

SOU
1984:17

Ref

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

INTERNATIONELLA TRANSPORTER

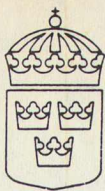
*Betänkande av Utredningen om
Sveriges Internationella transporter*

SOU
1984:17

Ref

SVERIGES INTERNATIONELLA TRANSPORTER

*Betänkande av Utredningen om
Sveriges Internationella transporter*



116.
Statens offentliga utredningar
1984:17
Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter

Betänkande av Utredningen om
Sveriges internationella transporter

Stockholm 1984

Omslag Adsum, Magnus Günther
ISBN 91-38-08196-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 18 februari 1982 bemyndigade regeringen chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera aktuella och förutsebara problem beträffande Sveriges internationella transporter och att lämna förslag till lämpliga åtgärder för att bättre bemästra dem.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 3 mars 1982 direktören Lars Dahlgren att vara särskild utredare. Samma dag förordnades departementsrådet Lennart Svantemark som expert, kanslichefen Ragne Wiberg som sekreterare och departementssekreteraren Lars Hallsten som biträdande sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om Sveriges internationella transporter.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande. Utredningen kommer senare att publicera en sammanfattning på engelska. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i februari 1984.

Lars Dahlgren

*/ Ragne Wiberg
Lars Hallsten*

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	7
1 <i>Utredningens direktiv</i>	15
2 <i>Utredningsarbetet</i>	17
3 <i>Transport- och trafikpolitisk bakgrund</i>	21
3.1 Riktlinjer för den nationella transportpolitiken	21
3.2 Riktlinjer för Sveriges internationella transportpolitik	24
3.3 Transportpolitiken i övriga nordiska länder	29
3.4 Transportpolitiken inom EG	31
3.5 USA:s transportpolitik	32
3.6 Transportpolitiken inom Östeuropa	34
3.7 Transportpolitiken bland u-länderna	35
3.8 Internationella organisationer	36
4 <i>Sveriges utrikeshandel</i>	39
4.1 Internationell översikt	39
4.2 Utrikeshandelns varufördelning	40
4.3 Utrikeshandelns länderfördelning	41
4.4 Handelns fördelning på transportsätt	42
4.5 Framtidsbedömningar	46
5 <i>Handels- och transportpolitiska problem</i>	49
5.1 Allmänt	49
5.2 Beredskapsaspekter	51
5.3 Sjöfartspolitik	52
5.4 Landtransportpolitik	56
5.5 Luftfartspolitik	61
6 <i>Materialadministration</i>	63
6.1 Definitioner och begrepp	63
6.2 MA-kostnadernas sammansättning och storlek för Sveriges gränsöverskridande transporter	64
6.3 Slutsatser	67

7	<i>Administrativa och juridiska problem för Sveriges internationella transporter</i>	69
7.1	Inledning	69
7.2	Dokument och fraktdata	70
7.2.1	Slutsatser	73
7.3	Tull och gränskontroll	75
7.3.1	Slutsatser	76
7.4	Vägrafikskatter och -avgifter	78
7.4.1	Slutsatser	80
7.5	Arbetsbidsbestämmelser för vägrafik	80
7.5.1	Slutsatser	81
8	<i>Tekniska problem för Sveriges internationella transporter</i>	83
8.1	Allmänt	83
8.2	Multimodala transportsystem	83
8.3	Databehandling och informationsöverföring	84
8.4	Standardiseringsarbete	85
8.5	Slutsatser	86
9	<i>Den internationella transportmarknaden</i>	89
9.1	Allmänt	89
9.2	Sjöfart	93
9.3	Landsvägrtransporter	93
9.4	Järnväg	98
10	<i>Utredningens överväganden och förslag</i>	99
10.1	Allmänt	99
10.2	Handels- och transportpolitik	101
10.3	Administration	105
10.4	Juridik	109
10.5	Arbetsmarknad	110
10.6	Teknik	111
10.7	Den internationella transportmarknaden	113
10.8	Internationella organisationer verksamma på transportområdet	115
10.9	Utbildning och FoU	118
10.10	Vissa organisatoriska frågor	120
Bilaga 1	<i>Internationella organisationer verksamma inom transport- och kommunikationsområdet</i>	123
Bilaga 2	<i>Marknaden för internationella landsvägrtransporter – problem och utvecklingsmöjligheter</i>	139
Bilaga 3	<i>Statistisk belysning av kostnaderna för Sveriges gränsöverskridande transporter</i>	185
Bilaga 4	<i>Facilitation of trade and transport procedures and documentation</i>	213

Sammanfattning

Allmänt

Utredningens uppgift har varit att analysera de problem som kan väntas möta Sverige i fråga om internationella transporter samt föreslå lämpliga åtgärder för att sätta oss bättre i stånd att lösa problemen. Möjligheterna till nordiskt samarbete skulle i sammanhanget särskilt beaktas.

I sitt arbete har utredningen fortlöpande varit i kontakt med berörda myndigheter och organisationer på transportområdet, liksom med näringslivet och de anställdas organisationer. Material till belysning av aktuella frågeställningar har inhämtats genom studier av material från representativa svenska företag. På det internationella planet har särskilt studerats EG-kommissionens transportavdelning, FN:s Europakommission (ECE), OECD, UNCTAD, GATT, Internationella standardiseringsorganisationen (ISO), Europeiska transportministerkonferensen (ECMT) samt Internationella handelskammaren (ICC).

