förädlades inom landet. Då kunde man lättare gardera sig försörjningsmässigt genom beredskapslagring. Den svenska industrin har gått mot en högre förädlingsgrad där beroendet av komponenter och delar från omvärlden ökat. Den svenska verkstadsindustrin har alltmer blivit en sammansättningsindustri med underleverantörer spridda i ett flertal länder. Den specialisering som utvecklats kan samtidigt anses innebära även en fördel. Att bli en av få tillverkare av vissa specialiserade produkter som andra behöver kan ge högt bytesvärde vid export.

Svensk industri är beroende av olika strategiska råvaror, bl.a. vissa legeringsmetaller. Energiförsörjningen är i stor utsträckning baserad på importerade energislag. Avvecklingen av kärnkraften får konsekvenser för beredskapen genom ökat importberoende av kol, olja och naturgas. Den svenska livsmedels- och jordbrukspolitiken står inför förändrade villkor med konsekvenser för utformningen av livsmedelsberedskapen. I jordbrukspolitiken har som bekant beredskapsmotivet varit ett betydande inslag.

Våra möjligheter till import är direkt beroende av vår förmåga att exportera. Exportberoendet ur försörjningssynpunkt är framför allt hänförligt till frågan att eftertraktade svenska varor kan ha ett stort importinnehåll och/eller vara av betydelse för landets egen försörjning. Antalet bytesvaror med lågt importinnehåll och som utan större uppoffring kan undvaras i ett krisläge är dock begränsat. Det betyder att man måste beredskapslagra även för bytesvarornas importinnehåll. I krislägen krävs en sådan övervakning av exporten att man kan avväga det nationella försörjningsbehovet mot en varas bytesvärde på den internationella marknaden.

Antaganden om sannolika nivåer för utrikeshandeln under krisskeden är centrala för försörjningen. ÖCB har efter 1987 års försvarsbeslut delat in importvarorna i följande kategorier, beroende på utsatthet för rustningskonkurrens, där procentsatsen anger genomsnittlig andel av normal fredsimport under ett års förkrigsskede.

A	Strategiska varor där endera blocket har en stark direkt kontrollmöjlighet, t.ex. elektronikvaror och vissa läkemedel	25 %
B	Strategiska varor där endera blocket på grund av produktions och handelsförhållanden –	40 %

	t.ex. produktion på ett eller ett fåtal ställen – har eller i ett krisläge kan få en stark indirekt kontrollmöjlighet, t.ex. vissa legeringsmetaller och läkemedel	
C	Övriga strategiska varor, t.ex. olja, petrokemikalier, legeringsmetaller, vissa läkemedel, ammoniak	60 %
D	Övriga försörjningsviktiga varor	70 %

I 1988 års budgetproposition uttalade försvarsministern att ÖCB:s gruppering är ändamålsenlig som grund för prioritering av beredskapsåtgärder. Någon ställning till de beräknade importnivåerna har dock inte tagits.

Även om de antagna importnivåerna inte politiskt fastställts, har de kommit att accepteras som vägledande för olika försörjningsansvariga myndigheters planering. I programplanen för 1987–92 lade ÖCB fram något lägre siffermässiga antaganden med en säker och en trolig nivå för olika varukategorier. Det är givetvis, såsom jag tidigare framhållit, osäkert vilken import som kommer att kunna genomföras under kriser och i krig. Utvecklingen inom Västeuropa mot ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde borde dock innebära ökade garantier för ett fortsatt varuutbyte under ett förkrigsskede.

3.1.2 Högteknologi och sårbarhet

Handeln med högteknologi

Handeln med teknik har internationellt utvecklats till en politisk fråga av högsta dignitet. Utvecklingen mot ökade ekonomiska, tekniska och politiska beroendeförhållanden har försvårat enskilda länders möjligheter att föra en självständig ekonomisk politik. Under senare år har en medvetenhet vuxit fram om att högteknologiområdena är av strategisk vikt. Även i Sverige har kopplingen mellan industrins utveckling och de säkerhetspolitiska problemen rönt allt större uppmärksamhet.

Av avgörande betydelse för det svenska försvarets och för den svenska industrins teknologiska utveckling är fortsatt tillgång till högteknologi från utlandet. Teknologifrågor utgör viktiga inslag i handelspolitiken.

Under 1980-talet har forskningens och utvecklingens centrala betydelse för tillväxt och konkurrenskraft alltmer uppmärksammats, inte minst i fråga om verkstadsindustrin.

Ett exempel är den snabba utvecklingen inom informationstekno-

login[1], vilken kan förutses få avgörande betydelse för bl.a. produktionsteknik och produktionsteknologi inom många branscher.

Det franska initiativet till det västeuropeiska EUREKA-samarbetet inom högteknologiområdet är ett uttryck för den nya insikten om forskningens och forskningssamarbetets betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Svenska företag har engagerat sig i ett antal EUREKA-projekt. Sverige deltar också i flera av EG:s olika FoU-program (program för forskning och utveckling).Under senare år har även satsningar på elektronik-och informationsteknologiområdet genomförts gemensamt av svenska och utländska företag. Samtidigt finns det internationellt vissa tendenser till ökad protektionism.

USA intar tillsammans med Japan en ledande position, när det gäller utveckling av ny teknik. USA har emellertid bedömt att det teknologiska försprånget gentemot Östeuropa också är en strategisk resurs, vilket lett till omfattande restriktioner vad gäller export av högteknologiska produkter och kunskaper. Den nya amerikanska handelslagen "The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988" innehåller element som med reciprocitetstänkandet som grund antyder en ökad benägenhet till motåtgärder mot sådant som i USA uppfattas som oacceptabla handelsmetoder.

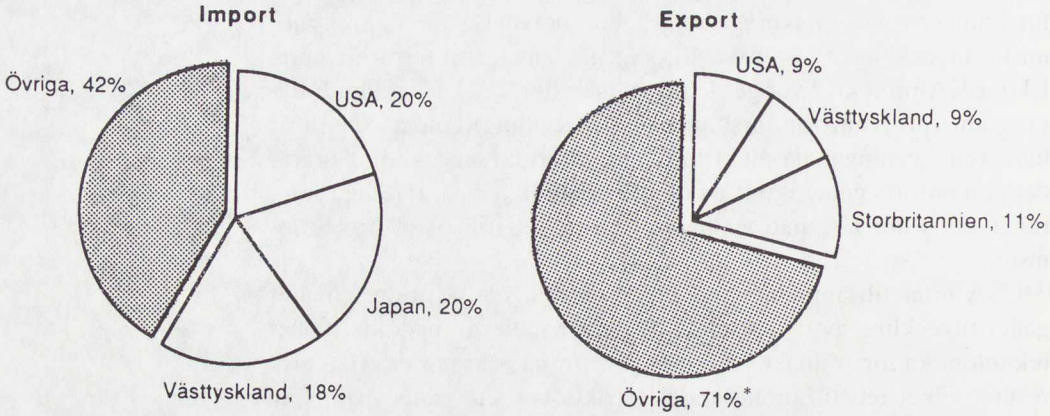
Det svenska samhället är beroende av högteknologiprodukter för att kunna fungera. Över hälften av de svenska industriföretagen använder mikroelektronik i tillverkningsprocessen. Ännu fler använder elektronik och datorer till administrativa uppgifter, typ redovisning och lagerhantering. Vårt transportväsende och vår elförsörjning fungerar inte utan elektronik. Samma sak gäller för livsmedelsindustrin och bankväsendet. Då merparten av elektronikkomponenterna är importerade är sårbarheten på dessa områden hög. Detta gäller inte minst exportindustrin, vars produkter innehåller mycken elektronik, alltifrån enkla mikrodatorer i tvätt-och symaskiner till den långt mer komplicerade utrustning som finns t.ex. i industrirobotar. Mest känslig för störningar är elektronikindustrin, som är beroende av både komponenter och råmaterial från utlandet. Till elektronikindustrin räknas delar av försvarsmaterielindustrin.

Den svenska industrin är beroende av nästan daglig tillförsel av varor. Någon mer omfattande lagring förekommer sällan, dels därför att komponenterna förbättras i mycket snabb takt, dels därför att lagring är dyrbar. Även små störningar i varutillförseln kan åstadkomma kännbara avbräck. Utrikeshandelns omfattning och våra viktigaste handelspartners har därför särskilt intresse från försörjningssynpunkt.

[1] Informationsteknologi är en sammanfattande benämning på grundtekniker och tillämpningar inom mikroelektronik, kommunikationselektronik samt databehandling.

Elektronikhandeln

Figur 10. Exportens och importens länderfördelning år 1987



* Varav 20 % till de nordiska länderna.

Källa: SCB, Elektronikindustrin i Sverige.

Sveriges import av elektronikprodukter är koncentrerad till ett fåtal länder – över hälften kommer från USA, Japan och Förbundsrepubliken Tyskland – 90 % av den totala importen kommer från de tio största leverantörsländerna (se tabell a). Sverige exporterar däremot elektronikprodukter till flertalet länder i världen. Exporten till de största mottagarländerna svarar ändå för två tredjedelar av den totala elektronikexporten (se tabell b).

Tabell a Import av elektronikprodukter år 1987 fördelat på länder

	Land	mkr	%
1	Japan	5 920	19.8
2	USA	5.858	19.6
3	Västtyskland	5 493	18.4
4	Storbritannien	2 122	7.1
5	Frankrike	1 623	5.4
6	Finland	1 249	4.2
7	Danmark	1 117	3.7
8	Italien	893	3.0
9	Taiwan	728	2.4
10	Norge	652	2.2
	Övriga	4 189	14.0
	Totalt	29 844	100.0

Källa: SCB, utrikeshandelsstatistiken

Tabell b Export av elektronikprodukter år 1987 fördelat på mottagarländer

	Land	mkr	%
1	Storbritannien	2 876	10.8
2	Västtyskland	2 462	9.3
3	USA	2 369	8.9
4	Norge	1 816	6.8
5	Frankrike	1 577	5.9
6	Danmark	1 460	5.5
7	Nederländerna	1 446	5.4
8	Finland	1 418	5.3
9	Italien	1 403	5.3
10	Schweiz	921	3.4
	Övriga	8 714	32.9
	Totalt	26 462	100.0

Länderfördelningen mellan olika varugrupper varierar; så kommer t.ex. närmare hälften av importen av konsumentelektronik från

Japan och en tiondel från Sydkorea. Vidare kommer en tredjedel av importen av datorer och kontorsmaskiner från USA. Närmare en tredjedel av importen av kommunikationsutrustningar kommer från Japan.

En femtedel av exporten av konsumentelektronik går till Frankrike och en lika stor andel av exporten av medicinsk elektronik går till Förbundsrepubliken Tyskland.

Det är lätt att inse att olika störningar snabbt skulle ställa oss inför problem som vi skulle behöva lång tid att komma till rätta med.

Beroendet är dock mer USA-relaterat än vad siffrorna visar. Förenta staterna och dess NATO-allierade (utom Island) jämte Japan och Australien bedriver inom ramen för COCOM – Coordinating Committee for Multilateral Export Control – en i princip gemensam exportkontroll av handeln med strategiska varor. Kontrollsystemet berör även svenska företag som för sin produktion är beroende av avancerad utländsk teknologi.

USA har sedan andra världskriget utövat exportkontroll på högteknologiområdet för att från militär strategisk synpunkt slå vakt om det kvalitetsförsprång man har gentemot öststaterna. Inom COCOM är det tre typer av teknik som kontrolleras: kärnkraftsteknik, krigsmateriel och dubbelanvändningsteknik. Någon skarp gräns mellan vad som är militär och civil teknik existerar knappast längre. Den mest avancerade teknologin är ofta lämpad att använda för både krigiska och fredliga ändamål.

Som neutralt land deltar Sverige – liksom andra neutrala länder – inte i COCOM-samarbetet. En effekt av teknologiembargot är emellertid att svenska företag måste följa COCOM-ländernas exportkontrollregler, när de vill exportera produkter i vilka utländska embargobelagda komponenter ingår. Det är också av betydelse att Sverige inte utnyttjas som genomgångsland för illegal handel med strategiska varor.

Det var mot denna bakgrund som regeringen i februari 1986 utfärdade förordningen (1986:89) om förbud mot viss utförsel, som avser utförsel ur Sverige bl.a. av vissa varor på högteknologiområdet. Genom denna fordras tillstånd från ursprungslandet vid utförsel av sådana varor från Sverige, om de importerats hit och är föremål för exportkontroll i ursprungslandet.

Huvudmotiven för förordningen var dels att säkra tillgången till avancerad teknik, dels att se till att svenskt territorium inte används för att kringgå andra länders exportbestämmelser. Den amerikanska regeringen mildrade i juli 1987 exportlicenskraven vid utförsel till Sverige, vilket dock inte betyder att Sverige kom att fullt ut behandlas som ett COCOM-land.

Hittills har den svenska industrin haft god tillgång till utländsk högteknologi. I en krissituation kan man inte bortse från möjlig-

heten av skärpta restriktioner på teknikhandeln, vilka även skulle kunna få effekter för Sveriges del. I ett allvarligt läge skulle skärpta villkor för tillgång till högteknologi även kunna utnyttjas för att söka påverka ett importberoende lands politik.

Sårbarheten i kunskapssamhället

Internationaliseringen, den industriella utvecklingen, den ekonomiska och tekniska utvecklingen, främst datoriseringen, har bl.a. medfört en successivt förändrad sårbarhetsbild och mer komplexa beroendeförhållanden än tidigare. Samhällets styrka och sårbarhet är i allt högre grad relaterad till kompetens och kunskap hos individen och grupper av individer.

Tidigare har jag pekat på sambandet mellan vårt högteknologiska utlandsberoende och vår sårbarhet i det avseendet.

Det informations- och servicesamhälle vi lever i har i utomordentlig grad ökat också sårbarheten. Vi är inte längre bara beroende av energitillförsel. Utan elkraft fungerar inte alla våra datorer och utan dem kan vårt samhälle lamslås helt. Situationen i dag är sådan att vi inom ett flertal områden inte har några eller i vissa fall begränsade möjligheter att återvända till gamla system. Samtidigt som elektroniken ökar vår effektivitet och därmed skapar möjligheter att konkurrera på den internationella marknaden ökar den vår sårbarhet och vi tar medvetet risker som berör viktiga samhällsfunktioner.

Bristerna i ADB-säkerheten härrör bl.a. från otillräcklig kunskap om existerande säkerhetsrisker, otillräcklig personalutbildning, lågt intresse från den ansvariga ledningens sida och ovilja att bestrida kostnaderna för en ökad säkerhet.

Beroendet av nyckelpersonal, databrottsligheten, behörighetskontroll, m.m. är andra sidor av säkerhets- och sårbarhetsaspekterna.

3.1.3 Skuldsituationen en faktor i krislägen

Den internationella skuldsituationen

U-ländernas, statshandelsländernas, liksom en rad i-länders skulder har ökat mycket snabbt sedan mitten av 1970-talet. Den internationella skuldsättningen utgör därför en ny faktor vid en internationell politisk kris. Skuldkrisen håller också på att byta ansikte. Många av de skuldtyngda länderna talar inte längre enbart om samarbete utom även om konfrontation. Vi har redan under 1980-talet sett prov på detta, bl.a genom Perus och Brasiliens agerande gentemot sina långivare.

Internationell skuldsättning är på intet sätt något nytt fenomen utan har ansetts som en normal möjlighet för länder med ett otillräckligt sparande att finansiera sina investeringar. Denna upplåning var dock före 1970-talet i allt väsentligt projektbunden.

I samband med oljekriserna åren 1973 och 1979 uppstod enorma överskott hos en liten grupp oljeproducerande länder med mycket låg absorptionskapacitet och hög likviditetspreferens. Det privata bankväsendet trädde in som förmedlare av dessa pengar och lånade ut dem med små marginaler till intresserade länder och företag.

Förutom att det blev billiga pengar med ringa kostnadsskillnader för rika och fattiga länder kom ändamålet att ändra karaktär. Från att tidigare i allt väsentligt ha avsett konkreta projekt, där lånebeloppen direkt eller indirekt normalt kunde förväntas skapa utländsk valuta, blev det i stor utsträckning fråga om att finansiera bytesbalans- och även budgetunderskott utan att bristerna i den underliggande ekonomin åtgärdades. Situationen förvärrades också av en omfattande kapitalflykt från skuldsatta länder. För i-länderna kom motivet att oljeprisstegringen ansågs vara ett tillfälligt fenomen varför extraordinära överbryggningstransaktioner bedömdes både rimliga och nödvändiga.

Utvecklingen av u-ländernas skulder har varit explosionsartad eller från 70 miljarder USD år 1970 till ca 1 300 miljarder år 1989.

Dessa siffror understryker att den internationella skuldsättningen är fullt tillräcklig för att motivera en oro för hur den hanteras i ett krisläge.

En allvarlig komplikation i detta sammanhang torde vara att USAs totala skulder till omvärlden fortsätter att växa. USA har på några år gått från att ha de största utländska tillgångarna till att ha världens största utlandsskuld. Även om USA:s betalningsförmåga ej under överskådlig tid kan ifrågasättas, kan blotta volymen av skulden och av de internationella transfereringar den medför innebära ett destabiliserande element.

Dessa enorma skulder gör naturligtvis det finansiella systemet sårbart, i synnerhet som grunden för detsamma radikalt förändrats under senaste årtionden. Numera är systemet baserat på ländernas förtroende för varandras valutor och några fastare former av förkrigsmodell synes för närvarande ej vara aktuella.

Det torde vara onödigt att här understryka att det internationella monetära systemet fungerar utmärkt, men erfarenheten visar att det är känsligt för ekonomiska störningar. Förmodligen är det så i än högre grad för en säkerhetspolitisk kris.

Det finns sålunda en betydligt större risk för att det finansiella betalningssystemet skulle lamslås i en kommande internationell kris än som varit fallet tidigare då nätet av fordringar och skulder varit begränsat. Det kan därför vara riskabelt att förlita sig på tidigare er-

farenheter som faktiskt entydigt visar att det internationella betalningssystemet fungerat väl trots svårartade politiska krigs- och krissituationer.

Den svenska skuldsituationen i ett krisläge

Den internationella skuldsituationen leder osökt in på den svenska situationen. Jag vill emellertid först erinra om hur olika vårt läge är i dag jämfört med det under andra världskriget.

Vid krigets början uppgick riksbankens valutareserv till drygt 2 miljarder kronor motsvarande cirka tio månaders fredsimport. Någon utlandsskuld fanns inte vid den tiden och tillgången på valutor innebar inte någon restriktion av allvarlig art för vår utrikeshandel under andra världskriget.

Genom den stora upplåningen i utlandet som inleddes under senare delen av 1970-talet förändrades Sveriges valutareservläge radikalt. Tidigare hade de finansiella skulderna i valutor motsvarat endast en liten del av riksbankens valutareserv, som marginellt skulle påverkats om de utländska långivarna krävt omedelbar reglering av alla fordringar på banksystemet och myndigheterna.

Numera är situationen helt annorlunda. Valutareserven uppgick vid utgången av oktober 1989 till ca 70 miljarder kronor och motsvarar i dag ca tre månaders fredsimport. Mot detta står icke enbart riksgäldskontorets skuld till utlandet, som vid samma tidpunkt uppgick till ca 100 miljarder kronor, utan även bl.a. valutabankernas och företagens ställning gentemot utlandet.

I och med att svenska staten i början av år 1977 inledde en omfattande upplåning i utlandet och därmed väsentligt ökade den lånestock som under närmast föregående år byggts upp i utlandet, ökade också vårt beroende av omvärlden. Den statliga nettoupplåningen i utländska valutor upphörde dock år 1985. Till följd bl.a. av de svenska företagens utlandsetableringar under senare år har den totala svenska utlandsupplåningen trots detta tilltagit i styrka och takten har accelererat i och med att valutaregleringen i allt väsentligt avskaffats.

Vilka konsekvenser skulle en finansiell kris, som t.ex. framkallas i syfte att ersätta mer traditionella politiska påtryckningsmedel, få för Sverige? Generellt kan slås fast att problem som uppstår i samband med en ekonomisk krissituation i Sverige och/eller omvärlden skiljer sig radikalt från dem som uppstår vid en säkerhetspolitisk kris. I det förra fallet finns ett internationellt samarbetssystem för att hantera den uppkomna krisen. De akuta problemen för utsatta länders skuldsättning har hittills kunnat lösas genom diverse ad hoc-åtgärder. I det senare fallet kan detta system komma att spela en betydligt mindre roll och olika restriktioner införas som kan drabba de fåtaliga neutrala länderna i Europa.

Möjligheterna att föra en i förhållande till omvärlden oberoende ekonomisk politik är små i ett land som Sverige med en omfattande utrikeshandel. Med den stora handeln följer ett internationellt beroende och därmed också betalningsströmmar mellan länderna. Den finansiella integrationen och internationella skuldsättningen har ytterligare förstärkt detta faktum.

Denna öppenhet begränsar naturligtvis myndigheternas möjligheter – i synnerhet vid en ekonomisk kris – att genom valutareglering och liknande åtgärder reducera de externa störningarna. Vid en säkerhetspolitisk kris kan mer drastiska åtgärder vidtas samtidigt som marknadens agerande bestäms av andra bevekelsegrunder. I båda situationerna blir dock generella åtgärder inom i första hand penning- och finanspolitiken av avgörande betydelse.

Utformningen av den ekonomiska politiken under kriser och krig utreds av en arbetsgrupp utsedd av finansdepartementet. De delområden av samhällsekonomin som särskilt skall analyseras är bl.a. valutapolitik, statsfinanser och kreditpolitik.

3.2 Författningsberedskap – en viktig del av totalförsvaret

3.2.1 Fullmaktslagstiftningen

Den författningsmässiga beredskapen är en viktig del av totalförsvaret. Bl.a. skall totalförsvarets beredskap snabbt och effektivt anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder. För att nå detta mål är det viktigt att det redan i fredstid skapas en god författningsberedskap dvs. möjligheten att anpassa normgivningen till kris- och krigsförhållanden.

Ett ständigt aktuellt problem är att författningsberedskapen måste anpassas till de behov som vid varje tillfälle föreligger av hänsyn till totalförsvaret. Senast i prop. 1986/87:95 bil. 1 om Totalförsvarets fortsatta utveckling påpekades

"att beredskapsförfattningarna är delvis ålderdomliga till form och innehåll och är i stor utsträckning skrivna mot andra hotbilder än de nuvarande."

Dessutom påpekade försvarsministern

"att det ur totalförsvarssynpunkt är nödvändigt att man i allt arbete med författningar, utredningsdirektiv m.m. beaktar hur svårigheterna under kris, krigsfara eller i krig skall bemästras. Detta bör ta sig uttryck i generella beredskapsförfattningar eller i särskilda beredskapsföreskrifter i de författningar, som styr myndigheternas verksamhet i fred."

Grundläggande för författningsberedskapen är den förhållandevis utförliga reglering som finns i regeringsformens 13 kapitel om krig och krigsfara.

Bestämmelserna i 13 kap. 6 § regeringsformen innebär att riksdagen genom bestämmelser i lag kan bemyndiga regeringen att i en förordning meddela sådana föreskrifter som normalt kräver lagform. Detta kan ske om Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (var som helst i världen) eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i. I en lag med ett sådant bemyndigande skall det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Den svenska fullmaktslagstiftningen har byggts upp efter denna modell. Fullmaktslagarna sätts automatiskt i tillämpning om Sverige kommer i krig. I fullmaktslagarna finns det sedan angivet under vilka andra förutsättningar som regeringen kan sätta dessa lagar i tillämpning. Det brukar vara alla de förhållanden som anges i 13 kap. 6 § regeringsformen.

Paragrafen skiljer sig från de flesta andra i 13 kap. genom att den gäller inte bara under krig och krigsfara utan också om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig – ett krig som Sverige inte behöver ha varit indraget i – eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Även andra speciella förhållanden kan påkalla lagarnas tillämpning, som t.ex. vid försörjningskriser eller – som varit fallet med valutalagstiftningen – för att uppnå centrala mål för den ekonomiska politiken. För att bemästra dessa olika situationer utan att tillgripa särlagstiftning har delegationsmöjligheten enligt 8 kap. 7 § regeringsformen utnyttjats så att samtliga former av fredskris förts in här. Med fredskris åsyftas krissituationer då produktion, sysselsättning, export och konsumtion inte kan upprätthållas i normal omfattning på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.

Gemensamt för denna typ av författningar är att de är beslutade i fredstid men sätts i tillämpning först när rekvisiten härför är uppfyllda.

Beredskapslagstiftningen kan också ha formen av särskilda paragrafer i författningar som i övrigt tillämpas under vanliga förhållanden. Ett exempel på detta är bestämmelsen i 3 § lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. angående särskild tull.

En tredje form av författningsberedskap utgörs av s.k. skrivbordsförfattningar, dvs. utkast till lagar och förordningar, som är avsedda att kompletteras och snabbt beslutas i ett kritiskt läge. Alternativet med skrivbordsförfattningar har avvisats i prop. 1987/88:6 om De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara. Skälet till detta är att samhällsutvecklingen leder till att skrivbordsförfatt-

ningar snabbt kan föråldras genom att de inte kontinuerligt följs upp i det löpande lagstiftningsarbetet. Vidare kan myndigheterna sakna kännedom om deras existens och därmed inte veta vilka förutsättningar som de skall utgå från i sin planering.

Fullmaktslagstiftningens tillämpningsområde

En omställning från freds- till krigssamhället innebär att omställningen måste vidtas snabbt för att få avsedd verkan. För att den skall kunna ske måste regeringen och myndigheterna ha befogenhet att vidta de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Detta får till följd att riksdagens beslut inte kan avvaktas i varje särskilt fall.

Riksdagen har ju genom ett antal fullmaktslagar bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder som annars skulle tillkomma riksdagen i dess egenskap av lagstiftande församling. Dessa fullmaktslagar kan sägas utgöra grunden för vår administrativa beredskap.

Fullmaktslagarna har normalt konstruerats så att de träder i tillämpning i krig. Det fordras således inte något särskilt regeringsbeslut. Myndigheter eller andra som skall tillämpa en fullmaktslag kommer antagligen dock inte att själva besluta om en sådan tillämpning, om inte regeringen på ett eller annat sätt har kungjort att Sverige befinner sig i krig.

Fullmaktslagarna kan också sättas i tillämpning av regeringen om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

En sådan föreskrift av regeringen måste enligt de flesta fullmaktslagarna inom en månad underställas riksdagen. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från underställningen.

Ändrade förutsättningar för fullmaktslagstiftningens tillämpning

Utredningen (Fö 1985:01) om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m. (CFL-utredningen) lade i juni 1989 fram sitt slutbetänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret. CFL-utredningen föreslår bl.a. att lagen (1960:513) om beredskapstillstånd ersätts av en ny lag – lagen om beredskapshöjningar. I lagen får regeringen bemyndigande att besluta om beredskapshöjning i form av

1. *skärpt beredskap* när det råder mycket allvarliga förhållanden på grund av att det är krig eller krigsfara utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara och

2. *högsta beredskap* när Sverige är i krigsfara.

Är Sverige i krig gäller högsta beredskap.

Om det finns skäl, får regeringen besluta om högsta beredskap även vid förhållanden som anges i första punkten. Uttrycken skärpt beredskap och högsta beredskap ersätter alla de olika beredskapstermer som finns i lagstiftningen i dag.

För att lagen skall kunna antas krävs en grundlagsändring. CFL-utredningen föreslår därför att bemyndigandet i 13 kap. 6 § regeringsformen vidgas så att regeringen genom en lag om beredskapshöjningar får möjlighet att höja beredskapen även vid sådana mycket allvarliga förhållanden på grund av att det är krig eller krigsfara utomlands. Enligt utredningen finns det nämligen behov av att kunna höja beredskapen något tidigare och under andra förutsättningar än vad som är möjligt i dag. I den nuvarande lagen om beredskapstillstånd är bemyndigandet så formulerat att det gäller först när Sverige är i krigsfara.

Beslut om beredskapshöjning kan genom förslaget avse en viss verksamhet eller en viss del av landet och kan riktas såväl mot statliga myndigheter som mot kommuner, landsting, enskilda organisationer och företag. Regeringen kan genom förslaget genomföra beredskapshöjningen inom alla samhällssektorer samtidigt, om den så vill.

Uttrycket "utomordentliga förhållanden" i regeringsformen som vållat tolkningsproblem ersätts med "mycket allvarliga förhållanden", vilket enligt CFL-utredningen inte innebär någon ändring i sak.

CFL-utredningens förslag till ändring i regeringsformen får konsekvenser för fullmaktslagstiftningen i övrigt.

Enligt förslaget till lag om beredskapshöjningar föreskrivs att om Sverige är i krig gäller *högsta beredskap*. I ett sådant läge sätts alla fullmaktslagar automatiskt i tillämpning. CFL-utredningen anser också att om regeringen beslutar om högsta beredskap, skall fullmaktslagarna börja tillämpas. Någon underställning hos riksdagen anses inte vara nödvändig i sådana fall.

Vid beslut om *skärpt beredskap* anser CFL-utredningen däremot inte att fullmaktslagarna skall börja tillämpas automatiskt. I stället bör det i fullmaktslagarna tas in en bestämmelse att, om förutsättningarna för beslut om skärpt beredskap föreligger, regeringen får föreskriva att dessa skall börja tillämpas. En sådan föreskrift bör underställas riksdagen på sedvanligt sätt. Följden av förslaget blir att fullmaktslagarna behöver ändras i nämnda hänseende.

En annan slags fullmakt som finns i lagstiftningen är att det i en paragraf i vissa lagar finns en regel som ger regeringen möjlighet att föreskriva undantag från eller meddela avvikande bestämmelser från lagen under krig och krigsfarefallen. Exempel på en sådan lag är 64 § miljöskyddslagen (1969:387).

Till den nuvarande lagen om beredskapstillstånd finns flera författningar som innehåller verkställighetsföreskrifter till lagen som beredskapskungörelsen (1960:515) och förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. Dessa föreskrifter föreslås samlade i en förordning om beredskapshöjningar. Myndigheternas åtgärder vid olika tidpunkter av beredskapshöjningar har i mera koncentrerat skick förts ihop med andra planläggningsföreskrifter som samlats i en förordning om civilt försvar.

CFL-utredningens förslag bereds för närvarande i regeringskansliet. De förutsätter dessutom en grundlagsändring. Förslagen kan därför träda i kraft tidigast år 1992. Inte desto mindre vill jag framhålla att CFL-utredningens förslag skulle förenkla och förbättra förutsättningarna för regeringen att besluta om beredskapshöjande åtgärder vid t.ex. en kris mellan två stater eller mellan stormakterna. Förslaget ligger också väl i linje med de uttalanden som gjordes i prop. 1986/87:95 bil. 1 om Totalförsvarets fortsatta utveckling.

Vissa fullmaktslagar m.m. inom utredningens direktiv

För att ge en konkretare bild av den nyss beskrivna administrativa beredskapen redogör jag i det följande för några viktigare fullmaktslagar som är intressanta att få belysta med hänsyn till mitt uppdrag.

Normgivning

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åliggande för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag med undantag för de bestämmelser som finns i 13 kap. regeringsformen och som gäller under däri angivna förhållanden.

Härifrån medges vissa undantag. Sålunda kan regeringen efter bemyndigande i lag meddela bl.a. föreskrifter enligt 8 kap. 7 § om in- och utförsel av varor eller av pengar och andra tillgångar, om ransonering och enligt 9 § första stycket om tull på införsel av vara. Enligt andra stycket samma paragraf kan regeringen och kommuner efter bemyndigande i lag meddela sådana förskrifter om avgifter som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen annars skall meddelas av riksdagen. Med avgifter menas här vanligen frivillig avgift som erläggs för en prestation från det offentligas sida.

Bemyndigandelagen

Enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor får regeringen meddela sådana före-

skrifter om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl m.m.

Bemyndigandet medför enligt 2 § inte befogenhet att meddela föreskrifter om tull eller andra avgifter än sådana som avser kostnader för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan liknande åtgärd. I lagens 3 § bemyndigas regeringen föreskriva att en särskild avgift – sanktionsavgift – skall kunna utgå vid överträdelse av bestämmelser om in- och utförsel av varor. Avgiften får uppgå till högst tjugo procent av varans värde.

Import- och exportreglering

Med stöd av bemyndigandelagen har regeringen i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering meddelat föreskrifter som anger vilka varor som inte får föras in i eller ut ur landet utan tillstånd (importlicens eller exportlicens).

Föreskrifter kan meddelas

1. av särskilda handelspolitiska skäl (t.ex. motåtgärder när en handelspart inte tillämpar GATT-, EG- eller EFTA-avtalen; åtaganden att begränsa importen från länder som står utanför t.ex. GATT; handelspolitiska skäl kan under vissa omständigheter motivera särskilda ingrepp i utrikeshandeln även när det inte föranletts av avtalsbestämmelser) (prop. 1975:8 s. 92).
2. av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen.
3. för att reglera priserna på jordbruksprodukter eller fiskprodukter.

In- och utförsel av jordbruks- och fiskprodukter regleras i huvudsak i lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område och lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område.

De föreskrifter regeringen utfärdar med stöd av bemyndigandelagen har inte förenats med någon skyldighet för regeringen att underställa förordningen riksdagens prövning.

Tullagstiftningen

Lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. innehåller bestämmelser om vissa tullar, tullfrihet, tullnedsättning och återbetalning av tull.

Lagens 3 §, första stycket, bemyndigar regeringen att, under förutsättning att särskilda förhållanden föreligger, meddela föreskrifter om att en vara vid förtullning skall beläggas med särskild tull.

Bemyndigandet har i enlighet med 8 kap. 12 § regeringsformen förenats med en i andra stycket intagen bestämmelse om att en föreskrift om särskild tull skall underställas riksdagens prövning enligt nuvarande regler.

Paragrafen har utformats som övriga fullmaktslagar men har ett vidare tillämpningsområde än flertalet av dessa.

Valutalagstiftningen

Valutalagen (1939:350) är en fullmaktslag och ger regeringen rätt att under vissa angivna förutsättningar utfärda i lagen angivna valutareglerande föreskrifter. De föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av valutalagen finns i valutaförordningen (1959:264).

Valutaregleringen är i allt väsentligt avskaffad från den 1 juli 1989, men valutalagen och valutaförordningen är i tillämpning till och med juni 1990. Bakgrunden till avregleringen är dels den snabbt avtagande effektiviteten i regleringen, dels den internationella avregleringsprocessen, främst inom EG.

Avsikten är att en ny lagstiftning skall ersätta nuvarande bestämmelser om valutareglering från den 1 juli 1990. Ett förslag (Ds 1989:74) Ny valutalag m.m. remissbehandlas för närvarande och en proposition är tänkt att avlåtas till vårriksdagen 1990. Den föreslagna lagen medger att regeringen under vissa angivna förutsättningar förordnar om valutareglering. Vid krig får regeringen automatiskt fullmakt att införa valutaregleringen. Enligt förslaget kan regeringen vidare förordna om reglering dels om riket är i krigsfara eller det råder utomordentliga av krig eller krigsfara föranledda förhållanden, dels om valutamarknaden och valutapolitiken utsätts för allvarliga påfrestningar till följd av utomordentligt stora kapitalrörelser. I båda dessa fall krävs att fullmäktige i riksbanken gjort en framställning om sådant förordnande. Vid krigsfara kan regeringen dock besluta om valutareglering efter informellt samråd med fullmäktige.

Förordnandet om valutareglering skall underställas riksdagen tillsammans med de föreskrifter som regeringen avser att utfärda.

En valutareglering ger möjlighet att fullständigt reglera allt betalningsutbyte mellan Sverige och utlandet. Regeringen får även rätt att avgiftsbelägga vissa valutatransaktioner eller förena dem med skyldighet att deponera ett visst belopp i riksbanken.

Jag har av dessa skäl valt att inte ge någon detaljerad redogörelse över nu gällande valutalagstiftning.

Krigshandelslagen

För att förhindra att en otillbörlig utländsk kontroll utövas över svenskt näringsliv genom t.ex. garantiförbindelser mot re-export eller andra utfästelser, som syftar till att tjäna en främmande makts intressen under krig och krigsfarefallen, kan regeringen genom lagen (1964:19) angående vissa utfästelser rörande införsel och utförsel av varor m.m. (krigshandelslag) ingripa mot sådana utfästelser. Lagen innehåller också bestämmelser om straffrättsliga påföljder för överträdelser av regeringen godkända utfästelser m.m. Under utredningsarbetet har behovet av lagen satts i fråga. Jag har för egen del funnit att lagen trots liberaliseringen av utrikeshandeln bör finnas kvar med hänsyn till att vårt internationella beroende också ökar riskerna för ekonomiska påtryckningar. Genom att lagen bibehålls finns garantier för att gjorda utfästelser hålls, vilket i sin tur ökar tilltron till den förda handelspolitiken i de situationer då lagen kan sättas i tillämpning. Jag vill också här peka på att när så sker, bör andra bemyndiganden ses över, som kan motverka lagens intentioner. Eftersom CFL-utredningens förslag om skärpt och högsta beredskap får konsekvenser även för denna lag, förstärks möjligheterna för regeringen att hanterna eventuella ekonomiska påtryckningar på det svenska näringslivet.

Förfogandelagen

Förfogandelagen (1978:262) får utnyttjas för att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Förfogandelagen är liksom flertalet beredskapsförfattningar en tvångslag. Det bör framhållas att dylika lagar i princip är subsidiära till frivilliga överenskommelser, dvs. man skall i första hand söka komma överens (träffa avtal) med motparten. Tvånget används endast i nödfall.

Lagen får sättas i tillämpning endast under de förhållanden som anges i 13 kap. 6 § regeringsformen. Den kan alltså inte uttnyttjas under s.k. fredskriser.

Det kan nämnas att rekvisitions- och förfogandeutredningen (SOU 1975:65) ansåg att det ur allmänna synpunkter var angeläget att ramen för den blivande bemyndigandelagstiftningen inte gjordes vidare än omständigheterna kunde kräva. Utredningen ansåg att det ur totalförsvarssynpunkt knappast fanns något behov av en fullmaktslag för kriser under fred. Det ansågs inte vara totalförsvarets uppgift att ombesörja fredssamhällets katastrofberedskap. Försvarets beredskap borde endast ha en säkerhetspolitisk bakgrund. Tanken fanns att föra samman förfogande- och ransoneringsbestämmel-

serna i en gemensam lag. Men detta avfärdades av nyss angivna skäl. Stödet för ransoneringslagens (1978:268) vidare tillämpningsområde finns därför intaget i 8 kap. 7 § regeringsformen. Till förfogandelagen finns också verkställighetsföreskrifter i förfogandeförordningen (1978:558) och i förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning. Förordningar har också tillkommit om bl.a. lokal värderingsnämnd och riksvärderingsnämnden.

Vid sidan av förfogandelagen finns beredskapslagstiftning om förfogande i lagen (1964:64) om skyldighet att upplåta inkvarteringsbostad i krig m.m., lagen (1961:655) om undanförsel och förstöring och civilförsvarslagen (1960:74). Vidare finns som framgår i det följande begränsade möjligheter till förfogande enligt ransoneringslagen.

CFL-utredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret föreslagit, att de förfogandebestämmelser som finns i civilförsvarslagen tas bort. I stället bör bestämmelserna i förfogandelagen (1978:262) kunna tillämpas på kommunerna och landstingen genom en ändring i lagen, som ger regeringen möjlighet att bemyndiga kommuner och landsting att besluta om förfogande.

För den förfoganderätt som kan behövas under fredstid föreslår CFL-utredningen att expropriationslagens nuvarande bestämmelser tillämpas. I 13 kap. i förslaget till lag om civilt försvar finns därför en hänvisning till förfogandelagen och expropriationslagen.

Ransoneringslagen

Genom ransoneringslagen (1978:268) ges de allmänna förutsättningarna för införande av handels- och konsumtionsregleringar i ett krisläge. Med reglering avses styrning med stöd av ransoneringslagen av handeln mellan företag. Om styrningen avser handel mellan företag och hushåll är benämningen ransonering. Lagen skall därför kunna tillämpas inte bara vid krig eller krigsfara m.m. utan även om det till följd av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenheter av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen, dvs. även under s.k. fredskris och vid extraordinär händelse inom landet, s.k. inre kris, dock ej vid arbetskonflikt.

Även för genomförandet av regleringar under en fredskris eller inre kris kan förfogande i viss utsträckning behöva tillgripas. Eftersom förfogandelagen inte kan tillämpas under sådana förhållanden har vissa bestämmelser om förfogande införts i ransoneringslagen (13–17 §). Enligt dessa bestämmelser medges förfogande endast om det är oundgängligen nödvändigt, varjämte förfogande endast får förekomma i särskilt fall och endast riktas mot närigsidkare (inte mot enskilda).

I detta sammanhang vill jag också nämna lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning, eftersom kommunerna i fråga om ransonering av bl.a. dagligvaror och övriga konsumentvaror bedöms få den tyngsta arbetsbördan vid en ransonerings genomförande.

Transporter

Sjöfarten är det dominerande trafiksättet för våra utrikes godstransporter. Det kommer att vara fallet även under kriser och krig. När det gäller inrikes godstransporter svarar sjöfarten för knappt hälften av det totalt producerade transportarbetet om inrikes transporter definieras som transporter inom Sveriges gränser. Behovet av inrikes sjötransporter kommer att vara stort även under kriser och krig. Transporter av t.ex. olja och oljeprodukter samt av cement, sand och grus måste även då till stor del ske med fartyg. Möjligheterna till utrikeshandel avgörs dock till stor del av om fartyg finns disponibla för svenska intressen.

De författningar som kan utnyttjas för att säkra tillgången på främst svenskflaggat tonnage under de förhållanden som allmänt gäller för fullmaktslagstiftningen är dels den tidigare nämnda förfogandelagen, dels lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. och lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg och tillhörande kungörelse (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till denna lag.