Kapitlen 3-4 ger bakgrunden till utredningens uppgiftsområden. Kapitlen 5-9 ägnas åt problemanalys rörande handels- och transportpolitik, material-administration, administrativa, juridiska, tekniska samt marknadsrelaterade problem för Sveriges internationella transporter. I kapitel 10 återfinns utredningens överväganden och förslag. Stor vikt läggs vid att undersöka områden där statsmakternas insatser kan medverka till rationalisering och resultatförbättring. Förslagen behandlar i allt väsentligt godstransporter. Det ligger i sakens natur att vissa förslag behöver utvecklas mer i detalj av berörda instanser.

I bilagor redovisas expertmaterial rörande internationella organisationer på transportområdet, strukturanalys av marknaden för internationella landsvägstransporter, transportkostnadernas sammansättning och storlek samt slutligen facilitationsarbetet inom UNCTAD, särskilt vad beträffar u-länderna.

I fråga om näringslivet ser man allt mer hela transportkedjan, med dess effekter på produktionsprocess och slutlig distribution, som en integrerad helhet. Bakom denna utveckling ligger stordriftsfördelar i produktion och internationell arbetsfördelning jämte en numera avsevärt stegrad kapitalkostnad. Den tekniska utvecklingen med relativt sett förbilligade transporter har också bidragit till skeendet.

Handels- och transportpolitik

Utredningen utvecklar de skilda delmålen för transport- och trafikpolitiken, nämligen effektivitetsmålet, beredskapsmålet, det handelspolitiska målet, arbetsmarknadsmålet och utvecklingsmålet. Det är väsentligt att i största möjliga utsträckning söka lösningar på internationellt plan som tillgodoser de uppställda målen för den nationella trafik- och transportpolitiken. Av störst betydelse är härvidlag effektivitetsmålet.

30 % av Sveriges BNP exporteras. Vår begränsade hemmamarknad skärper beroendet av omfattande handelsutbyte, varför Sverige som nation har starka skäl att internationellt arbeta för fritt handelsutbyte.

Utredningen understryker det nära sammanhanget mellan utrikeshandelspolitik och utrikestransportpolitik. Vikten av att man från svensk sida bevakar transportfrågorna vid bilaterala och multilaterala förhandlingar om handelsavtal och i andra sammanhang understrykes därvid.

Sveriges handelspolitik är internationellt inriktad på multilaterala system av typen GATT. Det inom GATT av USA nyligen väckta initiativet att utsträcka arbetet till tjänstesektorn bör uppmärksamts följas av Sverige. Enligt utredningens mening bör den långsiktiga målsättningen vara främjande av internationell arbetsfördelning, varvid på transporttjänsternas område måste beaktas det allt starkare inslaget av systemlösningar. En annan väsentlig princip gäller reciprociteten.

Avsteg från långsiktigt krav på frihandel för transporttjänster motiveras främst av beredskapsskäl.

Frågan om gemensam nordisk transportmarknad bör på nytt upptas varvid reciprocitet är ett naturligt steg på vägen.

I fråga om *sjöfartspolitik* domineras bilden av de nya mönster, som förväntas växa fram bl. a. till följd av den nyligen ikraftträdde UNCTAD-koden för linjekonferenser, liksom av u-ländernas tilltagande protektionism. Svenska sjöfartsintressen bör kunna bidra till utveckling av u-länders sjötransportsystem.

För närvarande diskuteras inom UNCTAD hur u-länderna skall komma i åtnjutande av större andel av bulksjöfarten respektive frågan om bekvämlighetsflagg eller s. k. öppna sjöfartsregister. Vår målsättning måste vara att bevara och förstärka öppen konkurrens på lika villkor inom bulksjöfarten. Sverige måste aktivt följa dessa frågor inom UNCTAD tillsammans med övriga avancerade industriländer med sjöfartsintressen.

I fråga om *landtransportpolitik* är utredningens slutsatser följande.

Den ökade protektionismen i form av t. ex. krav på föregående tillstånd och snäva kvoter såväl för bilateral som transiterande trafik leder till konkurrenssnedvridningar och nackdelar för svenska transportföretag. Ökade förhandlingsinsatser rekommenderas därför för att söka uppnå förbättringar av situationen.

I fråga om fordonsbeskattning pågår inom EG arbete i syfte att harmonisera beskattningen liksom de sociala villkoren på arbetsmarknaden, varvid även internationella aspekter kan läggas. Sverige bör så långt som möjligt undvika att öka strukturskillnaderna mellan svensk beskattning och vad som gäller huvuddelen av EG. En viktig aspekt gäller finansieringen av infrastrukturen, särskilt för transitländerna på Europas kontinent. Sverige

bör aktivt verka för sådana avgiftssystem, särskilt för transittrafiken, som på sikt skulle kunna eliminera motiven för kvoter och andra protektionistiska inslag, samtidigt som konkurrensneutralitet upprätthålls.