Försäkringsfrågorna är ett vitalt intresse för transportföretagen, i synnerhet under kriser och krig. I Sverige ger lagen (1960:22) om statlig krigsförsäkring staten möjlighet att meddela transport- och motorfordonförsäkring mot krigsrisk samt mot risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas. Mot samma risker kan statlig krigsförsäkring meddelas även för egendom som lagrats i utlandet för införsel till riket eller i anslutning till utförsel från riket.

3.2.2 Handelspolitiken i krislägen

Handelspolitikens centrala roll

I 1987 års försvarsbeslut underströks utrikeshandelns betydelse för vår försörjningsförmåga i krislägen.

Under sådana skeden måste Sverige föra en aktiv handelspolitik som stöder vår strävan att vara neutrala i ett eventuellt kommande krig. En samtidig strävan måste vara att i så hög grad som möjligt upprätthålla normala handelsförbindelser.

Utgångspunkten i de gemensamma planeringsförutsättningarna för totalförsvaret är att störningar i den internationella handeln kan

uppstå tidigt i en framtida konflikt. De kan uppstå utan att en akut krigsfara föreligger.

Främst kan strategiska råvaror och högteknologiprodukter komma att utsättas för handelsstörningar. Successivt under en kris kan emellertid andra områden komma att beröras och det multilaterala handelssystemet kan få ökade inslag av bilaterala arrangemang.

Till skillnad från förhållandena under andra världskriget finns i dag en rad internationella organisationer för samråd och förhandlingar i olika krislägen (jfr avsnitt 2.5). Under de senaste decennierna har olika krissituationer, t.ex. de båda oljekriserna och den internationella skuldsituationen tagits upp till behandling i dessa organisationer. Sveriges målsättning måste även i framtiden vara att krissituationer i första hand skall få sin lösning genom ett internationellt samarbete. Därigenom kan ekonomiskt och politiskt motiverade handelsrestriktioner förhindras.

På vissa områden verkar handels- och utrikespolitiken tillsammans för att uppnå gemensamma mål. Således tar sig vår Södra-Afrikapolitik bl.a. uttryck i ett förbud att handla med Sydafrika och åtgärder för att uppmuntra handeln med frontstaterna. Stödet till u-ländernas utveckling har en viktig handelspolitisk dimension som illustreras av generella tullpreferenser och åtgärder inriktade på att lösa de långsiktiga strukturella problemen på råvarumarknaderna.

Krigsmaterielexporten är ett annat område där utrikes- och handelspolitiska mål samverkar. Regleringen av krigsmaterielexporten syftar till att skapa förutsättningar för en livskraftig försvarsindustri som kan tillgodose det svenska försvarets behov, utan att komma i konflikt med våra neutralitetspolitiska och andra utrikespolitiska mål.

Den starka tonvikt som Sverige lägger på det västeuropeiska samarbetet skall också ses mot denna bakgrund. Målen och inriktningen för det svenska närmandet till den pågående integrationen fastställdes av riksdagen med bred majoritet våren 1988. Sverige eftersträvar att bredda och utveckla samarbetet med EG på alla de samhällsområden där detta är förenligt med neutralitetspolitiken. Detta kan underlätta möjligheterna att klara en rimlig försörjning vid störningar i utrikeshandeln eftersom 70 % av vår handel sker med länderna i Västeuropa. Även om det råder en allvarlig säkerhetspolitisk kris kommer sannolikt en betydande utrikeshandel att fortgå. Den internationella handeln kan emellertid successivt komma att bilateraliseras i detta skede. Förutsättningarna för tillfredsställande bilaterala avtal för vår del ökar om vi har attraktiva varor och konvertibla valutor att erbjuda. Likaså kan förberedda krishandelsavtal vara en tillgång, liksom de kontaktnät som byggts upp i fred.

Men även ekonomiska och handelspolitiska styrmedel kommer i ökad grad att behöva utformas för att kunna möta ekonomiska

kriser på ett tidigt stadium. Behovet av sådana styrmedel har ökat i takt med avregleringen inom utrikeshandeln och upphävandet av valutaregleringen. Mina överväganden i detta avseende framgår i kapitel 4.

Självfallet finns det svårigheter inbyggda i en politik som innebär en långtgående ekonomisk integration i fred och som samtidigt syftar till handelspolitisk självständighet i förhållanden till maktblocken i krig.

Vår beslutsamhet att förebygga och möta handelspolitiska påtryckningar i en krissituation kommer till uttryck redan genom vår fredstida handelspolitik och genom de resurser vi satsar på vår försörjningsberedskap.

Krigshandelspolitik och neutralitet

Den fredstida neutralitetspolitiken syftar till att möjliggöra för Sverige att hålla sig utanför krig. Vi är, till skillnad från de permanent neutrala Schweiz och Österrike, principiellt fria att själva bestämma denna politik. Trots det ligger det i vårt intresse att tillse att vårt agerande i fred inte äventyrar våra möjligheter att i händelse av krig efterleva neutralitetsreglerna och hålla oss utanför stridigheterna. Neutralitetspolitiken är också en fråga om trovärdigheten i vår förmåga och vilja att upprätthålla neutraliteten.

Neutralitetsrättens krav gäller vårt handlingssätt i krig och inte i fred. De grundläggande reglerna i neutralitetsrätten återfinns i den V. och XIII. Haagkonventionen av år 1907 (om landkrig respektive sjökrig) som reglerar förhållandet mellan krigförande och neutrala stater utifrån de förhållanden och den rättsuppfattning som då förelåg.

Haagkonventionerna stadgar att en neutral stat inte själv får exportera krigsmateriel samt att eventuella restriktioner vad gäller privat export av sådan materiel görs likformiga. Enligt svensk uppfattning omfattar krigsmaterielbegreppet enbart sådana varor som är framställda för militärt bruk. Under andra världskriget omfattade dock krigskontrabandlistorna också åtskilliga andra varor som har betydelse för krigsansträngningarna.

Enligt konventionen skall en neutral stat bl.a. i största allmänhet inta en attityd av opartiskhet mellan de krigförande. Staten är fri att inrätta sin handel hur den vill, även under krigstid. Under andra världskriget hävdade Sverige och Schweiz, under trycket av de krigförandes krav, principen om "courant normal" (det normala varuflödet). Export till krigförande stater skulle således alltid kunna ske i kvantiteter efter samma proportion som varit det normala i fredstid. Någon rättslig plikt att hålla sig till "courant normal" torde dock inte finnas. I enlighet med opartiskhetskravet bör eventuella restrik-

tioner dock sannolikt vara motiverade av landets försörjnings- och säkerhetsintresse och inte motiveras av en strävan att hjälpa den ena parten eller straffa den andra (sanktioner).

Folkrättskommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 1984:56) Folkrätten i krig, att en fredstida neutralitetspolitik gör det närmast omöjligt, från trovärdighetssynpunkt, att ingå i allianser. Det gäller främst militära sådana, men även bindande engagemang av ekonomisk natur som på ett markant sätt binder en stats ekonomiska system och som för framtiden i olika avseenden gör staten helt beroende av en blockbildning och som under krig skulle omöjliggöra den handelspolitiska neutralitet som modern folkrätt påkallar. Det tilläggs emellertid att enligt en uppfattning skulle det vara möjligt att ansluta sig till en ekonomisk marknad, om en sådan anslutning (eller associering) åtföljes av särskilt neutralitetsförbehåll.

4 Beredskap för att möta störningar i krislägen

Mina förslag i sammanfattning

I detta kapitel behandlar jag olika åtgärder för att möta störningar i utrikeshandeln. Utgångspunkten för mina överväganden är att marknadskrafterna skall vara styrande för handeln även i krislägen. Myndigheternas åtgärder skall inriktas på att stödja företagen i deras agerande och tvingande regleringar skall tillämpas med urskiljning. När motstridiga intressen uppstår mellan samhället och näringslivet blir det aktuellt med marknadsregleringar av olika slag som innebär inskränkningar i den fria handeln.

Knappheten på olika varor kan leda till ransonering, en reglering av utrikeshandeln kan erfordras för att hindra ett utflöde av försörjningsviktiga varor eller inflöde av sådana varor som i ett krisläge betraktas som umbärliga. En valutareglering kan åter bli aktuell. Tullverkets kontrollverksamhet kan behöva skärpas.

Mina förslag i detta kapitel innebär

- en förstärkning av de handelsbefrämjande åtgärderna genom att exportkreditnämnden behåller sin garantigivning i kris- och krigslägen och att den utvidgas till att omfatta även angelägen import
- att regeringen bemyndigas att införa avgifter eller depositioner som en förutsättning för import och/eller export när en reglering av utrikeshandeln blir aktuell
- att tullkontrollen av varurörelserna över gränserna skärps genom att tulltjänstemän placeras på tullupplagen
- att nuvarande sanktionssystem för överträdelser av import- och exportregleringar i krislägen förstärks genom höjda avgiftsuttag.
- en lösning för hur regeringen kan avlastas prövningen av överklaganden där regeringen är andra instans genom att bemyndigandet i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor utnyttjas för att utfärda föreskrifter om ordningen för överklaganden i krislägen och att nuvarande begränsningsregel i 52 § ransoneringslagen (1978:268) utmönstras ur lagen.

4.1 Marknadsmekanismerna styrande även i krislägen

I goda tider är det lätt att glömma bort riskerna i olika krissituationer. Likväl kan de komma lika snabbt och överraskande som den "svarta måndagen" i oktober 1987. Störningar i tillförseln av råvaror och halvfabrikat medför stora förluster. Även små störningar kan ge upphov till allvarliga produktionsavbrott och därmed också till marknadsbortfall.

Förändrade marknadsförhållanden får primärt mötas av företagens egna motåtgärder. Samhällets förmåga att uppnå försörjningsmålen beror på i vilken utsträckning företagens egna resurser kan mobiliseras. Det innebär att myndigheternas åtgärder skall inriktas på att stödja företagen i deras agerande. Tvingande reglering bör tillämpas med urskiljning.

Myndigheternas insatser skall i första hand syfta till att handeln och det internationella ekonomiska samarbetet upprätthålls. Det är först när samhällets och näringslivets intressen inte stämmer överens som samhällets styrning aktualiseras.

I inledningen av en kris förekommer sannolikt i första hand information och informella styrinsatser som frivilliga överenskommelser, sparkampanjer etc. gentemot näringslivet och allmänheten. Detta tillvägagångssätt har förstärkts genom de avregleringar som påbörjats eller aviserats bl.a. inom kredit- och valutamarknaden, utrikeshandeln och jordbrukssektorn. När störningarna tilltar kan marknadsregleringar av olika slag bli nödvändiga som innebär ingrepp i ekonomin och företagens verksamhet.

Eftersom det alltid kommer att råda osäkerhet om krisers och krigs längd och karaktär måste också planeringen för olika ingrepp i och stöd till den fria marknaden vara flexibel och medge en handlingsberedskap inför olika händelseförlopp.

För att säkerställa försörjningsviktig import har, med erfarenhet från bl.a. de båda oljekriserna, statsmakterna genom olika instrument försökt skapa en sådan handlingsberedskap. En beredskapsbudget för totalförsvaret upprättas årligen i anslutning till budgetpropositionen. Regeringen disponerar dessutom en rörlig kredit hos riksgäldskontoret för forcerad anskaffning av försörjningsviktiga varor i inledningsskedet av en kris.

Exportfrämjande verksamhet utförs av en rad organ såväl på den privata som offentliga sidan. Staten medverkar också för att underlätta finansiering av exporten bl.a. genom exportkreditnämnden. På exportsidan har emellertid inte beredskapsaspekterna i motsvarande grad varit föremål för planering från statsmakternas sida.

Exporten är en förutsättning för en uthållig importverksamhet. I planeringen för en krishandel borde också ingå att underlätta tillverkningen av eftertraktade svenska exportprodukter. Att länka

samman en utländsk efterfrågan på svenska varor med de utländska leverantörer som Sverige prioriterar är en viktig del i arbetet.

Andra åtgärder kan också bli nödvändiga för att möta olika störningar i utrikeshandeln. Knappheten på olika varor kan leda till ransonering, en reglering av utrikeshandeln kan erfordras för att hindra ett utflöde av försörjningsviktiga varor eller inflöde av sådana varor som i ett krisläge betraktas som umbärliga. En valutareglering kan åter bli aktuell. Tullverkets kontrollverksamhet kan behöva skärpas.

En reglering av den fria marknaden innebär också att administrationen ökar. Beredskapen för och kompetensen att hantera sådana ingrepp kommer till följd av den pågående avregleringen på sikt att minska.

4.2 Handeln kan behöva extra stöd

4.2.1 Exportfrämjande åtgärder

Mitt förslag i sammanfattning

> Jag föreslår att exportkreditnämndens verksamhet med skadereglering och nygarantigivning bibehålls även i krigslägen. Statsmakterna kan av olika skäl också vilja öka exportfrämjandet bl.a. för att kompensera för viss export som faller bort eller att varorna behövs i bilaterala bytesaffärer. Exportkreditnämnden bör därför få i uppdrag att utveckla ett sådant system.

De svenska företagen har ett naturligt ansvar för att exporten utvecklas tillfredsställande. Den nationella ekonomiska politiken har också stor betydelse för företagen i deras exportansträngningar. Staten medverkar också vid finansiering av export dels genom exportkreditnämnden som utfärdar exportkreditgarantier, dels genom AB Svensk Exportkredit som på uppdrag av staten kan bevilja krediter med visst statligt stöd.

I ett läge där utrikeshandeln drabbats av endast måttliga störningar och endast begränsade regleringar och andra krisåtgärder vidtagits kan "normala", fredstida villkor för exporten i huvudsak fortsätta att gälla. Även om marknadsbilden för enskilda produkter kan ha påverkats av krisläget genom förändringar i efterfrågan och priser ligger ansvaret för exportens planering och genomförande kvar hos företagen. Den fredstida statliga verksamheten för att

främja exporten och dess finansiering påverkas, bl.a. är det troligt att efterfrågan på exportkreditgarantier skulle öka.

I en mer omfattande krissituation är det troligt att exportkreditnämnden tvingas till skaderegleringar avseende garantier utfärdade för export till länder, som omfattas av krisen och en importör saknar medel eller möjligheter att fullgöra sina betalningar. Det betyder att den del av nämndens verksamhet som avser skaderegleringar måste upprätthållas under ett krisläge, även om krisen blir långvarig. Det har vid tidigare överväganden om exportkreditnämndens verksamhet i krislägen förutsatts att nygarantigivningen upphör. Jag anser emellertid att även denna del av verksamheten kan behöva upprätthållas för export till vissa marknader. Under sådana omständigheter blir det sannolikt inte fråga om längre krediter.

Statsmakterna kan också vilja öka exportfrämjandet för att kompensera för viss export som faller bort, viss produktion kan behöva reserveras för inhemska behov, annan produktion kan behövas i bilaterala bytesaffärer. De fredstida instrumenten för att främja exporten och dess finansiering är inte avsedda för sådana uppgifter. Jag föreslår emellertid att exportkreditnämndens verksamhet behålls under kriser och krig, men med en något annan inriktning.

4.2.2 Importfrämjande åtgärder

Mitt förslag i sammanfattning

Importgarantier kan behövas för att säkerställa viss import eller för att underlätta sådan i ett läge då företagen kan vilja satsa sina resurser på andra mer lönande importvaror. Jag föreslår därför att exportkreditnämndens verksamhet utvidgas i krislägen till att även omfatta en garantigivning för en ur samhällets synvinkel angelägen import och då bli en export- och importkreditnämnd.

Garantigivningen under dessa förhållanden har ett nära samband med utrikeshandeln. Jag föreslår därför att exportkreditnämnden ingår i funktionen Utrikeshandel.

Nämnden bör även få i uppdrag att utforma ett garantisystem för såväl export som import i krislägen.

Det är inte enbart exporten som kan behöva främjas i ett krisläge. Det kan även vid import erfordras någon form av statlig garantigivning – importgaranti.

Importgarantier kan behövas t.ex. för att säkerställa att viss import kommer till stånd i ett läge där marknaden fortfarande svarar

för den dominerande delen av utrikeshandeln. Ett speciellt stöd kan behövas för att underlätta import av vissa nödvändiga varor då företagen kan vilja satsa sina resurser på andra mer lönande importvaror.

Främsta syftet med importgarantier skall vara att stödja en importör som har finansieringsproblem vid import. Flertalet länder kräver sannolikt i detta läge förskottsbetalningar, eftersom intresset att exportera kan vara begränsat. Det kan också gälla att skydda importören mot förluster som kan uppstå genom att den i förskott betalade varan ej anländer till Sverige. Vidare kan dessa importgarantier visa att det rör sig om en ur samhällets synvinkel speciellt angelägen import. Härigenom kan den hänföras till den prioriterade sektorn om kreditrestriktioner införts.

Andra länders motsvarighet till exportkreditnämnden har i vissa fall erhållit rätt att garantera importaffärer av väsentliga varor inom ramen för regeringens ekonomiska politik. Det innebär bl.a. att importören erhåller en garanti för risken att hans till exportören överlämnade förskott ej återlämnas trots bristande leverans. En sådan garanti påminner just om vad nämnden redan i dag gör vid försäkring av det otillbörliga utnyttjandet av sådana ställda ovillkorliga säkerheter, s.k. "bonder", dock endast i samband med export.

Ett starkt skäl för att ålägga exportkreditnämnden denna uppgift är att det är naturligt att knyta samman dessa importkreditgarantier med eventuella exportkreditgarantier.

Instruktionen (1988:1225) för exportkreditnämnden bör därför kompletteras genom ett tillägg att nämnden skall handlägga ärenden avseende importgaranti i krislägen.

Som en konsekvens bör även förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del ändras. Jag ser det som mest naturligt att nämnden ingår i funktionen Utrikeshandel.

Det faller inte inom utredningens ram att föreslå utformningen och volymen av importgarantier. Det ligger dock nära till hands att dra paralleller med nuvarande exportkreditgarantisystem. En förordning om importgarantier bör också upprättas.

Frågan om i vilket skede av en kris exportkreditnämnden skall övergå till att bli både export- och importkreditnämnd behöver utredas liksom även utformningen och omfattningen av sådana garantier. En närmare analys av arbetsfördelningen mellan de licensgivande och försörjningsansvariga myndigheterna och nämnden är också nödvändig. Jag föreslår därför att exportkreditnämnden får i uppdrag att närmare utforma ett garantisystem för såväl export som import i krislägen.

4.2.3 Statlig beredskap för finansiering av import

Det åligger regeringen att anvisa hur utgifter för höjningar av försvarsberedskapen skall täckas. Det kan ske genom att överskrida förslagsanslag på statsbudgeten och att disponera den rörliga krediten eller utnyttja beredskapsbudgeten. Avgörande för vilka medel som skall tas i anspråk är omfattningen och arten av de åtgärder man avser att vidta och hur snabbt åtgärderna måste genomföras.

Den rörliga krediten

Regeringen har bemyndigats att vid krig, krigsfara eller annan omständighet av synnerlig vikt för rikets försvarsberedskap disponera en rörlig kredit i riksgäldskontoret för förstärkning av försvarsberedskapen.

Den rörliga krediten regeringen för närvarande disponerar är knappt 1,2 miljarder kronor. Av dessa avser högst 50 milj. kr. jordbruksdepartementets och högst 1 100 milj. kr. dåvarande handelsdepartementets ansvarsområde.

Den rörliga krediten för dåvarande handelsdepartementets område faller numera under såväl försvarsdepartementets som miljö- och energidepartementets ansvarsområden men är alltjämt avsedd för sådana ändamål som tidigare gick under benämningen ekonomiskt försvar.

Den rörliga krediten användes under oljekriserna åren 1973 och 1979 för forcerad anskaffning av olja. En sådan angelägen import kan bli aktuell även i inledningen av en säkerhetspolitisk kris såsom komplement till den normala kommersiella verksamheten. Detta för att inte anskaffningen skall försvåras eller omöjliggöras av händelseutvecklingen.

Beredskapsbudget

Riksdagen har sedan budgetåret 1975/76 i och med att nuvarande regeringsform trädde i kraft för varje budgetår godkänt en särskild beredskapsbudget för totalförsvaret. Beredskapsbudgeten är avsedd att täcka utgifter för en tid av 30 dagar av högsta försvarsberedskap inom områden där andra sätt att betala beredskapsåtgärderna inte längre står till buds. Beredskapsbudgeten för budgetåret 1989/90 är 11 645 milj. kr.

Clearingnämnd

Mitt förslag i sammanfattning

Prisclearing ingår bland de medel för krisförsörjning som står till förfogande inom ramen för ransoneringslagen (1978:268). I ett krisläge kan man tänka sig prisclearing på en rad olika områden. Jag föreslår därför en förutsättningslös prövning av hur prisclearing på olika varuområden skall administreras i kristid.

Prisclearing ingår bland de medel för krisförsörjning som står till förfogande inom ramen för ransoneringslagen (1978:268).

I 8 § finns bestämmelser om clearingavgift och clearingbidrag som ger regeringen möjlighet att utjämna prisskillnader dels mellan importerade förnödenheter av samma eller likartat slag, dels mellan importerade förnödenheter och inom riket frambringade eller tillverkade förnödenheter av samma eller likartat slag. Bestämmelserna om clearingavgift och clearingbidrag kan också användas för att utjämna priser mellan förnödenheter, som har producerats inom landet.

Clearing kan införas oberoende av om någon reglering av handeln införts. Tillämpningen av clearing är dock knuten till bestämmelserna i 1 och 2 §§ ransoneringslagen (se avsnitt 3.2).

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) och ÖCB föreslog i rapporten "Oljekriser – Försörjning, lagar och prissättning" (SPKs PM-serie 1985:1) till regeringen att en clearingnämnd skulle inrättas permanent och att SPK skulle få i uppdrag att svara för beredskapsplanering m.m. för nämnden. Efter remissbehandling av rapporten, där flertalet remissinstanser avstyrkte inrättandet av en permanent clearingnämnd, har regeringen 1988–12–15 uppdragit åt SPK att i samråd med statens energiverk och ÖCB utreda formerna för ett prisclearingsystem för varor, som till följd av internationella åtaganden kan komma att beröras av prisclearing. I uppdraget ingår att utarbeta ett förslag till organisation för en till SPK knuten clearingnämnd och ett förslag till instruktion för nämnden. Uppdraget skall vara klart till årsskiftet 1989/90.

Den enda vara som är föremål för ett internationellt åtagande är olja, där Sverige är anslutet till IEP med dess krisfördelningssystem på oljeområdet (jfr avsnitt 2.5). I ett krisläge kan man dock tänka sig prisclearing på en rad olika områden. Clearingsystemet är ett försörjningspolitiskt instrument mer än ett instrument för stabiliseringspolitik och prisvårdande insatser. Mot denna bakgrund vore det angelägnare att pröva hur prisclearingfrågorna mer allmänt skall

administreras i kristid och på vilket sätt de försörjningsansvariga myndigheterna, t.ex. försörjningskommissionen och statens jordbruksnämnd, kommer in i sammanhanget. Det är ju dessa senare myndigheter som i övrigt hanterar de instrument som omfattas av ransoneringslagen. Jag vill också erinra om att under 1940-talets krisår var de s.k. frivilliga clearingkassorna anslutna till olika branschsammanslutningar t.ex. Jernkontoret, Svenska bomullsfabrikantföreningen och Svenska råvaru- och importföreningen för kemikalier. Den tvångsvisa clearingen svarade olika myndigheter för. Så hanterade t.ex. bränslekommissionen en kolclearingkassa.

Jag anser det angeläget att man nu förutsättningslöst prövar hur prisclearing på olika varuområden skall administreras i kristid.

4.3 Försörjningsberedskapen

4.3.1 Beredskapslån och beredskapsgaranti kan säkra försörjning med viktiga varor

Det är fredssamhällets stryktålighet och anpassningsförmåga som till avgörande del bestämmer samhällets förmåga att möta kriser och krig. Tillgång till nödvändiga varor för såväl industrin, viktiga samhällsfunktioner som de enskilda hushållen är viktiga för totalförsvarets trovärdighet. Den nödvändiga förmågan till försörjning är beroende av vilket läge landet befinner sig i.

Principen för finansiering av beredskapsåtgärder lades fast i 1987 års försvarsbeslut. Den innebär att de beredskapsåtgärder som avser fredstida störningar bör i normalfallet genomföras och bekostas av de organ som har ansvaret för den fredstida verksamheten. Kostnadsansvaret vad gäller beredskapen mot kriser och i krig bör delas mellan staten och den som har ansvar för den aktuella verksamheten i fred.

Huvudprincipen beträffande kostnader för beredskapslagring och andra beredskapsinvesteringar är att staten står för dessa.

För framtiden förutser ÖCB i ökad omfattning ett delat ansvar mellan stat och andra aktörer för finansiering av olika slag av beredskapsåtgärder. Det fredsmässiga och kommersiella intresset av minskad sårbarhet/ökad säkerhet närmar sig alltmer det beredskapsmotiverade intresset. Inom näringslivet prövas en integrering av kommersiella riskanalyser (Risk Management) med ÖCB:s beredskapsanalyser i avsikt att hitta de strategiska punkter där intresset för ökad säkerhet sammanfaller.

Enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen är

alla näringsidkare skyldiga att medverka i försvarsplaneringen. Detta sker i samarbete med planeringsansvariga civila och militära myndigheter.

Företagsplanläggning är en viktig del av beredskapsverksamheten. Genom denna skapas en grund för att säkerställa behovet av produkter eller produktionskapacitet som bedöms vara oundgängliga för att klara försörjningen i en kris. Hos vissa företag med sådan verksamhet, som med hänsyn till utvecklingen inte längre är lönsamma, kan produktionsutrustningen läggas i malpåse för att tas i bruk när situationen så kräver. Krisviktiga företag blir klassificerade som s.k. K-företag (kris- och krigsviktigt företag). De prioriteras i kristid när det gäller tilldelning av råvaror, arbetskraft och energi. Genom avtal med företagen – s.k. beredskapsavtal – försäkrar sig ÖCB om att beredskapen kan upprätthållas under en bestämd tid. Till avtalen, som sluts på kommersiell bas, knyts oftast åtaganden om viss produktion och kapacitet etc. För att förbättra förutsättningarna för att företag ska överleva och säkra försörjningsberedskapen på lång sikt kan åtagandena även avse investeringar i t.ex. produktionsutrustning.

Ersättning till företagen kan lämnas i form av beredskapslån eller beredskapsgaranti med stöd av förordningen (1982:517) om beredskapslån och beredskapsgarantier. Beredskapslånen kan vara både ränte- och amorteringsfria. I takt med att företaget fullgör sitt åtagande skrivs lånet normalt ned med lika årliga belopp. Det årliga nedskrivningsbeloppet är en intäkt för företaget och utgör ersättning för lämnad beredskap.

Beredskapsgaranti är en statlig kreditgaranti som också kan lämnas i kombination med beredskapslån.

Genom sådana insatser kan försörjningsviktig kapacitet bevaras eller bidra till att skapa förutsättningar för produktion av de viktigaste varorna.

Beredskapen inom högteknologiområdet

ÖCB har kartlagt sårbarheten och behoven hos de viktigaste samhällsfunktionerna. I samverkan med komponentgrossister och systemleverantörer har ÖCB börjat bygga upp särskilda beredskapslager hos företagen. Detta sker genom ett överlager av viktiga komponenter, som är föremål för en ständig anpassning genom företagens egen lageromsättning. Även på systemområdet träffar ÖCB överenskommelser om viss lagersäkerhet på komponentområdet. Exempel på sådana säkerhetsavtal är de avtal som ÖCB träffat med petrokemiföretagen i Stenungssund.

4.3.2 Beredskapen inom ransonerings- och regleringsområdena

Min bedömning i sammanfattning

Ett omfattande utvecklingsarbete har skett och pågår alltjämt för att förfina och modernisera ransonerings- och regleringssystemen inom funktionerna Livsmedelsförsörjning m.m., Energiförsörjning, Transporter och Försörjning med industrivaror. Såvitt jag kan bedöma är medvetandegraden hög hos ansvariga myndigheter om nödvändigheten av väl fungerande system. Varken den kortsiktiga eller långsiktiga beredskapen föranleder därför några förslag från min sida.

Ransonerings- och regleringssystem

Till en god beredskap hör att ransonerings- och regleringssystem bör finnas förberedda för att sättas in vid tillförselbortfall under olika kriser och skeden av kriser. Beslut om åtgärder med stöd av ransoneringslagen förutsätts kunna komma att fattas vid olika tidpunkter under förkrigsskedet beroende på vilken funktion som berörs.

För Livsmedelförsörjning m.m. och Försörjning med industrivaror ingår i planeringsförutsättningarna att beslut om sådana ingrepp i ekonomin och vardagsliv, som en ransonering av livsmedel och industriella varor utgör, inte förutses i ett förkrigsskedes inledning utan tidigast fr.o.m. fjärde månaden. I praktiken kommer en ransonering att införas först när behov av en sådan föreligger.

För funktionerna Transporter och Energiförsörjning kan dock beslut komma att fattas något tidigare i förkrigsskedets inledning. En drivmedelsransonering skall kunna starta inom fyra veckor efter ett regeringsbeslut. Som framgår av avsnittet om författningsberedskapen (3.2.1) innebär en reglering styrning av handeln mellan företag med stöd av ransoneringslagen, medan ransonering är benämningen på sådan styrning mellan företag och hushåll.

Men ransoneringslagen har ett vidare tillämpningsområde än så. Jag har tidigare redogjort för andra lägen när en ransonering kan bli nödvändig, nämligen vid de s.k. fredskriserna. Drivmedelsransoneringen år 1974 är ett exempel på en sådan situation. Försörjningssvårigheter kan också uppkomma till följd av någon inom landet inträffad extraordinär händelse, s.k. inre kris. Den elbrist som uppkom år 1970 och som ledde till elransonering kan hänföras till en sådan kris.

Förslag har också väckts att ransoneringslagen skulle kunna an-

vändas vid valutakriser och betalningsbalansproblem. Jag behandlar denna fråga under 4.4 om reglering av importen och exporten i krislägen.

Under 1980-talet har arbetet med att ta fram moderna ransonerings- och regleringssystem intensifierats bl.a. till följd av påpekanden från ransoneringslagsutredningen (Ds H 1975:3) att då befintliga system i många delar var kvarlevor från andra världskriget och tiden strax därefter. Läget för det pågående utvecklingsarbetet är i korthet följande för funktionerna Livsmedelsförsörjning m.m., Energiförsörjning, Transporter och Försörjning med industrivaror.

Dagligvaruområdet

Jordbruksnämnden och ÖCB har i samråd med statskontoret på regeringens uppdrag vidareutvecklat ett system för ransonering av dagligvaror. Resultatet har i januari 1988 redovisats i rapporten "System för ransonering av dagligvaror". Ransoneringsberedskapen på dagligvaruområdet och inom den industriella försörjningen har härigenom förbättrats.

Vidareutvecklingen bygger på rapporten "Metoder för ransonering", som lämnades till regeringen i december 1983. Där föreslås alternativa metoder för fördelning och kontroll i primärledet och i förädlings- och distributionsleden. Gemensamt i de olika alternativen är att konsumenten handlar ransonerade varor mot ransoneringskort. Företagen på marknaden måste vara auktoriserade. Produkter med lågt innehåll av ransonerad vara och konsumtionen i storhushåll lämnas i möjligaste mån utanför en ransonering.

Arbetet med ransoneringssystemet fortsätter med en översyn av beredskapen för igångsättning, förberedelser för ransoneringskort för fortsatt ransonering och olika myndigheters uppgifter.

Avtal kommer att träffas genom ÖCB:s försorg med pappersbruk om tillverkning av säkerhetspapper vid årsskiftet 1989/90. Utrustning för vattenmärkning av sådant papper skall anskaffas. Tryckning kommer att förberedas.

Jordbruksnämndens, länsstyrelsernas och kommunernas uppgifter har angivits. Kommunerna kommer att ha det tyngsta arbetet i en dagligvaruransonering, bl.a. kontrollen av butikernas försäljning och kontakterna med allmänheten. En viktig uppgift i det fortsatta arbetet är utbildning av personal på länsstyrelserna och i kommunerna.

Energiområdet

Bränsleområdet

Behovet att förstärka handlingsberedskapen inom energiområdet berördes i prop. 1986/87:95 om Totalförsvarets fortsatta utveckling till följd av de minskade lagringsprogram som numera gäller för oljelagringen. Flera drag i utvecklingen på energiområdet under de senaste 10–15 åren, bl.a. den tekniska utvecklingen, ändrad sammansättning av bränsleförbrukningen och ökad flexibilitet i bränsleval, har också medfört ett behov av en översyn av befintliga handlingsprogram. Statens energiverk har i januari 1988 utarbetat en plan för att öka handlingsberedskapen mot energikriser.

Ransoneringssystemen kommer att revideras och delvis nyutvecklas och kompletteras med system för ransonering av naturgas och fjärrvärmesystem.

Syftet är att minska ledtiderna från beslut till effekt samt att möjliggöra en flexibel tilldelning mellan olika energislag. Målsättningen är alltjämt att ransonering skall kunna införas tidigt. Detta kommer i varierande grad att påverka övriga funktioners planering. Arbetet kommer att bedrivas i nära samarbete med vattenfallsverket och transportrådet.

En översyn av ransoneringssystemet på bränsleområdet har startat hösten 1989 med de ransoneringstekniska förutsättningarna för naturgas.

Drivmedelsområdet

Transportrådet svarar bl.a.för ransonering och andra regleringar av förbrukningen av flytande bränslen för motordrift, dvs. det som i dagligt tal kallas drivmedel. Inom järnvägs-, sjöfarts- och luftfartsområdet svarar SJ, sjöfartsverket och luftfartsverket för detaljplanering och genomförande av drivmedelsbesparande åtgärder. Rådet har ett samordningsansvar och fastställer vid en eventuell ransonering kvoter för tilldelning av drivmedel till dessa tre områden. Transportrådet har mot bakgrund av erfarenheterna från drivmedelsransoneringen år 1974 och olika studier successivt förbättrat systemet för ransonering av drivmedel. Så sent som år 1985 presenterade rådet en studie om utveckling av ransoneringssystemet.

Efter remissbehandling av studien har transportrådet inlett arbetet med att modifiera nuvarande ransoneringssystem i enlighet med förslagen i denna. Detta har gjort att systemet i dag är väl förberett. Det revideras också med jämna mellanrum och anpassas till samhällsutvecklingen.

Rådet har också i januari 1988 presenterat ett åtgärdsprogram,

som är en vidareutveckling av 1985 års studie, för att stärka handlingsberedskapen inom drivmedelsområdet. Det skall vara fullt genomfört till årsskiftet 1990/91.

För närvarande pågår undersökningar om hur kontokort för bensinköp skall kunna användas även vid en ransonering. Detta är inte helt problemfritt. Manuella rutiner för ransonering, då centrala bilregistret inte fungerar, har utvecklats.

Försörjning med industrivaror

ÖCB har hösten 1989 avslutat utvecklingen av ett system för reglering av industrivaror. Avsikten är att på det industriella varuförsörjningsområdet så långt möjligt undvika administrativa ingrepp i marknaden och i stället söka uppnå en eftersträvad resursfördelning och resursanvändning genom frivilliga uppgörelser och liknande arrangemang.

Ett system för licensiering har förberetts med central prövning på områden med få aktörer och med prövning hos länsstyrelserna på andra områden. Uppföljning är tänkt att ske genom central avräkning mot tilldelade kvoter.

4.4 Reglering av utrikeshandeln

Mina förslag i sammanfattning

Bakgrunden till förslagen är att kompetensen och organisationen för en mer omfattande reglering inom varuområdet på sikt kommer att minska.

Jag föreslår därför att det i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor tas in en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att under i lagen angivna förhållanden föreskriva en avgift vid in- och utförseln av varor.

Jag föreslår också i detta avsnitt att regeringen bemyndigas att införa depositionskrav som en förutsättning för import och export av varor. Ett depositionssystem hänger emellertid i högre grad samman med de valutareglerande föreskrifterna. Den lagtekniska utformningen av ett sådant bemyndigande har därför skett i samband med översynen av valutalagstiftningen.

Uppbörden av såväl avgifter som depositioner sker genom tullverkets försorg vid tullklareringen.

Kravet på ett snabbt agerande förutsätter att riksdagens medverkan sker i efterhand. Fullmakterna till regeringen att införa antingen avgifter eller depositioner bör därför kombineras med en bestämmelse att beslutet skall underställas riksdagens prövning inom en viss tid.

Jag anser också att bemyndigandet för regeringen i 3 § lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. att under särskilda förhållanden införa särskild tull bör utnyttjas som komplement till bestämmelser om avgifter och ett depositionsförfarande. Jag föreslår därför att ett förtydligande av bemyndigandets tillämpningsområde görs med denna inriktning.

Ransoneringslagens bestämmelser bör även i fortsättningen användas för att i krislägen tillgodose en rättvis fördelning till befolkningen och totalförsvaret i situationer då det råder knapphet på energi och varor.

4.4.1 Åtgärder för att bemästra störningar i utrikeshandeln

Kriser i utrikeshandeln kan som jag redogjort för i föregående kapitel uppstå hastigt och kräva snabba ingripanden från både regeringen och berörda myndigheter. Valet av instrument är avhängigt vilken typ av kris som uppstått. Betalningsbalansproblem kan på-

kalla åtgärder såväl inom landet som gentemot utlandet. En försörjningskris kan fordra ytterligare åtgärder som ransonering av en bristvara, prisreglering etc.

En arbetsgrupp inom utredningen har utarbetat en katalog över tänkbara åtgärder, som kan bli aktuella vid en säkerhetspolitisk eller internationell ekonomisk kris, problem med betalningsbalansen, en fredstida försörjningskris eller annan störning, då det gäller att bl.a. säkra tillgången på varor nödvändiga för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

Katalogen, som inte gör anspråk på att vara heltäckande, fogas till betänkandet som *bilaga 3* och avser sådana åtgärder, som med stöd av säkerhets- och skyddsklausulerna i våra internationella överenskommelser kan vidtas vid olika kriser. De kan vidtas var för sig eller i kombination med varandra.

Importbegränsande åtgärder vid en betalningsbalanskris brukar kompletteras med andra åtgärder på det ekonomiska området som kreditkontroll, minskning av inhemsk konsumtion, prisreglering, exportfrämjande åtgärder m.m.

Vid val av olika instrument för att komma till rätta med t.ex. betalningsbalansproblem föreligger en risk för motåtgärder från våra handelspartners direkt eller via internationella organisationer, som helt eller delvis kan förta effekten av de egna åtgärderna. Reaktionerna (GATT och IMF) kan förväntas bli hårdare vid importavgifter/-depositioner än vid en devalvering.

Förutom de direkta positiva och negativa effekter, som anges för varje åtgärd, medför de även icke önskvärda negativa sekundäreffekter såväl nationalekonomiskt som handelspolitiskt. De är inflationsdrivande; det finns risk för omfördelning av exporten till hemmamarknaden; de kan även innebära skyddseffekter för olönsam inhemsk industri. De sekundära effekterna är mindre märkbara ju kortare tid åtgärderna är i kraft. De för- och nackdelar som angetts i tablån är sådana som det är väsentligt att beakta i en akut krissituation.

Nuvarande lagstiftning innehåller bestämmelser som möjliggör flertalet av de förtecknade åtgärderna. Däremot saknas bestämmelser för snabba ingrepp i utrikeshandeln som t.ex. avgifter och depositioner.

4.4.2 Begränsning av utrikeshandeln med nuvarande regler

Licenssystem med kvantitativa restriktioner

En begränsning av handeln med stöd av nuvarande regler kan ske genom att licenssystem med kvantitativa restriktioner eller förbud mot handel införs.

Licenssystemet med kvantitativa restriktioner eller förbud har den fördelen, när det väl trätt i kraft, att man har utvecklingen under kontroll. En kombination med en direkt fysisk kontroll av import- eller exportvolymen är i sitt slag det mest effektiva sättet att säkerställa en önskad styrning av varuflödena. Ett läge med bilateral handel enligt särskilda handelsavtal förutsätter ett licenssystem för att kunna genomföras och kontrolleras.

Nackdelen med att införa restriktioner i handeln är att det tar åtskilliga månader innan organisationen av en omfattande reglering kan börja fungera. Under skoregleringen åren 1975–1977 kunde de första licenserna inom ramen för fastställda tilldelningar utfärdas först tre månader efter det att regeringen fattat beslut att införa en importbegränsning. Den främsta orsaken enligt den utvärdering kommerskollegium gjort av skoregleringen var, att extra personal inte kunde rekryteras före regeringens beslut. Lokaler och utbildning av den nya personalen var andra flaskhalsar. I detta fall rörde det sig om endast ett begränsat varuområde.

En organisation för en mer omfattande varureglering kommer att ta avsevärt längre tid att bygga upp. Detta kommer att ytterligare förstärkas genom att riksdagen i december 1988 beslutat att restriktionerna för tekoimporten från lågprisländerna skall upphöra vid utgången av juli 1991.

De kvantitativa restriktionerna för såväl import som export av industrivaror är i allt väsentligt avskaffade mellan EFTA-länderna och EG. I januari 1989 träffades en uppgörelse mellan de båda organisationerna, som innebär att existerande exportrestriktioner avskaffas och förbud mot nya exportrestriktioner under normala förhållanden införs från den 1 januari 1990.

Resurserna och kompetensen inom kommerskollegium att hantera en licensiering kommer härigenom att minska högst väsentligt.

Tullar

Även tullar kan användas i handelsbegränsande syfte, men deras betydelse som näringspolitiskt styrmedel har i den industrialiserade världen generellt sett blivit allt mindre. Svenska exporttullar har enligt uppgift inte tagits ut sedan år 1863[1]. Den internationella utvecklingen mot ökad frihandel och de i GATT genomförda tullsänkningarna har resulterat i en generellt mycket låg genomsnittlig tullnivå och en hög bindningsgrad. Industriländernas tullar är i stor utsträckning bundna i GATT på mest gynnad nations-basis. Inom EFTA infördes tullfrihet redan år 1967 och mellan EFTA-länderna och EG råder sedan år 1984 full tullfrihet för industrivaror. En omförhandling eller återtagande av en bunden tull kan bli tids-

[1] Se Grundlag och tullag, Ds H 1981:5 s. 29.

krävande och medföra krav på motprestationer från andra GATT-medlemmar.

Däremot kan med stöd av GATT:s undantagsregel för säkerhetssyften, art. XXI, som lämnar utrymme för att vidta åtgärder som är nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen, tullarna höjas betydligt, även om de är bundna.

Möjligheter finns också, som framgått tidigare, att med nuvarande lagstiftning införa en särskild tull. Med stöd av bemyndigandet i 3 § lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. kan regeringen om det föreligger särskilda förhållanden meddela föreskrifter om att en vara skall beläggas med en sådan tull. Den särskilda tullen har hittills använts när en tullhöjning har ansetts nödvändig av handelspolitiska skäl eller för att skydda en viss industri. Senast bemyndigandet utnyttjades var år 1958. Det motiveras numera av beredskapsskäl. Regeringen kan införa en särskild tull endast vid införsel av varor. Motsvarande bemyndigande att belägga export med en särskild tull saknas däremot och skulle dessutom kräva en grundlagsändring då nuvarande bemyndigande i 8 kap. 9 regeringsformen endast omfattar tull vid införseln.

4.4.3 Avgifter eller depositioner som alternativ och komplement till licenssystem och tullar

Behov av att snabbt kunna begränsa handeln med utlandet

I takt med avregleringen inom varuhandeln och valutaområdet har behovet av vidgade möjligheter för regeringen och berörda myndigheter att snabbt kunna ingripa vid olika störningar i utrikeshandeln ökat. Detta behov förstärks ytterligare om de förslag till ändringar av gränsskyddet för jordbruksprodukter genomförs som nu diskuteras i GATT. I samma riktning verkar beslutet inom EFTA att liberalisera handeln med fisk. Kompetensen att hantera en omfattande reglering kommer på sikt att minska. Att bygga upp en väl fungerande regleringsapparat är därför förenat med en rad praktiska problem, där tidsaspekten är det allvarligaste. Beredskapen för ingrepp i utrikeshandeln kommer därmed att försämras.

Från tid till annan har möjligheten diskuterats att som alternativ till kvantitativa restriktioner vid behov kunna tillgripa avgifter eller depositioner[2] vid en betalningsbalanskris. Dessa instrument skulle även kunna utnyttjas i inledningsskedet av en säkerhetspolitisk kris för att begränsa import av umbärliga varor eller för att försvåra ett utflöde av oumbärliga varor till dess att ett system med kvantitativa restriktioner kan börja tillämpas.

Varken avgifter eller importdepositioner har använts i Sverige om man bortser från gränsskyddet inom jordbruksområdet. Nuvarande

[2] Avgifter innebär att en extra avgift tas ut av varuvärdet vid tullklareringen. Avgiften tillfaller statskassan. Import- och exportdepositioner innebär att ett visst belopp av varuvärdet deponeras på ett räntebärande eller räntelöst konto hos riksbanken och återbetalas till deponenten efter viss tid.

lagstiftning saknar bestämmelser för dessa former av ingripanden i den fria handeln. Under den urtima riksdagen i augusti 1980, då den svenska ekonomin befann sig i en kris, föreslog oppositionen importdepositioner som alternativ till regeringens ekonomisk-politiska åtgärder. Förslaget avvisades av riksdagen.

Däremot infördes i ett ekonomiskt överhettat läge exportdepositioner under viss tid genom lagen (1984:502) om exportdepositioner för skogsprodukter. Lagen är alltjämt i kraft, trots att depositionskravet upphörde den 30 juni 1985.

Vid ett par övningar inom ramen för försörjningsberedskapen har likaledes avgifter och depositioner förts fram som möjliga instrument för att framför allt begränsa importen, men också exporten, i inledningsskedet av en reglering av varuhandeln.

Erfarenheter från andra länder av importavgifter och importdepositioner

Det var främst på 1960- och 1970-talen som Danmark, Finland, Italien, Storbritannien och USA tillgrep importavgifter eller importdepositioner vid betalningsbalanskriser. Åtgärderna ledde till betalningsbalansdeklarationen i GATT (jfr avsnitt 2.5).

Grekland har i ett hårt ansträngt ekonomiskt läge nyligen haft ett depositionssystem för att begränsa importen. Även EG införde våren 1988 importdepositioner för att begränsa importen av konserverad frukt från tredje världen. GATT godtog EG:s förklaring att, om inte depositionssystemet tilläts, andra allvarligare ingrepp skulle bli nödvändiga.

De ekonomiska utvärderingarna av införandet av importavgifter och importdepositioner är få och ytterst osäkra, då det inte varit möjligt att särskilja de importbegränsande åtgärderna från effekterna av andra åtgärder, konjunktursvängningar, förhållandena på valutamarknaden etc.

Avgifter ger snabb effekt och är smidiga att administrera

För en snabb begränsning av utrikeshandeln står för närvarande licenssystemet med kvantitativa restriktioner till buds, vilket präglas av tröghet i initialskedet på grund av administrativa inkörningsproblem. Licensproceduren i sig medför en omfattande administration inte bara för de licensgivande myndigheterna – kommerskollegium och jordbruksnämnden – utan även för tullen som skall kontrollera varornas överensstämmelse med beviljade licenser.

Avgifter skulle kunna införas och tillämpas snabbt utan en alltför betungande administration. För att så skall kunna ske krävs förberedelser redan under fredsförhållanden. Förteckningar över varor

som vi kan avvara, s.k. umbärliga varor, bör upprättas och hållas aktuella. I detta arbete bör också ingå att förbereda alternativa avgiftsuttag för respektive varuslag. Tullverket debiterar sedan avgiften vid in- eller utförseln. Samma kan sägas gälla för depositioner t.ex. vid en betalningsbalanskris.

Mitt förslag strider inte heller mot våra internationella överenskommelser, som jag redovisat i avsnitt 2.5.

Under ett allvarligt förkrigsskede, neutralitet/krig och efterkrigsskede förutsätts det internationella regelverket helt eller delvis satt ur spel. Även åtgärder som i fredstid i princip ej är "tillåtna" kommer sannolikt att tillgripas i större utsträckning.

Att föreslå att möjligheter öppnas för regeringen att under vissa förhållanden införa import- och exportavgifter kan förefalla stå i strid med den förda handelspolitiken med bl.a. ett så nära samarbete som möjligt med EG. Likväl anser jag att det i framtiden kan uppstå sådana situationer att ett snabbt ingripande i vår utrikeshandel kan bli nödvändigt av skäl som jag har redovisat tidigare.

System för import- och exportavgifter

Ett system, varigenom import eller export medges endast om importören eller exportören betalar en viss avgift till tullen, kan införas mycket snabbt och kräver för tullverkets del inte några mer omfattande resursökningar. Avgiften blir endast ett tillägg till de andra avgifter – mervärdesskatt, tull, etc. – som normalt erläggs för import. Svårigheter att differentiera avgifterna efter importvarans angelägenhetsgrad föreligger inte enligt uppgift från tullverket.

Ett alternativ till detta är att, som villkor för att import eller export skall få äga rum, uppvisa ett intyg från en valutabank att ett visst belopp deponerats på ett spärrat konto. Detta system är administrativt mer komplicerat.

Jag är inte beredd att föreslå avgiftsuttagets storlek, eftersom detta begränsar den handlingsfrihet, som jag bedömer att regeringen måste ha att anpassa detta till den aktuella situationen. Jag vill dock påpeka att avgiften bör sättas högt för att effektivt hindra framför allt import av umbärliga varor.

Systemet som bygger på avgifter i någon form får också effekter på varupriserna. Prisutvecklingen måste sålunda bevakas om systemet införs. Det bör inte heller upprätthållas längre tid än absolut nödvändigt och avvecklas eller ersättas med mer sofistikerade system om regleringen behöver förbli i kraft under längre tid.

Begränsningssystem som bygger på avgifter eller depositioner bör, för att effektivt kunna kontrolleras, kompletteras med en reglering och registrering av betalningar för varor och tjänster.

Depositioner

De tidigare angivna länderfallen ger inte någon vägledning om importavgifter eller importdepositioner är att föredra. För begränsning av importen har importavgifter föredragits. För dämpning av likviditeten och därmed importen har ett depositionssystem tillämpats. Som jag nämnt tidigare infördes i Sverige exportdepositioner för skogsprodukter år 1984 i ett överhettat ekonomiskt läge. De olika effekterna av ett depositionsförfarande torde också kunna uppnås genom andra handels- och penningpolitiska åtgärder och hur dessa balanseras sinsemellan. Detta var också vägledande för riksdagens beslut att avvisa förslaget att införa importdepositioner vid den urtima riksdagen år 1980.

Jag anser att avgifter är ett lämpligt instrument att snabbt begränsa en icke önskvärd handel och då främst importen. Däremot torde ett depositionssystem vara att föredra vid en betalningsbalanskris eller i avvaktan på att en valutareglering kan börja fungera. Ett depositionssystem kan också vara ett alternativ till en devalvering framför allt vid betalningsbalansproblem.

I situationer där ett depostionssystem behöver sättas in krävs ofta snabba beslut för att åtgärder skall få avsedd effekt. Om riksdagens samtycke skall inhämtas innan ett ingripande sker, kan det föranleda avsevärda dröjsmål med påkallade åtgärder. En sådan omgång kan också vara ägnad att minska den psykologiska verkan som ett depositionssystem kan föra med sig. Jag föreslår därför att regeringen ges fullmakt att införa depositioner och att beslutet skall underställas riksdagens prövning inom viss tid.

Den lagtekniska utformningen av ett depositionssystem har skett i samband med den översyn som gjorts av valutalagstiftningen, (jfr Ds 1989:74 Ny valutalag m.m.).

4.4.4 Ransoneringslagens tillämpningsområde

I rapporten från Samverkansgruppen för utrikeshandel i kris år 1983 väcktes förslag om att ransoneringslagen även skulle kunna tillgripas vid valutakriser och betalningsbalansproblem.

Frågan behandlades redan i prop. 1977/78:75 med förslag till ransoneringslag, s. 48. Tanken att ransoneringslagen bl.a. skulle kunna användas för åtgärder i valutapolitiskt syfte eller för att rätta till en bristande jämnvikt i betalningsbalansen avvisades med hänvisning till att andra intressen än rent försörjningspolitiskt betingade inte skulle tillgodoses med stöd av ransoneringslagstiftningen. Syftet med s.k. krisåtgärder som kan vidtas enligt lagen är att tillgodose befolkningens och totalförsvarets behov av energi och varor. Jag har under utredningsarbetet inte funnit stöd för annat än att denna ordning bör bestå.

4.4.5 Bemyndigande att införa avgifter vid in- och utförsel av varor

Fullmakt för regeringen att under vissa förhållanden införa avgifter vid in- och utförsel av varor kan antingen ges i en särskild lag, konstruerad som övriga fullmaktslagar på beredskapsområdet, eller införas i befintlig lagstiftning.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Riksdagen kan emellertid genom bemyndigande i lag överlåta normgivningen på regeringen. I 8 kap. 7 § regeringsformen ingår bl.a. föreskrifter om in- och utförsel av varor som ett av de områden, där ett sådant bemyndigande kan ges.

Tanken bakom att öppna en möjlighet för regeringen att snabbt kunna ingripa i utrikeshandeln vid olika störningar är att den nuvarande kompetensen genom en accelererande avreglering på sikt kommer att minska. En omfattande varureglering kommer att ta åtskillig tid innan den fungerar av skäl som jag redovisat tidigare. Tidsfaktorn har således stor betydelse så till vida att de åtgärder som skall genomföras måste ha en snabb genomslagskraft för att få önskad effekt. Det är därför angeläget att regeringen har möjlighet att utfärda erforderliga föreskrifter utan att riksdagen först behöver höras.

Ett bemyndigande att införa en avgift på import och/eller export skall ses som ett första steg i licensförfarandet. Därmed är det inte sagt att införandet av en sådan avgift i alla fall måste följas av en reglering av handeln genom ett licenssystem med kvantitativa restriktioner. Det går inte att förutsäga förloppet av en kris. Ett ingrepp i den fria handeln bör däremot inte pågå längre än som är påkallat av den uppkomna situationen.

Jag föreslår därför att det i lagen (1975:85) med bemyndigande att utfärda föreskrifter om in- eller utförsel av varor tas in en bestämmelse som ger regeringen möjlighet, om det är påkallat med hänsyn till risk för störning av samhällsekonomin eller folkförsörjningen eller av särskilda handelspolitiska skäl, att införa en avgift vid in- och utförseln av varor och att bemyndigandet i enlighet med 8 kap. 12 § regeringsformen förenas med en betämmelse om att en föreskrift om avgift skall underställas riksdagens prövning inom viss tid. Mitt förslag till lagtext framgår i avsnittet om författningsförslag.

4.5 Valuta- och betalningsberedskapen

Min bedömning i sammanfattning

Olika åtgärder kan komma att aktualiseras vid en ekonomisk kris av nationell, regional eller global omfattning. Under ett förkrigsskede kan problem med betalningsutbytet med utlandet uppstå tidigt. Andra länders agerande på valuta- och betalningsområdet kan bidra till att påverka det svenska handlandet. I likhet med vad som gäller för en framtida reglering inom varuhandeln kommer kompetensen och beredskapen för en valutareglering att minska. Jag har därför i avsnitt 4.4 föreslagit att regeringen inom ramen för den nya valutalagstiftningen skall bemyndigas att införa depositioner vid såväl import som export bl.a. i avvaktan på att en mer genomgripande valutareglering skall kunna genomföras.

4.5.1 Betalningsutbytet med utlandet

Problem beträffande betalningsutbytet med utlandet kan uppkomma tidigt under ett förkrigsskede och regleringsåtgärder kan bli nödvändiga för att styra betalningstrafiken och utnyttjandet av disponibla valutatillgångar. Bidragande härtill blir andra länders agerande på valuta- och betalningsområdet.

Riksbanken har ansvaret för valutaregleringen och valutareserven och måste därvid även beakta de beredskapsmässiga aspekterna. Valutareserven var den 31 oktober 1989 ca 70 miljarder kronor, vilket motsvarar ca tre månaders fredsimport.

En valutareglering får en omedelbar effekt på övriga aktörer och i synnerhet valutabankerna som handlägger betalningar till och från utlandet. De betalningar som kan komma att beröras är såväl varu- som tjänste- och kapitalbetalningar. Ett övervakningssystem för dessa måste utformas så att det snabbt kan sättas i kraft med omedelbar och avsedd effekt. En reglering av utrikeshandeln och därmed sannolikt även betalningstrafiken till och från utlandet kan även behöva införas i ett tidigt stadium av en säkerhetspolitisk kris för att tillförsel av angelägna varor och riktig allokering till inhemsk produktion skall kunna säkerställas. Snabb information om att verkställda betalningar har avsett godkända ändamål och att valutor tagits hem i samband med export av varor och tjänster kan bli nödvändig. Likaså kan det i ett senare skede vara av betydelse att kunna visa att betalningarna hållit sig till angivna kanaler t.ex. att ingångna förpliktelser under handels- och betalningsavtal honorerats.

Det förhållandet att en valutareglering kan behöva införas i ett tidigt stadium reser även speciella krav på smidighet i hanteringen. Krisen kan få en snar lösning och förhållandena återgå till det normala. Vidtagna åtgärder bör därför snabbt kunna avvecklas, med ett minimum av kvarstående negativa effekter i form av t.ex. snedvridningar i konkurrenssituationen.

Olika åtgärder kan även komma att aktualiseras vid en ekonomisk kris av nationell, regional eller global natur. Ett isolerat svenskt betalningsbalansunderskott kan hanteras med traditionella ekonomisk-politiska åtgärder. Större blir problemen vid en mer universell betalningsbalanskris, men då torde det internationella samarbetssystemet, och då framför allt IMF och Internationella regleringsbanken i Basel (BIS) kunna bidra till en återgång till balansläge.

4.5.2 Valutaregleringen

De senaste åren har en rad liberaliseringar och förenklingar av valutaregleringen genomförts i Sverige. Den fortgående internationaliseringen och introduktionen av nya finansiella instrument ledde till att de kvarvarande delarna av regleringen blev allt mindre effektiva. Den 1 juni 1989 tog riksbanken steget fullt ut och upphävde i huvudsak alla återstående valutarestriktioner från den 1 juli 1989. (Jfr även prop. 1988/89:142, FiU 32, rskr. 293.) Valutalagen och valutaförordningen kommer dock att vara i tillämpning till och med utgången av juni 1990. Valutalagstiftningen skall därefter utnyttjas endast i beredskapssyfte och i extrema situationer.

Den kvarvarande regleringen innebär i huvudsak att betalningar och värdepapperstransaktioner med utlandet alltjämt skall göras genom valutabank eller godkänd fondkommissionär. Dessa regler syftar till att möjliggöra för riksbanken att upprätthålla en betalningsbalansstatistik och bidra till en tillfredsställande skattekontroll i avvaktan på en ny lagstiftning på området.

I och med att valutaregleringen i allt väsenligt avskaffats har en helt ny situation uppstått även ur beredskapssynpunkt. Det är ännu för tidigt att dra några definitiva slutsatser rörande vilka effekter liberaliseringen kommer att få, men sannolikt kommer beroendet av omvärlden att öka.

Valutalagstiftningen skall ju i framtiden endast användas i beredskapssyfte och i extremsituationer. Detta innebär att de förutsättningar under vilka lagen kan sättas i tillämpning har setts över (jfr avsnitt 3.2). Avvecklingen av valutaregleringen har komplicerats av att denna kommit att tas i anspråk också för andra system, bl.a. för skattekontrollen och betalningsbalansstatistiken. Även det rätts-

liga stödet för en reglering av bankernas valutaposition och tillsynen från riksbanken över den svenska valutamarknaden finns i valutalagstiftningen.

Det förslag till ny valutalag som presenterats i Ds 1989:74 Ny valutalag m.m. stärker ytterligare den handlingsberedskap som jag bedömer som nödvändig för att åtgärder i framtiden snabbt skall kunna vidtas för att möta olika störningar i såväl betalningstrafiken mellan Sverige och utlandet som i utrikeshandeln.

4.5.3 Beredskapen för en ny valutareglering

En valutareglering kan bli nödvändig igen

Valutaregleringen har i grova drag inneburit att alla betalningar mellan Sverige och utlandet går genom det svenska bankväsendet. S.k. löpande betalningar (betalningar för export och import samt tjänstebetalningar och betalningar av räntor och annan avkastning) har varit fria, medan kapitalbetalningar fått ske endast när detta medgivits i allmänna dispenser eller särskilda tillstånd från riksbanken.

Det närmast till hands liggande medlet för att styra betalningar till och från utlandet i önskad riktning och till acceptabel volym är att ånyo införa en heltäckande valutareglering. Detta är dock förenat med en rad praktiska problem, varav det tidsmässiga – även om man ej bör förringa problemet för riksbanken att rekrytera och utbilda ca 100 valutareglerare – är det allvarligaste. Realismen bjuder att man måste räkna med ett snabbt händelseförlopp vid en säkerhetspolitisk kris.

Problemen ökar bl.a. genom att myndigheterna sannolikt i det längsta kommer att dra sig för att vidta åtgärder som av allmänheten kan tolkas så att en risk för en allvarlig kris- och bristsituation föreligger. Skälen härför är uppenbara. Här skall endast hänvisas till hamstringseffekter som genom den rådande obalansen mellan finansiella resurser och tillgängliga varor skulle få en helt annan dimension än vid andra världskrigets utbrott. När beslut om kraftiga krisåtgärder fattas är tiden därför knapp och möjligheterna att snabbt bygga upp en effektiv valutareglering med vad detta innebär i fråga om utbildning och omprogrammering av bankernas och företagens datasystemrutiner är begränsade. Jag har därför i avsnitt 4.4 föreslagit att regeringen inom ramen för den nya valutalagstiftningen får fullmakt att införa depositionssystem bl.a. i avvaktan på att en valutareglering skall börja fungera.

Det är möjligt att myndigheterna kan tvingas att temporärt tillgripa drastiska lösningar, som t.ex. förbud mot transfereringar med

utlandet, för att kunna hålla kvar tillgängliga valutaresurser inom landet i avsikt att efter hand fördela dem optimalt. Det finns annars en betydande risk för att återbetalning av utlandsskulder och omföringar av behållningar inom internationella koncerner kan, snart sagt över natten, allvarligt minska valutareserven. Uppenbart är dock att åtgärder av sådant slag endast kan vara tillfälliga. Hänsyn måste också tas till risken för motåtgärder i form av frysning av svenska tillgångar utomlands. Som bekant har valutaresurser frysts vid en rad utrikespolitiska kriser under 1970- och 1980-talen.

Överenskommelser i stället för reglering

Det är därför möjligt att myndigheterna, i varje fall i inledningsskedet, måste förlita sig till andra åtgärder än regleringar av traditionellt slag. En bidragande orsak härtill är den tilltagande internationaliseringen inom industrisektorn. Berörda industrier kommer att utsättas för krav, påtryckningar och restriktioner i alla de länder de arbetar i och kan ställas inför lojalitetskonflikter. Ansvariga myndigheter finner kanske i det läget att problemen bäst kan lösas genom direkta överenskommelser med – i stället för dekret till – vissa industrier.

4.5.4 Bankernas utlandsrörelse

De svenska bankinstituten har under 1970- och 1980-talen redovisat en snabb tillväxt i de delar av rörelsen som faller på utlandsmarknaden. Stigande världshandel och ett vidgat produktionssamarbete tillsammans med utbredda betalningsbalansproblem hör till de faktorer som ställt krav på en väl fungerande internationell kreditförmedling. Närheten till den expansiva utlandsmarknaden med dess kapitalkällor har vuxit i betydelse och bl.a. föranlett en rad utlandsetableringar från de större svenska bankernas sida.

Betalningsförmedling i olika former utgör en central del av bankernas utlandsrörelse. Den tekniska utvecklingen är mycket snabb inom detta område. För att tillmötesgå företagens krav på effektiva betalningsvägar över gränserna har bl.a. det s.k. "SWIFT"-systemet skapats. SWIFT (där SWIFT står för Society for World Wide Interbank Financial Telecommunications) är ett av tusentalet banker ägt internationellt datasystem som via telenätet förmedlar betalningar mellan banker i USA, Västeuropa, länder i Fjärran Östern osv.

De alltmer sofistikerade betalningssystemen med SWIFT i centrum är i hög grad sårbara. Även här kan en återgång till tidigare rutiner visa sig svårgenomförbar och under alla förhållanden mycket tidskrävande på grund av bristande kompetens på olika nivåer. Den initiala risken, i avvaktan på ett fungerande valutakontrollsystem,

gör också att speciella krav måste riktas mot banker och företag för att säkerställa att exportinkomster icke bara tas hem utan att detta sker i former som är acceptabla för den utländska partnern.

Av stor betydelse är givetvis att de känselspröt som riksbanken förfogar över ger snabba reaktioner så att åtgärder omgående kan vidtas för att motverka negativa tendenser.

4.6 Kontrollfunktionen

Mina förslag i sammanfattning

En fullständig tullkontroll över godstrafiken i krislägen med en omfattande reglering av utrikeshandeln skulle innebära en återgång till en fysisk kontroll av godset. Detta skulle emellertid medföra kraftiga förseningar i leveranserna med ett närmast kaotiskt tillstånd vid gränserna. En återgång till en total godskontroll skulle vara både personal- och kostnadskrävande.

Jag föreslår att den befintliga organisationen med tullupplag utnyttjas för en skärpt kontroll av godstrafiken både vad gäller import och export. Det finns två vägar att göra detta på. Den ena är att tullupplagshavarens utlämningsrätt utvidgas till att gälla även licensbelagda varor och att allt exportgods måste läggas upp på tullupplag före utförseln.

Den andra är att tulltjänstemän placeras ut på de större tullupplagen och att utrikestrafiken koncentreras till de större in- och utförselorterna. Tulltjänstemännen skall pröva om godset får lämnas ut eller föras ut ur landet.

Jag förordar det senare tillvägagångssättet. Det ersätter inte på något sätt en fysisk godskontroll men ger tullen en bättre överblick över det gods som förs in i och ut ur landet och en ökad möjlighet att övervaka att regleringarna av handeln efterlevs. Ett sådant förfarande kan ske också med tullens nuvarande resurser.

Vid överträdelser av in- och utförselregleringar är det ofta svårt att styrka brottsuppsåt. Regeringen har därför bemyndigats att utfärda föreskrifter om sanktionsavgift vid sådana överträdelser. En ökad kontroll av restriktionerna inom utrikeshandeln innebär också att försök att kringgå dessa bestämmelser kommer att upptäckas i större omfattning. I de fall de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna inte är tillräckliga, anser jag att sanktionsavgifter är ett lämpligt instrument som komplement till tullkontrollen.

4.6.1 Tullverkets nuvarande kontroll vid in- och utförsel av varor

I tullverket handläggs årligen flera miljoner ärenden. Vanligen lämnas skriftliga uppgifter till tullverket i samband med införsel eller utförsel av varor.

Tullverket skall bl.a. ta ut tull och vissa andra skatter och avgifter samt övervaka efterlevnaden av bestämmelser om införsel och utförsel av varor.

Målen för tullverkets arbete är att genom kontroll av trafiken till och från landet

- skydda hälsa, miljö och allmän säkerhet
- ge näringslivet avsett skydd
- tillse att beslutade utrikeshandelsregleringar efterlevs
- säkerställa en riktig uppbörd
- framställa underlaget för handelsstatistiken.

Den tullprocedur – hemtagningssystemet – som infördes år 1974 medförde att tullverkets befattning med godsvården upphörde och ersattes av godsvård i privat regi – på tullupplag och tullager (jfr prop. 1973:670). Hemtagningssystemet innebär att en importör, som godkänts och registrerats som hemtagare, får fritt förfoga över sitt importgods utan föregående förtullning, och tulltaxeringen av godset får ske på grundval av uppgifter som importören lämnar i efterhand. I princip kan alla kreditimportörer som bedriver egen importverksamhet efter ansökan medges hemtagningstillstånd. Ca 80 % eller mer än två miljoner av årliga importsändningar anges till hemtagning. I 90 % av fallen är det ett ombud för importören som upprättar hemtagningsanmälan. Vid missbruk kan hemtagningsrätten och tillståndet helt eller delvis dras in. En begränsning i hemtagningsrätten kan avse den enskilde importören eller särskilda varuslag. De flesta hemtagningarna beviljas på något av de ca 300 tullupplagen i privat regi och hemtagningsanmälan lämnas i dessa fall till tullverket dagen efter det godset lämnats ut, något som givetvis påverkar kontrollmöjligheten.

I fråga om importreglerade varor gäller inskränkningar i hemtagnings- och förfoganderätten. Importreglerade varor får i princip tas hem men underkastas förfogandeförbud enligt lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. Förfogandeförbudet innebär att en vara, om inte annat föreskrivs i de särskilda regleringsbestämmelserna, får tas hem under villkor att varan av hemtagaren förvaras i oförändrat skick till dess tullmyndigheten meddelat att hinder mot vidare förfogande inte föreligger. Licensmyndigheterna får meddela föreskrifter om begränsning av rätten att hantera oförtullade varor. På kommerskollegiets licensområde har sådana föreskrifter utfärdats för importen av

licensbelagda textilvaror. Saknas importlicens för textilvaror skall hemtagning inte medges ("hemtagningsförbud"). (Jfr prop. 1982/83:130.)

Utförseln av varor fungerar vanligtvis så att exportören antingen anmäler varan till utförsel först när den når en gränsort, varefter fraktföraren, efter tullens beslut att medge utförsel, omedelbart för ut godset, eller på det sättet att han anmäler varan till utförsel hos en tullmyndighet inne i landet, t.ex. på den ort där han driver rörelse. Därefter transiterar han varan till utrikes ort via en gränsort där tullen endast konstaterar att anmälan och beslut redan föreligger.

Sanktioner mot oegentligheter vid in- och utförseln

Med anledning av en omfattande förekomst av fel och brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten i tullbehandlingen av den kommersiella importen infördes år 1986 en administrativ sanktion i form av tulltillägg, som utgör 20 % av undandragen tull, annan skatt eller avgift. Tillägget påförs den som är tullskyldig för varan efter beslut av tullmyndighet och tas ut ifall felaktiga uppgifter lämnats. Tulltillägg, som tagits ut i över 10 000 fall, anses ha bidragit till att kvaliteten på tulldeklarationerna förbättrats.

Som ytterligare ett led i att beivra oegentligheter i samband med in- och utförsel av varor, bl.a. överträdelser av importbegränsningar, bemyndigades regeringen år 1984 att föreskriva om sanktionsavgifter vid sådana överträdelser genom ett tillägg i 1975 års bemyndigandelag (jfr prop. 1983/84:192). Avgiften får uppgå till högst 20 % av varans importvärde och var från början begränsad till i huvudsak viss tekoimport. Regeringen har hittills inte varit beredd att föreskriva sanktionsavgifter med hänsyn till att detta skulle strida bl.a. mot strävandena att liberalisera tekoimporten (jfr prop. 1988/89:100, bil. 5).

4.6.2 Tulldatautredningen och tänkbara utvecklingstendenser

Under tre år har den s.k. tulldatautredningen arbetat med att utarbeta förslag till hur ADB-baserade rutiner i datautväxling mellan företagen och tullen skall kunna ersätta nuvarande blankettrutiner. Förslag har också lämnats om hur tullens hantering av uppgifterna kan automatiseras med modern datateknik i betänkandet (SOU 1989:40) Datorisering av tullrutinerna – Slutrapport.

Tulldatautredningen avlämnade ett delbetänkande (SOU 1987:40) om Datorisering av tullens export- och importrutiner – Förstudie, som bl.a. behandlar olika frågor kring hemtagningssys-

temet och tullens kontrollverksamhet. Det framhålls att olika undersökningar visat att en stor del av import- och exportanmälningarna innehåller uppgifter som inte är korrekta. Tulldatautredningen hänvisar till en BRÅ-rapport (1987:2) enligt vilken bortfallet för statsverket år 1984 uppgick till 95 milj. kr. Den föreslagna datoriseringen skulle i och för sig inte lösa problemet med de oriktiga uppgifterna, men genom det nya tulldatasystemet hoppas man kunna åstadkomma en effektivare styrning av de fysiska varukontrollerna – ett rikstäckande system för insamling, lagring och bearbetning av underlag för kontrollerna.

Fr.o.m. budgetåret 1989/90 har arbetet med tulldatasystemet i sin helhet övergått i tullverkets regi. En organisationsöversyn pågår för närvarande inom tullen och en första avrapportering till regeringen skedde våren 1989 med en redovisning och analys av nuvarande och förändrade arbetsuppgifter[3].

Tullarbetet och kontrollfunktionerna har fortlöpande rationaliserats sedan början av 1950-talet. Den tidigare omfattande kontrollen har ersatts med en stickprovsmetodik, som bygger på noggrann kontroll av vissa särskilt uttagna objekt. Den s.k. kontrollstrategiutredningen inom generaltullstyrelsen skall utarbeta förslag till en sammanhållen övergripande kontrollstrategi för tullverket. Utredningsarbetet skall mot bakgrund av hotbilds- och riskanalyser resultera i förslag till målsättning och inriktning i stort av kontrollverksamheten inklusive erforderliga prioriteringar av olika kontrollåtgärder och insatser. Stor uppmärksamhet skall också ägnas åt samspelet mellan dessa åtgärder.

Vad avser tullverkets kontrollverksamhet är det sannolikt att formerna för arbetets bedrivande kommer att förändras som en följd av datoriseringen och den västeuropeiska integrationen. I TOR betonas att kontroll avseende skydd för hälsa och miljö m.m., där en speciell handlingsberedskap vid gränspassagen är nödvändig, till stora delar är bunden till gränspassagen. När det gäller exportkontroll genom fysiska kontroller vid utförseln, för närvarande främst av krigsmateriel, högteknologivaror och kött, kan kontrollen utföras både vid gränspassage och vid den administrativa gränsen, menar generaltullstyrelsen.

Denna utveckling kan accentueras ytterligare om tulldatautredningens förslag om exportklarering vid särskilda kontrolltullanstalter genomförs.

I en framtid kan förändringar av kontrollen förväntas i betydande utsträckning som en följd av datoriseringen och den västeuropeiska integrationen.

[3] TOR. Tullverkets organisationsöversyn, Etapp 1. Generaltullstyrelsen 1989–03–22.

4.6.3 Samarbetet inom Västeuropa

Det är svårt att bedöma de totala konsekvenserna av det västeuropeiska integrationsarbetet. Det är betydande osäkerhet om hur en anknytning av Sverige till EG:s regler kan komma att te sig. Lika osäkert är tidsperspektivet. I fråga om tullproceduren har redan åtskillig samordning med EFTA och EG åstadkommits genom att Sverige anslutit sig till konventionen om förenkling av formaliteterna vid handel med varor (jfr förordningen (1987:1126) om en konvention om förenkling av formaliteterna vid handel med varor) och konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande (jfr förordningen (1987:1119) om en konvention om ett gemensamt transiteringsförfarande). Denna inriktning kommer att förstärkas genom datoriseringen av tullproceduren i såväl Sverige som EG.

Om en anslutning av Sverige till EG:s tullunion blir aktuell kommer kravet på ursprungsbevis samt uppbörden av tullar och liknande avgifter vid import från EG att upphöra. Det är svårt att förutsäga hur situationen kommer att bli i ett "gränslöst Europa" när det gäller in- och utförselbestämmelser och import- och exportregleringar av olika slag. Det kan antas att vissa varor trots allt kommer att bli föremål för gränskontroll även i internhandeln inom EG. De särskilda utförselbestämmelserna för ett fåtal varor som finns – t.ex. krigsmateriel och kulturföremål – kommer sannolikt att finnas kvar.

4.6.4 Gränskontrollen i krislägen

Godskontrollen måste skärpas

En fråga som genast inställer sig är vad som kommer att hända om en reglering och kontroll av utrikeshandeln blir nödvändig på grund av internationella krissituationer inom olika varuområden, andra länders agerande eller störningar på betalnings- och valutaområdena.

Målsättningen är att underlätta varutransaktionerna till och från Sverige för att tillgodose totalförsvarets och folkförsörjningens behov av angelägna varor. Godskontroll måste dock ske med hänsyn till införsel- och utförselrestriktioner. Om och hur en sådan skärpning av gränsövervakningen skall sättas in beror på omständigheterna vid tillfället i fråga.

En fullständig kontroll över godstrafiken över våra gränser skulle innebära en återgång till den fysiska kontrollen. Detta är såvitt jag kan bedöma inte en framkomlig väg. Dels skulle en sådan kontroll innebära kraftiga förseningar i leveranserna med ett närmast kaotiskt tillstånd vid gränserna, dels är en återgång till total godskontroll både personal- och kostnadskrävande. Låt mig återge ett exempel.

I dag kontrolleras 0,8 % av alla lastbilar som passerar våra gränser. Skulle hälften av de 120 000 lastbilar som årligen passerar Helsingborg utsättas för fysisk kontroll, skulle kostnaderna för denna bli 21 milj. kr. och 80 tjänstemän behöva nyanställas.

Att bibehålla hemtagningssystemet i sin nuvarande form i ett krisläge kan inte heller anses vara godtagbart ur kontrollsynpunkt. Redan i fredstid är felfrekvensen i hemtagningsuppgifterna hög samtidigt som kontrollnivån från tullen är låg. Tullen har mer blivit en registreringsmyndighet än kontrollorgan. Kontrollen har i huvudsak ersatts med stickprovsmetodik och har tunnats ut beroende på att trafiken successivt ökat samtidigt som personalresurserna minskat. Den stickprovsvisa kontrollen uppskattas till endast 0,2 % av varutransaktionerna. Tullverket har konstaterat, att den ökade arbetsvolymen medfört att någon egentlig kontroll knappast förekommer utanför de speciella varusektorer, där tullverket ålagts särskilt kontrollarbete av statsmakterna. Felaktigheter i hemtagningsanmälningar innebär en risk för att införselförbjudna varor, eller varor som får föras in endast på vissa villkor, felaktigt lämnas ut i den fria varurörelsen.

Fördelarna med hemtagningssystemet har emellertid från statsmakternas sida ansetts väga tyngre än de uppenbara riskerna för att bestämmelser om importreglering och dylikt kan kringgås (jfr prop. 1986/87:166).

En skärpt kontroll måste innebära att godshanteringen kan ske på ett ur kontrollsynpunkt godtagbart sätt samtidigt som smidigheten för importörerna med nuvarande hemtagningssystem i möjligaste mån kan bibehållas.

Frågan om tullens resurser för en mer omfattande kontroll eller ändringar i hemtagningssystemet i ett allvarligare krisläge har inte behandlats i senare års utredningar. Tulldatautredningen berör över huvud taget inte problemet. I ett krisläge kan det bli nödvändigt att väga behovet av tullkontroll mot tullverkets resurser för att övervaka en in- och utförselreglering. Samtidigt kommer sannolikt tillsynsmyndigheterna att ställa större krav på att tullverket skall intensifiera sin kontroll över in- och utförseln av varor.

Tulltjänstemän placeras på tullupplagen

Med stöd av 54 § tullagen (1987:1065) får en tullmyndighet ge innehavaren av ett tullupplag uppdrag att utföra tullmyndighetens kontroll och prövning, när en hemtagare vill ta hand om varor som är upplagda på tullupplaget. Ett sådant uppdrag innefattar myndighetsutövning. Som framgått tidigare har denna möjlighet utnyttjats så att tullen inte sedan 1974 tar befattning med godsvården.

Delegeringen av myndighetsutövandet innebär att upplagshava-

ren prövar om varan får lämnas ut med hänsyn till importförbud och andra begränsningar. Upplaget överför i efterhand – senast följande dag – hemtagningsanmälan till tullmyndigheten. För varor som inte får lämnas ut från tullupplaget ankommer det på tullmyndigheten att pröva om utlämning kan medges. Meddelande att en vara får lämnas ut tillställs upplaget.

För närvarande är tullupplagshavarens utlämningsrätt för hemtagningsgods begränsad för vissa varuslag. Sådana begränsningar är en följd av de krav som ställs i gällande regleringsförfattningar och av de myndigheter som ålagts tillsynen över införseln av de reglerade varorna.

En väsentlig utökning av importregleringen kommer att ställa krav på ökade personella resurser. Med hänsyn till det rådande läget kan det bli svårigheter att rekrytera denna personal. Samtidigt saknar tullen egna upplagsplatser för godset. Den möjlighet som står till buds om tullen skall ha någon kontroll värd namnet är att utnyttja den befintliga organisationen med tullupplag.

Det finns två vägar att göra detta på. Den ena är att tullupplagshavarens utlämningsrätt utvidgas till att gälla även licensbelagda varor vid de större införselorterna.

Den andra är att en eller flera tulltjänstemän placeras på tullupplagen med uppgift att svara för utlämningen av gods som är underkastat restriktioner. I praktiken kan det ordnas så att tullupplagens egen personal får öppna kollin och ta prov på varorna. Tulltjänstemännen prövar sedan om varan får lämnas ut.

Jag förordar det senare tillvägagångssättet att lösa en skärpt kontroll av införselreglerat gods. Det ersätter inte på något sätt en fysisk godskontroll men ger tullen en bättre överblick över det gods som förs in i landet och en ökad möjlighet att övervaka att importregleringarna inte överträds.

Fysisk kontroll vid export skärps

För exportkontrollen sker redan nu fysiska kontroller vid utförseln, för närvarande främst av krigsmateriel, högteknologivaror och kött. Såvitt jag kan bedöma bör den fysiska kontrollen skärpas även vid export i ett krisläge av samma skäl som jag redogjort för i fråga om en ökad importkontroll. Men även här är personalfrågan en flaskhals.

Ett sätt att avhjälpa knappa personalresurser är att styra godstrafiken till utlandet till ett mindre antal stora utförselorter samtidigt som personal koncentreras till dessa orter. För att underlätta hanteringen vid gränsen bör detta förfarande kombineras med ett krav från tullverket att exportören i förväg underrättar den tullanstalt, som han avser att föra ut varorna över, om den förestående utförseln

(jfr 42 § tullagen 1987:1065). På detta sätt ges tulltjänstemännen en möjlighet att bedöma vilka godstransporter som kan kräva särskild kontroll.

En utveckling av eller ett alternativ till dessa åtgärder är att allt exportgods måste passera ett tullupplag på utförselorterna i likhet med det förfarande som jag förordat för skärpt kontroll av importerat gods. För detta krävs en ändring i 54 § tullagen. Regeringen har i prop. 1989/90:40 om tullregisterlag m.m. lagt fram ett förslag till lagändring med denna innebörd.

Vid valet av den ena eller andra metoden eller båda i kombination anser jag att detta måste avgöras utifrån den aktuella personalsituationen, då kontrollen behöver skärpas.

Min bedömning är att en koncentrering av utförseln till vissa orter mycket väl kan kombineras med att godset måste passera ett tullupplag. På detta sätt kan de tulltjänstemän som placeras vid tullupplagen för att öka kontrollen av importerat gods även användas att i samband med export utföra tullkontroll.

Jag återkommer senare till beredskapen inom tullen, bl.a. personalsituationen i ett krisläge.

4.6.5 Förstärkt sanktionssystem vid överträdelse av import- och exportregleringar

Ökade kontrollinsatser är naturligtvis nödvändiga i krislägen och det är väsentligt att kontrollen görs så effektiv som möjligt. Enbart kontrollåtgärder är emellertid inte tillräckligt för att komma till rätta med överträdelser av in- och utförselregleringar.

Erfarenhetsmässigt vet man också att den illegala handeln snabbt anpassar sina tillvägagångssätt efter nya kontrollrutiner.

Överträdelser av in- och utförselregleringarna kan beivras enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmugglingslagen). Lagen innehåller både straff- och förverkandebestämmelser. En utredning (Fi 1986:05) har i uppdrag att se över lagen. Sanktionsbestämmelser av subsidiär natur finns i tullagen och i vissa angränsande författningar. Även brottsbalkens regler om straffansvar och förverkande kan vara tillämpliga på överträdelser av detta slag.