I fråga om *luftfartspolitiken* är det skandinaviska luftfartssamarbetet en förutsättning för att ingående länder med perifert geografiskt läge och begränsat marknadsunderlag skall kunna driva ett i princip världstäckande företag på flygområdet. Det är angeläget att SAS utvecklar sin verksamhet så, att den ger företaget möjlighet att driva flygtrafiken med tillräckliga ekonomiska marginaler för nyinvesteringar men samtidigt inte sätter nuvarande företrädesrätt i fara. Den svenska industrins behov av rationell flygfrakt måste i viss ökad utsträckning tillgodoses genom fraktcharter.

Administration

Det ökade logistik- och kostnadsmedvetandet leder till starkare krav på snabba administrativa rutiner för såväl dokumenthantering och datautbyte som fysiska kontroller vid gränspassage och förtullning.

Kostnaden för gränsöverskridande materialflöde översteg 1980 20 miljarder kr., vilket svarade mot 15,5 % av industrins förädlingsvärde. Härtill skall läggas sådana kostnader, som följer av att man vid gränsöverskridande transporter känner ökad osäkerhet om tidsåtgång och leveranssäkerhet, vilket verkar ytterligare fördyrande på lagerhållning och uppläggningsprogram för transportkedjan. I sammanhanget bör även beaktas kapitalkostnaden, som f. n. svarar mot cirka 150 milj. kr. per dag i fråga om det gränsöverskridande materialflödet.

Utredningen understryker vikten av att arbetet på förenklade former för informationsöverföring i utrikeshandeln drives utan dröjsmål, såväl i handelsprocedurrådets (SWEPRO:s) regi som också internationellt. Slutmålet bör sättas till s. k. dokumentlösa transporter, sedan utgångslägets bristfälliga standardisering och harmonisering för handels- och transportprocedurer efter hand eliminerats. Goda förutsättningar föreligger för att svenska standarder i informationshänseende skall kunna godkännas internationellt för registrering i FN:s dataelementkatalog.

Arbetet inom SWEPRO är strategiskt då det gäller administrativa besparingar för dokumenthantering. Statsmakterna bör därför främja detta arbete genom att säkerställa erforderliga resurser för projektarbete inom SWEPRO. Vidare bör utbildning inom berörda intressentgrupper i transportväsendet och näringslivet stimuleras.

Tullverket har en nyckelroll då det gäller de praktiska förutsättningarna för administrativ rationalisering i gränsöverskridande handel. Tullen bör beredas möjlighet till snabb övergång till ny informationsteknik och databehandling, i nära samverkan med näringslivet. I samband med detta bör en mera tidsenlig ordning på statistikområdet eftersträvas. De ekonomiska vinsterna härav är betydande och jämfört med kostnaderna helt övervägande.

I fråga om u-ländernas särskilda administrativa problem vid gränspassage har utredningen haft kontakt med UNCTAD, vilken organisation ägnar sig åt u-ländernas handelsproblem.

Insatser på det s. k. facilitationsområdet vore en högproduktiv användning av medel inom ramen för Sveriges u-landsbistånd. Svenskt transportväsende och svensk informationsteknologi lämpar sig väl för systemlösningar på detta område. Räntabiliteten i sådana insatser ligger enligt internationell bedömning högt. Genom att utveckla lösningar i samarbete med enskilda u-länder skapas också bättre betingelser för svenska exportörer. Den lämpligaste organisatoriska formen för sådana ökade insatser bör utredas närmare.

Teknik

Den transporttekniska utvecklingen har under hela efterkrigstiden varit snabb. Transportmedlens storlek har starkt ökat, ökad specialisering och snabbhet har lett till betydande produktivitetsstegring, bl. a. genom enhetslasternas ökande betydelse. Ett annat karaktäristiskt drag är ökade inslag av kombinerade transporter liksom starkare betydelse av terminalhantering. Modern informationsbehandling är av central betydelse.

Även om en fortsatt intressant utveckling är att vänta i fråga om elektronik (mikrodatorer) respektive energieffektivitet för de skilda transportmedlen, är den mest väsentliga potentialen för framtiden att vänta i utnyttjandet av transportmedlens kapacitet. Väsentliga besparingar kan åstadkommas genom bättre planering, baserad på den tekniska utvecklingen.

Ett annat väsentligt område för teknisk utveckling gäller standardiseringsarbetet. Det är av stor vikt för svensk utrikeshandel att fortsatt internationell standardisering av lastbärare drivs vidare. Sverige bör aktivt stödja pågående arbete, så att högkvalificerat svenskt deltagande blir möjligt i internationellt standardiseringsarbete.

Den internationella transportmarknaden

Konkurrensen avser i ökad utsträckning hela transportsystem, ej enskilda transportmedel. Det nya läget är en följd av teknisk utveckling med ökad användning av enhetslast, container, lastflak och andra lastbärare.

Ett annat intressant drag är ökat inslag av internationell samverkan, analogt med vad som ägt rum i övriga delar av näringslivet. I princip föreligger inga hinder för svenska transportintressen att etablera sig utomlands. I praktiken torde dock i fråga om landsvägstransporter branschstrukturen utgöra ett svårt hinder för internationell etablering och integration.

Den internationella transportmarknaden kännetecknas av betydande överkapacitet som tidvis leder till hård priskonkurrens med dålig soliditet och utvecklingskraft för transportföretagen. För transportköparen är det största problemet de administrativa reglerna och hindren av medveten eller omedveten art.