Till följd av att det ofta är svårt att styrka brottsuppsåt, att kravet på vad som är grov oaktsamhet i varusmugglingslagens mening ställs mycket högt av domstolarna samt att de straff som utdömts som regel stannat vid måttliga böter erhöll regeringen, som framgått i det föregående, bemyndigande att utfärda föreskrifter om sanktionsavgift vid överträdelser av gällande in- och utförselregleringar, (jfr prop. 1983/84:192). Bemyndigandet har ännu inte utnyttjats.

Det är viktigt att sådana in- och utförselrestriktioner som bl.a. av hänsyn till landets försörjningsberedskap ansetts nödvändiga också

efterlevs. En ökad kontroll av restriktionerna inom utrikeshandeln, som jag tidigare förordat, innebär också att försök att kringgå in- eller utförselbegränsningar och import- eller exportförbud kommer att upptäckas i större omfattning. Vid överträdelser av sådana regleringar, vars syfte det är angeläget att upprätthålla ur försörjningssynpunkt och beträffande vilka de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna inte är tillräckliga, anser jag att sanktionsavgifter är ett lämpligt instrument som komplement till tullkontrollen.

4.7 Överklagande av beslut

Mina förslag i sammanfattning

Mina förslag innebär att regeringen avlastas överklaganden genom att

- inom ramen för lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor utnyttja bemyndigandet att även föreskriva ordningen för talan mot ett beslut av licensmyndigheterna i allvarliga krislägen. En sådan inskränkning i rätten att överklaga ett beslut bör emellertid ske först när en viss praxis hunnit växa fram.
- 52 § ransoneringslagen (1978:268) som innehåller bestämmelser om ordningen för talan mot beslut ges en ny lydelse genom att begränsningsregeln om en tvåinstansprövning utgår.

De ärenden som det här är fråga om rör inte enbart rättssäkerheten utan även andra aspekter kan behöva vägas in vid bedömningen av ett ärende.

Föreskrifter, som begränsar rätten att överklaga, bör därför innehålla bestämmelser om att i de fall regeringens prövning kan sägas vara av särskild vikt eller där ett politiskt ställningstagande från regeringen framstår som nödvändigt, den centrala myndigheten skall överlämna ärendet för regeringens prövning.

Jag har därför inte funnit skäl att i syfte att avlasta regeringen sådana överklaganden föreslå att en särskild nämnd inrättas för detta ändamål.

4.7.1 Regleringar ökar antalet överklaganden

Även om liberalisering och avreglering kännetecknat utvecklingen på bl.a. varuhandelns och valutaregleringens områden gäller inom utrikeshandeln olika föreskrifter som begränsar Sveriges in- och

utförsel av varor. Med stöd av det s.k. multifiberavtalet inom GATT har Sverige ingått textilbegränsningsavtal med ett antal länder. Med statshandelsländerna finns bilaterala handelsavtal som reglerar importen av vissa varor. Inom järn- och stålområdet finns ett licensförfarande för importen. Utförseln av krigsmateriel är strängt reglerad och detsamma gäller exporten av vissa högteknologivaror. Sanktionspolitiken mot Sydafrika innebär import- och exportförbud.

Kommerskollegiets beslut i licensärenden uppgick år 1987 till ca 75 000 och minskade år 1988 till ca 70 000. Huvuddelen av licenserna avser tekoimporten. Antalet beslut som överklagats till regeringen med stöd av bestämmelserna i förordningen (1984:53) om import- och exportreglering har varit mycket begränsat och främst gällt importregleringen på tekoområdet. I några fall har kollegiet med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) omprövat sitt beslut, varför dessa ärenden inte förts vidare till regeringen.

När den svenska skobranschen under år 1975 stod inför sådana strukturella förändringar att vår försörjning av skor i krislägen bedömdes vara allvarligt hotad infördes en importreglering av skor och gummistövlar under tiden november 1975 – juni 1977. Under begränsningstiden överklagades kommerskollegiets beslut i så få som 40 fall. Detta kan förklaras av att antalet kvothavare endast var ca 700 samt att tilldelningen av licenser var generös.

Även om antalet överklagade beslut i licensärenden således inte medfört någon större arbetsbelastning är det rimligt att räkna med att en mer omfattande utrikeshandelsreglering i ett krisläge kommer att medföra ett större antal överklaganden till följd av såväl handelspolitiska som försörjningsmässiga ställningstaganden. Handläggningen av dessa ärenden kan komma att ställa stora krav både på de licensgivande myndigheterna och i regeringskansliet.

I fråga om ransonerings- och förfogandelagstiftningen finns inga aktuella erfarenheter.

Till följd av oljekrisen åren 1973–1974 infördes i Sverige en drivmedelsransonering i början av år 1974. Under den korta tid, tre veckor, som bensinransoneringen pågick överklagades ca 15 000 beslut om tilldelning till transportnämnden. Ärenden kunde vid den tiden föras upp till regeringen som tredje och högsta instans. Mängden överklaganden hade sannolikt sin förklaring i att toleransnivån för ingrepp i enskildas förhållanden är låg vid en fredskris och att ransoneringen drabbade en känslig grupp – bilägarna.

4.7.2 Överklaganden i krigsfarefallen

Bestämmelser som inskränker möjligheten att överklaga har med tiden blivit allt vanligare. Motiven till dessa inskränkningar varierar. En del förbud mot överklagande kan enklast förklaras med att

besluten inte har sådana verkningar att de behöver kunna överklagas.

I andra fall kan syftet vara att koncentrera klagomöjligheten till ett enda stadium i förfarandet för att man på så sätt skall undvika att handläggningen fördröjs. Någon gång kan motivet också vara att det inte finns någon högre instans som har minst lika goda möjligheter som beslutsmyndigheten att göra den särskilda bedömning som beslutet förutsätter.

Det finns också ett stort antal olika bestämmelser som skär av instansordningen så att vissa frågor inte prövas i fler än två instanser. Rätten att överklaga ärenden till regeringen är på detta sätt i själva verket starkt beskuren. En strävan under senare tid har ju också varit att i all den utsträckning som är möjlig och lämplig avlasta regeringen uppgiften att pröva överklaganden (jfr prop. 1983/84:120, KU 23, rskr. 250).

Behovet att avlasta regeringen prövningen av överklagade beslut blir än mer aktuellt under olika krislägen, då regeringens ansträngningar bör inriktas på att ta landet ur den uppkomna krissituationen.

Frågan om att skära av instansordningen under krig och krigsfarefallen har behandlats i prop. 1987/88:6 Om de offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara. Där anges att tvåinstansprincipen bör bl.a. av rättssäkerhetsskäl upprätthållas även i krig och under krigsfarefallen. Undantag från huvudregeln om tvåinstansprövning får dock ske. Särskilt kan detta behövas i de fall regeringen är andra instans och bör avlastas prövningen av överklaganden (s. 55). En bestämmelse som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om att statliga förvaltningsmyndigheters beslut inte får överklagas har tagits in i 14 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m.

CFL-utredningens förslag om att ersätta nuvarande beredskapstermer med uttrycken skärpt beredskap och högsta beredskap gör det möjligt för regeringen att i ett tidigt skede sätta in effektiva åtgärder för att höja beredskapen inom totalförsvaret (se avsnitt 3.2). Den utvidgning av beredskapsmöjligheterna, som förslaget innebär – nämligen att kunna höja beredskapen vid krigsfara utanför Sveriges gränser – får konsekvenser även för den nu nämnda lagen.

Motiven för lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. är att alla samhällsfunktioner som har viktiga uppgifter under kriser och krig skall kunna ställas om för att verka i situationer, då det finns behov av att göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen. Min bedömning är att lagen med CFL-utredningens förslag om ändrade beredskapsbegrepp väl tillgodoser möjligheten

att i allvarliga lägen kunna inskränka rätten att överklaga ett beslut, särskilt när regeringen är andra instans.

Problemen kvarstår emellertid för de fall när en utrikeshandelsreglering eller reglering enligt t.ex. ransoneringslagen införs utan att det råder krig eller krigsfara eller under de övriga förhållanden som anges i CFL-utredningen. Även under fred och fredskriser av olika slag kan, som framgått tidigare, regleringar behöva införas.

4.7.3 1975 års bemyndigandelag täcker överklagande i krissituationer

Möjligheten och ordningen för att överklaga ett beslut i licensärenden har diskuterats från tid till annan. I rapporten från Samverkansgruppen för utrikeshandeln i kris i början av 1980-talet föreslogs för att avlasta regeringen överprövningen av licensbeslut att en särskild nämnd för detta ändamål skulle inrättas. En sådan nämnd skulle också kunna vara högsta instans för överklagande av beslut enligt ransonerings- och förfogandelagstiftningen.

När riksdagen drog upp riktlinjerna för att avlasta regeringen prövningen av överklaganden behandlades även frågan om att inrätta en allmän nämnd för sådana ärenden. Regeringen hade i sitt förslag till riktlinjer avvisat tanken på en allmän nämnd med motiveringen, dels att det inom en från administrativ synpunkt godtagbar ram kan vara svårt att tillgodose behovet av sakkunskap på ett så stort område, dels att den eller de ärendegrupper som det gäller måste vara ganska stora för att det skall löna sig. Däremot ansåg regeringen att besvärsnämnder med mer begränsade verksamhetsområden kunde införas under speciella förhållanden och då endast om man ingående övervägt andra tänkbara lösningar. Riksdagen anslöt sig till regeringens restriktiva ställning i frågan (jfr prop. 1983/84:120, KU 23, rskr. 250).

I och för sig skulle det kunna vara befogat att inrätta en särskild nämnd för prövning av överklaganden av beslut i såväl licensärenden som i ransonerings- och regleringsärenden i krislägen. Men i likhet med det som framkom vid riksdagsbehandlingen av frågan om att inrätta sådan nämnd anser jag att andra vägar bör prövas inom ramen för den befintliga lagstiftningen och undvika specialanordningar. Jag har därför inte funnit skäl att föreslå att en särskild nämnd för prövning av överklaganden inrättas i krislägen. Frågan är då vilken metod som är lämpligast.

Kommerskollegium har framhållit att det inte i förväg går att bedöma antalet överklagade beslut eftersom detta i hög grad är avhängigt hur begränsningen utformas. Antalet överklaganden styrs också av hur regleringen tillämpas.

Som framgått i det föregående är det dock rimligt att anta att en

mer omfattande utrikeshandelsreglering i ett krisläge kommer att medföra ett större antal överklaganden. Handläggningen av dessa ärenden kommer att ställa stora krav både på de licensgivande myndigheterna och i regeringskansliet.

Handeln är numera i princip fri. Genom den fortsatta avvecklingen av begränsningarna i handeln kommer beredskapen att hantera en omfattande reglering hos de licensgivande myndigheterna att minska väsentligt. I inledningsskedet av en nödvändig reglering har jag därför i annat sammanhang föreslagit ett avgiftssystem för att begränsa in- och utförseln av varor (se avsnitt 4.4).

Överklagande i licensärenden motiveras inte enbart av rättssäkerhetsskäl utan får i många avseenden hänföras till den grupp ärenden, där det är lämpligt att regeringen ges en möjlighet att också väga in utrikes- och handelspolitiska aspekter. Tvåinstansprincipen bör därför bibehållas även när en omfattande reglering är ett faktum. Denna princip gäller som bekant av rättssäkerhetsskäl även under krig och krigsfarefallen.

Skulle antalet överklaganden emellertid öka i en sådan omfattning att regeringens överprövning av beslut blir en alltför stor belastning ur arbetssynpunkt kan det framstå som nödvändigt att avlasta regeringen den generella prövningen av överklaganden.

Föreskrifter om instansordningen har inte meddelats i lag. Regeringen kan därför i princip med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen på egen hand meddela föreskrifter om inskränkning av möjligheten att överklaga beslut i sådana ärenden.

När en viss praxis hunnit växa fram, kan regeringen utnyttja denna möjlighet och inskränka rätten att överklaga sådana ärenden som faller inom ramen för den utvecklade praxisen i syfte att minska regeringens arbetsbelastning.

Endast i de fall en fråga kan bedömas ha särskild vikt bör frågan kunna prövas av regeringen. I sådana fall bör licensmyndigheten överlämna prövningen av överklagandet till regeringen. Beslut av sådan särskild vikt kan exempelvis vara beslut där en politisk styrning behövs eller där det kan bli fråga om att ändra en praxis som vuxit fram eller att utrikes- och handelspolitiska skäl väger tyngre.

Jag vill också framhålla att ett avslagsbeslut i ett licensärende inte binder myndigheten för framtiden. Den som har fått ett avslag på sin ansökan om licens har alltså möjlighet att återkomma och få saken prövad på nytt.

4.7.4 52 § ransoneringslagen får ny lydelse

ÖCB och jordbruksnämnden har i rapporten System för ransonering av dagligvaror från januari 1988 föreslagit att beslut av central myndighet i första instans endast omprövas hos myndigheten enligt

förvaltningslagens bestämmelser. Den centrala myndighetens beslut skall emellertid i likhet med mitt förslag för överklagande i licensärenden kunna överlämnas till regeringens prövning för bl.a. politisk styrning av praxis. I denna typ av ärenden kan det vara fråga om att väga samman faktorer som sysselsättning m.m. med de rent fördelningsmässiga aspekterna vid en reglering.

ÖCB har uppgivit att en reglering av industrivaror till största delen skall handläggas vid länsstyrelserna inom ramen för ÖCB:s eller försörjningskommissionens föreskrifter.

ÖCB/försörjningskommissionen kommer för egen del att svara för regleringsåtgärder av mer övergripande natur efter samråd med representanter från näringslivet inom ÖCB:s olika branschråd och försörjningskommissionens branschstyrelser.

Inom jordbruksnämnden finns olika metoder vid ransonering av dagligvaror. Det är först när fördelningsmetoden kvotering tillgrips som frågan om hur missnöjda företag skall kunna få sin sak prövad blir aktuell. Kvotering innebär att företag endast får sälja en ransonerad vara till sina kunder i viss proportion till deras normala inköp. Nämnden fastställer kvoterna för varje område. För varor som omfattas av en kvotering inrättas branschråd med representanter för branschorganisationer och regleringsorgan, där företag, som kan känna sig missgynnade, kan få sin sak prövad. Kan inte tvisten lösas genom att företaget och branschrådet kommer överens avgörs tvisten av jordbruksnämnden. Nämndens beslut kan inte överklagas.

Transportrådet har genom systemet för ransonering av drivmedel förskjutit beslutsnivån för tilldelning av ransoner nedåt till handläggande myndighet (se avsnitt 4.2). Härigenom har utrymme skapats för en tvåinstansprövning under regeringen där rådet är högsta instans. Transportrådet fattar för egen del endast beslut om drivmedelskvoter för olika förbrukarkategorier och för olika tilldelningsmyndigheter. Transportrådet har uppgivit att sådana beslut knappast blir föremål för överprövning utan kommer att lösas förhandlingsvägen.

ÖCB:s och jordbruksnämndens förslag kräver en ändring i 52 § ransoneringslagen (1978:268), som i sin nuvarande lydelse anger att ordningen för talan mot beslut enligt lagen får begränsas till en instans. När nuvarande ordning utformades var regeringen inte beredd att helt skära av rätten att klaga. Detta trots att ransoneringslagsutredningen (Ds H 1975:3) till följd av drivmedelsransoneringen år 1974 föreslagit att besvärsrätten skulle begränsas till ett tvåinstanssystem med en möjlighet för regeringen att föreskriva att besvärsrätten helt skulle bortfalla (prop. 1977/78:75 s. 66).

Jag anser att utvecklingen nu hunnit i kapp ransoneringslagsutredningen och föreslår därför att denna inskränkning utgår ur lagen. Härigenom får regeringen den handlingsfrihet som jag bedömer nödvändig i krislägen.

5 Transporter i krislägen

Min bedömning och förslag i sammanfattning

Sjöfarten är det dominerande trafiksättet för våra utrikes godstransporter. Med svenskflaggade fartyg fraktas dock endast ca 15 % av vår import och 30 % av exporten.

Det finns endast drygt 400 svenskregistrerade fartyg under svensk flagg på totalt ca 1,9 milj. dwt. Svenska rederier opererar 275 fartyg under utländsk flagg, av vilka 110 är svenskkontrollerade med ett sammanlagt tonnage på drygt 7 milj. dwt.

Transportrådet har föreslagit flera åtgärder för att förbättra möjligheterna att få tonnage tillgängligt för svenska befraktare under kriser och krig. Jag ansluter mig till dessa och föreslår att transportrådet får i uppdrag:

- att i samarbete med rederinäringen utreda dels möjligheterna till införande av en kris- och krigsklausul i charter- och konsortieavtal, dels formerna för avtal mellan svenska staten och berörda rederier om förtur för svenska intressen sedan charter- och konsortieavtal sagts upp.
- att tillsammans med rederinäringen utreda formerna för avtal mellan svenska staten och svenska rederier med svenskägda fartyg som seglar i öppna register, som skulle innebära att rederiet förbinder sig att i första hand låta svenska lastägare befrakta fartygen vid kriser och krig.
- att utreda möjligheterna att träffa avtal med lågkostnadsflaggländer om att inte förhindra att svenskägda fartyg vid kriser och krig omregistreras till svenskt skeppsregister.

I fråga om beredskapslagarna för sjöfarten ansluter jag mig till CFL-utredningens förslag. De innebär att regeringen får möjlighet att i ett förkrigsskede sätta lagarna i tillämpning.

Även frågorna om den statliga krigsförsäkringen och uttagning av fartyg inom totalförsvaret behandlas i kapitlet.

5.1 Utrikeshandeln kräver tillgång till transporter

I 1987 års försvarsbeslut betonas transporternas betydelse för totalförsvaret. I utredningens direktiv erinras om att beredskapen inom utrikeshandeln har ett nära samband med beredskapen i fråga om utrikes sjötransporter och luftfart. I utredningsuppdraget ingår att belysa särskilt sjöfartens roll för transportförsörjningen i ett krisläge.

Under kriser och i krig måste en allt större del av vårt behov av sjötransporter tillgodoses med svenska fartyg. Eftersom den svenska handelsflottan sedan mitten på 1970-talet minskat i antal fartyg och tonnage, är det ytterst tveksamt om totalförsvarets behov kan komma att tillgodoses.

Transportrådet (TPR), med ansvar för funktionen Transporter inom den civila delen av totalförsvaret, har i mars 1989 i samarbete med bl.a. sjöfartsverket utarbetat en studie om "Möjligheter att förbättra sjötransportkapaciteten" (TPR-rapport 1989:7). Jag har på nära håll följt arbetet med denna studie, som i stor utsträckning utgjort underlag för mina överväganden avseende sjöfarten.

Rådet har under år 1989 även lagt fram en "Funktionsbeskrivning transporter" (TPR-rapport 1989:8) under medverkan av övriga myndigheter inom funktionen. Inom ramen för perspektivstudierna inom den civila delen av totalförsvaret har transportrådet tillsammans med bl.a. sjöfartsverket och försvarsmakten även redovisat en studie om "Sjötransportbehov i kris och krig" (TPR-rapport 1989:10). Även dessa studier, som jag haft tillfälle att följa, kommer att åberopas i det följande.

Flygtransporter har i fredstid sin största betydelse för persontransporter. Även för vissa godstransporter har flyget kommit att spela en allt viktigare roll. Inom flyget sker en snabb tillväxt. Fraktflyget kan få ökad betydelse i ett krisläge, speciellt om sjöfarten drabbas av begränsningar. I beredskapsplaneringen ingår att flygtransporter skall kunna ske i betydligt större omfattning än under normala förhållanden.

I ett avsnitt om flygtransporter redogör jag bl.a. för den civila flygplansflottans kapacitet. För beredskapsplaneringen anser jag att en närmare utredning erfordras om möjligheterna att effektivt utnyttja den svenska flygplansflottan under kriser och i krig. En sådan utredning har påbörjats av transportrådet i samverkan med luftfartsverket.

För utrikeshandeln spelar givetvis godstransporter med lastbil en viktig roll. En betydande del av varuutbytet med kontinenten sker med landsvägstransporter med utnyttjande av färjetrafiken till Danmark och Förbundsrepubliken Tyskland. Den utrikes lastbilstrafiken är reglerad genom bilaterala avtal med andra länder. Inom EG

har beslut fattats om total liberalisering av gränsöverskridande godstransporter på landsväg fr.o.m. år 1993. Sverige har tillsammans med Finland och Norge fört samtal med EG-kommissionen om ett gemensamt samarbetsavtal i syfte att uppnå en gemensam landtransportmarknad.

I Sverige finns ca 270 000 lastbilar. Den yrkesmässiga trafiken har ca 20 % av lastbilsparken men svarar för ca 80 % av transporterad godsmängd. Vid beredskapshöjningar och i krig kommer en stor del av de civila fordonen att tas i anspråk av försvarsmakten och civilförsvaret. Transportrådet beslutar föreskrifter om landsvägsfordonens utnyttjande och skall följa upp den inrikes och utrikes trafiken. Det är viktigt att de transportbehov som genereras av vår utrikeshandel därvid tillgodoses.

5.2 Sjöfarten och Sverige

Då den svenska sjöfartsnäringen vid mitten av 1970-talet seglade in i en långvarig sjöfartskris låg Sverige på 12:e plats i världen som sjöfartsnation. Den svenska andelen av världshandelsflottan uppgick till ca 2 %. Antalet svenska fartyg var 630 med ett sammanlagt tonnage på ca 13 milj. ton dödvikt (dwt) och med ca 24 000 ombordanställda. Som regel var svenskkontrollerade fartyg också registrerade i Sverige. Nu är förhållandet ett annat.

I dagens läge har svenska rederier drygt 400 svenskregistrerade fartyg under svensk flagg på totalt ca 1,9 milj. dwt. Det finns ca 12 000 ombordanställda på svenska fartyg. Utöver de svenskflaggade fartygen opererar de svenska rederierna omkring 275 fartyg under utländsk flagg. Av dessa är ca 110 svenskkontrollerade med ett sammanlagt tonnage på drygt 7 milj. dwt.

Flertalet svenskkontrollerade fartyg är registrerade i lågkostnadsflaggländer såsom Liberia, Panama, Cypern, Singapore och Hongkong med öppna skeppsregister. Ett antal fartyg finns registrerade i slutna register, t.ex. i Grekland, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna och Norge.

Den viktigaste anledningen till att en så stor andel av den svenska handelsflottan sålts eller flaggats ut under den internationella sjöfartskris, som inleddes vid mitten av 1970-talet, var att de höga svenska bemanningskostnaderna medförde allt sämre lönsamhet och konkurrenskraft i ett läge med betydande tonnageöverskott i världshandelsflottan. Andra motiv kan ha varit att få tillträde till en viss marknad eller att kunna delta i ett konsortium.

Sjöfarten är det dominerande trafiksättet för våra utrikes godstransporter. Sjöfartens andel inkl. färjetrafiken av såväl export- som importgodset uppgår till ca 82 %. Drygt 80 % av införseln trans-

porterades år 1987 med lastfartyg. Om även färjegodset inkluderas ökar andelen till ca 96 %. För utförsel gäller att drygt 50 % skeppades med lastfartyg från svenska hamnar. Med beaktande av även färjegodset stiger andelen till ca 68 %. Med svenskflaggade fartyg fraktas endast ca 15 % av vår import och 30 % av exporten.

Under svensk flagg återfinns de färjor som spelar en så viktig roll i de svenska kommunikationerna med Nordeuropa. Så länge inga fasta förbindelser etablerats mellan Sverige och Danmark respektive Danmark och Förbundsrepubliken Tyskland vid Fehmarn kommer färjetrafiken att vara Sveriges viktigaste förbindelsesätt med kontinenten. Vidare finns ett par hundra mindre torrlastfartyg och tankfartyg. Dessa går huvudsakligen i trafik på Europa. Under svensk flagg finns även ett antal större linjefartyg och biltransportfartyg. Tillgången på svenskflaggat tonnage är från beredskapssynpunkt bristfällig främst vad gäller tank- och bulkfartygen. Det innebär att efterfrågan på transporter av oljeprodukter, spannmål, kol och koks m.m. inte kan helt tillgodoses om enbart svenskflaggat tonnage är tillgängligt i ett krisläge.

Statistiska centralbyrån har redovisat uppgifter om de svenska handels- och specialfartygens omfattning vid utgången av juni 1989 (tabell s. 133).

5.3 Utlandsflaggat tonnage – flagglagen

Vid mitten av 1970-talet uppgick antalet svenskkontrollerade fartyg under utländsk flagg till ett 40-tal. Av dessa hade endast ett fåtal tidigare varit registrerade i Sverige. Några enstaka fartyg var registrerade under s.k. bekvämlighetsflagg. Ännu vid mitten av 1970-talet tillämpades lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. Även kungörelsen om allmänt exportförbud var tillämplig vid utförsel av fartyg.

Utredningen om Sjöfart och flagg, den s.k. Flaggutredningen (SOU 1976:44) föreslog en särskild lagstiftning för överlåtelse av fartyg. I avvaktan på resultatet av en sjöfartspolitisk utredning föreslog regeringen endast en tidsbegränsad lag (jfr prop. 1976/77:146).

Enligt lagen (1977:494) om tillstånd till överlåtelse av fartyg, den s.k. flagglagen, gäller att svenskt registreringspliktigt skepp eller andel däri inte får överlåtas utan tillstånd av regeringen eller kommerskollegium, om skeppet därmed upphör att vara svenskt. Enligt förarbetena till lagen kan tillstånd ges vid vanliga försäljningar av fartyg. Tillstånd kan vid vissa situationer ges även till överlåtelse med bevarat svenskt ägarinflytande. Vid prövningen av tillståndsfrågan skall särskilt beaktas hur överlåtelse påverkar effektivitet och sysselsättning inom sjöfartsnäringen och de ombordanställdas för-

Handels- och specialfartygens omfattning
The capacity of merchant- and special vessels

	31 mars 1989			30 juni 1989		
	Antal fartyg	Brutto-dräktighet i 1000	Dödvikt i 1000	Antal fartyg	Brutto-dräktighet i 1000	Dödvikt i 1000
Handelsfartyg med en bruttodräktighet om minst 100						
Tankfartyg	88	357	512	89	399	581
Bulk- och tankfartyg	1	91	150	1	91	150
Bulkfartyg	4	38	61	3	32	53
Kyl- och frysfartyg	-	-	-	-	-	-
Passagerarfartyg	148	472	92	152	509	91
Torrlastfartyg	167	995	960	170	1 006	977
Supplyfartyg	1	0	0	1	0	0
Samtliga fartyg	409	1 954	1 776	416	2 037	1 852
Handelsfartyg under 100						
Tankfartyg	32	2	2	32	2	2
Passagerarfartyg	344	14	2	369	15	2
Torrlastfartyg	54	3	3	55	3	3
Supplyfartyg	2	0	-	2	0	-
Samtliga fartyg	432	19	7	458	20	7
Specialfartyg om minst 100						
Isbrytare	1	0	-	1	0	-
Bogser- och bärgningsfartyg	77	26	12	79	27	12
Pråmar	109	60	24	106	54	24
Övriga specialfartyg	93	159	7	93	160	7
Samtliga fartyg	280	246	43	279	241	43
Specialfartyg under 100						
Bogser- och bärgningsfartyg	138	6	0	140	6	0
Pråmar	40	2	-	40	2	-
Övriga specialfartyg	178	8	2	182	8	2
Samtliga fartyg	356	17	2	362	17	2

hållanden. Tillstånd skall inte lämnas om det strider mot väsentligt allmänt intresse att skeppet upphör att vara svenskt.

Lagen gällde ursprungligen till utgången av juni 1978. Giltighetstiden har förlängts vid ett flertal tillfällen, senast till utgången av år 1989.

Förarbetena till flagglagen nämner inget om att beredskapsaspekter skall beaktas vid prövningen. Den svenskflaggade handelsflottan har under den tid flagglagen varit i kraft oavbrutet minskat såväl

antals- som tonnagemässigt. Tillstånd har som regel beviljats till överlåtelse. Endast i några enstaka fall har medgivande inte lämnats. Även om lagen visat sig vara verkningslös som medel att bevara en svenskflaggad flotta av större tonnage, har den varit en förutsättning för insyn i svenska rederiers försäljning till utlandet och det svenska fartygsbeståndet (prop. 1979/80:166).

Det är dock sannolikt att lagen haft en preventiv verkan. Vissa överlåtelser har antagligen aldrig kommit till stånd på grund av en farhåga att transaktionen inte skulle godkännas vid en tillståndsprövning. I andra fall har överlåtelse med bevarat svenskt inflytande inte kunnat verkställas utan en betydande motprestation – främst genom s.k. kvittningsfartyg – från den svenske redarens sida.

I prop. 1989/90:22 om lag om tillstånd till överlåtelse av skepp m.m. har regeringen föreslagit att det även efter utgången av år 1989 skall krävas tillstånd till överlåtelse av svenskt registreringspliktigt skepp eller andelar däri, om skeppet genom överlåtelsen upphör att vara svenskt. Bestämmelserna härom tas upp i en ny lag om tillstånd till överlåtelse av skepp, som inte tidsbegränsas. En nyhet i lagen är att det främst är beredskapsskäl som skall beaktas vid tillståndsprövning. Tillstånd bör inte medges om överlåtelsen medför att Sveriges beredskap allvarligt försämras. Vid prövningen skall vikt även fästas bl.a. vid den flagg som skeppet skall föra liksom möjligheterna att driva skeppet lönsamt under svensk flagg.

Genom den nya lagen (1989:990) om tillstånd till överlåtelse av skepp har en viktig markering av beredskapsaspekten vid prövning av överlåtelse under fredstid gjorts. Vid krig eller krigsfara eller andra utomordentliga av krig föranledda förhållanden skall lagen (1939:299) om förbud mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. träda i kraft (lagen kommenteras i avsnitt 5.8).

5.4 Tillgången på tonnage vid kris

Det är omöjligt att säga hur den allmänna tillgången på tonnage kommer att utvecklas under ett förkrigsskede. Det är möjligt att tillgången inledningsvis är ganska god. I takt med att världshandeln minskar som följd av att krisen skärps och olika protektionistiska åtgärder vidtas av maktblocken minskar tillgången på tonnage på den internationella marknaden. Bristen på tonnage skulle alltså inte uppkomma förrän under en senare del av ett förkrigsskede. En annan uppfattning är att det instabila säkerhetspolitiska läget medför att många länder redan i inledningen av ett förkrigsskede forcerar sin import, främst av strategiska varor. Bristen på tonnage skulle därigenom uppstå tidigt till följd av ökad efterfrågan.

Ur svensk synpunkt torde det framstå som angeläget för såväl

myndigheter som industrin att under ett förkrigsskede utnyttja tillgängligt tonnage till forcerad import av försörjningsviktiga varor liksom att så långt som möjligt tillgodose efterfrågan på svenska exportprodukter.

Ungefär hälften av den svenska handelsflottan, räknat på tonnage, går uteslutande i trafik mellan utländska hamnar. Sjöfartsverkets bedömning är att med hänsyn till fartygens geografiska sysselsättning, befraktningssituationen m.m. ca 60 % av antalet svenskflaggade fartyg kan vara direkt gripbara för svenska intressen i ett krisläge. Beroende på krisens utveckling och de ansträngningar som i samband därmed görs för att möta den ökade efterfrågan på svenskt tonnage kan antalet disponibla fartyg successivt komma att öka.

Transportrådet har gjort vissa beräkningar om den svenska handelsflottans kapacitet i förhållande till transportbehoven för vår utrikeshandel under ett förkrigsskede. Slutsatsen är i korthet att även om samtliga svenskflaggade fartyg är tillgängliga och sjötransportmönstret är maximalt effektivt kan transportbehoven inte tillgodoses. Kapaciteten är otillräcklig bl.a. när det gäller tank- och bulktonnage. Den svenska handelsflottans kapacitet är således inte tillräcklig för att tillgodose de behov som enligt regering och riksdag skall förutsättas i totalförsvarsplaneringen.

Analysen visar också att kapaciteten är otillräcklig även inom kust- och inrikessjöfarten. Vad som gör situationen än mer allvarlig är att vår närsjöflotta är relativt åldersstigen.

5.5 Uttagning av fartyg inom totalförsvaret

Antalet fartyg i kust- och inrikessjöfarten som kan disponeras för folkförsörjningstransporter minskar vid krigsfara och krig och även under ett förkrigsskede genom uttagning för försvarsmaktens behov. Det innebär att ett stort antal av de svenskflaggade mindre och medelstora fartygen samt de större färjorna inte kan utnyttjas för civila transporter.

Uttagning av fartyg beslutas av fartygsuttagningskommissionen. Enligt förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning har kommissionen till uppgift att genom uttagning förbereda förfogande enligt förfogandelagen (1978:262). I kommissionen ingår bl.a. representanter för ÖCB, sjöfartsverket, transportrådet och redareföreningen.

ÖB har fastställt riktlinjer för uttagning av fartyg som gäller fr.o.m. den 1 juli 1988. Däri erinras om att förberedelser inte får ske i sådan omfattning att folkförsörjningens behov av fartyg blir lidande. Det konstateras bl.a. att för fartyg med djupgående mindre än 7 meter är tillgången otillfredsställande för vissa fartygsslag, att

det föreligger brist på bulktonnage och att tillgången på svenskt tanktonnage är knapp. Beträffande kombinerade bil/passagerarfärjor föreligger enligt riktlinjerna under beredskap och krig begränsat behov utöver vad som anmälts av försvarsmakten. (För dessa färjor har en uttagningsram på 100 % fastställts.)

En av ÖB tillsatt arbetsgrupp har utarbetat underlag för riktlinjerna. I fråga om folkförsörjningens behov av sjötransporter under beredskap och krig hänvisas till 1987 års försvarsbeslut, som förutsätter en mer omfattande utrikeshandel i ett förkrigsskede än vad som tidigare varit fallet. Det heter vidare att "beslutet innebär också att ingen import skall förutsättas under neutralitet och krig".

Det finns anledning framhålla att svenskflaggade fartyg även under neutralitet och krig måste finnas tillgängliga i sådan omfattning, att en betydande del kan utföras av det transportarbete, som normalt produceras i samband med vår utrikeshandel. Inte minst kan färjorna spela en viktig roll vid transporter av gods, lastbilar och tåg mellan Sverige och övriga Europa. Det är därför viktigt att uttagning av färjor inte sker på ett sätt som skulle försvåra godstrafiken och därmed en för hela totalförsvaret angelägen import och nödvändig export av varor.

5.6 Sjöfartspolitiska utredningar och riksdagsbeslut

Även om betydande statliga åtgärder vidtagits sedan mitten av 1970-talet för att under den uppkomna sjöfartskrisen stödja svenska rederier, har konsekvenserna ur beredskapssynpunkt av handelsflottans minskning påtalats i olika sammanhang.

Utredningen om Sjöfart och flagg (SOU 1976:44) framhöll att ett industriland, som är så beroende av sin utrikeshandel som Sverige, skulle komma i en utomordentligt allvarlig belägenhet, om man inte kunde förlita sig på en egen handelsflotta.

1979 års sjöfartspolitiska utredning (SOU 1979:67) erinrade om att Sverige i vissa lägen helt eller delvis kunde berövas möjligheterna att ta i anspråk utländska fartyg, som svarade för huvuddelen av trafiken på Sverige.

Närsjöfartsutredningen framhöll i Sjöfartens roll i trafikpolitiken (SOU 1981:103) att "starka skäl talar för att vi nu nått en gräns under vilken totalförsvarets behov inte längre kan på ett rimligt sätt tillfredsställas".

Föreningen Sveriges Sjöfart & Sjöförsvar ordnade i april 1986 ett större symposium om "Sjöfart och krisberedskap" med deltagande av representanter för regering och riksdag, myndigheter, fackliga organisationer samt industrin och sjöfarten. I en skrivelse till regeringen (1987–02–26) påtalade föreningen bristerna i försörjnings-

beredskapen på sjöfartens område och krävde dels sjöfartspolitiska åtgärder som säkrar tillgången på svenskflaggat tonnage, dels en översyn av den relevanta beredskapslagstiftningen. Möjligheterna att med aktuella registreringsländer komma överens om åtgärder för hemflaggning av svenskägda fartyg borde även undersökas. Eftersom den svenskflaggade handelsflottan fortsatte att minska var det angeläget att åtgärderna vidtogs skyndsamt.

I april 1987 framlade Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) ett omfattande program i syfte att "göra regeringen och riksdagen uppmärksamma på behovet av insatser och anvisa vägar för att jämställa konkurrensvillkoren för svensk sjöfart med de förhållanden som råder internationellt". Som orsak till sitt ställningstagande angav TCO bl.a. att tillgången till en egen handelsflotta är ett väsentligt inslag i den svenska beredskaps- och neutralitetspolitiken.

Enligt riksdagens sjöfartspolitiska beslut år 1980 bör den statliga sjöfartspolitiken ges en sådan inriktning att förutsättningar skapas för att utföra Sveriges utrikeshandel på ett tillfredsställande sätt till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Vidare skall förutsättningar skapas för att trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer.

År 1986 beslutade riksdagen om vissa regler i skattelagstiftningen mot bakgrund av en överenskommelse den 1 oktober 1983 mellan parterna på sjöarbetsmarknaden, det s.k. internationaliseringsavtalet. Det behandlar bl.a. anställningsvillkoren för anställda i svenska rederier vid tjänstgöring på fartyg, som med bibehållet svenskt ägar- och/eller driftsinflytande överförs till utländsk flagg. Ett 30-tal svenskkontrollerade fartyg har seglat under internationaliseringsavtalet, men antalet har senare sjunkit till ett 20-tal.

Den 17 december 1987 uttalade riksdagen, att sjöfartspolitiska åtgärder måste vidtas om det skall vara möjligt att behålla en svenskflaggad handelsflotta av rimlig omfattning. Trafikutskottet hade i sitt utlåtande (TU 1987/88:8) framhållit, att den snabba minskningen av den svenska handelsflottan var ägnad att inge allvarlig oro i fråga om möjligheterna att behålla en handelsflotta till tryggande av Sveriges transportförsörjning i kristider.

Den av riksdagen begärda propositionen om vissa sjöfartspolitiska åtgärder lades fram i mars 1988 (prop. 1987/88:129). Regeringen föreslog ett särskilt statsbidrag till svenska rederier på 38 000 kr. per helårsanställd sjöman sysselsatt på svenskt handelsfartyg i fjärrfart. Vidare aviserade regeringen ett förslag om skattebefrielse. Ett sådant lades fram i prop. 1988/89:56 om stöd till svenska rederier, utformat som ett särskilt statsbidrag motsvarande sjömansskatten för sjömän sysselsatta på svenska handelsfartyg i fjärrfart. Riksdagen godkände de båda propositionerna, sedan trafikutskottet bl.a. betonat nödvändigheten av att de föreslagna åtgärderna får en långsiktig inriktning.

Regeringen har med anledning av riksdagens beslut om statsbidrag till svenska rederier utfärdat förordningen (1989:9) om statligt bidrag till vissa bemanningskostnader. De beslutade bidragen innebär att redarnas bemanningskostnader sänkts till internationaliseringsavtalets nivå, dvs. en sänkning med ca 40 %.

5.7 NATO:s planering av sjöfarten

Eftersom huvuddelen av Sveriges utrikeshandel sker med NATO-länder är kännedom om hur olika NATO-organ i en allvarlig krissituation kan komma att gripa in och fördela sina fartygsresurser av intresse för vår egen planering.

Inom NATO har två avtal ingåtts om sjötransporter. Det ena från år 1952 avser en sjöfartspool, NATO shipping pool, enligt vilket allt modernt tonnage som är registrerat i medlemsländerna och vars bruttodräktighet är minst 1 600 ton läggs under NATO-kommandots kontroll. Det andra från år 1979 innebär skyldighet att ställa visst tonnage till förfogande för allierade trupp- och utrustningstransporter, det s.k. Sealiftavtalet. NATO planerar att kunna påbörja förstärkningstransporter innan krigshandlingar inträffat eller så tidigt att en krigsutveckling kan påverkas. Vid en förstärkning under relativt ostörda förhållanden skall transporterna av förband från USA genomföras under ca tre månader. Därefter dominerar underhållstransporterna som skall kunna ske utan drastiska ingrepp i den civila sjöfarten. Vid ett krigsfall torde den civila sjöfarten tvingas stå tillbaka för de militära behoven.

En stor del av de fartyg som normalt trafikerar Sverige är registrerade i länder som tillhör NATO. Dessa fartyg kommer under allvarliga kriser och krig att användas för ur NATO:s synpunkt viktiga civila och militära transporter. En betydande del av svenska redares fartyg är utlandsregistrerade. Om de är registrerade i ett NATO-land kan de riskera att rekvireras av detta. I ännu högre grad gäller detta utlandsägda fartyg som opereras av svenska redare.

Ett problem för NATO:s planering har uppstått genom att allt fler av medlemsländernas fartyg är registrerade i utländska register. NATO har därför föreslagit att medlemmarna skall överväga att utsträcka förfogandet att gälla även fartyg som ägs av deras medborgare, oavsett om fartygen är registrerade under nationella register. I Norge har förslaget nyligen utretts av en särskild utredning om "Skipsfartens beredskap", som norska regeringen framlade i stortingsmelding nr 39 den 17 mars 1989 om "Skipsfarten og den maritime virksomhet". I avvaktan på att NATO avslutat en utredning om behoven av tonnage under krig avser regeringen inte genomföra en mer omfattande beredskapsordning för utlandsregistrerade, norskägda fartyg. En bidragande orsak till detta torde även vara att den

stora ökningen av antalet fartyg registrerade i Norges internationella fartygsregister medfört en förstärkning av Norges tillskott till krigsberedskapen.

Det är inte möjligt att förutsäga när NATO shipping pool börjar tillämpas. Sjöfartspoolen väntas inte börja fungera tidigare än inför ett krigsutbrott, vilket skulle medföra att det blir omöjligt att från svenskt håll få befrakta NATO-fartyg, samtidigt som utländska fartygs trafik på Sverige generellt kommer att minska. Efterfrågan på svenska sjötransporter måste då i allt högre grad tillgodoses med svenskflaggat tonnage. Inför en sådan utveckling är det angeläget att få svenskkontrollerade, utlandsflaggade fartyg disponibla för svenska befraktare.

5.8 Beredskapslagar inom sjöfarten

Det är viktigt att svensk lagstiftning är utformad på ett sådant sätt att fartyg under vissa förhållanden kan tas i anspråk för svenska behov. Det skall också vara möjligt att med tvingande åtgärder få angelägna transporter utförda. Försäljning eller uthyrning av fartyg skall också kunna förhindras under allvarliga kriser och krig. De författningar som kan utnyttjas för att säkra tillgången på främst svenskflaggat tonnage, under de förhållanden som allmänt gäller för fullmaktslagstiftningen, är dels förfogandelagen (1978:262), dels lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. och lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg med tillämpningsföreskrifter (1960:516).

1939 års lag syftar till att förhindra att den svenska handelsflottan i ett kritiskt läge minskas genom försäljning till utlandet. Huvudregeln stadgar förbud att utan tillstånd överlåta svenskt fartyg till utlänning eller till svenskt aktiebolag, i vilket utländskt inflytande av viss styrka förekommer. För att förhindra att denna regel kringgås ges dessutom föreskrifter om teckning och överlåtelse av aktie i bolag som äger fartyg samt om tillståndstvång för vissa upplåtelser av svenskt fartyg till utlänning.

1940 års fraktfartslag möjliggör en reglering av fraktfarten i syfte att tillgodose – utom försvarsändamål – landets försörjning med viktiga förnödenheter samt av fraktsatserna för att förhindra oskäliga frakthöjningar. När lagen satts i tillämpning får resa med ett registreringspliktigt svenskt fartyg endast företas efter tillstånd och under de villkor som är kopplade till detta. Tillstånd meddelas genom fraktfartslicens av sjöfartsverket eller i vissa fall av länsstyrelse.

För båda dessa lagar gäller att regeringen kan förordna att be-

stämmelserna skall tillämpas "vid krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden". Transportrådet har i sin rapport 1989:7 konstaterat, att det är svårt att tyda om de båda lagarna ger regeringen möjligheter att besluta om tillämpning redan under ett förkrigsskede.

Förfogandelagen (1978:262) jämte förfogandeförordningen (1978:558) avser att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Lagen ger bl.a. ÖB, transportrådet och sjöfartsverket möjlighet att ta i anspråk fartyg med ägande- eller nyttjanderätt. Med stöd av lagen kan även ägare eller innehavare åläggas att utföra transporter. Förfogandelagens tillämpning under utomordentliga förhållanden har begränsats till att avse lägen, då det "till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen". Enligt lagen kan regeringen föreskriva om tillämpning även om det befinnes nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla värnpliktiga till tjänstgöring med stöd av 27 § 2 mom. eller 28 § 1 mom. värnpliktslagen. I prop. (1977/78:72) om förfogandelagen framhöll regeringen att de behov som skall tillgodoses med denna bestämmelse främst avser behoven hos de förband som inkallats.

Frågan är om lagarna, som i många avseenden bygger på erfarenheter från andra världskriget, är tillräckligt flexibla och anpassade till den nya hotbild för kriser och krisutveckling som framträtt under senare år. Stora förändringar har också skett i fråga om den svenska handelsflottan. Är beredskapslagstiftningen utformad så att den möjliggör åtgärder på ett tillräckligt tidigt stadium?

Transportrådet har i sin ovan nämnda rapport betonat, att det är angeläget att beredskapslagarna ges en sådan utformning att de kan tillämpas under ett förkrigsskede. Sjöfartsverket delar denna uppfattning. Svenska sjöfolksförbundet har också uttalat att beredskapslagarna bör kunna utnyttjas i ett tidigt skede. Även Sveriges redareförening har från sin utgångspunkt funnit det lämpligt att de tre lagarna om överlåtelse, fraktfart och förfogande harmoniseras och utvidgas till att omfatta ett förkrigsskede.

CFL-utredningen konstaterar i sitt betänkande (SOU 1989:42) "Det civila försvaret" att regeringen i dag saknar möjlighet att vidta beredskapshöjande åtgärder när det behövs t.ex. på grund av en utrikespolitisk kris mellan två stater eller mellan stormakterna. Även kriser som inte utvecklas till krig kan få säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige. I sådana lägen borde det finnas en möjlighet för regeringen att höja beredskapen. CFL-utredningen föreslår därför att regeringen får möjlighet att höja beredskapen även vid sådana mycket allvarliga förhållanden, som är orsakade av krigsfara

utanför Sveriges gränser. Lydelsen "utomordentliga förhållanden" bör vidare ersättas med "mycket allvarliga förhållanden".

CFL-utredningens förslag föranleder en ändring i regeringsformen och får också stor betydelse för fullmaktslagstiftningen i övrigt. Detta gäller inte endast förfogandelagen och förfogandeförordningen utan även bl.a. 1939 års lag om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m. och 1940 års lag med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg.

I avsnittet om författningsberedskapen har jag framhållit, att CFL-utredningens förslag skulle förenkla och förbättra för regeringen att besluta om beredskapshöjande åtgärder i ett allvarligt krisläge. Vid genomförande av förslagen skulle en harmonisering av de tre lagarna uppnås och förutsättningar skapas för regeringen att i ett förkrigsskede helt eller delvis sätta lagarna i tillämpning. En sådan möjlighet har av bl.a. de för sjöfarten ansvariga myndigheterna bedömts som angelägen. Även jag finner en sådan ändring påkallad och ansluter mig därför till de av CFL-utredningen i denna fråga framlagda förslagen.

5.9 Statlig krigsförsäkring

Försäkringsfrågorna är av vitalt intresse för rederierna, i synnerhet under kriser och krig. Lagen (1960:22) om statlig krigsförsäkring ger staten möjlighet att meddela transport- och motorfordonsförsäkring mot krigsrisk samt mot risk att egendom läggs under embargo eller uppbringas. Mot samma risker kan statlig krigsförsäkring meddelas även för egendom som lagrats i utlandet för införsel till eller i anslutning till utförsel från Sverige.

Enligt förordningen (1988:1565) med instruktion för statens krigsförsäkringsnämnd får försäkring meddelas endast när det är av väsentlig betydelse för folkförsörjningen eller för att vidmakthålla handel eller annan näring.

Avsikten med den statliga krigsförsäkringen är att tillförsäkra landet en tillräcklig transportkapacitet för utrikeshandeln. I detta syfte har krigsförsäkringsnämnden träffat krigsutbrottsavtal för transportförsäkring med dels de i branschens beredskapsorgan Svenska Transportförsäkringspoolen ingående försäkringsbolagen, dels med de bolag som ingår i Svenska Flygförsäkringspoolen jämte Skandia, som står utanför poolen. Nämnden övertar i händelse av krig de anslutna försäkringsbolagens krigsriskförsäkringar. Meningen med krigsutbrottsavtalet är att berörda fartygsägare skall vara oförändrat skyddade mot krigsrisk för att kunna avsluta pågående resor. Fartygen kan sedan sättas in i den svenska transportapparaten. Under krig utfärdar nämnden egna krigsförsäkringar.

Krigsutbrottsavtalet anger att statlig krigsförsäkring kan lämnas för "krigsrisk å svenska intressen". Med svenska intressen förstås svenskflaggade fartyg. Krigsförsäkringsnämnden har föreslagit att även svenskkontrollerade, utlandsflaggade fartyg under internationaliseringsavtalet skall kunna ingå i begreppet "svenskt intresse", men något beslut härom har ännu inte fattats.

I TPR-rapporten 1989:7 föreslås att statlig krigsförsäkring borde kunna meddelas även för annat utlandsflaggat tonnage och därigenom öka möjligheterna att i krislägen få sådant tonnage tillgängligt för svenska befraktare. I krigsförsäkringslagen finns inte något formellt hinder mot att meddela försäkring för icke svenskflaggade fartyg.

De lagar som gäller för den enskilda försäkringsverksamheten under krigsförhållanden tillkom år 1959 och har betecknats som otidsenliga och i vissa stycken obsoleta. Försäkringsinspektionen har hos regeringen begärt en översyn av dessa lagar och därtill föreslagit att även 1960 års lag om statlig krigsförsäkring skall ses över. CFL-utredningen har föreslagit att 1960 års lag anpassas till den nya utformningen av 13 kap. 6 § regeringsformen.

I samband därmed behöver även krigsutbrottsavtalet från år 1963 omarbetas, bl.a. § 1 om avtalets ikraftträdande. I fråga om begreppet "svenska intressen" har krigsförsäkringsnämnden beslutat föreslå, att detta skall omfatta även fartyg under internationaliseringsavtalet. Transportrådet har föreslagit att även andra utlandsflaggade fartyg borde kunna få statlig krigsförsäkring. Jag delar rådets bedömning att det i krislägen skulle vara av stor betydelse att få utlandsflaggat tonnage tillgängligt för svenska befraktare. I första hand torde därvid svenskkontrollerade fartyg i öppna register komma i fråga. För att underlätta en sådan utveckling bör möjlighet finnas att efter prövning i varje särskilt fall meddela statlig krigsförsäkring även för utlandsflaggade fartyg.

5.10 Åtgärder för att öka tillgången på tonnage

Utvecklingen av den svenska handelsflottan både räknat i antal fartyg och i tonnage har medfört att Sveriges behov av sjötransporter i kris och krig blir svåra att klara. Under ett förkrigsskede kan vår utrikeshandel endast delvis tillgodoses med svenskflaggade fartyg. Åtgärder som skulle kunna stärka den svenska handelsflottan är enligt transportrådet bl.a. förbättrade låne- och kreditmöjligheter för nyinvesteringar samt sänkning av kostnaderna vid registrering i svenskt skeppsregister. Redareföreningen har därefter hos regeringen föreslagit ett slopande av stämpelskatten vid förvärv av skepp enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivnings-

myndigheter. Frågan är för närvarande under beredning inom regeringskansliet.

Transportrådet har även lagt fram förslag om åtgärder för att förbättra möjligheterna att få tonnage tillgängligt för svenska befraktare under kriser och krig. En relativt stor del av den svenskregistrerade handelsflottan är nomalt utchartrad till utlandet. I de fall dessa avtal avser en längre tid borde det av beredskapsskäl finnas en kris- och krigsklausul i avtalen av innebörd att avtalen kan sägas upp utan att ersättningsanspråk reses. Även konsortieavtal borde utformas så att det svenska rederiet kan bryta avtalet under ett förkrigsskede.

Avtal borde vidare träffas mellan svenska staten och berörda rederier av innehåll att svenska intressen får förtur sedan charter- eller konsortieavtalet sagts upp.

I existerande charteravtal finns som regel en s.k. krigsklausul som är av varierande innehåll. Någon enhetlig praxis kan inte anses föreligga. Utgångspunkten är att ett fartyg inte skall utsättas för allvarlig krigsfara. I en pågående översyn av sjölagen (1891:35) föreslås ingen väsentlig ändring i nuvarande bestämmelser om rätt att frånträda ett avtal vid krig eller krigsliknande förhållanden utan skyldighet att betala ersättning.

Redareföreningen har förklarat att föreningen är beredd att gå igenom de avtal som svenska rederier har av mer långsiktig karaktär för att utröna, hur och var man på ett lämpligt sätt kan införa regler som möjliggör att avtal kan brytas i ett förkrigsskede. I fråga om de standardavtal som näringen använder krävs det ett internationellt samarbete för att få till stånd sådana klausuler. En isolerad svensk åtgärd skulle få negativa konsekvenser för den svenska näringen.

I linje med CFL-utredningens förslag om möjlighet för regeringen att sätta fullmaktslagarna avseende sjöfarten i tillämpning i ett allvarligt krisläge bör transportrådet få i uppdrag att i samarbete med rederinäringen utreda möjligheterna till införande av en krisklausul i charter- och konsortieavtal. Rådet bör vidare klara ut formerna för ovan nämnda avtal mellan svenska staten och berörda rederier om förtur för svenska intressen samt ges bemyndigande att träffa sådana avtal.

I fråga om svenskägda fartyg som seglar i öppna register är det enligt rådet angeläget att svenska staten träffar avtal med svenska rederier av innebörd, att rederiet förbinder sig att i första hand låta svenska lastägare befrakta fartygen vid kriser och krig. Marknadsmässig ersättning skall betalas vid befraktningen och rederiet skall få ersättning för eventuella merkostnader på grund av avtalet. Transportrådet föreslår också att det bör prövas, om det är möjligt att avtala med rederierna om en omregistrering till svenskt skeppsregister vid kris och krig.

Även i dessa frågor bör rådet få regeringens uppdrag att tillsammans med representanter för rederinäringen närmare utreda formerna för sådana avtal samt bemyndigande att träffa avtalen.

Transportrådet har slutligen föreslagit att det utreds närmare, om svenska staten kan träffa avtal med lågkostnadsflaggländer om att de inte skall förhindra att svenskägda fartyg omregistreras till svenskt skeppsregister i kris och krig. Denna fråga har varit föremål för överväganden även på norsk sida. I Norge finns en förfogandelag (1952 års lag om "rekvisisjon av skip m.v. under krig eller kriseforhold"), enligt vilken regeringen har möjlighet att förfoga även över utlandsregistrerade, norskkontrollerade fartyg "när riket är i krig eller krig hotar eller rikets självständighet eller säkerhet är i fara". Den norska utredningen om "Skipsfartens beredskap" konstaterade att, eftersom utlandsregistrerade fartyg är underställda flagglandets suveränitet och lagstiftning, ett behov föreligger att ingå avtal med flagglandet om avstående av suveräniteten vid beredskapsläge. Men även om 1952 års lag ger rätt till rekvisition anses denna möjlighet inte realistisk. Alternativet är därför att ingå avtal med den norske ägaren om att rekvisition är acceptabel och att ägaren förklarar sig beredd att agera enligt lagen. Avtalet bör precisera de rättigheter och plikter som ägaren har, bl.a. krigsförsäkring, ersättning och säker sysselsättning.

Den norska regeringen har i den tidigare nämnda stortingsmeldingen nr 39 den 17 mars 1989 förklarat, att den avser föra in vissa norskägda, utlandsregistrerade fartyg under norsk beredskapskontroll för att kunna utnyttjas inom ramen för NATO:s s.k. Sealiftavtal. Detta kommer att ske på basis av avtal med berörda norska rederier. Det framhålls vidare att det kan förväntas att de viktigaste flaggländerna accepterar att ägaren ställer fartyg till norska myndigheters förfogande, men av suveränitetsskäl är det föga troligt att flagglandet överför en sådan rätt direkt till norsk myndighet.

Transportrådets förslag om utredning av möjligheterna att träffa avtal med berörda flaggländer om omregistrering av svenskägda fartyg i kris och krig bör genomföras. Det är lämpligt att i denna fråga ett nära samråd äger rum med norska myndigheter.

5.11 Svenskt internationellt skeppsregister

I skrivelse till regeringen 1988–01–27 har Sveriges redareförening bl.a. föreslagit inrättandet av ett svenskt internationellt register (SIS) eller att bemanningskostnaderna på annat sätt reduceras. Registret skulle vara fristående från det nuvarande skeppsregistret och stå öppet endast för svenskägda fartyg sysselsatta i trafikområden där verksamheten är utsatt för full internationell konkurrens Farty-

gen i registret skulle kunna bemannas med utländska besättningar på avtalsvillkor överenskomna med de utländska besättningarnas fackliga organisationer i deras hemländer.

I den sjöfartspolitiska propositionen framhöll kommunikationsministern att någon enighet inte förelåg mellan sjöarbetsmarknadens parter om förslaget. Han tillade: "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."

Frågan om ett SIS har vid flera tillfällen diskuterats i riksdagen och dess trafikutskott. Från borgerligt håll har bl.a. framhållits att så gott som hela det svenskägda beståndet av stora bulk- och tankfartyg nu finns under andra flaggor och att detta är oacceptabelt från beredskapssynpunkt. Trafikutskottets majoritet har avvisat SIS-förslaget och bl.a. uttalat att det skulle kunna innebära att man på svenska fartyg underlåter att tillämpa svenska lagregler på väsentliga områden i en utsträckning, som synes oförenlig med svensk rättsuppfattning.

I TPR-rapporten 1989:7 omnämns inrättandet av ett svenskt internationellt skeppsregister som ett alternativ som tidigare övervägts för att få en större svensk handelsflotta. Det framhålls också att det inte är säkert att den utländska personalen kvarstannar i sina befattningar på fartygen under kris och krig. Även Svenska sjöfolksförbundet har betonat att fartygen till övervägande del skulle bemannas med utländsk personal, av vilka det inte kan krävas att de skulle stanna kvar i orostider. Risk skulle finnas att antalet svenska sjömän minskar, varigenom ombemanning till svenskt sjöfolk blir svår. Någon utbildad arbetskraft i land som väntar på att få gå till sjöss i en krissituation skulle inte finnas inom överskådlig framtid.

Riksdagens beslut under år 1988 om statsbidrag till sociala utgifter och sjömansskatt för anställda på svenska handelsfartyg i fjärrfart har välkomnats inom rederinäringen och kan få positiva effekter för svensk sjöfart. Det är dock osäkert om de beslutade åtgärderna förmår vända utvecklingen på ett ur beredskapssynpunkt avgörande sätt.

Det finns anledning att noga följa utvecklingen och erfarenheterna i länder som infört internationella register. I våra nordiska grannländer finns i Norge ett internationellt register (NIS) sedan den 1 juli 1987 och i Danmark ett motsvarande register (DIS) sedan augusti 1988. I Finland föreligger förslag om ett internationellt register enligt dansk modell. Inom ramen för EG:s sjöfartspolitik planläggs etablerandet av ett sjöfartsregister (EUROS) för fartyg registrerade i medlemsländernas nationella register i ett läge då flera EG-länder

redan inrättat egna öppna register. Inte minst utvecklingen inom EG är viktig för svensk sjöfart, eftersom en betydande del av vår närsjöfartflotta och tankflotta är sysselsatt i inrikes fart inom EG.

5.12 Flygtransportkapaciteten

För den svenska utrikeshandelns internationella transporter spelar givetvis sjöfarten, inkl. färjetrafiken, en helt avgörande roll. Flyget som transportmedel har inte ägnats större uppmärksamhet. I fredstid är dess största betydelse givetvis de omfattande persontransporterna. Men inom vissa varubranscher har flyget fått en allt viktigare roll. Den kan komma att öka, speciellt i lägen då sjöfarten drabbas av begränsningar.

Flygets marknadsandel av de totala transportflödena till och från Sverige är för närvarande volymmässigt obetydlig. Enligt luftfartsverkets statistik uppgick flygfraktvolymen år 1986 till ca 72 000 ton, varav 32 000 ton export och 40 000 ton import. Detta motsvarade endast 0,1 % av godsmängden i utrikestransporter, men representerade 7 % av det totala godsvärdet (exkl. olja). Flygtransporter utnyttjas således främst för s.k. högvärdigt gods, främst inom elektronik-, data- och läkemedelsbranscherna och vissa specialiserade verkstadsindustrier.

För vissa enskilda varugrupper inom elektronik- och instrumentområdena har flygandelen i några fall överstigit 50 % av exportvärdet.

I dessa siffror ingår inte den flygfrakt som med lastbilar transporteras mellan Sverige och kontinentala flygplatser. Om även denna "truckingdel" inräknas uppgick den totala flygfrakten år 1986 till drygt 126 000 ton, i stort sett lika fördelad mellan export och import.

Inom flyget sker för närvarande en snabb tillväxt. Trafikunderlaget ökar kraftigt liksom antalet flygplan. Totalt finns ca 1 500 civila flygplan inom landet. De tunga trafikflygplanen finns i huvudsak hos SAS och Linjeflyg, som tillsammans förfogar över ett 70-tal plan registrerade i Sverige. Potentialen är också stor för en utveckling av flygfrakten genom en stigande andel högvärdigt gods samt tendensen mot ökade direktleveranser och minskade mellanlager för bl.a. reservdelar. Även om fraktflyget inte utvecklats i den utsträckning som tidigare förväntats, anser vissa bedömare att flyget kommer att väsentligt öka sin marknadsandel av svenskt import- och exporttonnage.

Fraktflyget kommer troligen även i fortsättningen att utföras av några stóra europeiska fraktflygbolag samt av SAS och övriga bolag som bedriver passagerartrafik på Sverige. SAS har för närvarande

fem olika flygplanstyper. Inom närmaste åren avser bolaget rationalisera och utöka flygplansflottan, varefter endast tre flygplanstyper skall finnas (McDonnell Douglas 80, Fokker 50 och Boeing 767). Fördelarna med detta är många. Linjeflyg har i dag 20 stycken Fokker 28 och kommer därtill att anskaffa ett antal Boeing 737.

Flygplanskapaciteten kommer således att växa genom anskaffande av utökat antal och större flygplan. Detta är positivt för försörjningsberedskapen men kräver fortsatta beredskapsåtgärder för att kunna nyttiggöras. Beredskapen för den civila luftfarten under krislägen har under senare år successivt förstärkts bl.a. genom anskaffning av reservdelar, utbyggnad av flygplatser och förstärkta resurser för underhåll och reparation av flygmateriel.

I beredskapsplaneringen ingår att under ett förkrigsskede flygtransporter inom utrikeshandeln skall kunna ske i betydligt större omfattning än under normala förhållanden. Det finns anledning räkna med att en forcerad import främst av högvärdigt gods i ökad volym skall flygfraktas. Även under neutralitet och krig skall möjligheter finnas att utnyttja flygtransporter motsvarande en betydande del av den fredstida omfattningen. Svensk flygkapacitet i sistnämnda läge beräknas för interkontinentala godstransporter uppgå till ca 100 000 ton per år jämfört med nuvarande fredskapacitet på 25 000 ton i samband med passagerartrafik. Härtill kommer i ett krigsläge en fraktkapacitet på ca 50 000 ton för kontinentala och skandinaviska transporter.

Ledning av flygtransporter

I fred ansvarar luftfartsverket för trafikledningen för både civil och militär luftfart och är huvudman för de 14 statliga civila flygplatserna. Under krigsfara och krig kommer all ordinarie flygtrafik i sin nuvarande form att upphöra. Det nordiska samarbetet inom SAS kommer att upplösas i tre nationella bolag och den svenska delen av flygplansflottan flygs hem från utlandet. SAS:s svenska del ABA (AB Aerotransport) och Linjeflyg blir till stora delar ett beställningsflyg för totalförsvaret. Under inledningsskedet torde därvid en stor del av kapaciteten komma att utnyttjas för militära transporter.

Under beredskapstillstånd och i krig är luftfartsverkets organisation och ledning av flygtransportverksamheten starkt integrerad med försvarsmakten, som tar över ansvaret för all flygtrafiktjänst. En av luftfartsverkets uppgifter blir då att på central nivå ta emot och fördela beställningar av transporter i såväl inrikes som utrikes luftfart.

Ett centralt ledningsorgan, Centrala flygtransportledningen tillskapas, i vilket ingår personal från luftfartsverket samt från ABA och Linjeflyg. Flygtransportledningen skall svara för samordningen

och prioritering av lufttransportkapaciteten i nära samarbete med det militära försvaret.

Vissa lagar inom flygfarten

Luftfartsverket skall enligt sin instruktion (1988:78) ombesörja beredskapsplanläggning för civila flygtransporter. Enligt förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning är luftfartsverket uttagningsmyndighet för luftfartyg. Förfogandelagen (1978:262) ger luftfartsverket möjlighet att under i lagen angivna förutsättningar ta över ansvaret för den civila flygplansflottan.

Liksom tidigare redovisats i fråga om sjöfarten gäller även för luftfarten att statlig krigsförsäkring kan meddelas enligt lagen (1960:22).

Det ingår som ovan nämnts i beredskapsplaneringen att även under ett neutralitets- och krigsskede kunna utnyttja svensk flygkapacitet för transporter inom utrikeshandeln. I samband med nu förestående utökning och rationalisering av den för totalförsvaret i ett krigsläge disponibla flygplansflottan erfordras, som framgått tidigare, en närmare utredning om tillgänglig flygkapacitet och dess effektiva utnyttjande.

6 Ledning och samordning – totalförsvarets civila del

6.1 Totalförsvaret – dess innebörd och konsekvenser

Ett krig drabbar hela samhället. Det civila och militära försvaret måste därför samverka för att stå emot krigets verkningar. Härifrån kommer principen om totalförsvaret.

Grunden för den civila beredskapen utgörs av det fredstida samhället. Det är därför angeläget att redan i den fredstida utvecklingen ta hänsyn till de krav som kriser och krig kan komma att ställa.

De civila beredskapsförberedelserna omfattar alla de åtgärder som är nödvändiga för att förbereda landet mot yttre hot och för att klara samhällets omställning till kris- eller krigsförhållanden. Dessa förberedelser berör såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting, kyrkokommunala myndigheter och näringslivet. De betyder också mycket för sådana företag som behövs för att trygga befolkningens överlevnad, upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och stödja försvarsmakten.

Det är av vikt att vår beredskap snabbt och flexibelt kan anpassas till uppkomna situationer genom samordnade åtgärder inom hela totalförsvaret. Ledningskapaciteten i fred inom totalförsvaret skall snabbt kunna förstärkas så att olika situationer kan hanteras effektivt och så att ledningen kan fungera under en omställning från fred till krig även om detta måste ske när stridshandlingar redan påbörjats. Dessutom skall icke-militära påfrestningar och hot om sådana kunna mötas exempelvis i samband med en ekonomisk och handelspolitisk kris.

Totalförsvarets krigsorganisering innebär ett komplext samspel mellan militära och civila insatser. De civila åtgärderna är nödvändiga som stöd för försvarsmaktens mobilisering, samtidigt som denna ger återverkningar på samhällsekonomin och den sociala sammanhållningen. Beroendeförhållandena mellan försvarsmakten och det civila försvaret tenderar att bli allt mer omfattande och komplexa.

Det militära försvarets ekonomi har utsatts för allt större påfrestningar, försvarsmaterielen har fördyrats, satsningar har gjorts på förbättrade anställningsförhållanden. Detta har medfört att för-

svarsmakten på det civila försvaret, dvs. samhället i stort, fört över ansvaret för allt fler stöd- och underhållsfunktioner. Därmed blir de resurser, som tilldelas den civila delen av totalförsvaret, avgörande för den civila delens möjligheter att lämna det stöd som försvarsmakten förutsätter.

Försvarsmaktens krav på stöd från näringslivet i ett kris- och krigsskede har också ökat. Uthålligheten i de militära insatserna förutsätts i ökad omfattning byggas upp genom produktion och leveranser i det akuta läget. Detta har skett samtidigt som produktionsteknik, kommersiell lagerhållning etc. gått i en riktning som minskat näringslivets möjligheter att tillgodose dessa behov.

Samordningen av totalförsvaret har i flera väsentliga hänseenden förbättrats. Sedan flera år sker inriktningen av totalförsvaret genom fleråriga riksdagsbeslut som omfattar hela totalförsvaret. Jag utvecklar detta närmare i avsnitt 6.3.

ÖCB har i samarbete med ÖB och under medverkan från övriga berörda myndigheter genomfört en ledningsöversyn av totalförsvaret. Ett förslag till principorganisation m.m. för ledningen inom totalförsvaret på skilda nivåer har överlämnats till regeringen i juni 1989.

Ledningsöversynen har också omfattat fördjupade studier av förhållandena inom de olika funktionerna enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del och av samspelet mellan den områdesansvariga ledningen och funktionsledningen. ÖCB har den 1 november 1989 överlämnat ett förslag till regeringen om ledningen av totalförsvarets civila del under kris och krig jämte sammanfattande funktionsbeskrivningar för fortsatt behandling i försvarskommittén (jfr Dir. 1988:67).

De funktionsvisa studierna har i vissa delar berört frågor inom mitt uppdrag. Jag har som framgått tidigare följt arbetet med funktionsstudierna på nära håll. Genom ledningsöversynen har funktionernas uppgifter under kriser och krig prövats och stämts av mot varandra.

Avsikten med funktionsbeskrivningarna har i första hand varit att klarlägga ledningen och samordningen inom och mellan funktionerna med sikte på krigsläget. Vissa funktioner, som t.ex. Utrikeshandel, Betalningsväsende i den del som avser valutareglering och utlandsbetalningar samt Transporter, kan komma att utsättas för påfrestningar redan tidigt i ett allvarligt krisläge. Jag kommer att behandla dessa frågor i kapitel 7.

Under funktionsstudierna har det framgått att arbetet på central myndighetsnivå är avhängigt hur regeringens arbetsformer ordnas.

6.2 Försörjningsfrågornas samordning i regeringskansliet

Min bedömning i sammanfattning

Min bedömning är att försörjningsfrågorna i ett läge med allvarlig krigsfara i förening med svåra försörjningsproblem kan fordra en särskild, delvis förberedd organisation. Att redan i fredstid överväga hur försörjningsfrågornas hantering på det politiska planet skulle kunna formeras skulle stärka vår beredskap. Lämpligt vore att bilda en samordningsgrupp under ledning av en särskild samordningsminister. I gruppen skulle dessutom ingå de för försörjningsfrågor och handelspolitiken ansvariga ministrarna. I fråga om den organisatoriska placeringen av en sådan samordningsminister ser jag i nuläget statsministerns kansli som den mest naturliga.

Eftersom regeringsarbetet i krislägen i så stor utsträckning kommer att präglas av de totalförsvarsuppgifter som senast lades fast av riksdagen i samband med 1982 års försvarsbeslut , kommer också statsministern som ledare av regeringens arbete att i hög grad få ägna sig åt de centrala totalförsvarsfrågorna, dvs. att leda de samlade totalförsvarsansträngningarna (jfr prop. 1981/82:102 s. 18 och prop. 1986/87:95 s. 30–31). En krigsorganiserad statsrådsberedning biträder statsministern även vid krigsfara och i krig.

En viktig uppgift för regeringskansliet blir att bedöma krisens art och utveckling. Krisbedömningen är grunden för regeringens beslut på kort och på lång sikt och för gemensamma beredningar inom regeringskansliet. Den är också vägledande för de underlydande myndigheternas agerande.

Grundläggande för ansvarsfördelningen inom regeringskansliet för skilda delar inom totalförsvaret är att departementen behåller ansvaret för de uppgifter som de har under normala fredsförhållanden. Det innebär att varje departement skall följa och dokumentera läget inom sitt ansvarsområde i den omfattning som det behövs för departementets verksamhet. Samordnande departement i totalförsvarsfrågor är försvarsdepartementet. Denna samordning omfattar bl.a. inriktningen av totalförsvarets planering, uppföljningen av fattade försvarsbeslut och den administrativa beredskapen.

Försörjningsfrågorna, dvs. det som tidigare benämnts det ekonomiska försvaret, har ett nära samband med handelspolitiken samt finans-, pris- och näringspolitiken.

Försvarsministern svarar såväl i fred som i krig för samordningen

av totalförsvaret inkl. försörjningsfrågorna. Samtidigt är ansvaret för försörjningsfrågor fördelat mellan flera departement som behåller sitt fackansvar under kriser och i krig. Det innebär att ett omfattande samordningsbehov föreligger.

Det torde emellertid knappast gå att undvika en viss osäkerhet om regeringens arbetsformer under kriser och i krig. De måste självklart anpassas till den då aktuella situationen. Även om försvarsministern svarar för samordningen i regeringskansliet av hela totalförsvaret har frågan väckts om detta är ändamålsenligt även i ett läge med allvarlig krigsfara i förening med svåra försörjningsproblem. I en sådan situation kan försvarsministern och försvarsdepartementet förmodas vara hårt upptagna med frågor rörande säkerhetspolitik, militärt försvar och civilförsvar. Försörjningsfrågorna kan därför fordra en särskild, delvis förberedd organisation.

Tanken på att i ett allvarligt krisläge inrätta ett folkhushållningsdepartement liknande det som fanns under andra världskriget har förts fram. Före departementsreformen år 1983 åvilade ansvaret för det ekonomiska försvaret handelsdepartementet, som också hade ansvaret för såväl de handelspolitiska som prispolitiska frågorna. Denna organisation hade sina fördelar genom att samordningen och de nödvändiga prioriteringarna för olika åtgärder i stort kunde ske i samma departement.

En framkomlig väg i en allvarlig kris vore att på det politiska planet bilda en samordningsgrupp med ett särskilt ansvar för frågor som hänger samman med vår försörjning. Detta skulle vara naturligt även med hänsyn till den utveckling som totalförsvaret har fått. En sådan grupp skulle ledas av en särskild samordningsminister. I denna skulle ingå de för försörjningsfrågor och handelspolitiska frågor ansvariga ministrarna.

Hanteringen av försörjningsfrågorna och handelspolitiken har ett nära samband med den övergripande krisbedömningen. Det åvilar statsministern att leda de samlade totalförsvarsansträngningarna. I denna uppgift biträds statsministern av statsrådsberedningen. Statsrådsberedningen har redan nu en central roll som ett organ för gemensamma frågor och samordning av departementens verksamhet på olika områden.

Denna roll kommer att accentueras i händelse av en allvarlig kris. I fråga om den organisatoriska placeringen av en samordningsminister förefaller därför statsministerns kansli som den mest naturliga.

Genom en sådan lösning påverkas de centrala myndigheternas arbete inte i nämnvärd omfattning. Principen att varje funktionsansvarig myndighet lyder direkt under ansvarigt departement kan i allt väsentligt upprätthållas samtidigt som den kunskap och erfarenhet som finns inom varje departement och upparbetade kanaler utnyttjas på det mest ändamålsenliga sättet.

6.3 Ledning och samordning inom den civila delen av totalförsvaret

6.3.1 Ledningsstrukturen inom det civila försvaret

För att förbättra samordningen av beredskapsförberedelserna inom totalförsvarets civila del beslutade riksdagen i juni 1985 om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret (prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr. 388). Totalförsvarets civila del indelas från den 1 juli 1986 i 23 olika verksamhetsområden (funktioner). Exempel på funktioner inom ramen för mitt uppdrag är Utrikeshandel, Transporter, Energi- respektive Livsmedelsförsörjning m.m. samt Betalningsväsende.

Vid samma tidpunkt ombildades överstyrelsen för ekonomiskt försvar till överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), som fick vidgade uppgifter.

Under riksdag och regering är ledningsorganen ÖCB, civilbefälhavarna, länsstyrelserna och kommunstyrelserna. De är också högsta civila totalförsvarsmyndighet, var och en på sin nivå.

På central nivå är ÖCB ansvarig myndighet med uppgift att i enlighet med de riktlinjer som lagts fram av riksdag och regering leda och samordna beredskapsförberedelserna vid de funktionsansvariga myndigheterna. I sitt arbete samverkar ÖCB med överbefälhavaren.

När det gäller den verksamhetsorienterade ledningen (funktionsledning) skall de funktionsansvariga myndigheterna under fredstid utarbeta underlag för statsmakternas beslut om målen för funktionen i krig. Detta skall ske i samråd med övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen. Den funktionsansvariga myndigheten skall vidare samordna berörda myndigheters beredskapsförberedelser, samordna och genomföra krigsplanläggning samt svara för att personal utbildas och övningar genomförs inom funktionen.

Ett exempel på en sådan ledning är kommerskollegiets roll inom funktionen Utrikeshandel som omfattar de åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla den import och export som behövs under kriser och i krig för att klara försvarsansträngningarna och befolkningens försörjning. Övriga myndigheter inom funktionen är jordbruksnämnden i fråga om regleringen av utrikeshandeln inom jordbruksområdet och livsmedelsförsörjningen samt tullen som bl.a. i anslutning till varuhandeln med utlandet skall se till att bestämmelserna om införsel och utförsel av varor efterlevs. Riksbanken svarar inom funktionen Betalningsväsende för utlandsbetalningar och valutareglering men medverkar också i funktionen Utrikeshandel.

På central nivå har de funktionsansvariga myndigheterna ett sammanhållande ansvar direkt under regeringen. De är ansvariga för

genomförandet av de mål som ställts upp av riksdag och regering. De är också ansvariga för att verksamheten hos myndigheter och organisationer med uppgifter inom funktionen inriktas och genomförs samordnat mot dessa mål.

CFL-utredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret, att ledningsorganens uppgifter regleras i lagen om civilt försvar. Detta innebär att de nuvarande spridda regleringarna i olika regeringsförfattningar om ledningsorganens uppgifter ensas och samlas i en lag. Förslaget innebär inte någon ändring i sak.

6.3.2 ÖCB:s samordnande roll inom den civila delen av totalförsvaret

ÖCB fick genom ett riksdagsbeslut våren 1985 (prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr. 388) två huvuduppgifter, nämligen dels att samordna totalförsvarets civila delar på central nivå och vara ansvarig för funktionen Civil ledning och samordning, dels vara ansvarig myndighet för funktionerna Övrig varuförsörjning – numera Försörjning med industrivaror – och Kyrklig beredskap. Vid den tidpunkten var statsmakterna inte beredda att ta slutlig ställning i fråga om ÖCB:s och övriga myndigheters uppgifter under kriser och krig.

I 1989 års budgetproposition behandlades ÖCB:s ansvar för funktionen Civil ledning och samordning. Detta har numera utsträckts även till kriser och krig (jfr prop. 1988/89:100 bil. 6, FöU 12, rskr. 149).

ÖCB:s uppgifter som ansvarig myndighet för funktionen Civil ledning och samordning har preciserats i instruktionen (1988:1122) för ÖCB samt i förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del. Utöver det samarbete och samråd med de centrala myndigheter, som har ansvar för olika delar av den civila delen av totalförsvaret som sker inom ramen för beredskapsplaneringen, skall ÖCB enligt instruktionen i krig eller annars efter särskilt beslut av regeringen i samråd med funktionsansvariga myndigheter utarbeta och till regeringen lämna samordnade lägesbedömningar vad gäller den civila delen av totalförsvaret.

6.3.3 Försörjningskommissionen har ersatt tidigare nämnder inom funktionen Försörjning med industrivaror

Funktionen Försörjning med industrivaror omfattar industriell tillverkning utanför livsmedels- och energiområdena, dvs. industrivaror och komponenter i huvudsak inom områdena metall och verkstad, kemiska produkter (t.ex. plast och gummi), samt beklädnad.

Vissa konsumentvaror ingår också i de utpekade oundgängliga behoven, t.ex. kläder och skor, hygienvaror och el-artiklar.

För att lösa uppgifterna i allvarliga krislägen inom det ekonomiska försvaret skulle det inom funktionen Försörjning med industrivaror finnas en beklädnadsnämnd, en keminämnd och en metall- och verkstadsnämnd. Nämnderna skulle ha till uppgift att genomföra ransoneringar och andra förbrukningsregleringar. Dåvarande ÖCB var ansvarig myndighet (jfr prop. 1976/77:74 bil. 2, FöU 13, rskr. 311 och prop. 1984/85:160, FöU 11, rskr. 388).

Erfarenheter från övningar med nämnderna visade att det var svårt att samordna regleringsverksamheten på ett lämpligt sätt så att inte samma företag berördes av besked om regleringar från olika krisorgan. Även informationen om regleringsåtgärder krävde en samordning som var svår att åstadkomma med nämnder. Vidare ansågs det angeläget att inom en och samma organisation hantera stimulansåtgärder för svensk industri, t.ex. omställningar, upptagande av ersättningsproduktion etc. Nämnderna har därför slagits samman till en ny myndighet – försörjningskommissionen (prop. 1988/89:100, bil. 6, FöU 12, rskr. 149).

Enligt instruktionen (1989:631) för försörjningskommission träder den i verksamhet när landet kommer i krig eller när regeringen annars bestämmer det. Kommissionens främsta uppgift är att ansvara för funktionen Försörjning med industrivaror.

Kommissionen skall bl.a. särskilt hålla sig underrättad om försörjningsläget och upprätta planer för import, export, lagring och distribution och konsumtion och lämna sådant underlag som kommerskollegium behöver i egenskap av ansvarig myndighet för funktionen Utrikeshandel. Kommissionen skall också fullgöra uppgifter som överlåts på kommissionen med stöd av ransoneringslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

7 Organisation, ledning m.m. för att öka beredskapen

Mina bedömningar och förslag i sammanfattning

I allvarligare internationella lägen kommer det att finnas ett behov av en ökad koordinering av landets samtliga förbindelser med andra länder och internationella organisationer. Utrikesdepartementet kommer härigenom att få en mer framträdande roll som samordnare av utrikespolitiken, med andra ord frågor som berör våra internationella relationer, som t.ex. transportfrågor, varuutbytet med utlandet och betalningsförmågan i sådana situationer, framför allt om handeln kommer att bilateraliseras.

Mina överväganden och förslag i detta kapitel innebär

- att utrikesdepartementets roll som samordnare av utrikespolitiken med handelspolitiken och andra områden i regeringskansliet som har internationell anknytning kommer att förstärkas i allvarliga krislägen
- att UD:s handelsavdelnings arbetsuppgifter kan ändras från en i fredstid nära nog fri handel, där överenskommelser om olika handelsfrågor träffas i internationella organisationer, till att avse en omfattande reglering av utrikeshandeln
- att samrådsbehovet med näringslivet kommer att öka och ta andra former
- att redareföreningens roll i den centrala sjötransportledningen formaliseras
- att marina enheter måste finnas för att utföra eskorttjänst åt handelsflottan i krigslägen
- att utvecklingen mot bilateral handel kräver en annan förhandlingsstruktur, där jag anser att UD:s nuvarande förhandlingsorganisation bör vara en tillgång att utgå ifrån
- att i fråga om motköp, näringslivets organisationer såväl fristående som företagens egna utnyttjas för handel med sådana krav
- att i fredstid träffa krishandelsavtal som en väg att stärka vår beredskap.