Utredningen understryker vikten av en väl fungerande konkurrens mellan skilda transportsystem. En viktig förutsättning för detta är standardiserade moduler för lastbärare. Det är vidare väsentligt att möjlighet finns för svenska speditiöns- och transportföretag att etablera sig i utlandet. Häri-

genom kan det svenska inflytandet på morgondagens internationella transportsystem bibehållas och stärkas. Därigenom kan också svensk tjänsteexport på transportområdet bibehållas och ökas med positiva effekter för bytesbalans och arbetsmarknad.

Landsvägstrafiken är f. n. den mest dynamiska delen av den internationella transportmarknaden. Tillväxten i utrikeshandeln förväntas främst avse avancerade industriprodukter. För dessa gäller höga krav på snabbhet och regularitet i leveranserna. Av dessa skäl men också för att minska lagerbindningen innebär utvecklingen ökade uppgifter för landsvägstransporter, varvid företagen i ökad utsträckning väljer tätare transporter i mindre skala. Det sagda gäller icke blott den europeiska trafiken utan numera även på längre distanser.

Den internationella landsvägstrafiken är emellertid hårt reglerad. I många länder krävs särskilda transporttillstånd. På grund av alltför snäva kvoter föreligger idag brist på tillstånd på många för Sverige viktiga länder. Som ovan nämnts krävs ökade förhandlingsinsatser för att uppnå förbättringar. De svenska reglerna för utdelning av de knappa tillstånden till svenska åkare behöver emellertid också ses över. De har nämligen en tendens att bevara rådande marknadsstruktur. Företag som redan är inne på marknaden med t. ex. Tysklandstillstånd skyddas därmed i viss mån från konkurrens. Utredningen vill särskilt förorda att det provas om inte en ordning med anbudsförfarande skulle kunna införas. På detta sätt bör produktiviteten för utlandstrafiken kunna öka. Medel som genom en sådan ordning inflyter bör i första hand nyttjas till förbättrade kontroller dels av tredjelandstrafik till och från Sverige, dels av skilda former av s. k. svartåkeri.

En annan åtgärd till främjande av konkurrensen vore att möjliggöra för lastbilscentraler eller andra former av producentkooperation med tillräcklig soliditet och tillräckligt kunnande att tilldelas utlandstillstånd.

Internationella organisationer med verksamhet på transportområdet

I handelspolitiska sammanhang inom OECD och GATT bör mer uppmärksamhet ägnas åt transportpolitiska problem. Fri handel kräver fria transporter. Men även flera andra internationella organisationer arbetar jämte sina huvudsakliga uppgifter även med transportfrågor. Dit hör organ som UNCTAD, Världsbanken, ILO samt europeiska och nordiska organ som Europarådet och Nordiska rådet.

Beträffande UNCTAD vill utredningen förorda skärpt tonvikt på det viktiga men relativt okända arbetet inom organisationens enhet för facilitationsfrågor, FALPRO. Det är angeläget att detta arbete ges erforderliga resurser. Svenska insatser genom användande av t. ex. SIDA-medel är motiverade.

I fråga om Världsbanken betonar utredningen vikten av att betydande lånemedel även framgent används för projekt inom transport- och kommunikationssektorn. Insatser på nämnda område ger ofta mycket stor avkastning och möjliggör senare insatser i produktionslivet.

Världsomfattande mellanstatliga transportorganisationer som t. ex.

ICAO och IMO för flyget respektive sjöfarten kräver fortsatt stor uppmärksamhet från svensk sida. Av särskilt intresse för de internationella transportfrågorna på europeiskt plan är emellertid EG, ECMT, ECE och ECAC. Beträffande EG förordar utredningen nära kontakter med såväl kommissionen som medlemsstaterna. Bevakningen av transportfrågorna från den svenska delegationen i Bryssel måste ges hög prioritet.

Inom ECMT möts såväl EG-länder som utanförstående europeiska länder på ministernivå. Organisationens största värde för Sverige ligger i att därigenom skapas ett forum för samverkan i transportpolitiska frågor.

ECE är unikt genom att såväl väst- som östeuropeiska länder där kan mötas för att lösa transportproblem i Europa. Organisationen har blivit alltmer teknisk till sin karaktär och utför ett betydelsefullt arbete inom de legala, administrativa och tekniska områdena, vilket sedan omsätts i praktiskt bruk genom antagande av konventioner. Sverige bör fortsatt aktivt delta i ECE:s verksamhet.

ECAC är ett viktigt forum för samarbete mellan de europeiska luftfarts-administrationerna, som fortsatt bör ges stor uppmärksamhet från svensk sida.

Även internationella organisationer på privat basis bör uppmärksammas från svenska statsmakternas sida. Internationella handelskammaren är ett sådant organ som aktivt arbetar även för handelsbefrämjande uppgifter på transportområdet.

Nordisk samverkan bör genomgående prövas i nämnda internationella organisationers verksamhet.