7.1 Utrikesdepartementets roll förstärks i krislägen

7.1.1 UD samordnar utrikespolitiken

Utrikesförvaltningens uppgifter anges i departementsförordningen (1982:1177). De avser bl.a. rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, utrikesnämnden, svenska beskickningar och konsulat samt ständiga delegationer vid mellanfolkliga organisationer, utrikeshandel, internationella tull- och handelsförhandlingar, exportfrämjande åtgärder och exportkreditgarantier, lagen om vissa internationella sanktioner, lagen om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, vissa internationella byråer för handels- och råvarufrågor, internationell råvarulagring, lagen om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m., förbud mot in- och utförsel av krigsmateriel m.m.

Utrikesförvaltningens övergripande uppgift att verka för en samordnad utrikespolitik har starkt betonats i samband med att regeringsformen utarbetades. I 10 kap. 8 § regeringsformen föreskrivs att chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Regeln skall tillämpas även på annat departement. Skälen till detta var enligt grundlagsberedningen att det i fråga om utrikespolitiken fanns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens.

Genom departementsreformen år 1983 blev handelsdepartementets utrikeshandelsenheter en avdelning inom UD och huvuddelen av det tidigare departementets uppgifter fördes över till UD med syfte att skapa en ökad integration mellan utrikespolitikens olika delar. Utredningen UD 87 konstaterade i sitt betänkande (SOU 1988:58) Utrikesförvaltningens inriktning och organisation, att det under utredningsarbetet knappast varit någon som hade förespråkat en återgång till det tidigare läget med ett fristående utrikeshandelsdepartement. Tvärtom hade fördelarna med att inom en och samma organisation kunna hantera alla delar av utrikespolitiken framhållits.

Successivt har allt fler samhällsfrågor fått en internationell dimension. Praktiskt taget alla departement kommer i kontakt med den i sin tjänsteutövning. Mot denna bakgrund är det naturligt att fackdepartementens internationella verksamhet ökat kraftigt. UD 87 konstaterar att det vore orimligt att i varje enskilt ärende låta 10 kap. 8 § regeringsformen gälla. Man bör i stället förlita sig på informella kontakter mellan departementen och det regelsystem för beredning av ärenden som finns i regeringskansliet.

Även om samtliga departement svarar för internationella kontak-

ter såväl bilateralt som multilateralt efter samråd med UD kommer ett behov av ökad koordinering att uppstå i allvarligare internationella lägen. Regeringen har då ett större behov av en samordning av landets samtliga förbindelser med andra länder och med internationella organisationer. I dessa lägen måste ärenden i högre grad handläggas i eller förmedlas via UD för en utrikespolitiskt betingad samordning. Andra än rent politiska skäl kan också tala för att UD i sådana lägen får en mer framträdande roll, t.ex. kan förhandlingstaktiska hänsynstaganden i fråga om internationella transporter och betalningar hänga samman med våra förhandlingsargument på andra områden bl.a. när det gäller handelspolitiken. Detta gör sig särskilt gällande om handeln kommer att bilateraliseras.

7.1.2 Förvarning – ett sätt att förbättra beredskapen

Förvarning är ett begrepp i svensk säkerhetspolitik. Den har både en försvarspolitisk och utrikes- och handelspolitisk dimension. Mot bakgrund av våra utländska beroendeförhållanden, den europeiska integrationsprocessens inverkan på näringsliv, ekonomisk politik och säkerhetspolitik är det nödvändigt att följa utvecklingen i vår omvärld i fråga om ekonomi, finanser, handel osv. Genom att i tid upptäcka förändringar i vår omvärld kan vår beredskap för att möta störningar av olika slag förbättras.

UD 87 pekade i sitt betänkande bl.a. på brister i den nuvarande organisationen, särskilt vad gäller långsiktigt säkerhetspolitiskt analysarbete inom UD.

Utrikesdepartementet har sett ett ökat behov av ett mera aktivt arbete med analyser om säkerhetspolitik och förhållanden i omvärlden. Inom handelsavdelningen har inrättats en särskild tjänst inom samma enhet som ansvarar för krishandel. Jag återkommer senare med förslag till organisation av beredskapen inom handelsavdelningen.

7.2 Handelsavdelningens roll i utrikeshandelsfrågor

Min bedömning i sammanfattning

Vår utrikeshandel är nära nog fri från regleringar. I ett läge med störningar i utrikeshandeln, då företagens egna åtgärder inte längre är tillräckliga för att förse vårt land med nödvändiga varor eller där företagens och samhällets intressen går isär, ökar kraven på politiska ingrepp. Utrikeshandeln kan behöva regleras. Arbetsuppgifterna inom handelsavdelningen kommer att förändras och förmågan till krishantering att sättas på prov.

Nödvändigheten att snabbt kunna vidta olika åtgärder medför behov av andra samrådsformer mellan departement, myndigheter och näringsliv än i fredstid. Jag vill peka på rådet för Europafrågor med dess sammansättning av politiker och företrädare för näringslivet som ett lämpligt forum att redan nu diskutera frågor som hänger samman med vår beredskap. Rådet bör även kunna tjäna som en förebild för ett framtida samråd mellan regeringskansliet och näringslivet.

I fråga om ansvarsfördelningen mellan UD:s handelsavdelning och kommerskollegium kommer sannolikt en viss delegering av beslut att bli nödvändig.

Nuvarande arbetsuppgifter

Som framgått under avsnitt 7.1 omfattar handelsavdelningens uppgifter enligt departementsförordningen (1982:1177) bl.a. utrikeshandel, internationella tull- och handelsförhandlingar, exportfrämjande åtgärder, exportgarantier m.m.

I ett läge med stora förändringar i omvärlden ställs stora krav på en flexibel utrikesförvaltning och anpassning av organisationen till uppkomna situationer. Ett exempel på detta är det omfattande utrednings- och informationsarbetet inom regeringskansliet för ett svenskt närmande till den västeuropeiska integrationen. För detta arbete har handelsavdelningen ett samordnande ansvar. En chefsförhandlare har utsetts och ett särskilt integrationssekretariat har inrättats för den europeiska integrationsprocessen.

Utvecklingen inom Östeuropa och inom vissa regioner i Asien har föranlett ytterligare ambitionshöjningar från handelsavdelningens sida.

Genom ett omvärldsanalytiskt arbete kan vår förmåga till snabb

anpassning till försämringar i den internationella handelssituationen öka och beslut om nödvändiga omställningsåtgärder fattas i tid.

Handelsavdelningen när krisen är ett faktum

I planeringsförutsättningarna för totalförsvaret anges att utrikeshandeln i inledningsskedet av en förkrigskris väntas ha en nära nog normal omfattning för att sedan gradvis minska mot periodens slut.

Förkrigsskedet kan följas av ett neutralitetsskede med en avbruten utrikeshandel men då möjligheterna till handel skall tas till vara (jfr avsnitt 1.1).

I de inledande skedena av ett krisförlopp kommer det sannolikt att vara svårt att avgöra om det rör sig om en fredskris eller om ett förkrigsskede. Det är inte heller särskilt troligt att utrikeshandeln avbryts helt, annat än under korta perioder vid ett akut krigsskede mellan maktblocken, där Sverige står neutralt.

Vår utrikeshandel är nära nog fri från regleringar. Frihandel och öppenhet i det ekonomiska samarbetet med omvärlden är centrala inslag i svensk politik.

I ett läge, där störningar i utrikeshandeln inte längre kan mötas av företagens egna åtgärder, ökar kraven på politiska ingrepp för att tillgodose behovet av varor för vår försörjning och för näringslivet. Handelspolitiken kommer att ändra inriktning (jfr avsnitt 3.2.2).

En allvarligare krissituation kan göra det nödvändigt att införa regleringar och driva en omfattande förhandlingsverksamhet. På sikt kan förhandlingsverksamheten komma att få ökade inslag av bilaterala arrangemang. Detta kommer att ställa andra krav på såväl UD som på myndigheterna inom funktionen Utrikeshandel.

Frågan om den sannolika tidpunkten för en reglering av utrikeshandeln beror i hög grad på andra länders agerande i en internationell krissituation. Sverige som ett utrikeshandelsberoende land kommer sannolikt inte att införa regleringar av handeln med mindre att våra viktigaste handelspartners vidtagit sådana mått och steg. Erfarenheterna från tidigare internationella kriser, bl.a. från Koreakriget och de båda oljekriserna under 1970-talet, tyder på en strävan att lösa uppkomna bristsituationer förhandlingsvägen i de olika internationella organisationerna. Detta förstärks ytterligare av att handeln med industrivaror numera är i det närmaste fri mellan EFTA-länderna och EG.

Nödvändigheten att snabbt kunna vidta åtgärder medför behov av andra samrådsformer mellan departement och myndigheter och med näringslivet än i fredstid. Jag har i avsnitt 6.2 gett exempel på detta. Näringslivets aktiva medverkan i förhandlingar kommer att bli aktuell. Förmågan till krishantering kommer att sättas på prov.

Det ankommer på handelsavdelningen att dra upp riktlinjerna för

handelspolitiken och besluta om regleringar för att styra utrikeshandeln. Kommerskollegium och jordbruksnämnden skall i samråd med andra myndigheter och näringslivet lämna förslag till urval av varor och kvantiteter för att åstadkomma en viss total neddragning av importen. Detta arbete underlättas av att s.k. umbärliga varor förtecknas så att importen av dessa varor kan begränsas till förmån för angelägnare varor. Samma gäller givetvis för exporten, men då för varor som vi måste avsätta för att betala vår import.

För att denna typ av förtecknade umbärlighetslistor snabbt skall kunna användas är det angeläget att de ses över med jämna mellanrum för att bibehålla sin aktualitet. Denna översyn bör ske i samarbete med branschorganisationer för att även aktivera krismedvetandet i näringslivet. Inom funktionen Försörjning med industrivaror pågår en kontinuerlig översyn av angelägna importvaror för industrins räkning.

Mina överväganden i fråga om den personella och administrativa beredskapen i övrigt redovisar jag i kapitel 8.

Ansvarsfördelningen handelsavdelningen – kommerskollegium

En krissituation innebär inte i sig någon förändring beträffande kollegiets kompetensområde. Dess traditionella roll som regleringsmyndighet vad avser import och export och som utredningsorgan i frågor som gäller utrikeshandel och handelspolitik består. Då kollegiet och regeringen (genom utrikesdepartementets handelsavdelning) rör sig inom samma kompetensområde blir i en krissituation samarbetsfrågorna viktiga. Regeringen kan under sådana förhållanden i viss utsträckning delegera beslutanderätten rörande licensiering och begränsningar av utrikeshandeln. Då frågor som gäller utrikeshandel ofta har utrikespolitiska konsekvenser, dvs. rör Sveriges relationer till främmande makt, anser jag inte att sådana fullmakter bör utfärdas i fredstid. Denna fråga bör bedömas utifrån förhållandena i den aktuella situationen. Jag har i avsnittet om överklaganden av beslut pekat på omständigheter som kan föranleda en ändrad beslutsordning.

I de frågor, där kollegiet fullgör en utredande funktion och således skall utarbeta förslag till regeringen, sker samråd med näringslivet och berörda försörjningsmyndigheter i det krishandelsråd, som är knutet till kommerskollegium (jfr avsnitt 6.3). Detta innebär inte att handelsavdelningen inte kommer att överlägga såväl med parter i krishandelsrådet som med parter som ej finns representerade där, liksom med andra departement. De myndigheter som är knutna till krishandelsrådet kommer också att ha direktkontakter med sina respektive departement även i sådana frågor som är föremål för

behandling i krishandelsrådet. Över huvud taget får man i en krissituation räkna med mer direkta kontakter mellan näringslivet och regeringen. Detta arbetssätt skulle kunna kallas "crisis management". Det kan inte heller uteslutas att direkta överenskommelser mellan staten och näringslivet blir nödvändiga i en utsträckning och i former som skiljer sig från vad som gäller under "normala" förhållanden.

7.3 Funktionen Utrikeshandel

Mitt förslag i sammanfattning

Det till kommerskollegium knutna krishandelsrådet skulle kunna vara ett lämpligt forum för samråd med näringslivet. Även samarbetet mellan funktionen Utrikeshandel och de försörjningsansvariga myndigheterna skulle kunna ske i krishandelsrådet. Jag föreslår därför en utökad representation av företrädare såväl för näringslivet som myndigheterna, bl.a. genom att statens energiverk skall ingå bland de myndigheter som skall biträda rådet. Riksbanken bör också beredas tillfälle att delta i rådet. Kollegiet bör få i uppdrag att i samråd med näringslivet utreda dess utökade representation i rådet.

Som framgått tidigare har i anslutning till ledningsöversynen även funktionsvisa studier genomförts inom den civila delen av totalförsvaret. Syftet med dessa studier har varit att ta fram förslag om innehåll och avgränsning för respektive funktion samt om behov av ledningsorgan inom funktionen och dessas uppgifter, ansvar och befogenheter. Resultaten av studierna har sammanförts i en funktionsbeskrivning med de relevanta uppgifterna för varje funktion.

Jag kommer i det följande att ge en kortfattad kommentar över funktionsbeskrivningen för funktionen Utrikeshandel som i sin helhet fogas till betänkandet som *bilaga 4.*

Funktionens innehåll och avgränsning

Funktionen Utrikeshandel omfattar de åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla den import och export som behövs under kriser och i krig för att klara försvarsansträngningarna och befolkningens försörjning. Även inhemska regleringar och ransoneringar kan föranleda en reglering av utrikeshandeln för att hindra ett utflöde av försörjningsviktiga varor.

Funktionsbeskrivningen utgår från att utrikeshandeln under förkrigsskedet beräknas uppgå till hälften eller mer av den fredstida handeln. Stora anspråk kan komma att ställas på funktionen relativt tidigt i ett krisskede vad gäller reglering och kontroll av in- och utförsel bl.a. på grund av internationella krissituationer inom olika varuområden, andra länderns agerande och störningar på betalnings- och valutaområdena.

Frågan om den sannolika tidpunkten för en reglering av utrikeshandeln beror, som jag redovisat i avsnitt 7.2.1, bl.a. på andra länders agerande i en internationell krissituation.

Utrikeshandelsfunktionen ges under kris och krig delvis uppgifter av annan karaktär än i fred. Att samordna försörjningsmyndigheternas och näringslivets prioriteringar och föreslå regeringen inriktning av utrikeshandeln är en sådan uppgift. Importfrämjande åtgärder för att i krislägen optimera importen och att föreslå lämpliga exportvaror är också uppgifter som enbart förekommer i krislägen.

Jag har under utredningsarbetet funnit att, trots att det redan nu finns statsmedel avsatta för en forcerad anskaffning av varor, det kan uppstå situationer, då tillfälliga finansieringsproblem kan behöva avhjälpas eller en ur statsmakternas synvinkel angelägen export eller import kommer till stånd. För detta ändamål har jag föreslagit att exportkreditnämnden fortsätter sin garantigivning i fråga om exporten och dessutom ges bemyndigande att även bevilja importgarantier. Jag har också föreslagit att exportkreditnämnden ingår i funktionen Utrikeshandel som härigenom får tillgång till ett instrument för såväl import- som exportfrämjande åtgärder (se avsnitt 4.2).

Utrikeshandeln är, även om funktionen innefattar många aktörer, väl definierad och ansvarsförhållanden till andra funktioner inom totalförsvaret får anses vara fastställda. Genom funktionsstudierna har frågorna om valutareglering och utlandsbetalningar förts till funktionen Betalningsväsende. Detta framgår inte av funktionsbeskrivningen för funktionen Utrikeshandel.

Aktörer och ansvarsfördelning

Kommerskollegium är funktionsansvarig myndighet. I denna egenskap samordnar kollegiet verksamheten inom funktionen. Utöver kollegiet har tullverket och statens jordbruksnämnd uppgifter inom funktionen. Riksbankens medverkan i funktionen skall vara att ange de monetära förutsättningarna för utrikeshandeln.

Samverkan med andra myndigheter och näringsliv

Regeringen utfärdar allmänna riktlinjer för verksamheterna. Dessa avser bl.a. prioriteringar av importbehov mellan olika samhällssektorer. Funktionen Utrikeshandel skall med utgångspunkt från dessa övergripande riktlinjer svara för underlaget för den närmare utformningen och inriktningen av utrikeshandeln. För detta krävs samverkan med såväl myndigheter som näringsliv. Här har funktionen Försörjning med industrivaror/försörjningskommissionen en framträdande roll för industrivarusidan. Samverkansbehov föreligger också med funktionerna Energiförsörjning, Livsmedelsförsörjning m.m., och Hälso- och sjukvård m.m. Vidare krävs samverkan med funktionen Transporter för att i första hand säkra behovet av sjötransporter för utrikeshandeln. För att inte undergräva effekterna av en inhemsk prisreglering kan en reglering av exporten av försörjningsviktiga varor bli nödvändig. Därför krävs ett visst samrådsförfarande även med funktionen Prisreglering.

Direkta kontakter mellan försvarsmakten och funktionen kommer sannolikt inte annat än i undantagsfall att erfordras. Försvarsmaktens krav kommer att anges direkt till respektive försörjningsansvarig myndighet. Import av militär utrustning kommer att handhas främst av försvarets materielverk.

För en mer detaljerad information om kollegiets samverkansbehov med andra funktioner hänvisas till s. 10 ff i bilaga 4.

Det till kommerskollegium knutna krishandelsrådet har till uppgift att bistå kollegiet vid handläggningen av frågor som rör utrikeshandeln i krislägen. Rådet består av generaldirektören, som är ordförande, och åtta andra ledamöter, som är företrädare för näringslivet, branschorganisationer och fackförbund. Rådet biträds av företrädare från myndigheterna inom funktionen och ÖCB. Andra myndigheter kan kallas vid behov.

Krishandelsrådet tillkom år 1985 och är inrättat redan i fredstid för att omedelbart kunna träda i praktisk funktion och för att inte själva bildandet av ett sådant råd under en kris skulle skapa onödig oro. Krishandelsrådet skulle vara ett näringslivets organ. Till ledamöter i rådet skulle väljas personer som har en god överblick men som också är väl förankrade i näringslivet. Näringslivet skulle därigenom kunna lägga sina synpunkter på licensbestämmelser och regleringar.

Under olika funktionsövningar har krishandelsrådet förts fram som det organ inom vilket det nödvändiga samrådet kan ske i fråga om kollegiets förslag till regeringen och där prioriteringar, bedömningar och önskemål inom näringslivet och försörjningsmyndigheterna av betydelse för kollegiets ställningstaganden kan behandlas. Rådet skulle också kunna redovisa effekterna för näringsliv och

berörda myndigheter av olika regleringsalternativ och andra handelspolitiska åtgärder som i de föreliggande situationerna är möjliga.

Rådets sammansättning har varit föremål för olika överväganden. När krishandelsrådet inrättades var avsikten att antalet ledamöter och sakkunniga från berörda myndigheter skulle begränsas så att sammanträdena vid behov skulle kunna äga rum med kort varsel.

Min bedömning är att krishandelsrådet borde kunna vara ett viktigt forum för samråd i försörjnings- och handelspolitiska frågor vid allvarliga störningar i utrikeshandeln. Jag anser därför att rådet bör ha en utökad representation av företrädare för näringslivet och vissa myndigheter.

På myndighetssidan har bl.a. indelningen i funktioner av de verksamhetsansvariga centrala myndigheterna medfört att antalet myndigheter som skall biträda rådet behöver utvidgas.

Statens energiverk har sedan den 1 juli 1989 ansvar för såväl beredskapsplanering för energiförsörjningen som den statliga oljelagringen. Energiverket bör därför ingå bland de myndigheter som har till uppgift att biträda rådet.

När försörjningskommissionen träder i verksamhet bör en företrädare för denna ingå bland myndigheterna i rådet. Det ankommer på kommissionen att lämna underlag till kommerskollegium i fråga om import och export.

Riksbanken, som är ett riksdagens organ, har uppgifter i funktionen Utrikeshandel även om valutaregleringen ingår i funktionen Betalningsväsende.

Den finansiella ramen för import och export kommer med stor sannolikhet att fastställas på regeringsnivå, där motstridiga intressen måste balanseras och avstämning ske med riksbanken såsom ansvarig för valutapolitiken och valutareserven.

Eftersom kommerskollegium under kriser och krig skall samordna försörjningsmyndigheternas och näringslivets prioriteringar och föreslå inriktningen av utrikeshandeln är det också angeläget att de valutapolitiska hänsynstagandena beaktas, särskilt när handeln bilateraliserats. Jag föreslår att även riksbanken bereds plats bland dem från den offentliga sektorn som skall biträda rådet.

Erfarenheten visar att det är genom övningar som beredskapsmedvetandet upprätthålls. Syftet med funktionsindelningen är att få till stånd en bättre samordning av beredskapsförberedelserna och en effektivare ledning. I funktionsansvaret ingår beredskapsförberedelser av olika slag samt kontinuerliga övningar. Kollegiet bör därför hålla övningar med krishandelsrådet så att det vid behov snabbt kan träda i funktion. Det bör också ankomma på kollegiet att föreslå regeringen lämplig representation från näringslivets sida. Detta bör ske i samråd med näringslivet.

7.4 Funktionen Transporter

Min bedömning och förslag i sammanfattning

I detta avsnitt behandlar jag, med inriktning på utrikes transporter, frågor om transportfunktionens uppgifter i kriser och krig samt ledningsansvaret för sjötransporter.

Först när sjötransportbehoven överstiger tillgänglig sjötransportkapacitet blir det nödvändigt att berörda myndigheter engagerar sig i samordning, prioritering och ledning.

Tillsammans med sjöfartsverket ingår redareföreningen i den planerade centrala sjötransportledningen. Redareföreningen har en förberedd krigsorganisation som kan biträda eller överta vid ledningen av samtliga svenska rederiers fartyg. Jag anser att denna medverkan, som är nödvändig, bör kunna formaliseras.

Även i ett läge med krig i vår omvärld måste import och export av väsentliga förnödenheter kunna genomföras. Det är angeläget att svenska fartyg får ett effektivt skydd, även för trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Marina enheter måste finnas för att utföra eskorttjänst. Det är viktigt att denna fråga beaktas i försvarsplaneringen.

Transportfunktionen inom den civila delen av totalförsvaret omfattar samordning, planering och genomförande av transporter samt byggande, drift och underhåll av trafikanläggningar. Det är funktionens uppgift att verka för att totalförsvarets transportbehov tillgodoses. Inom funktionen finns olika delfunktioner avseende landsvägs-, järnvägs-, sjö- och flygtransporter samt väghållning och banhållning. I funktionsbeskrivningen (transportrådets rapport 1989:8) finns en redogörelse för hur transportverksamheten skall bedrivas under kriser, krigsfara och i krig.

Ledningen av flygtransporter har behandlats i avsnitt 5.12. I det följande begränsas framställningen till funktionens uppgifter och ledning med inriktning på utrikes transporter, i första hand sjötransporter.

Transportfunktionens uppgifter

I kriser och krig har funktionen följande uppgifter:

- Transportföretag, speditörer etc. skall liksom i fred förmedla transportuppdrag och genomföra transporter för hela samhället.

- De statliga trafikverken skall fortsätta att förvalta infrastrukturen, dvs. farleder, flygplatser, vägar och järnvägar. Kommunerna och enskilda fortsätter att underhålla och driva kommunala och enskilda trafikanläggningar.

Vid krigsfara och i krig har funktionen dessutom följande uppgifter:

- Verka för att landets civila transportresurser utnyttjas på ett för samhället effektivt sätt.
- Se till att för samhället nödvändiga transporter genomförs.

Grundprincipen är således att så långt som möjligt utnyttja samma ledningsorgan som i fred. Ingripande från myndigheterna skall endast ske när det finns behov av detta. De särskilda styrmedel i form av fullmaktslagar som står till myndigheternas förfogande i fråga om sjö- och flygtransporter har jag redovisat i avsnitten 5.8 och 5.12.

Ledningsansvar

Enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del är transportrådet på central nivå ansvarig myndighet för funktionen Transporter. Rådet skall samordna verksamheten inom funktionen och i den utsträckning som behövs även med verksamhet vid andra myndigheter inom totalförsvarets civila del och det militära försvaret. Vidare skall transportrådet enligt sin instruktion (1988:1179) vid beredskapstillstånd eller i krig eller då inkallelser skett enligt 27 § 2 mom. eller 28 § 1 mom. värnpliktslagen (1941:967) verka för att landets civila transportresurser utnyttjas så att transporter som är nödvändiga för totalförsvaret genomförs. Utifrån regeringens övergripande inriktning skall rådet besluta föreskrifter i detta avseende.

CFL-utredningen har i sitt betänkande (SOU 1989:42) Det civila försvaret förslagit, att värnpliktslagen samt instruktionen för transportrådet anpassas till den av utredningen föreslagna terminologin. Detta innebär en möjlighet att i ett tidigt skede besluta om beredskapshöjande åtgärder.

Transportrådet biträds av en rådgivande delegation för beredskapsfrågor för att åstadkomma en gemensam syn på inriktningen av verksamheten och utnyttjandet av tillgängliga transportresurser. Samverkan med andra funktioner eller det militära försvaret sker på central nivå i form av bl.a. transportberedningar, i vilka såväl trafikverk som myndigheter är representerade.

Transportrådet svarar, som framgår av avsnitt 4.3, även för ransonering och andra regleringar av drivmedel. Rådet har därvid ansvar för samordningen och fastställer vid en ransonering kvoter för till-

delning till bl.a. sjöfartsområdet. Det är därefter sjöfartsverket som svarar för detaljplaneringen och är tilldelningsmyndighet för sjöfarten.

Ledning av sjötransporter

Sjöfartsnäringen skall i möjligaste mån bedriva sin verksamhet på samma sätt i krig som i fred. Därför är en stor del av de företag, som i fred ingår som led i sjötransportkedjan, registrerade som krigsviktiga företag. Dit hör bl.a. rederier, skeppsmäklare, skeppsklarerare, stuverier, hamnar och varv. Central intresseorganisation för rederierna är Sveriges redareförening.

Först när sjötransportbehoven överstiger tillgänglig sjötransportkapacitet blir det nödvändigt att berörda myndigheter engagerar sig i samordning, prioritering och ledning av sjötransporterna. Med stöd av 1940 års fraktfartslag möjliggörs en reglering av fraktfarten samt av fraktsatserna. När lagen satts i tillämpning får resa med ett registreringspliktigt svenskt fartyg företas endast efter tillstånd av sjöfartsverket (eller i vissa fall länsstyrelsen), varvid fartyget vid behov tilldelas drivmedel för den önskade transporten.

Sjöfartsverket följer i samråd med redareföreningen upp samtliga svenska fartyg (även utflaggat tonnage) såväl inrikes som utrikes. Verket har därigenom en totalöversikt och kan vid behov anvisa och fördela tonnage i enlighet med de föreskrifter som transportrådet beslutat.

Tillsammans med sjöfartsverket ingår redareföreningen i den planerade centrala sjötransportledningen, som vid krigsfara och krig ansvarar för tonnagefördelning, fraktfarts- och drivmedelslicenser. Vid ledning av svenska fartyg utomlands används i så stor utsträckning som möjligt det aktuella rederiets normala ledningsförfarande. Sjöfartsverket har också förberett radiokommunikationer till ett antal svenska utlandsmyndigheter för ett rationellt utnyttjande av handelsflottan vid kris och i krig (prop. 1986/87:100, bil. 8).

Sjöfartskommittén 1939

Sveriges redareförening har en förberedd krigsorganisation, Sjöfartskommittén 1939 (SjöK 39), som kan biträda eller överta vid ledningen av samtliga svenska rederiers fartyg. Organisationen kommer att ha 12 ombud i utlandet som vid behov även kan knytas till svensk utlandsmyndighet och därigenom få möjlighet att i svenska statens namn agera gentemot främmande staters myndigheter.

SjöK 39 inrättades vid andra världskrigets utbrott i september 1939 av redareföreningen som ett frivilligt åtagande och blev under kriget ett intensivt arbetande officiöst organ. Den företrädde rederi-

näringen och bistod myndigheterna i sjöfartsfrågor. SjöK 39 fick en unik ställning och ingick sjöfartsavtal med bl.a. brittiska sjöfartsministeriet om kontrabandskontrollen och utnyttjandet av ledigt svenskt tonnage utanför Skagerakspärren.

I funktionsbeskrivningen Transporter anges att SjöK 39 under krigsfara och krig "är beredd att biträda vid den kommersiella ledningen av samtliga medlemsrederiers fartyg". Denna uppgift torde inte vara reglerad i lagstiftningen eller avtal och kan därför uppfattas som något oklar.

Redareföreningens aktiva medverkan i den centrala sjötransportledningen är nödvändig och borde därför kunna formaliseras. Den alltjämt förekommande beteckningen "Sjöfartskommittén 1939" skulle också kunna ändras för att bättre återspegla redareföreningens nuvarande krigsorganisation.

Transportförhandlingar

Under andra världskriget spelade som ovan nämnts Sveriges redareförening en aktiv roll i sjöfartsförhandlingarna med andra länder. Sjöfartsfrågornas direkta handelspolitiska betydelse föranledde inrättandet inom utrikesdepartementet av en särskild sjöfartsbyrå, som fungerade till år 1948. Den verkade som samordnande enhet mellan hemmamyndigheterna och de krigförande och fick betydelse vid de ofta återkommande förhandlingarna om lejdtrafik m.m. De svenska beskickningarna, speciellt i London och Washington, spelade därvid en stor roll.

Enligt departementsförordningen (1982:1177) är kommunikationsdepartementet ansvarigt för transportfrågorna. Utrikesdepartementet har bl.a. ansvaret för rikets överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Ett nära samarbete och samverkan är etablerad mellan de båda departementen i samband med internationella förhandlingar inom transportområdet, för vilka kommunikationsdepartementet har ansvar. UD medverkar regelmässigt i sådana förhandlingar med speciell uppgift att beakta utrikes- och handelspolitiska aspekter.

Inom transportområdet domineras för närvarande läget av samtal och förhandlingar mellan EFTA-länder och EG. I fråga om landsvägstransporter eftersträvas västeuropeiska lösningar inom ramen för den europeiska transportministerkonferensen. Med EG har gemensamma svensk-finsk-norska överläggningar inletts om ett samarbetsavtal för att uppnå avreglering av nuvarande kvotsystem och transporttillstånd.

- Inom luftfarten fattade EG i december 1987 beslut om ett åtgärdspaket i liberaliserande riktning. Då den gemensamma

skandinaviska luftfartspolitiken är baserad på att samma regelsystem skall gälla i de skandinaviska länderna, har Sverige och Norge begärt förhandlingar i syfte att nå anpassning till EG:s regelsystem även för våra båda länder.

- I fråga om sjöfarten fattade EG år 1986 beslut om en gemensam sjöfartspolitik. EG:s regelsystem ligger i linje med traditionell svensk sjöfartspolitik. Det är oklart hur EG:s framtida regler kommer att utformas, bl.a. planläggs ett gemensamt fartygsregister (EUROS) för fartyg registrerade i medlemsländernas nationella register (jfr avsnitt 5.11).

Även om dessa förhandlingar leder till en omfattande liberalisering av internationella transporter, kan nya förhandlingar komma att påkallas i ett allvarligt krisläge. I ett krigsläge torde framför allt sjöfarts- och luftfartsfrågorna kräva förhandlingar, varvid försörjningsaspekter får ökad betydelse. Inom sjöfarten kan förhandlingar aktualiseras med andra stater om såväl utnyttjandet av svenskt tonnage i utrikes cross-trade som om svenska fartyg under utländsk flagg. Vid sådana förhandlingar förutsätts bl.a. rederinäringen spela en aktiv roll. Transportfrågorna kan komma att sammankopplas med förhandlingsargument i fråga om handelspolitik och betalningar. Ett ökat behov av koordinering kommer då att föreligga.

Skydd för sjötransporter

Även i ett läge med krig i vår omvärld måste transporter av för totalförsvaret och folkförsörjningen väsentliga förnödenheter kunna genomföras. Att kunna skydda svenska sjötransporter i utrikes trafik har stor betydelse inte endast för fartyg och besättningar under svensk flagg utan även för trovärdigheten i vår neutralitetspolitik. Under andra världskriget genomförde svenska linje- och tankfartyg ett stort antal lejdresor med vår livsviktiga import och export, utan vilken landets neutralitet hade varit omöjlig att upprätthålla.

Inom funktionen Utrikeshandel har planeringen inriktats mot att import och export skall kunna bedrivas även under ett skede med neutralitet. Det är givetvis angeläget att svenska fartyg vid transporter till och från vårt land får ett effektivt fungerande sjöfartsskydd. Marina enheter måste då finnas för att i erforderlig utsträckning kunna utföra eskorttjänst samt i övrigt ge skydd åt handelssjöfarten. Det är angeläget att denna fråga beaktas i försvarsplaneringen.

7.5 Beredskap för bilaterala förhandlingar

Mitt förslag i sammanfattning

Utvecklingen mot bilateral handel i ett allvarligt krisläge ökar kraven på förhandlingsarbetet inom utrikesdepartementet. UD:s nuvarande förhandlingsorganisation ser jag därför som en tillgång i dessa sammanhang. Däremot har jag inte funnit skäl för att redan i fredstid utnämnda personer skulle ingå i sådana förhandlingsdelegationer. Detta vore olämpligt med hänsyn till det cirkulationssystem som finns inom departementet.

I ekonomiska krislägen kommer sannolikt önskemålen om motköpsaffärer att öka. Svenska företag har byggt upp organisationer för att kunna möta sådana önskemål. I allvarliga krislägen med ökad bilateralisering av handeln är näringslivets direkta medverkan i bilaterala handelsförhandlingar nödvändig. Något skäl att redan nu föreslå hur denna medverkan skall organiseras har jag dock inte funnit.

Utvecklingen mot bilateral handel

Utvecklingen av en kris kan medföra ökade inslag av bilateral handel. Till skillnad från åren före och under andra världskriget och åren närmast därefter, då bilaterala handelsavtal var den vanligaste formen för att reglera våra handelsförbindelser, är handeln numera i stor omfattning liberaliserad inom ramen för det multilaterala handelssystemet. I dag finns de bilaterala avtalen kvar som regleringsinstrument för våra handelsförbindelser med i första hand statshandelsländer i öst.

Även om utvecklingen av en allvarlig internationell kris inte går att förutsäga, antas att det multilaterala handelssystemet efter hand kan bryta samman och valutorna upphöra att vara konvertibla. Erfarenheterna från tidigare internationella kriser visar, som framgått tidigare, att det finns en strävan att i första hand hantera ett uppkommet krisläge genom samarbete i olika internationella organisationer – främst OECD och IMF. Så kommer sannolikt att ske även i framtiden. Trots detta kan det uppstå ett läge där den internationella handeln kan komma att baseras på direkta avtal mellan länderna.

Detta skulle kunna innebära en reglering av både handel och betalningar, vilket troligen också skulle kombineras med en inhemsk reglering av varor och priser.

I ett läge där en sådan handelsreglering blir aktuell, skulle förhandlingar tas upp med våra närmaste och största handelspartners. Kommerskollegium skulle få regeringens uppdrag att ta fram underlag om vårt importbehov, för motparterna intressanta och tillgängliga exportvaror samt betalnings- och kreditmöjligheter.

Handeln med varje handelspartner skulle kanske värdemässigt behöva vara i balans och valutaregleringen skulle få samordnas med handelsregleringen.

En övergång till bilateral handel skulle innebära en annan inriktning av förhandlingsarbetet. Näringslivets medverkan i det statliga förhandlingsarbetet skulle ske i större utsträckning, både för att utnyttja företagens internationella kontaktnät och för att ge dessa företag officiell "draghjälp" vid förhandlingarna.

UD:s förhandlingsorganisation – en tillgång i förhandlingssammanhang

Förberedelser för att genomföra en framgångsrik kris- och krigshandelspolitik med därtill hörande förhandlingar bör därför vara ett viktigt inslag i vår försörjningsberedskap.

En i fredstid förberedd organisation för förhandlingsverksamhet i krislägen ställer krav på viss kontinuitet för att tjäna sitt syfte. Med hänsyn bl.a. till det cirkulationssystem för personalen som finns inom UD skulle denna vara svår att upprätthålla. Samtidigt är det viktigt att beredskapen i förhandlingshänseende förbättras.

I UD:s nuvarande organisation ingår bl.a. särskilda förhandlare och s.k. koordinatörer. Dessa utgör basen för en fristående förhandlingsverksamhet, dvs. dessa tjänster är inte inordnade i någon linjeorganisation. Det finns även Stockholmsbaserade ambassadörer och tjänstemän som står till utrikesministerns eller annat statsråds förfogande.

Redan år 1963 inrättades inom UD en utrednings- och förhandlingsgrupp för att handlägga tids- och ämnesmässigt avgränsade ekonomisk-politiska undersökningar, förhandlingsuppgifter, bevakning av andra länders politik m.m. Avsikten var att det löpande arbetet skulle ske mera ostört om en del förhandlingsuppdrag kunde skötas av en särskild grupp tjänstemän utanför den ordinarie personaluppsättningen. Denna förhandlingsgrupp består fortfarande, men har kommit att användas även för andra uppdrag, som inte har anknytning till det löpande förhandlingsarbetet inom UD.

Den nya budgetprocessen som på sikt kan komma att medföra fleråriga budgetramar med rätten att föra medel mellan budgetåren samt rätten att inrätta tjänster ger också möjligheter för UD att snabbt anpassa organisationen till de ändringar i efterfrågebilden på UD:s tjänster som kan uppstå till följd av förändringar i vår omvärld.

Om handeln bilateraliseras sker detta sannolikt mycket sent under ett förkrigsskede men troligen först i samband med ett krigsläge i Europa. Att redan nu föreslå en organisatorisk beredskap för sådana förhandlingar kan vara till mer skada än nytta. Givetvis blir UD:s fristående förhandlingsorganisation en tillgång i detta sammanhang liksom även andra erfarna förhandlare inom UD. För att ändå ha någon beredskap för en bilateral förhandlingssituation bör det både i planeringen och i de beredskapsövningar som hålls i regeringskansliet även beaktas hur sådana delegationer med kort förvarning kan sättas upp.

Näringslivets medverkan i sådana förhandlingar blir också mer framträdande och kontakterna mellan näringsliv och departement mer intensiva än vad som är fallet i fred. Tanken har förts fram att redan i fredstid involvera företrädare för näringslivet i beredskapsarbetet bl.a. genom att utse personer för ett aktivt deltagande i detta arbete inför förhandlingar. Jag har tidigare nämnt krishandelsrådet och funktionen Försörjning med industrivaror, där näringslivet deltar i förberedelsearbetet. Vanligen ingår näringslivsrepresentanter i delegationerna bl.a. vid ministerbesök utomlands. Exportrådet arrangerar också särskilda delegationsbesök i olika länder.

För EG-arbetet har ett särskilt råd för Europafrågor bildats under statsministerns ordförandeskap. I detta ingår förutom berörda statsråd företrädare för bl.a. näringslivet och de fackliga organisationerna.

Vår utrikeshandel med EG och EFTA-länderna uppgår till ca 70 % i bägge riktningarna. Under det pågående svenska integrationsarbetet berörs olika delar av det svenska samhället. Beredskapsfrågorna har ännu inte behandlats i dessa sammanhang. Med den sammansättning rådet för Europafrågor har och med hänsyn till att vår handel i så hög grad sker med länderna i Västeuropa borde vissa frågor som hänger samman med vår försörjningsberedskap redan i fredstid kunna diskuteras med näringslivet i detta forum.

Uppbyggnaden av rådet borde också kunna tjäna som modell i en eventuell framtida kris för samverkan mellan regering och näringsliv under ordnade former.

Motköp allt vanligare i internationell handel

Motköpsaffär innebär i princip att en köpare (importör) som villkor för en affär ställer kravet att exportören skall göra inköp (motköp) för en större eller mindre del av försäljningsvärdet.

I Sverige är motköp traditionellt nära förknippat med öststatshandel men även i handeln med u-länder förekommer kvalificerade motköpskrav. Vid större leveranser mellan industriländer tenderar krav på motköp att öka.

Motköp är ett komplicerat sätt att göra affärer på. Men det är ibland ett nödvändigt inslag i en affärsuppgörelse. En grundläggande svårighet är om motköpsprodukterna inte har någon anknytning till exportföretagens normala sortiment. Allt fler svenska exportindustrier har insett det fördelaktiga, och ibland nödvändiga, med mothandel som ett konkurrensmedel. Detta har medfört att dessa företag i vissa fall byggt upp egna motköpsorganisationer. För det övervägande antalet svenska exportföretag ställer sig emellertid denna lösning alltför kostsam. Det finns mindre företag som specialiserat sig på motköpsaffärer, i vissa fall med inriktning på olika öststater.

SUKAB AB, Sveriges Utrikeshandels Kompensations AB, bildades år 1940 som ett företag specialiserat på motköp. SUKAB:s uppgift har varit att underlätta den svenska industrins export till länder, som inte kan betala i konvertibel valuta, genom att erbjuda en effektiv mothandelsservice. SUKAB:s verksamhet under andra världskriget och åren närmast därefter berörde till övervägande del handeln med europeiska länder, särskilt Frankrike, Italien och Spanien. Med normaliseringen av handelsförbindelserna med Västeuropa koncentrerades verksamheten till handeln med statshandelsländerna i Östeuropa samt länder i Asien och Afrika. Under åren 1951 t.o.m. 1973 reglerades det svenska varuutbytet med Tyska Demokratiska Republiken genom ettåriga globalkompensationsavtal mellan SUKAB och östtyska statliga organ.

SUKAB ägs till ca 90 % av det svenska näringslivet med ett 15-tal svenska företag som delägare. Under år 1989 har SUKAB omstrukturerats och Axel Johnson-koncernen (AxTrade) har blivit huvudägare. Svenska staten är sedan år 1984 delägare och innehar nu 10 % av aktierna i SUKAB.

I ekonomiska krislägen kommer sannolikt önskemålen om motköpsaffärer att öka. Svenska företag har som ovan nämnts byggt upp organisationer för att kunna möta sådana önskemål. I allvarligare krislägen med ökad bilateralisering av handelsutbytet är näringslivets direkta medverkan i bilaterala handelsförhandlingar nödvändig. Något skäl att redan nu föreslå hur denna medverkan skall organiseras har jag dock inte funnit.