Vissa organisatoriska frågor

Inom utrikeshandeln är fortlöpande samverkan mellan stat och näringsliv nödvändig, inte minst i vad avser transportväsendet. Det är angeläget att alla väsentliga intressenter får tillfälle att ange sina synpunkter då det gäller praktisk utformning av utrikestransportpolitiken. För att rationalisera detta samarbete vill utredningen föreslå organisatoriska åtgärder i syfte att förbättra myndigheternas fortlöpande kontakter med transportmarknaden. Förhållandena på transportområdet är ej unika utan illustrerar ett principiellt organisationsproblem, då rådande departementsstruktur konfronteras med ekonomiska funktioner av internationell räckvidd. Alla dessa aktiviteter behöver bättre samordnas, om erforderlig slagkraft skall uppnås och nya initiativ i tid kunna tagas och drivas i internationella fora.

Kommunikationsdepartementet har huvudansvar för sakfrågorna på området. Det bör därför samordna den internationellt inriktade svenska transportpolitiken. För att förstärka denna roll föreslås att en särskild beredning inrättas vid departementet, i vilken ingår representanter för utrikes-, industri- och finansdepartementen, viktigare myndigheter och organ samt näringslivets, transportörernas, speditörernas och de anställdas organisationer. Beredningens diskussioner bör utmynna i rekommendationer till regeringen, varvid framtagande av prioriteringar för svenska åtgärder på det internationella transportområdet utgör en väsentlig del. Beredningen bör även kunna initiera förslag t. ex. i internationella organisationer och följa

upp dessa. Utvecklingen av bilaterala förbindelser bör följas och initiativ kunna föreslås till ingående av avtal eller upptagande av förhandlingar.

En längre gående samordning förordas av det arbete som f. n. bedrivs av skilda departement och myndigheter inom det internationella transportområdet. En sådan samordning medför en effektivisering av verksamheten och utrymme skapas därvid för sådana nya aktiviteter som tidigare föreslagits.

1 Utredningens direktiv

Vid regeringssammanträde den 18 februari 1982 fattades beslut att tillkalla en särskild utredare med uppgift att ta fram underlag för framtida beslut av statsmakterna i fråga om de internationella transporterna. Departementschefen, statsrådet Elmstedt, anförde härvid följande:

För Sverige är utrikeshandeln av mycket stor betydelse. Ca 30 % av vår BNP exporteras. En förutsättning för denna handel är att vi har tillgång till ett väl fungerande system av internationella transporter. I många avseenden ter sig emellertid den internationella transportutvecklingen i dag som problemfylld. En växande protektionism, stigande energipriser och införandet av ny teknik inom transportväsendet gör framtiden svårbedömd. Förhållandet kompliceras av att investeringar i transportväsendets fasta anläggningar, t. ex. hamnar, vägar, flygplatser, är mycket kostnadskrävande. De har som regel också lång livslängd.

I en sådan situation är inriktningen av det svenska agerandet när det gäller internationella transporter inte längre lika självklar som tidigare. Det är därför angeläget att söka analysera vilka problem som kan möta oss och därefter söka fastställa realistiska handlingsalternativ för en vidareutveckling av våra internationella transporter. I en inom kommunikationsdepartementet upprättad PM, dagtecknad 1981-12-21, behandlas översiktligt dessa frågor. I promemorians första avsnitt tecknas bakgrunden och vissa viktigare drag i den internationella utvecklingen. I ett andra avsnitt redogörs för hittillsvarande principer för svensk politik beträffande de internationella transporterna och i dag aktuella problem beträffande dessa. Vissa synpunkter lämnas också på vilken huvudriktning en svensk politik skulle kunna få för de internationella transporterna under 1980- och 90-talen.

Jag anser det viktigt att det arbete, som nu inletts och som återges i promemorian, förs vidare. En särskild utredare bör tillkallas för att ta fram underlag för framtida beslut av statsmakterna i fråga om de internationella transporterna.

Utredarens uppgift är att dels analysera de problem som i dag och längre fram kan väntas möta oss i fråga om de internationella transporterna, dels föreslå lämpliga åtgärder som sätter Sverige bättre i stånd att bemästra dessa problem. I detta sammanhang bör utredaren särskilt beakta möjligheterna till nordiskt samarbete.

Utredaren bör hålla nära kontakt med pågående utrednings- och förhandlingsarbete på det utrikeshandelspolitiska området.

Utredaren bör i huvudsak grunda sitt arbete på befintligt svenskt och internationellt tillgängligt material, som kan kompletteras genom kontakter med internationella organisationer, svenska och utländska myndigheter, forskningsinstitutioner, arbetsmarknads- och intresseorganisationer samt transport- och industriföretag så att en allsidig belysning av problemområdet erhålls.

Utredaren bör redovisa resultatet av sitt arbete senast under andra halvåret 1983.

Utredaren bör beakta vad som anförts i direktiven (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anført hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

– att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera aktuella och förutsebara problem beträffande Sveriges internationella transporter och att lämna förslag till lämpliga åtgärder för att bättre bemästra dem,

– att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns kommittéanslag.

2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft i uppdrag att analysera de problem som i dag och längre fram kan väntas möta Sverige ifråga om de internationella transporterna liksom att föreslå lämpliga åtgärder som sätter oss bättre i stand att bemästra dessa problem. Möjligheterna till nordiskt samarbete skulle i sammanhanget särskilt beaktas.

Utredningen har i huvudsak försökt basera analyser och slutsatser på befintligt svenskt eller internationellt tillgängligt material. Under arbetets gång har fortlöpande kontakter förevarit med berörda svenska myndigheter samt organisationer på transportområdet – såväl de anställdas organisationer som näringslivets.

På den statliga sidan har utredningen tagit kontakt med utrikesdepartementets handelsavdelning och dess transportsektion, kommerskollegium, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), beredningsgruppen för tullagstiftningsfrågor (H 1982: 02), tjänsteexportutredningen (UD 1982: 07), statens järnvägar (SJ), sjöfartsverket, televerket, transportforskningsdelegationen (TFD), transportrådet (TPR), generaltullstyrelsen, vägtrafikskatteutredningen (B 1977: 05) och statistiska centralbyrån (SCB).

På näringslivssidan har utredningen haft överläggningar med Sveriges Grossistförbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Redareförening, Sveriges Speditörsförbund, Svenska Åkeriförbundet och Transportforskningskommissionen (TFK). Vidare har utredningen haft kontakt med det halvstatliga Sveriges Exportråd.

Utredningen har vidare diskuterat internationella transportfrågor med SAS, rederi-, speditiöns- och åkeriföretag samt ett flertal företag inom industri och varuhandel.

Utredningen har överlagt med Svenska Transportarbetareförbundet.

Vissa universitets- och högskoleinstitutioner har varit av speciellt intresse för utredningens arbete i vad avser internationella transporters ekonomi och organisation. Det tekniska och administrativa utvecklingsarbetet har central betydelse för utredningens problemområde, vilket motiverat ingående kontakter med Handelsprocedurrådet (SWEPRO) respektive Sveriges Mekanstandardisering (SMS).

Relativt ingående kontakter har erfordrats på det internationella planet. Särskild vikt har lagts vid de nordiska grannländerna. Sålunda har utredningen besökt myndigheter och berörda organisationer i Finland och Norge. Även myndigheter i Holland och Storbritannien har besökts. Den internationella transportarbetarefederationen (ITF) med säte i London har

varit föremål för utredningens kontakter.

Av speciell betydelse är de internationella organisationer som arbetar med transportfrågor. Av denna orsak har utredningen sammanträffat med företrädare för såväl EG-kommissionens transportavdelning (generaldirektorat 7) som också en rad internationella organisationer med säte i Västeuropa. Av stort intresse på transportområdet är sålunda FN:s Europakommission (ECE) liksom också FN:s organ för handel och utveckling (UNCTAD) och allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), samtliga med säte i Genève. Av betydelse för standardiseringsarbetet på det berörda området är den internationella standardiseringsorganisationen (ISO). Internationella vägtransportunionen (IRU) i Genève och den internationella järnvägsunionen (UIC) med säte i Paris har åtskilligt av intresse i sina respektive uppgiftsområden. I Paris har verksamheten vid såväl Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) som speciellt Europeiska transportministerkonferensen (ECMT) omedelbar betydelse för utredningens uppgiftsområde, liksom också Internationella handelskammaren (ICC).

Material till belysning av de aktuella frågeställningarna har inhämtats genom en rad besök hos representativa svenska företag, såväl exportföretag som företag med mera betydande import till Sverige. Liksom beträffande näringslivsorganisationerna har dessa besök givit anledning till specifika frågeställningar. Utredningen hade inför besöken formulerat frågor som behandlade övergripande transport- och handelspolitik, det administrativa området, skatter och avgifter samt det tekniska området.

En generell iakttagelse från sammankomster och intervjuer utredningen har gjort är att de större problemen idag inte finns på hemmaplan – varken i statsmakternas policyinriktning eller i myndigheternas agerande och inte heller hos varuägarna, förmedlarna, transportörerna eller de anställda. De största problemen återfinns i stället i utlandet. Man anser att utländska åtgärder skapar problem för våra transporter. Därigenom fördyras och försvåras vår utrikeshandel.

Till utredningen har framförts vikten av att utrikeshandels- och utrikes-transportfrågorna betraktas utifrån ett enhetligt synsätt, nämligen det att fri handel måste åtföljas av fria transporter. Man menar att så inte är fallet idag i väsentliga avseenden på den internationella marknaden och att riskerna för en tilltagande protektionism inom transportområdet är överhängande. En vanlig uppfattning är att vi inte genom åtgärder i Sverige – t. ex. genom krävande gränskontroller – bör försvåra, fördyra eller försena varutransporterna över våra gränser. Man menar vidare att svenska myndigheters uppgift bör vara att så långt som möjligt försöka få samma principiella synsätt som det vi själva tillämpar att gälla i vår omvärld.

Å andra sidan har många intressenter framhållit att när omvärlden ser ut som den gör bör inte Sverige visa en långtgående generositet mot utländska transportörer samtidigt som svenska transportörer möter en bistrare verklighet utanför vårt lands gränser. En allmän uppfattning är att det är nödvändigt att värna om en konkurrenskraftig svensk transportnäring.

Den ökade datoriseringen och utvecklingen på telekommunikationsområdet väntas allmänt gripa djupt in i transportverksamhetens funktionssätt. Man menar att det är väsentligt att även myndigheterna deltar aktivt i den

utvecklingen. Vidare upplevs standardiseringsfrågor som mycket viktiga.