7.6 Krishandelsavtal för ökad beredskap

Mitt förslag i sammanfattning

Förberedda krishandelsavtal kan stärka vår beredskap för en kommande krissituation. Det pågående arbetet med ett närmare samarbete mellan EG:s och EFTA:s medlemsländer borde också innebära att det etablerade fria varuutbytet skall kunna fortsätta vid olika kriser i de internationella förbindelserna, givetvis med hänsyn tagen till ländernas säkerhetspolitik. Att i avtal om handel med andra grannländer sträva efter klausuler om leveransgarantier i krislägen för traditionella varor är ett annat sätt att stärka beredskapen.

Krishandelsavtal i det nordiska samarbetet

Jag har i avsnitt 3.2.2 pekat på möjligheten att redan i fredstid förbereda krishandelsavtal som ett sätt att stärka beredskapen. Frågan om krishandelsavtal aktualiserades i början av 1980-talet, då det bedömdes att andra vägar borde prövas för att finna alternativ till den beredskapslagring som tenderade att blir alltmer kostnadskrävande. Bl.a. borde möjligheterna till varuutbyte under kriser och krig främst med våra nordiska grannländer prövas med hänsyn till bl.a. möjligheterna att upprätthålla transporter i avspärrnings- och krigssituationer (jfr prop. 1981/82:100 bil. 3).

Att de nordiska grannländerna framhölls låg även i linje med de under 1970-talet alltmer framträdande strävandena att åstadkomma ett närmare ekonomiskt samarbete i Norden. Överläggningar med Finland och Norge inom jordbruksområdet ledde till bilaterala ramavtal med Finland den 28 maj 1980 och med Norge den 25 mars 1981, i vilka regeringarna markerade sin vilja att främja handeln med jordbruksvaror. Med Norge slöts den 25 mars 1981 även ett regeringsavtal om ekonomiskt samarbete, särskilt på industri- och energiområdena. I anslutning till avtalet träffades överenskommelser om norska oljeleveranser till Sverige, svenska elleveranser till Norge och upprättandet av en svensk-norsk industrifond.

Efter 1982 års försvarsbeslut inleddes förhandlingar med Norge om ett krishandelsavtal, som efter vissa avbrott resulterade i ett protokoll den 3 mars 1986 om handel mellan Sverige och Norge i internationella krislägen. Överenskommelsen är knuten till 1981 års avtal om ekonomiskt samarbete. I avtalet åtar sig parterna att verka för att varuutbytet enligt protokollet skall genomföras i internationella krislägen.

Den normala handeln mellan de båda länderna utgör grunden för handeln i krislägen, som i största möjliga utsträckning skall äga rum mellan sedvanliga köpare och säljare på överenskomna kommersiella villkor. Parterna åtar sig som en generell förpliktelse, med hänsyn tagen till sin säkerhetspolitik och sina avtalsbundna internationella förpliktelser, att inte vidta åtgärder som försvårar fullgörandet av krishandelns kommersiella avtal.

Inom ramen för det svensk-norska protokollet har ett trettiotal företagsavtal mellan importörer/exportörer hittills träffats för varor av väsentligt försörjningsintresse för respektive länder.

Till Sveriges viktigaste handelspartners hör även Finland och Danmark. Det totala varuutbytet med vardera landet uppgick år 1988 till ett värde av 40 miljarder kronor. Inom ramen för det nordiska samarbetet är det ett uttalat svenskt intresse att utbytet av varor, som ur försörjningsberedskapssynpunkt är av särskild vikt för endera landet, skall kunna upprätthållas även i kristider.

Krishandel med Västeuropa

Såväl EFTA-konventionen som Sveriges frihandelsavtal med EG innehåller klausuler som bl.a. ger parterna möjlighet att i krigstid eller vid andra kritiska lägen i de internationella förbindelserna vidta åtgärder i syfte att skydda ett lands väsentliga säkerhetsintressen. Ett förverkligande av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, som omfattar EG:s och EFTA:s medlemsländer, borde innebära att det etablerade fria varuutbytet skall kunna fortsätta även vid kriser i de internationella förbindelserna. Inom ramen för de pågående EFTA/EG-förhandlingarna borde en bekräftelse uppnås om detta. I ett allvarligt läge med krigshot måste möjligheten finnas att med hänsyn tagen till parternas säkerhetspolitik och avtalsbundna internationella förpliktelser kunna vidta vissa skyddsåtgärder. I ett läge med krig måste det vara möjligt för en neutral stat att uppfylla neutralitetsrättens förpliktelser.

Handel med andra grannländer

Sverige för en handelspolitik som stöder vår strävan att vara neutrala i ett eventuellt kommande krig. Vår utrikeshandel med de östeuropeiska länderna är för närvarande inte av större omfattning, men kan få ökad betydelse, när det ekonomiska integrationsarbetet i Europa och reformsträvandena i Östeuropa går vidare. Vårt varuutbyte omfattar produkter som är angelägna ur svensk försörjningssynpunkt. Som exempel kan nämnas importen från Sovjetunionen av oljeprodukter, metaller och gödselmedel. Import av sovjetisk

naturgas skulle ytterligare öka varuutbytets betydelse. Sverige har ingått bilaterala handelsavtal med alla östeuropeiska länderna och bilaterala handelskonsultationer hålls regelbundet. Även om frågan om krishandelsavtal inte är aktuell, borde det vara naturligt att speciellt med Sovjetunionen diskutera leveransgarantier i krislägen för traditionella varor.

8 Personell och administrativ beredskap m.m.

Min bedömning och förslag i sammanfattning

För att totalförsvarsuppgifterna skall prioriteras måste samordningen utövas aktivt och uppsökande. Samordningen av beredskapsfrågorna inom utrikesdepartementet borde kunna förbättras genom ett regelbundet samråd mellan såväl departementets olika avdelningar som inom handelsavdelningen genom att tid sätts av, t.ex. vid planeringsdagar, för information om utvecklingen inom totalförsvaret. På detta sätt kan medvetenheten om att vår utrikeshandel också har en säkerhetspolitisk dimension förbättras.

Informationsutbytet i totalförsvarsfrågor mellan handelsavdelningen och funktionen Utrikeshandel, dvs. i första hand kommerskollegium, bör öka.

Det bör ingå i beredskapsplaneringen för myndigheterna inom funktionen Utrikeshandel att göra upp rekryteringsplaner, att ange lokalbehovet och utarbeta utbildningsplaner för framtida licenshandläggare och valutareglerare. I fråga om valutaregleringen bör även bankväsendet kopplas in.Jag bedömer personalsituationen i tullverket som mer positiv än för de andra myndigheterna inom funktionen Utrikeshandel.

Jag pekar slutligen på utrikeshandels- och betalningsbalansstatistikens betydelse i ett krisläge.

Jag berör också frågan om ett särskilt rapporteringssystem i krislägen för att kunna stämma av och öka kontrollen mellan utrikesbetalningarna och varutransaktionerna. Det finns uppenbara svårigheter att anpassa riksbankens och tullverkets datasystem till varandra. I den mån dessa system kommer att ses över, bör även beredskapsaspekten beaktas.

8.1 UD:s handelsavdelning

Mina förslag i sammanfattning

Jag har inte funnit skäl att föreslå någon ändring i nuvarande personaldimensionering för beredskapsfrågor inom handelsavdelningen.

Däremot anser jag att samrådet i dessa frågor såväl inom handelsavdelningen som mellan utrikesdepartementets olika avdelningar kan förbättras, t.ex. genom att tid sätts av för information om utvecklingen inom totalförsvaret – i synnerhet inom funktionen Utrikeshandel – vid handelsavdelningen.

Jag föreslår också ett utökat informationsutbyte mellan handelsavdelningen och kommerskollegium i beredskapsfrågor.

Handelsavdelningens medverkan i transportförhandlingar berör jag i avsnitt 7.4.

Avdelningsstrukturen inom utrikesdepartementet – för närvarande fem avdelningar – är funktionellt uppbyggd. U-avdelningen, handelsavdelningen och politiska avdelningen lyder naturligen under respektive statsråd i departementet. De båda övriga avdelningarna – administrativa avdelningen och rättsavdelningen – är en gemensam stödresurs för hela departementet och dess ledning.

Ansvaret för beredskapsfrågorna i regeringskansliet åvilar som regel expeditionschefen i respektive departement. I utrikesdepartementet är expeditionschefen ansvarig för beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen. Sekretariatet för säkerhets- och beredskapsfrågor (SSB), som är direkt underställt expeditionschefen, bereder och handlägger säkerhets- och beredskapsfrågor för såväl departementet som utlandsmyndigheterna.

Med hänsyn till den organisatoriska struktur som råder inom utrikesdepartementet är det departementsrådet vid handelsavdelningens planerings- och rättssekretariat som svarar för beredskapsplaneringen inom utrikeshandelsområdet.

Inom handelsavdelningens enhet 4 handläggs frågor om krishandel, förberedelse för olika regleringar av handeln som kan bli nödvändiga i ett krisläge. Kommerskollegium sorterar under denna enhet.

Enheten har också förstärkts med en tjänst för bl.a. omvärldsanalytiskt arbete.

På enhet 5 åligger det en tjänsteman att ansvara för beredskapsfrågor inom transportområdet som har anknytning till utrikeshandeln.

De samtal som jag haft med personal inom utrikesdepartementet, framför allt på handelsavdelningen, har lett till att jag inte föreslår någon ändring av nuvarande personaldimensionering för den fredstida beredskapsplaneringen.

En genomgående iakttagelse är emellertid att det till följd av arbetsbelastningen kan vara svårt att få utrymme för beredskapsfrågorna och dessas samordning såväl inom utrikesdepartementet som gentemot övriga departement. De dagsaktuella problemen, som man måste ta hand om, utövar ett starkt tryck på organisationen. Beredskapsplaneringen aktualiseras främst inför de återkommande övningarna i regeringskansliet och i samband med förberedelserna för de regelbundna försvarsbesluten. I övrigt sker samordningen av olika totalförsvarsfrågor genom det regelsystem för beredning av ärenden som finns i regeringskansliet.

Varje fackdepartement har således ett ansvar för att beredskapsfrågorna beaktas i den löpande verksamheten. Försvarsdepartementet har här en samordnande roll vilket bl.a. innebär att göra fackdepartementen medvetna om totalförsvarsfrågorna och stimulera till att dessa aspekter fortlöpande beaktas i det fredstida arbetet. Men det borde vara lika naturligt med ett regelbundet samråd både mellan utrikesdepartementets olika avdelningar och inom handelsavdelningen. På denna punkt bör det kunna ske förbättringar inom den nuvarande organisationen, t.ex. genom att tid avsätts för information om utvecklingen inom totalförsvaret – i synnerhet inom utrikeshandelsfunktionen – vid handelsavdelningens planeringsdagar. På detta sätt kan medvetenheten om att vår utrikeshandel har en säkerhets- och utrikespolitisk dimension förbättras. Försvarsdepartementet borde också inbjudas att delta i sådana möten.

Jag har i föregående kapitel berört ansvarsfördelningen mellan handelsavdelningen och kommerskollegium. Men förhållandet departement – myndighet skall också ses ur totalförsvarsperspektivet. Indelningen av den civila delen av totalförsvaret i funktioner med ÖCB som ansvarig myndighet för programplaneringen medför, att den handlingsberedskap som planeras inom funktionen Utrikeshandel kommer till handelsavdelningens kännedom först vid den gemensamma beredningen i regeringskansliet. Även på denna punkt anser jag att förbättringar bör kunna ske genom att ett informationsutbyte i dessa frågor etableras mellan handelsavdelningen och kollegiet.

Transportförhandlingar i krislägen har en nära anknytning till utrikeshandeln och försörjningsfrågorna. Samordningsfrågorna i denna del har jag tagit upp i avsnitt 7.4.

8.2 Reglering av utrikeshandeln

8.2.1 Kommerskollegium

Mina förslag i sammanfattning

Personalbehovet för en reglering inom utrikeshandeln kommer självklart att variera efter vilken typ av störning i handeln det gäller. Konsekvenserna ur beredskapssynpunkt av den pågående avregleringen inom tekoområdet gör att kraven på en väl genomförd planering ökar.

En detaljplanering av personalbehoven i krislägen ter sig inte som meningsfull mot bakgrund av utvecklingen inom utrikeshandeln.

Utgångspunkten måste vara den personalstyrka inom licenssektionen på en 6–7 personer som kommer att finnas kvar på kollegiet när tekoregleringen avskaffats.

I planerna för en framtida reglering inom utrikeshandeln bör ingå lämpliga rekryteringsbaser av licenshandläggare, lokalbehov och ett utbildningsprogram för dessa. Jag bedömer en ökad användning av datorstöd i licenshanteringen som en faktor som skulle kunna främja beredskapen.

Som framgått tidigare kommer den pågående avregleringen inom tekoområdet på sikt att minska både den kunskapsmässiga och personella beredskapen att hantera regleringar föranledda av kriser i utrikeshandeln. Sedan beslutet om avvecklingen av textilregleringarna fattades i december 1988, har mer än en tredjedel av den gamla personalstyrkan – 20 licenshandläggare och 9 assistenter – övergått till andra anställningar eller pensionerats. Visstidsanställd personal ersätter de uppkomna vakanserna. Frilistningen på tekoområdet innebär att ca 80 % av den nuvarande verksamheten – i runda tal 60 000 licenser per år – kommer att försvinna.

Självklart varierar personalbehovet efter vilken typ av störning i handeln det gäller. I vissa kriser aktualiseras över huvud taget inte några ingrepp i varurörelserna över gränserna. Återigen i andra kan regleringar bli aktuella och få form av system med t.ex. generella licenser till särskilt auktoriserade företag vilket – särskilt om branschorganisationer på olika sätt medverkar i arbetet – sannolikt ställer blott relativt begränsade krav på personalresurser hos kollegiet.

I den mån försörjningshänsyn kommer in i bilden ställer detta särskilda krav på ett nära och löpande samarbete med försörjningsansvariga myndigheter.

Samtidigt är det mycket viktigt att regleringarna inte får en sådan utformning att de motverkar eller försvårar angelägen import.

Likaså skiftar behovet av exportregleringar efter olika krisfall. Detta område har för övrigt kollegiet mindre erfarenhet av.

Läget är ur beredskapssynpunkt minst sagt bekymmersamt. En detaljplanering av personalbehoven i krislägen ter sig mot bakgrund av utvecklingen inom utrikeshandeln inte som meningsfull. Utgångspunkten måste dock vara den personalstyrka inom licenssektionen som finns kvar, när tekoregleringen avskaffats, dvs. 6–7 personer. Dessutom finns en särskild beredskapsgrupp på sex handläggare från övriga utrikeshandelsenheter som i princip är tänkt att förstärka licenssektionen vid tillfälliga arbetsanhopningar. Vid behov kan även annan personal inom kollegiet komma att arbeta med licensärenden.

Kommerskollegium uppger att den bästa rekryteringsbasen till licenshandläggare är tullen men anser det föga troligt att tullen kan avstå denna personal i ett krisläge. Som alternativ föreslås nyexaminerade akademiker, tjänstemän från näringslivet, branschorganisationer m.fl. Licenshandläggarna på kollegiet förväntas utnyttjas som ”instruktörer”.

Det är uppenbart – och omvittnat bl.a. i samband med den s.k. skoregleringen åren 1975–1977 – att införandet av omfattande utrikeshandelsregleringar är förknippat med stora problem när det gäller att på kort tid bygga upp en organisation, att rekrytera och utbilda personal samt ordna kontorslokaler. Ju mer omfattande regleringar det rör sig om desto längre tid krävs. Personalbehoven kan därför i initialskedet bli gränssättande, när det gäller hur omfattande ingrepp i varurörelsen man kan genomföra.

En viktig omständighet för personaldimensioneringen i ett krisläge är i vilken utsträckning datorstöd kan påräknas. Detta är inte minst viktigt i fråga om samarbetet med övriga berörda myndigheter, framför allt tullverket och riksbanken. Den utomordentligt snabba utvecklingen som sker inom detta fält – i synnerhet i fråga om persondatorer – har lett till att en successiv men försiktig omprövning inletts av de grundförutsättningar som gällt. Planeringen har hittills baserats på rent manuella förfaranden och systemet för licensrutiner i krislägen har således manuella inslag. Bedömningen har alltmer blivit att persondatorer kommer att kunna stå till förfogande ett långt stycke in i krisen. Först i ett synnerligen besvärligt skede – om ens då – kan datorstödet möjligen falla bort, men då har samtidigt omfattningen av det varuutbyte som ska regleras sannolikt reducerats.

I samband med avvecklingen av regleringen på tekoområdet kommer kollegiet sannolikt att ersätta nuvarande minidator med persondatorer. Eftersom dessa lätt kan byggas ut med flera apparater har

de inte samma begränsade kapacitet som minidatorn. Persondatorerna är dessutom lätta att flytta till andra lokaler, t.ex. om det blir anledning att inta krigsuppehållsplats. Därmed minskar också sårbarhetsproblemen.

Nödvändiga informationsinsatser kommer – liksom i fredstid – framför allt tillgodoses genom ett nära samarbete med berörda näringslivsorganisationer. Dessa kan mycket snabbt föra information vidare till så gott som alla berörda företag inom resp. bransch. Någon information till en bredare allmänhet kommer knappast att bli aktuell.

8.2.2 Jordbruksnämnden

Mitt förslag i sammanfattning

Livsmedelspolitiken är stadd i förvandling. Detta kan leda till en omprövning av jordbruksnämndens verksamhet. Jag har därför inte funnit skäl att närmare gå in på personaldimensioneringen för en reglering i krislägen. Även om det nuvarande gränsskyddet kommer att bestå i avvaktan på de diskussioner som förs i GATT om handeln med jordbruksvaror, kommer prisregleringslagen på jordbrukets område enligt förslag från livsmedelspolitiska arbetsgruppen att ersättas av en särskild lag om avgifter.

Den möjlighet till delegering av beslut till jordbruksnämnden med stöd av prisregleringslagarna och 1975 års bemyndigandelag om licensiering av handeln med jordbruksvaror, som hittills gällt av försörjningspolitiska skäl, kan därefter endast göras med stöd av 1975 års bemyndigandelag. Jag anser att denna möjlighet även framledes bör utnyttjas, framför allt i krislägen.

En grundläggande omprövning av livsmedelspolitiken pågår för närvarande. Omprövningen kan leda till betydande förändringar av jordbruksnämndens verksamhet. Förslaget från den livsmedelspolitiska arbetsgruppen innebär i princip inga ändringar i gränsskyddet. Sådana kan dock komma att aktualiseras som en följd av de diskussioner som förs inom GATT beträffande stödet till jordbruket.

En organisationsöversyn har genomförts inom nämnden. Översynen har resulterat i en organisation som ger större flexibilitet när det gäller nämndens regleringsverksamhet i stort. Detta kan innebära en bättre beredskap att möta utrikeshandelskriser av olika slag.

Någon formell krisorganisation eller beredskapsplan för hante-

randet av utrikeshandelsregleringar i olika krislägen finns ännu inte vid nämnden. Arbetet med utformningen av en krisorganisation har dock påbörjats. Ett förslag som därvid diskuteras gäller utbildning (pryoverksamhet) i licenshantering för personal som normalt arbetar med annan regleringsverksamhet.

För den direkta handläggningen av licensärenden åtgår i dag knappt två årsarbetskrafter fördelat på två handläggare och två assistenter.

Bemyndigandet till jordbruksnämnden har hittills medfört befogenhet att med vissa undantag besluta om licensbeläggning och begränsningsnivåer i utrikeshandeln både enligt lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område och lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område och enligt lagen (1975:85) om bemyndigande att utfärda föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen föreslår att den nuvarande prisregleringslagen den 1 juli 1991 skall ersättas av en lag om avgifter vid införsel av jordbruksprodukter. Om förslaget genomförs kommer prisregleringslagens bestämmelser om import-/exportlicenser därmed att upphöra att gälla. Licenser kan därefter sannolikt endast införas med stöd av 1975 års bemyndigandelag.

Jag anser att denna möjlighet till delegering enligt 1975 års bemyndigandelag bör utnyttjas framför allt i krislägen.

8.3 Tullverket

Min bedömning i sammanfattning

Tullverket har tillsatt en kontrollstrategiutredning som skall utarbeta ett förslag till en samlad, övergripande kontrollstrategi. Bl.a. skall prioriteringen av kontrollbehov mot bakgrund av hotbild och riskanalys belysas.

Redan nu har emellertid tullverket pekat på att personalförstärkningar i ett mycket allvarligt krisläge kan komma att kräva extraordinära åtgärder som t.ex. återanställning av pensionerad personal, att personal under utbildning sätts in för att kontrollera godset och omplacering av personal från mindre in- och utförselorter till s.k. bristorter. Jag bedömer att tullverkets planering för olika kriser är väl genomtänkt.

En omfattande reglering av utrikeshandeln ställer stora krav på en noggrannare kontroll från tullverkets sida. Att återinsätta den fysiska godskontrollen är, som jag redovisat i avsnitt 4.6 om kontroll-

funktionen, inte möjligt med hänsyn till nuvarande personalresurser i tullverket.

Redan nu har kraven på tullverkets organisation successivt ökat. Trafikvolymen växer för närvarande med ca 5 % årligen och nya arbetsuppgifter som t.ex. skärpt kontroll avseende farligt gods och högteknologivaror har tillkommit utan att organisationen byggts ut i motsvarande omfattning.

Åtskilliga av kontrolluppgifterna som tullen skall fullgöra står i klart samband med den egentliga import- och exporttrafiken. Vissa lagar och bestämmelser förutsätter dessutom en kontroll vid gränsen, inte sällan genom fysisk kontroll, helt eller delvis. Ett internationellt arbete pågår med att undanröja s.k. tekniska handelshinder för att minimera behovet av denna gränsbaserade kontroll och att den kontroll som trots allt behövs förskjuts bakåt i varuledet.

En sammanfattning av tullverkets nuvarande kontrollstrategi finns inte. Tullverket har därför tillsatt en kontrollstrategiutredning som skall utarbeta ett förslag till en samlad övergripande kontrollstrategi.

Den skall bl.a. baseras på

- kartläggning av hotbild och förväntad förändring i denna
- utvärdering av olika typer av risker för brottsliga förfaranden och dessas effekter i olika avseenden
- prioritering av kontrollbehov mot bakgrund av hotbilds- och riskanalys.

Med hotbilds- och riskanalys avses här den kombination av kända och troliga faktorer som är av betydelse för bedömningen av var, när och hur olagliga förfaranden kan förekomma i samband med trafik till och från landet. Av särskild betydelse för att fastställa hotbild och risker är bl.a. transportmönster och varuströmmar, författningsmässiga förhållanden som tullagstiftning, skattelagstiftning, import- och exportrestriktioner, befogenheter m.m.

I ett krisläge torde det komma att ställas ökade krav på tullkontroll över varuförseln till och från landet. Det kan därför förväntas att personalsituationen i ett sådant läge kräver att extraordinära åtgärder vidtas för att lösa resursfrågan. Exempel på åtgärder som kan komma i fråga är återanställning av pensionerad personal, insättande av personal under utbildning och omplacering av personal från mindre in- och utförselorter till "bristorter".

Detta tillvägagångssätt för att lösa personalbehovet kommer att i än högre grad bli aktuellt i händelse av krig. I ett krigsläge kommer trafiken dock sannolikt att koncentreras till ett fåtal större orter vilket bl.a. leder till att antalet tullupplag minskar. En omplacering av personal blir därigenom möjlig.

8.4 Riksbanken

Min bedömning i sammanfattning

Avregleringen inom valutaområdet kommer att medföra svårigheter att bygga upp en organisation för en krisvalutareglering.

Det vore därför angeläget att riksbanken i sin beredskapsplanering anger lämpliga rekryteringsbaser för valutareglerare och på vilket sätt bankerna kan utnyttjas i detta arbete.

År 1948, när arbetsbelastningen var som störst inom valutaregleringen, hade dåvarande valutakontoret 150 anställda.

Innan valutaregleringen i allt väsentligt avskaffades år 1989 arbetade ca 100 personer inom riksbankens valutaavdelning. Då bedömde riksbanken det möjligt att på denna grundval snabbt kunna bygga upp ett effektivt och totalt täckande regleringssystem. Denna personalstyrka utgjorde en stomme till en omfattande regleringsapparat för administration, licensgivning och kontroll. Valutabankerna hade också en vana vid att pröva utlandsbetalningar efter vissa fastställda kriterier.

På sikt kommer avregleringen inom valutaområdet att medföra svårigheter att bygga upp en organisation för en krisvalutareglering, eftersom kompetensen inom riksbanken och valutabankerna efter hand kommer att försämras.

Situationen kan rentav bli mer besvärande än när valutaregleringen infördes år 1940, eftersom man då hade en långvarig erfarenhet av clearingavtal.

Riksbanken ifrågasätter om det är praktiskt möjligt att tillräckligt snabbt bygga upp en fungerande organisation för en valutareglering. Det ökade personalbehovet i ett krisläge skulle eventuellt kunna tillgodoses genom omflyttningar inom riksbanken och genom återanställning av viss pensionerad personal och därtill viss rekrytering av kompetent personal som förutsätts kunna erhållas från affärsbanker och/eller sparbankssektorn.

8.5 Utrikeshandels- och betalningsbalansstatistik

Mina bedömningar i sammanfattning

I en krissituation, oavsett om den är av valutamässig, handelspolitisk eller säkerhetspolitisk natur, får kontrollen av utrikeshandelns utveckling ökad betydelse bl.a. som underlag för myndigheternas överväganden om behovet av import-/exportreglering.

Utvecklingen går mot förenklade rapporteringsrutiner både vad gäller varu- och betalningstransaktionerna med utlandet. Därvid minskar också förutsättningarna för en avstämning mellan riksbankens registrering av betalningar till och från utlandet och tullverkets registrering av varurörelserna över våra gränser. Dessutom har tidigare antaganden om avspärrning och krisimport ändrats genom 1987 års försvarsbeslut. Skulle en översyn av framför allt riksbankens datasystem bli aktuell bör möjligheten till avstämning mellan tullens och bankens datasystem beaktas.

Statistikens betydelse i ett krisläge

Utrikeshandelsstatistiken är viktig för både myndigheter och näringslivet. Den kan utnyttjas bl.a. för att kartlägga import-/exportutvecklingen avseende bestämda länder, för marknadsbedömningar för specificerade produkter, för planering av produktion och försäljning. Myndigheterna använder statistiken för bedömningar och beslut i ekonomiska och andra frågor, vid internationella handelsförhandlingar m.m.

Tullverket svarar för insamling av uppgifter om import och export och sammanställer primärmaterialet till statistiken över Sveriges utrikeshandel som publiceras av statistiska centralbyrån (SCB). Materialet publiceras av SCB ca tre månader efter in- eller utförselmånaden. Därför har en speciell statistik tagits fram, den s.k. snabbstatistiken, som framställs på basis av uppgifter i hemtagningsanmälningar och utförselanmälningar med varuvärden som överstiger en halv miljon kr.

Den svenska betalningsbalansstatistiken är sammankopplad med valutaregleringen genom att statistikfångsten är baserad på valutabankernas registreringar till och från Sverige.

Riksbanken har ansvaret för sammanställningen av den officiella statistiken för Sveriges betalningsbalans.

Genom riksbankens rapporteringssystem för betalningar till och från utlandet, anmäls samtliga slag av betalningar som överstiger 50 000 kr. Dessutom utreder riksbanken för närvarande en förenklad företagsanpassad månadsrapportering i stället för rapportering via förmedlande valutabank.

I en krissituation, oavsett om den är av en valutamässig, handelspolitisk eller säkerhetspolitisk natur, får kontrollen av utrikeshandelns utveckling ökad betydelse bl.a. som underlag för myndigheternas övervägande om behovet av import-/exportreglerande åtgärder. Behov uppstår då även av att kunna samordna informationen om varuleveranser över gränserna med betalningar för dessa. Detta behov accentueras i ett läge när varuutbytet regleras av bilaterala handels- och betalningsavtal.

Rapporteringsrutiner för krislägen

Nuvarande rutiner för riksbankens registrering av betalningar till och från utlandet och tullverkets registrering av varurörelser kan inte löpande stämmas av mot varandra.

I utredningens direktiv erinras om att frågan om rapporteringsrutiner i krislägen uppmärksammades i rapporten från Samverkansgruppen för utrikeshandeln i kris. En översyn av dessa rutiner gjordes också och en promemoria med förslag till förbättringar remissbehandlades år 1987.

Samtidigt inledde tulldatautredningen sitt arbete. I tulldatautredningens betänkande (SOU 1987:40) om Datorisering av tullens export- och importrutiner – Förstudie, behandlas krisregleringsaspekten endast summariskt.

Utredningsmannen konstaterar "att det är av stor vikt att vid regleringar på utrikeshandelssidan i krislägen kunna göra avstämningar mellan tullverkets rapportering av varurörelsen och riksbankens rapportering av betalningen".

Översynen av rapporteringsrutinerna mynnade våren 1988 ut i ett regeringsuppdrag till generaltullstyrelsen att gemensamt med riksbanken och efter samråd med kommerskollegium, jordbruksnämnden och ÖCB utarbeta ett förslag till ett utbyggt rapporteringssystem för rapporteringsrutiner. Uppdraget skulle ha varit slutfört den 1 december 1988 men har försenats och någon redovisning till UD:s handelsavdelning har ännu inte skett. Jag har emellertid fortlöpande hållit mig informerad om utredningsarbetet.

Arbetsgruppen med representanter från de berörda myndigheterna har i det utkast till rapport som föreligger i december 1989 konstaterat, att varken tullverkets nuvarande redovisningssystem eller riksbankens system är någon säker grund för en avstämningsmöjlighet i en krissituation med hänsyn dels till de förestående

förändringarna i resp. myndighets datasystem, dels till de svårigheter som gäller jämförbarheten i de båda systemens innehåll. T.ex. registrerar riksbanken transaktioner över 50 000 kr. medan tullverket preciserar sändningar över 10 000 kr. Gruppen anser att för en förbättrad jämförbarhet mellan de båda systemen krävs ett särskilt system enbart för detta ändamål.

Mot bakgrund av att krissituationer som påverkar utrikeshandeln enligt gruppen alltid kräver någon typ av reglering, oftast i form av licensarrangemang, har gruppen i sitt utkast till rapport utgått från ett sådant. Eftersom tullverkets datasystem ännu på några år inte är i drift har utgångspunkten varit att ta fram ett system, som bygger på nuvarande manuella rutiner men som kan omsättas till datorrutiner när tiden blir mogen. Systemet skall vara så avpassat att det kan tillämpas såväl i en betalningsbalanskris, då all handel med utlandet är reglerad, som i lägen då Sverige ingått bilaterala betalningsavtal med andra länder eller då företag i större skala bedriver kombinationsaffärer.

Arbetsgruppen har också gjort ett förslag till manuella rutiner för avstämning av varutransaktioner. Sådana rutiner är värdefulla särskilt med hänsyn till att vår sårbarhet på datorområdet är så framträdande. Även tulldatautredningen har i sin slutrapport (SOU 1989:40) betonat nödvändigheten av väl fungerande reservrutiner som kan användas vid de tillfällen då systemet av någon anledning inte fungerar. Ett stopp i systemet får inte innebära att trafiken blir stående. Av detta skäl har generaltullstyrelsen inlett arbete med att utforma manuella reservrutiner främst för de funktioner som är kritiska i tidshänseende. Arbetet bedrivs parallellt med systemutvecklingen. De manuella rutinerna är avsedda för kortare avbrott i systemet.

Utrikeshandelsstatistiken

Införandet av tulldatasystemet medför bl.a. att tullen kommer att erhålla uppgifter om varurörelserna elektroniskt direkt från företagen. Vid två tillfällen per månad skall TDS automatiskt generera statistikunderlag som översänds till SCB. Detta kan ske per magnetband eller via elektronisk överföring. Den 16:e i varje månad översänds föregående månads export- och importposter och den 1:e i varje månad översänds rättelser av tidigare perioders uppgifter. Det särskilda uppgiftslämnandet för snabbstatistiken kan därmed slopas. Månadsvis produceras även en rapport för statens jordbruksnämnd. Rapporten omfattar bl.a. uppgifter om under perioden debiterade jordbruksavgifter per statistiskt nummer och land.

På sikt kan det bli så – särskilt vid ett långtgående närmande till EG – att de större företagen lämnar statistikuppgifter direkt till

SCB. Detta skall också leda till bättre och snabbare statistik. Den långa leveranstiden för utrikeshandelsstatistiken, för närvarande tre månader, har ansetts skapa problem särskilt vid störningar i utrikeshandeln.

Betalningsbalansstatistiken

Inom riksbanken har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits under lång tid för att förbättra statistikunderlaget. Huvuddelen av detta arbete har skett inom det s.k. BOK-projektet. Den första etappen i BOK-projektet (BOK I), som omfattar importbetalningar, infördes år 1983. Systemet för exportbetalningar, BOK II, infördes år 1987.

Avvecklingen av valutaregleringen medför t.ex. att nya krav kommer att ställas på redovisningen av betalningsbalansstatistiken. Redovisning av kapitaltransaktionerna har redan arbetats in i systemet. Frågan om hur denna skall tas fram när utlandsbetalningarna ej längre behöver gå genom banksystemet övervägs för närvarande av riksbanken.

Utvecklingen minskar behovet av särskilda rapporteringsrutiner

Som framgått tidigare utreder riksbanken förutsättningarna för en förenklad, företagsanpassad månadsrapportering över företagens utlandstransaktioner i stället för rapportering via förmedlande valutabanker. Denna förenklade rapportering kan få som konsekvens att varubetalningar inte kan särskiljas ur bankernas betalningsrapportering. Vidare kan andra betalningsvägar än genom valutabank bli tillåtna. Det har också blivit allt vanligare att de stora företagen lägger sin finansförvaltning utomlands, vilket ytterligare försvårar avstämningsmöjligheterna.

Utvecklingen går mot förenklade rapporteringsrutiner både vad gäller varu- och betalningstransaktioner med utlandet. Därmed minskar också förutsättningarna för en sådan avstämning dem emellan som kan anses nödvändig i en krissituation. Den nationella kontrollen över betalningsströmmarna urholkas alltmer som en konsekvens av den finansiella integrationen och företagens internationalisering.

När kravet på ökad kontroll och jämförelse mellan utrikes betalningar och varutransaktioner framfördes, skedde detta mot helt andra antaganden om avspärrning och krisimport än som gäller enligt 1987 års försvarsbeslut och i ett läge med omfattande valutareglering. Målet var då att det ekonomiska försvaret skulle kunna klara de påfrestningar på vår försörjning, som en cirka ettårig av-

spärrnings- eller krigssituation kunde medföra. För vissa områden antogs en krislängd på tre år. Denna tid har i 1987 års försvarsbeslut krympt till ett förkrigsskede på upp till ett år, åtföljt av ett akut neutralitets- eller krigsskede på några månader. Angelägenheten och möjligheten av att kunna stämma av varuleveranser mot betalningar har därmed minskat, eftersom ett sådant rapporteringssystem knappast kan bli aktuellt förrän mycket sent i ett förkrigsskede.

Jag anser det därför osäkert om och när ett behov kommer att uppstå av att utveckla ett särskilt datasystem som möjliggör de nödvändiga avstämningarna i ett krisläge. Arbetsgruppen har på ett förtjänstfullt sätt i sitt förslag till manuella rutiner för rapporteringen anpassat dessa till TDS. Tullverket har emellertid redan nu efterlyst en möjlighet till avstämning mellan tull- och betalningsuppgifterna i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Skulle riksbanken därför i framtiden behöva se över sin rapportering, t.ex. till följd av att betalningsbalansstatistiken och skattekontrollen inte kan upprätthållas när valutaregleringen är avskaffad, vill jag rekommendera att riksbanken även beaktar behovet av en avstämning mellan tullens och bankens system. Sådana rutiner skulle självfallet också kunna användas för motsvarande avstämning i krislägen.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir 1987:39

Utredning om svensk utrikeshandel i krislägen

Dir 1987:39

Beslut vid regeringssammanträde 1987-09-10.

Statsrådet Gradin anför.

Mitt förslag

Beredskapen mot utrikeshandelsstörningar utgör en väsentlig del av vår försörjningsberedskap och förberedelserna för olika krislägen bör vara omfattande och grundliga. Det är angeläget att tänkbara störningar analyseras och att beredskapen att möta dessa granskas. Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för att se över vissa frågor om svensk utrikeshandel i krislägen och föreslå åtgärder. I uppdraget skall ingå att se över gällande lagstiftning rörande varuhandel och transportväsende.

Bakgrund

Den svenska ekonomin är i hög grad integrerad i en internationell arbetsfördelning. Importen och exporten av varor och tjänster år 1985 motsvarade 33 resp. 35 % av vår bruttonationalprodukt.

I prop. 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling redovisas riktlinjerna för beredskapsplaneringen inom bl.a. den civila delen av totalförsvaret. I propositionens bilaga 3 anförs bl.a. att den snabba förändring och internationalisering av vår ekonomi som pågår och som har viktiga effekter för vår försörjningsberedskap gör det nödvändigt att analysera tänkbara utrikeshandelsstörningar och granska vår beredskap att möta dem.

Enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del skall kommerskollegium ansvara för funktionen Utrikeshandel. I denna funktion har också tullverket och statens jordbruksnämnd uppgifter. Överstyrelsen för civil beredskap har till uppgift att samordna verksamheten inom totalförsvarets civila del.

1984 års försvarskommitté

1984 års försvarskommitté har i sin analys av de hotbilder som bör ligga till grund för beredskapsplaneringen kommit fram till att störningar i den internationella handeln kan uppstå tidigt under en konflikt mellan maktblocken, främst avseende strategiska råvaror och högteknologi. Successivt under en kris kan emellertid andra områden komma att beröras, och det multilaterala handelssystemet kan komma att få ökade inslag av bilaterala arrangemang.

Kommittén anför vidare att Sverige under ett sådant skede måste föra en aktiv handelspolitik som stöder vår strävan att vara neutrala i ett eventuellt kommande krig. Samtidigt måste normala handelsförbindelser upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt. Utöver den traditionella satsningen inom försörjningsberedskapen på lagring, omställningsförberedelser osv. bör enligt kommitténs mening ekonomiska och handelspolitiska styrmedel i ökad grad utformas för att möta ekonomiska kriser på ett tidigt stadium.

Krishandelsavtal

Krishandelsavtal med andra länder kan vara ett sätt att förbereda viktig import i kristid. I mars 1986 undertecknade de svenska och norska regeringarna ett protokoll om handeln mellan Sverige och Norge i internationella krislägen. Protokollet upptar ett betydande antal varugrupper för sådan handel. I anslutning till protokollet har slutits kommersiella avtal mellan berörda företag i de båda länderna. En särskild översynskommitté har till uppgift att följa protokollets tillämpning och kan besluta om ändringar och tillägg till protokollets varutäckning.

Samverkansgruppen för utrikeshandel i kris

Representanter för kommerskollegium, statens jordbruksnämnd, generaltullstyrelsen, Sveriges riksbank och överstyrelsen för ekonomiskt försvar, numera överstyrelsen för civil beredskap, redovisade den 15 juni 1983 i den s.k. SUK-rapporten (samverkansgruppen för utrikeshandeln i kris) vilka uppgifter som licens- och försörjningsmyndigheterna kan komma att åläggas i samband med regleringar av utrikeshandeln och därmed förenade problem. Rapporten utmynnade i ett antal förslag. Det första av dessa genomfördes då ett krishandelsråd år 1985 inrättades vid kommerskollegium.

Ett annat förslag gällde en översyn av rapporteringsrutinerna för utrikes betalningar och varutransaktioner i syfte att förbättra möjligheterna till jämförelse och kontroll. En sådan översyn har företagits av representanter

för utrikesdepartementets handelsavdelning, riksbanken och tullverket. En promemoria överlämnades den 16 mars 1987 till utrikeshandelsministern och har remissbehandlats.

Därutöver föreslås i SUK-rapporten

– upprättande av en särskild nämnd där beslut i licens- och försörjningsärenden kan överklagas,

– fullmakter för regeringen att vid valutakriser vidta regleringar och ransoneringsåtgärder samt begränsa importen utan föregående riksdagsbeslut,

– översyn av samordningen inom regeringskansliet i fråga om beredningsansvaret för ärenden som rör kriser i utrikeshandeln och folkförsörjningen.

Pågående studier m.m.

Inom försvarsdepartementets sekretariat för säkerhetspolitik och långsiktsplanering (Fö/SSLP) genomförs studier av dels den *internationella utvecklingen*, dels det svenska *samhällets förändring*. På denna grund definieras de yttre hot som vårt totalförvar genom planering skall kunna möta. Underlaget utnyttjas dels för att inrikta myndigheternas långsiktiga planering i enlighet med statsmakternas intentioner, dels som grund för försvarskommittéers överväganden och rekommendationer. Underlaget berör även beredskapen på utrikeshandelsområdet. Jag kan särskilt nämna SSLP-rapporterna "Säkerhetspolitiska hot mot fredssamhället" och "Försörjningspåfrestningar vid krig i vår omvärld".

Ingenjörsvetenskapsakademien och Kungliga Krigsvetenskapsakademien har på regeringens uppdrag under tiden december 1984 – oktober 1985 genomfört en symposieserie kring temat "*Forskning, industri och säkerhetspolitik för 1990-talet*". Akademierna konstaterar i sin rapport från symposierna bl.a. att med den av de internationella marknadskrafterna framdrivna specialiseringen och internationaliseringen inom näringslivet blir det allt svårare att bedöma graden av utlandsberoende och vår verkliga förmåga att tillgodose de inhemska behoven vid yttre störningar. Allmänt bedömer man också att risken för och verkningarna av s.k. lågnivåkonflikter har ökat. Akademierna pekar på behovet av fortlöpande analyser och nya former av åtgärder.

Försvarets forskningsanstalt genomför för närvarande på regeringens uppdrag en studie av *samhällsekonomin* under kriser och i krig. Studien skall belysa de störningar av samhällsekonomin som kan förutses uppkomma

under kris och i krig. Därvid har utrikeshandeln angivits vara ett av de områden som kan vara av intresse att studera.