Kapitlen 3-4 i det följande ger bakgrunden till utredningens uppgiftsområde. Kapitel 3 ger en transport- och trafikpolitisk bakgrund. I kapitlet redovisas såväl svenska förhållanden som inriktningen av transportpolitiken i andra länder. Vidare presenteras de internationella organisationer som är av betydelse för vår internationella transportpolitik. Sveriges utrikeshandel och dess fördelning på olika transportsätt beskrivs och analyseras i kapitel 4.

Kapitlen 5-9 ägnas åt den egentliga problemanalysen. Handels- och transportpolitiska problem behandlas i kapitel 5. I kapitel 6 beskrivs det numera internationellt alltmer förhärskande synsättet på transportsystemen, ett integrerat synsätt i vad avser materialadministration. Administrativa, juridiska, tekniska och marknadsrelaterade problem för Sveriges internationella transporter tas upp i kapitlen 7-9.

I kapitel 10 återfinns utredningens slutsatser och förslag. Utredningen har lagt stor vikt vid att undersöka områden där statsmakternas insatser kan medverka till rationaliseringar och resultatförbättringar inom näringslivet. Förslagen behandlar i allt väsentligt godstransporter. Det ligger i sakens natur att vissa förslag behöver utvecklas mer i detalj av berörda instanser.

I bilagor redovisas expertmaterial avseende dels en redovisning av internationella organisationer på transportområdet (bilaga 1), dels en strukturanalys av marknaden för de internationella landsvägstransporterna (bilaga 2), dels transportkostnadernas sammansättning och storlek för Sveriges internationella godstransporter (bilaga 3), dels slutligen en redovisning av facilitation-arbetet inom UNCTAD särskilt vad beträffar u-länderna (bilaga 4).

3 Transport- och trafikpolitisk bakgrund

Betänkandet behandlar Sveriges internationella transportpolitik. Som en allmän bakgrund är det emellertid nödvändigt att ge en kort beskrivning av de nationella trafikpolitiska riktlinjerna. För att belysa den politiska miljö som vår internationella transportpolitik skall verka i, ges en kort beskrivning av transportpolitiken i övriga nordiska länder, EG, USA, Östeuropa och u-länderna, varjämte en översikt lämnas av de internationella organisationer som arbetar med transportfrågor.

3.1 Riktlinjer för den nationella trafikpolitiken

De gällande riktlinjerna för den inhemska trafikpolitiken lades fast 1979 (prop. 1978/79: 99, TU 1978/79: 18, rskr 1978/79: 419). Enligt dessa riktlinjer är det generella målet för samhällets trafikpolitik att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Begreppet "tillfredsställande trafikförsörjning" kan inte på ett enkelt och entydigt sätt slås fast för alla tänkbara situationer utan måste anpassas till de speciella förutsättningarna i varje särskilt fall.

I fråga om persontrafiken kan begreppet ofta inte preciseras utan att hänsyn tas till lokala och regionala förhållanden samt förändringar över tiden. Inte heller i fråga om godstransporter kan – med hänsyn till de olika typer av transporter och transportbehov som förekommer – någon entydig bestämning av begreppet tillfredsställande transportförsörjning göras.

Med hänsyn till de skilda krav som kan ställas på trafiksektorn och de olikheter som föreligger mellan olika trafikslag och mellan skilda delar av landet har statsmakterna inte ansett det meningsfullt att en gång för alla översätta begreppet tillfredsställande trafikförsörjning till standardkrav som skall gälla i hela landet. Allteftersom värderingar ändras och nya erfarenheter vinnas får det konkreta innehållet i den trafikpolitiska målsättningen förändras. Det konkreta innehållet kan ges endast genom politiska beslut på olika nivåer. Sådana beslut förutsätter beslutsunderlag i form av trafikplanering.

I de allmänna riktlinjerna för trafikpolitiken betonas att betingelser skall skapas för ett *samhällsekonomiskt riktigt utnyttjande* av transportsektorn. En samhällsekonomisk grundsyn bör präglade handlandet på det trafikpolitiska området. En väl fungerande transportförsörjning är en förutsättning för en

balanserad befolknings- och näringslivsutveckling i skilda delar av landet. Trafikpolitiken skall därför utformas så att målen för näringspolitiken, energipolitiken, miljöpolitiken, sysselsättnings- och regionalpolitiken kan uppnås.

Olika trafikpolitiska medel – såsom avgifter, skatter, investeringar och regleringar – kan kombineras och tillämpas så att den övergripande trafikpolitiska målsättningen skall kunna uppnås. En viss ramhushållning bör tillämpas på detta liksom på många andra samhällsområden. Det innebär att samhället måste ställa upp regler och ramar inom vilka trafikutövningen kan äga rum. Dessa kan vara motiverade av t. ex. miljökrav och trafiksäkerhetskrav. De regler och ramar som fastställs bör så långt möjligt ha en generell utformning. Effektiviteten i transportsystemet och kvaliteten på transporttjänsterna främjas ofta bäst genom att trafikmedel och trafikföretag tillåts arbeta på marknadsmässiga villkor.