Beredskapen på utrikeshandelns område har ett nära samband med beredskapen i fråga om utrikes sjötransporter och luftfart. Transportrådet genomför för närvarande en studie om *transportverksamheten* i kris och krig. I denna behandlas även utrikes sjöfart. En förstudie har avrapporterats. Transportrådet fortsätter arbetet i samarbete med bl.a. sjöfartsverket och Sveriges Redareförening.

Utredningsuppdraget

Som jag nu redovisat är ett antal aspekter på utrikeshandeln i krislägen berörda i olika studier.

Utredaren skall granska vår beredskap för insatser som kan krävas för att bemästra problem för utrikeshandeln i olika krislägen samt lägga fram förslag i den mån gällande lagstiftning, i synnerhet vad gäller varuhandel och transportväsende, behöver förändras eller kompletteras. Utredaren bör i sitt arbete beakta 1987 års försvarsbeslut och bakomliggande försvarskommittébetänkanden samt inhämta underlag från närliggande studier, i synnerhet från den inom försvarets forskningsanstalt pågående studien av samhällsekonomin under kriser och i krig.

Förhandlingsarbetet både på den statliga sidan och på näringslivssidan kan förutses bli omfattande i krislägen (inköpsdelegationer, motköpsdiskussioner, förhandlingar om bilaterala avtal, transportförhandlingar med andra länder). Utredaren bör se över beredskapen på denna punkt och lägga fram förslag till vad som redan nu kan göras för att förbereda denna verksamhet.

För att möta störningar i utrikeshandeln, som kan inträffa redan under tidiga skeden av en kris, krävs en effektiv beredskap för de åtgärder som kan bli aktuella. Utrikesdepartementets handelsavdelning är inom regeringskansliet ansvarig för detta. Utredaren bör se över arbets- och rollfördelningen och samordningsformerna i dessa frågor mellan departement, myndigheter och näringsliv på försörjnings-, transport-, ransonerings- och regleringsområdena och lämna förslag till sådana förbättringar som kan krävas för att säkra en betryggande utrikeshandel i olika krislägen. Särskilt sjöfartens roll för transportförsörjningen i ett krisläge bör belysas i detta sammanhang. Vidare bör utredaren beakta resultatet av transportrådets studie om vilka åtgärder som bör kunna vidtas för att erforderliga transportresurser skall kunna säkras i ett krisläge. Därutöver bör en genomgång ske av reglerna för myndigheternas agerande och förslag lämnas om lagstiftningen skulle behöva anpassas för de olika situationer som kan uppkomma. Vidare bör

utredaren analysera organisation och resurser för uppgifter i krislägen inom såväl utrikesdepartementets handelsavdelning som myndigheterna inom utrikeshandelsfunktionen och, om det är motiverat, lägga fram förslag till ändringar. Berörda fackliga organisationer och arbetsgivarsidan bör i denna del hållas informerade om arbetet.

Utredaren skall beakta kommittédirektiven (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och andra intressenter samt väga in vad som framkommer i pågående studier på närliggande områden. Arbetet skall vara avslutat senast hösten 1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikeshandel m.m.

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommitteförordningen (1976:119) – för frågor om utrikeshandeln i krislägen

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag A 10. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga 2

Kommittédirektiv

Dir. 1988:43

Kommittédirektiv till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten

Dir. 1988:43

Beslut vid regeringssammanträde 1988-06-22.

Statsrådet Gradin anför.

Mitt förslag

Kommittéer och särskilda utredare bör få i uppgift att beakta EG-aspekten i sin utredningsverksamhet.

Bakgrund

På grundval av propositionen Sverige och den västeuropeiska integrationen (prop. 1987/88:66, UU 24, rskr. 245) har riksdagen angivit vissa riktlinjer som skall ligga till grund för Sveriges medverkan i ett brett västeuropeiskt samarbete.

I propositionen uttalas bl.a. viljan att gå vidare i det nordiska samarbetet och stärka EFTA samtidigt som vi skall bredda och fördjupa samarbetet med EG så långt detta är förenligt med neutralitetspolitiken.

Vi skall således medverka i EFTA:s och EG:s arbete på att avskaffa fysiska, tekniska och fiskala hinder i syfte att så långt möjligt skapa ökad rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital i Västeuropa. Vi skall vidare utveckla det västeuropeiska samarbetet på forsknings- och utvecklingsområdet samt verka för att den sociala dimensionen ges en ökad tyngd i det västeuropeiska samarbetet. Detta innebär att vi skall främja sysselsättning och social trygghet och samarbete inom sådana områden som ekonomisk politik, arbetsmiljö- och miljöpolitik liksom konsumentpolitik.

Efter hörande av bl.a. konsititutionsutskottet och lagutskottet anförde utrikesutskottet följande om behovet av harmonisering med lagar och andra

regler inom EG och formerna för en systematisk redovisning av sådana lagar och regler vid förslag till ny svensk lagstiftning.

Det är ett viktigt led i strävandena mot ett ökat samarbete med EG att Sverige i görligaste mån försöker avveckla tekniska handelshinder genom en harmonisering av lagar och andra författningar. Samma uppfattning framförs av lagutskottet i dess yttrande. Det är angeläget, vilket även framförs i propositionen, att svenska myndigheter går igenom EG:s regler på olika områden och tillvaratar de möjligheter till harmonisering som finns. Utskottet får i detta sammanhang framhålla att en redovisning av hur lagförslag förhåller sig till reglerna i andra länder vanligtvis görs i svenska propositioner och utredningar. Det får vidare förutsättas att regeringen vid utarbetandet av lagförslag beaktar gällande regler i andra länder inkl. länderna i EG. Utskottet utgår ifrån att regeringen i sitt fortsatta harmoniseringsarbete, och där så bedöms vara av betydelse, redovisar huruvida förslag till lagar och regler överensstämmer med lagar och regler inom EG.

Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet anfört.

Riktlinjer

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat bör de kommittéer och särskilda utredare som har till uppgift att lämna förslag som berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital eller på annat sätt berör det västeuropeiska integrationsarbetet få direktiv enligt följande.

- Kommittéer och särskilda utredare skall undersöka vilken gemensam ordning som i förekommande fall råder inom EG inom det aktuella ämnesområdet och i sina förslag ta tillvara de möjligheter till harmonisering som finns.
- Kommittéer och särskilda utredare skall redovisa hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler, direktiv eller förslag till direktiv från EG-kommissionen. – Om kommitténs eller utredarens förslag skiljer sig härifrån, skall skälen för detta redovisas.
- Kommittéer och särskilda utredare skall redovisa de statsfinansiella och övriga samhällsekonomiska effekter som uppkommer av de förslag som läggs fram som innebär anpassning till EG:s regler, direktiv eller förslag till direktiv från EG-kommissionen. Kommittéerna och utredarna skall i de fall då ökade statsfinansiella kostnader bedöms uppstå lämna förslag till finansiering. På motsvarande sätt skall effekterna av eventuella avvikelser från EG:s regelsystem redovisas.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen beslutar att kommittéerna och de särskilda utredarna genom departementens försorg ges till känna vad jag anfört i detta ärende.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

ARBETSGRUPPEN FÖR
BETALNINGSBALANSFRÅGOR M.M.
1989-12-04

Åtgärder för att bemästra utrikeshandeln i krislägen

IMPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
TULLAR/AVGIFTER			art I o II GATT art 3 EFTA-konventionen art 3 o 6 FHA Sverige-EG		-Kan införas snabbt -Enkel administration	-Styrningseffekten osäker -Prisökning på import	Tullar för ca 95 % av Sveriges import bundna enl. art II GATT och för ca 80 % av importen enl. EFTA-konventionen och FHA
Tull	Begränsa viss import	Tulltaxelagen (1987:1068)		Proposition till riksdagen			
		Lag (1987:1069) om tullfrihet m.m. (Särskild tull) (RF 8 kap.9 §)		Regeringen bemyndigad att utfärda föreskrifter			I likhet med åtgärder enligt andra fullmaktslagar skall föreskriften underställas riksdagen inom viss tid
Importavgift	Begränsa viss import		Som ovan tull Betalningsbalansproblem: art:a XII-XIV GATT art VIII IMF jämte GATT:s betalningsbalansdeklaration (1979) OECD:s Notifikations- och konsultationsprocedur art 28 FHA EG-Sverige art 19 EFTA-konventionen		-Kan införas snabbt -Ger snabb effekt vid hög avgift	-Differentierade avgifter medför tungrodd administration	Inom livsmedelsområdet förekommer införselavgifter i prisreglerande syfte System med importavgift för utjämning av råvarupriser tillämpas för jordbruksreglerade varor Jfr Ds 1989:63 En ny livsmedelspolitik Jfr förslag i avsnitt 4.4

IMPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
IMPORTDEPOSITION	Bergänsa viss import		art II GATT art 3 och 6 EFTA-konventionen art 3-6 FHA Sverige-EG Betalningsbalansproblem: art:a XII-XIV GATT art VIII IMF jämte GATT:s betalningsbalansdeklaration (1979) OECD:s Notifikationsprocedur art 28 FHA EG-Sverige art 19 EFTA-konventionen		-Kan införas snabbt -Åtgärden reversibel -Mindre effekt på prisnivån än tullar/avgifter	-Organisation för införande och administration ej klarlagd -Styrningseffekten osäker bl.a. p.g.a. företagens likviditet och möjlighet att låna utomlands	Sverige har inte tillämpat importdepositioner Likviditetsåtstramande effekten särskilt värdefull vid betalningsbalanskriser Depositioner har använts av ett antal västländer under 1960- och 70-talen. Används flitigt av länder i tredje världen. Systemet har utnyttjats som komplement till andra åtgärder för kreditkontroll o. importbegränsning Jfr förslag i avsnitt 4.4

IMPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
LICENSSYSTEM MED KVANTITATIVA RESTRIKTIONER/ IMPORTFÖRBUD	Följa och motverka/förhindra viss import	Förordning (1984: 53) om import och exportreglering Lag (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor	art XI o XIII GATT art 10 EFTA-konventionen art 13 FHA Sverige-EG GATT:s licenskod Betalningsbalansproblem: art:a XII-XIV GATT art VIII IMF OECD:s Notifikations- och konsultationsprocedur art 28 FHA EG-Sverige art 19 EFTA-konventionen	Regeringen bemyndigad att utfärda föreskrifter	-Mest effektiva medlet att styra importen	-Allvarligt ingrepp i den fria handeln -Tröghet i initialskedet p.g.a. administrativa inkörningsproblem -Administrativ belastning för myndigheter och näringsliv	JN bemyndigad att besluta om licensbeläggning i vissa fall (prisreglerande och handelspolitiska situationer) såväl enligt lagarna (1967: 340)[1] om prisreglering på jordbrukets område och (1974:226)[1] om prisreglering på fiskets område som enligt förordningen (1984:53) om import och exportreglering Jfr möjligheten att ge ensammrätt att importera till jordbrukets regleringsföreningar enl. prisregleringslagen på jordbrukets område
PRISREGLERING	Motverka prisstegring på importerad vara och/eller indirekt begränsa viss import	Prisregleringslagen (1989:978)		Regeringen bemyndigad att utfärda föreskrifter (7 - 8 §§) Riksdagens godkännande inhämtas i efterhand	-Ger snabb effekt t.ex. genom stoppris	-Allvarligt ingrepp i den fria näringsverksamheten -Administrativ belastning för myndigheter och näringsliv	Åtgärder enl. PL: Prisstopp Högstpris Förhandsanmälan Marginalreglering (nya PL) Försäljningsförbud m.fl.

1) Hädanefter kallade prisregleringslagen på jordbrukets resp. fiskets område

IMPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
PRISCLEARING	Utjämna skillnader i importpriser i syfte att underlätta/öka viss import	Ransoneringslagen (1978:268) § 8		Proposition till riksdagen Riksdagens godkännande kan inhämtas i efterhand i vissa fall Inrättande av clearingnämnd	-Ger snabb effekt -Stimulerar försörjningsviktig import genom prisutjämning på specifikt varuområde -Kopplingen avgift/bidrag inom ett och samma system är effektivt ur försörjningssynpunkt -Försörjningsviktig inhemsk kapacitet kan skyddas mot konkurrerande import	-Systemet kan missbrukas av importörerna;omfattande kontrollapparat krävs -Administration för såväl avgiftsuttag som bidragsgivning måste byggas upp	SPK har i uppdrag att utreda beredskap för prisclearing m.h.t. internationella åtaganden. Jfr förslag i avsnitt 4.2.3
IMPORT-SUBVENTIONER / -STÖD	Underlätta och öka import				-Ger snabb effekt	-Finansiering via statsbudgeten	Jfr importbidrag, finansierade inom ramen för jordbruksprisregleringen.Jfr förslag i avsnitt 4.2.2
ADMINISTRATIVA FÖRFARANDEN							
Centraliserad gränspassage	Förbättra styrning och kontroll av import	Tullagen (1987:1065) 3 §		Regeringen (3 §) och generaltullstyrelsen gm subdelegation (115 §) bemyndigade att utfärda föreskrifter	-Effektivt medel att hindra icke önskvärd import	-Administrativ belastning för myndigheter och näringsliv	Inbegripet noggrannare dokumentkontroll m.m. Jfr förslag i avsnitt 4.6.4
Upphävande/begränsning av hemtagningssystemet	Öka den fysiska kontrollen av importen	Tullagen (1987:1065) 8 §		Regeringen (8 §) och generaltullstyrelsen gm subdelegation (115 §) bemyndigade att utfärda föreskrifter	-Effektivt medel att kontrollera importens överensstämmelse m. t.ex. licenser	-Svårigheter i initialskedet bl.a. p.g.a. nya rutiner och omlokalisering av personal	

EXPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
TULLAR/AVGIFT			art I o II GATT art VIII IMF art 7 FHA Sverige-EG		-Kan införas snabbt	-Organisation för införande och administration ej klarlagd -Styrningseffekten osäker	Exporttullar ej bundna enl. art II GATT
TULL	Begränsa viss export			Proposition till riksdagen			Ändring i tulltaxelagen (1987:1068) som enl. gällande lydelse avser import
Exportavgift	Begränsa viss export					-Differentierade avgifter medför tungrodd administration	Prisregleringslagarna på jordbrukets och fiskets områden medger utförselavgift i prisreglerande syfte Jfr förslag i avsnitt 4.4
EXPORTDEPOSITIONER	Begränsa viss export		art VIII IMF		-Kan införas snabbt -Åtgärden reversibel	-Organisation för införande och administration ej klarlagd -Styrningseffekten osäker	Jfr prop. 1983/84: 200 om vissa åtgärder för att dämpa pris- och kostnadsutvecklingen o Lag (1984:502) om exportdepositioner för skogsprodukter. Tullverket uppbar depositionerna för insättning på konto i riksbanken Jfr förslag i avsnitt 4.4

EXPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
LICENSSYSTEM MED KVANTITATIVA RESTRIKTIONER/EXPORTFÖRBUD	Följa och motverka/förhindra viss export	Förordning (1984:53) om import- och exportreglering Lag (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor	art XI o XIII GATT ar II EFTA-konventionen FHA Sverige-EG behandlar inte denna åtgärd	Regeringen bemyndigad att utfärda föreskrifter	-Mest effektiva medlet att styra exporten	-Allvarligt ingrepp i den fria handeln -Tröghet i initialskedet p g a administrativa inkörningsproblem -Administrativ belastning för myndigheter och näringsliv	JN bemyndigad att licensbelägga prisreglerade varor och kakao Jfr möjligheten att ge ensamrätt att exportera till jordbrukets och fiskets reglerings-föreningar enl. prisregleringslagarna på jordbrukets resp. fiskets område
PRISUTJÄMNINGSAVGIFT	Begränsa eller förhindra viss export	Ransoneringslagen (1978:268) 9-11 §§	art XX GATT art 27 FHA Sverige-EG	Proposition till riksdagens godkännande kan inhämtas i efterhand i vissa fall	-Kan kopplas till specifik försörjningsbedömning för viss vara -Influtna medel kan nyttjas för förbättrad försörjningsberedskap på berört område -Accepteras lättare av berörd bransch, som tillgodogörs influtna avgifter	-Administration för fondering av avgifterna måste byggas upp	Jfr prisclearing på importsidan
EXPORTSUBVENTIONER/-STÖD	Underlätta och öka svensk export		art:a XVI och XXIII GATT och subventionskoden art:a 13 och 24 EFTA-konventionen art:a 18 och 23 FHA Sverige-EG		-Ger snabb effekt	-Finansiering via statsbudgeten	Jfr förslag i avsnitt 4.2.1 Exportbidrag förekommer inom jordbruks- och fiskesektorn, finansierade delvis av interna avgifter m.m., delvis via statsbudgeten
PRISREGLERING		Prisreglerings-lagen (1989:978)					Tillämplig på import. Ej möjlig att använda vid export

EXPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
ADMINISTRATIVA FÖRFARANDEN							
Centraliserad gränskontroll	Förbättra styrning och kontroll av export	Tullagen (1987:1065) 3 §		Regeringen (3 §) och generaltullstyrelsen gm subdelegation (115 §) bemyndigade att utfärda föreskrifter	-Effektivt medel att hindra export av oumbärliga varor	-Administrativ och ekonomisk belastning för både myndigheter och näringsliv	Jfr förslag i avsnitt 4.6.4

IMPORT-EXPORT

Åtgärd	Motiv	Lag/förordning	Internationella åtaganden	Genomförande	Fördelar	Nackdelar	Anm.
VALUTA-REGLERING	Kontrollera betalningarna	Valutalagen (1939:350) Valutaförordningen (1959:264)	art VIII IMF:s stadga OECD:s liberaliseringsstadgor (EFTA-konventionen och FHA Sverige-EG ansluter sig härtill)	Proposition till riksdagen. Riksdagens godkännande kan inhämtas i efterhand i vissa fall			En översyn av valutalagstiftningen sker f.n. i finansdepartementet. Jfr Ds 1989:74 Ny valutalag m.m. Jfr även förslag i avsnitt 4.4

Bilaga 4

KOMMERSKOLLEGIUM

Administrativa byrån 1989-02-28

Bengt Larsson

Funktionsbeskrivning utrikeshandel

1. Myndigheternas och näringslivets roller

2. Mål för funktionen

3. Funktionens innehåll och avgränsningar

4. Ansvarsfördelning, uppgifter, styrmedel och ledningsorgan

5. Samverkan med civila operativa ledningsorgan

6. Samverkan med övriga funktioner

7. Samverkan med försvarsmakten

8. Fortsatt arbete

KOMMERSKOLLEGIUM

1 (13)
En bilaga

1989-02-28

FUNKTIONSBESKRIVNING UTRIKESHANDEL

1. MYNDIGHETERNAS OCH NÄRINGSLIVETS ROLLER

1.1 Myndigheter i funktionen utrikeshandel

Myndigheter inom funktionen utrikeshandel är kommerskollegium (KK), tullverket och statens jordbruksnämnd (JN). Sveriges riksbank deltar i funktionens arbete. Funktionsansvarig myndighet är KK.

1.2 Fredstida uppgifter för myndigheter inom utrikeshandelsfunktionen

1.2.1 KK

KK är central förvaltningsmyndighet på utrikeshandelns område och ansvarig myndighet inom totalförsvarets civila del för beredskapsförberedelser inom utrikeshandelsområdet. KK har därvid att handlägga frågor om handelspolitik och utrikeshandel samt vissa frågor i samband med näringsrättsliga regleringar och inrikeshandel. Till kollegiet är knutet bl a ett handelspolitiskt råd och ett krishandelsråd.

1.2.2 Tullverket

Den centrala ledningen av tullverket utövas av generaltullstyrelsen (GTS). Under GTS lyder tullstaten som består av tullverkets regionala och lokala förvaltning. Regionalt är landet indelat i sju tullregioner. Chefsmyndigheter för tullregionerna är tulldirektionerna. Tullregionerna är indelade i 21 tulldistrikt. Ledningsorgan för tulldistrikten är distriktstullkammare. Utöver

distriktstullkammare finns 18 tullkammare samt tullstationer. Tulldistrikten vid landgränsen är indelade i sju gränsbevakningsområden.

Tullverkets uppgifter inom ramen för funktionen utrikeshandel är att i anslutning till varuhandeln med utlandet övervaka att bestämmelser om införsel och utförsel av varor efterlevs samt bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot dessa bestämmelser. Verket utövar i enlighet med särskilda föreskrifter uppsikt och kontroll över trafiken till och från utlandet samt har även vissa andra föreskrivna övervakningsuppgifter.

Tullverket har därtill uppgifter i flera andra funktioner, bl a Skatte- och uppbördsväsende och Flyktingverksamhet.

1.2.3 JN

JN är central förvaltningsmyndighet för pris- och marknadsregleringen på jordbrukets och fiskets områden samt är ansvarig myndighet inom totalförsvarets civila del för beredskapsföreberedelser i fråga om livsmedelsförsörjningen m m.

Jordbruksnämnden skall samråda med näringslivets organisationer inom nämndens verksamhetsområde.

JN:s roll inom utrikeshandelsfunktionen grundar sig på att nämnden handhar utredningar och regleringar, som hänför sig till varuutbytet med utlandet och till landets medverkan i samarbetet inom internationella organisationer såvitt avser livsmedel, livsmedelsråvaror och jordbruksförnödenheter.

1.2.4 Riksbanken

Riksbanken är ett riksdagens verk och sålunda ej underställd regeringen.

Riksbanken är enligt regeringsformen "rikets centralbank med ansvar för valuta- och kreditpolitik. Den skall också främja ett säkert och effektivt betalningsväsende".

Enligt riksbankslagen förvaltar riksbanken tillgångar i utländsk valuta, utländska fordringar och guld. Riksbanken får enligt lagen handla bl a med utländsk valuta och vissa utländska värdepapper och rättigheter samt ta upp utländsk kredit. Riksbanken administrerar därjämte valutaregleringen enligt valutalagen och valutaförordningen. Valutaförfattningarna ger idag riksbanken möjlighet att styra de s k kapitalbetalningarna mellan Sverige och utlandet.

Valutareglering vad gäller varuhandel administreras av riksbanken i funktionen utrikeshandel. Andra tillämpningsområden för valutaregleringen t ex kapitalrörelser åvilar riksbanken som ansvarig för funktionen betalningsväsende.

1.3 Myndigheternas kris- och krigsuppgifter

Planering för verksamhet under kriser och i krig inriktas på de lägen då utrikeshandeln förväntas ha viss omfattning d v s förekrigsskedet och under ett neutralitetsskede då möjligheter till utrikeshandel kan föreligga. I krig förutsätts utrikeshandeln ha upphört. Funktionen skall dock ha beredskap att kunna tillvarata de möjligheter till utrikeshandel som kan uppkomma även i krigsfallet.

1.3.1 KK

KK:s uppgifter i kriser och krig regleras i krigsuppgiftförteckning fastställd av regeringen 1978.

KK:s uppgifter under kriser och i krig omfattar bl a planerings- och utredningsverksamhet inför förhandlingar om handelsavtal. KK utfärdar vidare, efter regeringens bemyndigande, föreskrifter och anvisningar för tillämpningen av utrikeshandelsregleringar inom industrivaruområdet samt handlägger ärenden

som rör import- och exportlicensiering. Till kollegiet är knutet ett krishandelsråd med uppgift att bistå kollegiet vid handläggningen av frågor som rör utrikeshandeln i krissituationer. Krishandelsrådet utgörs av ledamöter i handelspolitiska rådets arbetsutskott. Föredragande i rådet är representanter för myndigheterna i funktionen utrikeshandel samt överstyrelsen för civil beredskap. Vid behov kan flera försörjningsansvariga myndigheter och även andra totalförsvarsmyndigheter knytas till rådet som därvid kan fungera som forum för samråd mellan berörda organ.

1.3.2 Tullverket

Tullverkets roll och uppgifter kommer under en krisperiod att vara i stort sett densamma som under fredstid. Det gäller att bevaka rikets land- och sjögräns och registrera de varor som passerar in och ut. Allmänt sett blir det sannolikt allt svårare att kontrollera begränsningar och särregler, som kan bli särskilt frekventa under skymningslägen så länge utrikeshandeln har stor omfattning. Detta hänger ihop med att den svenska tullproceduren genom hemtagningssystemet i så stor utsträckning bygger på företagens uppgifter om import- och exportvaror och i mindre utsträckning på fysisk godskontroll. Tullverkets planering i detta sammanhang utgår från ett skede med en förhållandevis stor och reglerad utrikeshandel. För att regleringar skall kunna upprätthållas krävs dels möjlighet att koppla varor och betalningar till varandra dels skärpt fysisk kontroll av varor som passerar gränserna. Detta ställer stora krav på verkets personella resurser samt erfordras snabba och säkra rapporteringsrutiner om utrikeshandeln.

1.3.3 JN

JN:s uppgifter i krig regleras i fastställd krigsuppgiftförteckning. JN:s huvudsakliga fredstida uppgifter kvarstår. Inom jordbruks- och livsmedelssektorn förekommer redan i fredstid en omfattande reglering (via införselavgifter, exportbidrag m m) av utrikeshandeln. Liksom beträffande KK omfattar uppgiften även

planerings- och utredningsverksamhet inför förhandlingar om handelsavtal.

1.3.4 Riksbanken

Riksbankens uppgifter inom funktionen utrikeshandel är att styra betalningsutbytet med utlandet genom att i generella dispenser och särskilda tillstånd bestämma vilka typer av betalningar som skall få mottas från respektive verkställas till utlandet. Riksbanken måste lösa denna uppgift i samverkan med kommerskollegiets styrning av de mot varubetalningarna ekvivalerande varutransaktionerna. Detta kommer att gälla vid såväl tillståndsgivning som uppföljning och kontroll tillsammans med tullverket av att varor tas hem för medgivna varubetalningar respektive av att betalningar tas hem för medgiven varuexport.

Vid övergång till ett genom handels- och betalningsavtal styrt varuutbyte blir det en uppgift för riksbanken att medverka vid diskussion av betalningsmodaliteter och slutande av till handelsavtalen anknutna betalningsavtal.

1.4 Näringslivets roll

Under kriser och i krig förväntas utrikeshandeln genomföras i huvudsak på samma sätt som i fred. De företag som i fred handlar med andra länder skall ges möjlighet fortsätta därmed under en kris. Flera skäl talar emellertid för att utrikeshandeln under allvarliga krislägen måste inriktas på för folkförsörjningen väsentliga varor. I dessa lägen tillåts inte längre marknaden att fungera fritt utan en styrning av utrikeshandelns inriktning och omfattning blir nödvändig. Även under neutralitetsskedet förutsätts dock näringslivet genomföra en stor del av utrikeshandeln. Myndigheterna inom funktionen utrikeshandel kan genom bemyndigande av regeringen med licenser och avgifter men också med t ex import/exportbidrag styra utrikeshandelns inriktning och genomförande. Avsikten med dessa styrmedel skall dock alltid vara att underlätta genomförandet av den utrikeshandel som bedöms nödvändig.

2. MÅL FÖR FUNKTIONEN UTRIKESHANDEL

2.1 1987 års försvarsbeslut

Enligt försvarsbeslutet skall planeringen utgå från ett upp till 12 månader långt förkrigsskede med gradvis minskad utrikeshandel följt av en period med krig i Europa. I planeringen skall förutsättas att all utrikeshandel kan omöjliggöras i en sådan situation. Planeringen bör emellertid samtidigt ske så att möjligheter till utrikeshandel även i ett sådant skede kan tillvaratas.

2.2 Utrikeshandelsfunktionen

Funktionen utrikeshandel innefattar åtgärder som behövs för att landet skall tillförsäkras den import och export som behövs för försvarsansträngningarna och befolkningens försörjning under kriser och i krig.

Förkrigsskedet, då utrikeshandeln beräknas ha förutsättningar att uppgå till hälften och mer av den fredstida, kan innebära särskilda påfrestningar för funktionen. Stora anspråk kan komma att ställas på funktionen utrikeshandel relativt tidigt i ett krisskede vad gäller reglering och kontroll av in- och utförsel bl a på grund av internationella krissituationer inom olika varuområden, andra länders agerande och störningar på betalnings- och valutaområdena. Under senare delen av förkrigsskedet och under neutralitet tillkommer störningar i utrikeshandeln orsakade av krigsoperationer i omvärlden och därmed sammanhängande transportproblem. I detta skede förutsätts utrikeshandeln behöva styras såväl mot länder/ländergrupperingar, mot branscher och enskilda företag som mot viss varuinriktning. Det kan också antas att en sådan styrning får betingas av såväl försörjnings- som betalningsskäl. Särskilt under neutralitetsskedet torde bytes-handel komma att utgöra en stor andel i utrikeshandeln. Detta

medför i sig en ökad statlig styrning av handeln för att uppnå en optimal handel. Även under neutralitetsskedet torde dock de fredstida utrikeshandelsaktörerna spela en viktig roll.

3. UTRIKESHANDELSFUNKTIONENS INNEHÅLL OCH AVGRÄNSNINGAR

3.1 Funktionens innehåll

Utrikeshandelsfunktionen ges under kris och krig delvis uppgifter av annan karaktär än i fred. Att samordna försörjningsmyndigheternas och näringslivets prioriteringar och föreslå regeringen inriktning av utrikeshandeln är en sådan uppgift. Importfrämjande åtgärder för att i krislägen optimera importen och att föreslå lämpliga exportvaror är också uppgifter som enbart förekommer i krislägen.

För att stödja för interna reglerings- och ransoneringsåtgärder genomförs regleringar på utrikeshandelns område som beroende på läget kan bli mycket omfattande. Information om vidtagna åtgärder inom utrikeshandelsfunktionen skall ges främst till näringsliv och myndigheter. En omfattande beredskap för detta behöver byggas upp.

KK:s krishandelsråd har till uppgift att biträda vid kriser i utrikeshandeln. I den utredande verksamheten är därvid överläggningar i rådet av särskild betydelse när ärendenas karaktär förutsätter samordning av olika intressen och slutligt ställningstagande kräver beslut på regeringsnivå.

3.2 Avgränsningar mot andra funktioner

Utrikeshandeln är, även om funktionen innefattar många aktörer, väl definierad och ansvarsförhållanden till andra funktioner inom totalförsvaret får anses vara fastställda. De i funktionen ingående myndigheterna och riksbanken har tillika en knytning till andra funktioner. Gränsdragningsproblem i såväl planering som genomförande kan därvid uppkomma. Detta torde dock kunna lösas underhand i samförstånd utan att den nuvarande funktionsindelningen förändras.

4. ANSVARSFÖRDELNING, UPPGIFTER, STYRMEDEL OCH LEDNINGSORGAN

4.1 I funktionen ingår myndigheterna tullverket och JN som lyder under regeringen och dessutom medverkar riksbanken som är ett riksdagens verk i arbetet. Funktionsansvaret bedöms inte innebära behov av direktivrätt mot myndigheterna eller riksbanken i funktionen. Uppstår konflikter inom funktionen skall inriktningen vara att söka lösa dessa i samförstånd och genom samarbete.

I ett krigs- och neutralitetsskede finns behov av tätare kontakter mellan funktionsmyndigheterna än i fred. Funktionsledningsansvaret förändras inte i kris och krig. Vid övergång till krigsläge förändras inte heller ledningssystemet. Samverkansmöjligheterna försvåras av att myndigheterna och riksbanken har uppgifter i flera funktioner. Detta bör föranleda en översyn av den nuvarande planläggningen för myndigheternas och riksbankens krigsuppehålls-platser.

4.2 Tillgängliga styrmedel

I fred är utrikeshandeln i princip fri. Vissa undantag finns, bl a av säkerhetsskäl men också till skydd för svenska producenter. Inom jordbrukssektorn är en stor del av utrikeshandeln reglerad (via införselavgifter, exportbidrag m m) i fredstid. De styrmedel som används i fred (förbud, kvantitativa restriktioner samt tullar och jordbruksavgifter) kompletteras i kris och neutralitet med mer aktiva åtgärder för att styra över importen till försörjningsviktiga varor t ex krediter, inköpsdelegationer m m.

Ett övergripande styrmedel finns också i de bilaterala handels- och betalningsavtal som sannolikt utgör grunden för utrikeshandel i ett allvarligt krisläge.

4.3 Ledningsorgan

4.3.1 Fredstida ledningsorgan

I fred samordnas funktionens myndigheter och riksbanken av KK i en grupp för gemensamma frågor. Funktionen är genom tullverket representerad på CB-nivå (tullregion) men endast den centrala nivån deltar i planeringsarbetet.

4.3.2 Ledningsorganisation under kriser och i krig

Inga förändringar sker i ledningsorganisationen på central nivå. Funktionsansvarig myndighet samordnar verksamhetens inriktning. På högre regional nivå upprättar tullverkets representant, tulldirektören, en samverkansgrupp med CB.

4.3.3 Ledningsbehov

Den fredstida samordning som sker mellan funktionsmyndigheterna under KK:s ledning förutsätts fungera också i krislägen. Respektive myndighet och riksbanken förutsätts inom sitt område utöva den (del-)funktionsledning som behövs.

5. SAMVERKAN MED CIVILA OPERATIVA LEDNINGSORGAN

5.1 Samverkan i fred

Funktionens myndigheter samverkar inte (inom ramen för utrikeshandelsfunktionen) med civila operativa ledningsorgan i det fredstida arbetet.

5.2 Samverkan under kriser och i krig

Utrikeshandelns inriktning och omfattning är ytterst en fråga för regering och riksdag. ÖCB kan få uppgiften att som samordnande beredningsorgan åt regeringen rapportera om frågor som rör prioritering av importbehov civilt-militärt och mellan olika funktioner.

ÖCB har därvid behov av regelbunden information i mycket aggregerad form från KK om viktigare händelser och förändringar inom funktionen, allmänna översikter, förväntade import- och exportmöjligheter o s v som underlag för att lämna regeringen övergripande bedömningar av försörjningsläge, förslag till avvägningar/prioriteringar, disposition av beredskapslager o s v.

Samverkan skall kunna ske vid behov - fysiskt i högkvarteret eller via tillgängliga sambandsmedel. Regionala och lokala organ förutsätts hållas informerade genom ÖCB.

För tullverkets del kan därtill direkta samverkansbehov föreligga på högre regional nivå.

6. SAMVERKAN MED ÖVRIGA FUNKTIONER M M

Funktionen utrikeshandel består av myndigheter som är direkt berörda av utrikeshandelns genomförande. Underlaget för den närmare utformningen av utrikeshandelns inriktning och omfattning kräver emellertid utöver regeringens övergripande styrning att information hämtas från flera andra funktioner. Utrikeshandelsregleringar kan således också införas för att stötta inhemska ransoneringar, regleringar och prisregleringar.

Regeringen utfärdar allmänna riktlinjer för verksamheten inom funktionen. Ansvarsfördelningen mellan utrikesdepartementets handelsavdelning och funktionen utrikeshandel (företrädd av KK) är f n inte klarlagd.

Samverkansbehov utöver regeringen föreligger med tre skilda grupper av funktioner.

A. Försörjningsansvariga organ vars uppgift det är att lämna underlag inom respektive ansvarsområde för utrikeshandelns inriktning och omfattning. Normalt redovisas behoven av import till KK som sedan gör en avvägning mellan dessa behov. Utgångspunkten är härvid de riktlinjer som regeringen har utfärdat för utrikeshandelns bedrivande.

Till den gruppen räknas "försörjningsmyndigheter":

ÖCB/Försörjningskommissionen med ansvar för industriell försörjning.

Statens jordbruksnämnd med ansvar för livsmedelsförsörjning.

Statens energiverk med ansvar för energiförsörjning.

Socialstyrelsen med ansvar för hälso- och sjukvård.

Försvarsmaktens behov förutsättes bli kanaliserade delvis via ÖCB/Försörjningskommissionen men också direkt till kollegiet (jfr p.7 nedan)

B. Transportfunktionen, främst i fråga om sjötransporter, är av betydelse för möjligheterna till utrikeshandel i krissituationer och under krig. Den övergripande bedömningen av utvecklingen på transportområdet görs i transportrådets transportberedning. Representanter för transportmyndigheter förutsätts kunna kallas samt även i övrigt lämna underlag inför handläggning av ärenden. Behov av samverkan föreligger i övrigt inför handelsavtalsförhandlingar där transportfrågan kan få stor betydelse.

I krig kan transporter vara en så knapp resurs att den blir avgörande för såväl omfattning som inriktning av utrikeshandeln. I dessa lägen torde kraven på samverkan vara mycket höga och normala sambandsvägar otillräckliga. De myndigheter inom transportfunktionen som berörs av utrikeshandelsfrågorna

är förutom transportrådet, sjöfartsverket, sjöfartskommittén -39 samt luftfartsverket.

C. Inom funktionen prisreglering har statens pris- och konkurrensverk till uppgift att tillämpa Allmänna prisregleringslagen. Utrikeshandelsregleringar kan därvid bli nödvändiga för att stötta en prisreglering, förhindra export av försörjningsviktiga varor eller begränsa risken för att prishöjningar i utlandet alltför mycket påverkar den svenska marknaden.

7. SAMVERKAN MED FÖRSVARSMAKTEN UNDER KRISER OCH KRIG

För säkerställande av försvarsmaktens behov erfordras i de flesta fall ingen särskild samverkan med funktionen utrikeshandel. Erforderlig samverkan sker istället med respektive funktionsansvarig myndighet. För de varor som ej kan hänföras till försörjningsmyndigheterna kan viss samverkan behöva ske liksom även när en prioritering mellan civila och militära behov framstår som nödvändig.

8. FORTSATT ARBETE

En precisering av ansvarsfördelningen UD/H-KK måste åstadkommas i det fortsatta arbetet med ledningsförhållanden inom funktionen. Behovet av en uppdelning i delfunktioner och konsekvenser för funktionen särskilt vad gäller ledningsfrågor bör ses över.

Möjligheterna för KK och övriga funktionsmyndigheter att i krislägen aktivt medverka till att import kan komma till stånd skall undersökas. Följden för kollegiets organisation och personalens kompetens som konsekvens av personalförändringar i samband med den förestående avvecklingen av importregleringar för textilvaror bör preciseras.

KUNGL BIBL 1990-02-12 STOCKHOLM

Vid funktionsövning Utrikeshandel 1988 framkom flera viktiga samverkansfrågor främst med "försörjningsmyndigheterna" men också när det gäller tillämpning av de olika styrmedel som står till förfogande. Arbetet med dessa frågor har inletts och beräknas fortsätta bå 1988/89. Projektbeskrivning i bilaga.

KUNGL. BIBL.
1990-02-12
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
31. Statens mät- och provstyrelse. I.
32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
33. Reformerad inkomstbeskattning
    - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
    - Inkomst av kapital. Del 2.
    - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
    - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
34. Reformerad företagsbeskattning
    - Motiv och lagförslag. Del 1.
    - Expertrapporter. Del 2. Fi.
35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
    - Motiv. Del 1.
    - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
41. Samerätt och sameting. Ju.
42. Det civila försvaret. Del 1.
    Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
48. Energiforskning för framtiden. ME.
49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
50. Stiftelser för samverkan. U.
51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
53. Arbetstid och välfärd.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
55. Fungerande regioner i samspel. A.
56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. Jo.
57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering — de tre första åren. A.
58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
61. Hälsohem. S.
62. Alternativa terapier i Sverige. S.
63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
64. Kommunalbot. C.
65. Staten i geografin. A.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
69. Storstadsregioner i förändring. SB.
70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
73. TV - politiken. U.
74. Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
77. Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
79. Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
82. Nedsättning av energiskatter. ME.
83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. ME.
85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.
86. Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Fö.
87. Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. JO.
88. Skadeförsäkringslag. Ju.
89. Översyn av lagen om pliktexemplar. U.
90. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. U.
91. Statligt förhandlingsarbete. Fi.
92. Prospekteringspolitik. I.
93. Prospekteringspolitik. Rapportdel. I.
94. Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. Fi.
95. Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. Fi.
96. Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. Bo.
97. Vad händer med folkhögskolan? U.
98. Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. S.
99. Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. S.
100. Adoptionsfrågor. Ju.
101. Förtidspension och rörlig pensionsålder. S.
102. Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. UD.
103. Hypoteksinstituten i framtiden. Fi.
104. Terroristlagstiftningen. A.
105. Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen. Bo.
106. 6000 platser och 10 000 platser för försök i gymnasieskolan. Hur, var och varför? U.
107. Svensk utrikeshandel i krislägen. UD.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
Storstadsregioner i förändring. [69]
Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [41]
Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]
Skadeförsäkringslag. [88]
Adoptionsfrågor. [100]

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]
Begreppet krigsmateriel. [66]
Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. [102]
Svensk utrikeshandel i krislägen. [107]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]
Det civila försvaret. Del 1. [42]
Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]
Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. [86]

Socialdepartementet

Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
Hälsohem. [61]
Alternativa terapier i Sverige. [62]
Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]
Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]
Förenklad handläggning hos HSAN m.m. [80]
Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. [98]
Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. [99]
Förtidspension och rörlig pensionsålder. [101]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]
Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
Tullregisterlag m.m. [20]
Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
Reformerad inkomstbeskattning
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning
- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdeskatt m.m.
- Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]
Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]
Statligt förhandlingsarbete. [91]
Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. [94]

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. [95]
Hypoteksinstituten i framtiden. [103]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]
Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]
Etisk granskning av medicinsk forskning.
De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]
Översyn av lagen om pliktexemplar. [89]
Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. [90]
Vad händer med folkhögskolan? [97]
6000 platser och 10 000 platser för försök i gymnasieskolan. Hur, var och varför? [106]

Jordbruksdepartementet

Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]
Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2.
Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering — de tre första åren. [57]
Staten i geografin. [65]
Terroristlagstiftningen. [104]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]
Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. [96]
Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen.[105]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd? [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen.[37]
Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]
Prospekteringspolitik. [92]
Prospekteringspolitik. Rapportdel. [93]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor.[21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]
Nedsättning av energiskatter. [82]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

KUNGL. BIBL
1990-02-12
STOCKHOLM

KUNSTGESCHIEDENIS
17 MAART 2013
MUSEUMGEBOUW

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.