Möjligheterna att upprätthålla en fri och effektiv konkurrens inom transportmarknaden skiftar såväl mellan olika trafikgrenar och transportfunktioner som mellan olika delar av landet. Inom persontrafiken gäller således att det är nödvändigt att med hjälp av tillståndsgivning påverka trafikutbudet för att kunna upprätthålla de samtidiga kraven på en tillfredsställande service och företagsekonomiskt sunda verksamhetsformer för den kollektiva persontrafiken. Trafikunderlaget för resor i glesbebyggda områden är ofta så begränsat att reella möjligheter till konkurrens saknas. Här behöver samhället med hjälp av planering och ekonomiska bidrag stödja trafiken så att invånarna kan tillförsäkras en basstandard.

Varje trafikmedels speciella egenskaper och fördelar bör utnyttjas genom samordning och samverkan i marknadsmässiga former mellan olika trafikmedel och trafikföretag. Därigenom kan olika transportbehov tillgodoses på bästa sätt för både samhälle och konsumenter. När det gäller persontrafiken finns samverkansmöjligheter dels mellan de olika trafikmedlen och trafikutövarna t. ex. i fråga om tidtabells- och taxeanpassningar, dels mellan trafikutövare och myndigheter, institutioner och storarbetsplatser inom industri och offentlig verksamhet – t. ex. i fråga om tidsanpassning och linjeutformning. Även på godstrafikområdet finns förutsättningar för en motsvarande samverkan.

Kostnadsansvaret och avgiftspolitik på trafikområdet skall utformas så att det bidrar till att nå de uppställda trafikpolitiska målen. Utvecklingen har visat att en avgiftspolitik på trafikområdet som utgår från att det allmännas totala utgifter eller kostnader för varje enskild trafikgren skall täckas genom skatter och avgifter på användarna inte automatiskt leder till en från samhällsekonomisk synpunkt önskvärd utveckling och fördelning av trafiken. Kostnadsstrukturen och möjligheterna att utnyttja stordriftsfördelar skiljer sig kraftigt mellan olika trafikgrenar beroende på skillnader i teknik, företagsstruktur, fördelning mellan privat och yrkesmässig trafik m. m. Vid utformningen av avgiftspolitik på transportområdet bör skiljas mellan avgifter inriktade på att skaffa det allmänna resurser för dess verksamhet och avgifter som syftar till att påverka trafikanternas och transportkonsumenter betande. Det är en politisk avvägningsfråga hur stora belopp som totalt är rimligt att ta ut av olika trafikantgrupper i form av fasta och rörliga avgifter för att finansiera bl. a. det allmännas utgifter för transportsystemet.

Avgiftsuttagets storlek och fördelning är således inte enbart en trafikpolitisk fråga.

Avgifterna för varje individuell resa eller transport bör så långt möjligt anpassas till de (kortsiktiga) samhällsekonomiska marginalkostnaderna för resan eller transporten för att ett effektivt utnyttjande av befintliga transportresurser skall uppnås. Samma avgiftspolitik bör tillämpas för det allmänna transporttjänster inom samtliga trafikgrenar.

Järnvägstrafiken, som har en förhållandevis stor andel fasta kostnader, har genom statsmakternas beslut avlastats en del av dessa. Statens järnvägar (SJ) har härigenom kunnat göra sådana prisnedsättningar i persontrafiken som är samhällsekonomiskt motiverade. SJ har sålunda sänkt priset på tågresor och infört särskilda lågprisrabatter. Priserna på godstransporter baseras i de flesta fall på individuella avtal.

Målet för *väghållningen* är att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande vägtransportstandard till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. I princip bör de rörliga avgifterna för att utnyttja det allmänna vägnätet grunda sig på de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Det kan dock i praktiken vara svårt att åstadkomma en så rörlig prissättning som detta förutsätter. På dieseldrivna fordon tas t. ex. en kilometerskatt ut som är högre ju tyngre fordonen är. Bensindrivna fordon betalar bensinskatt.

Ett *sjöfartspolitiskt* program lades fast 1980 (prop. 1979/80: 166, TU 1979/80: 412). Principerna för den statliga sjöfartspolitikens gavs naturligt nog en internationell prägel. I programmet angavs att sjöfartspolitikens mål bör vara att skapa förutsättningar för att landets utrikeshandel kan utföras på ett effektivt sätt till lägsta samhällsekonomiska kostnader. Förutsättningar bör därvid skapas för att trygga landets transportförsörjning i politiska och ekonomiska krissituationer. Sjöfartens möjligheter att som konkurrenskraftig exportnäring stärka Sveriges betalningsbalans skall dessutom tagas till vara.

Beträffande den mindre sjöfarten bör sådana långsiktiga förutsättningar skapas, att denna kan bibehålla sin konkurrenskraft.

En samhällsekonomisk grundsyn skall vara vägledande för det fortsatta *luftfartspolitiska* handlandet (prop. 1981/82: 98, TU 1981/82: 28, rskr 1981/82: 339). De rörliga avgifterna inom den inrikes luftfarten bör anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna så att resenärernas och transportköparnas val mellan olika transportmedel skall kunna ske på ett riktigt sätt och leda till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser. En marginalkostnadsbaserad prissättning för olika transporttjänster inom flygsektorn bör dock förenas med ett bibehållet ansvar för denna sektor att svara för de kostnader den förorsakar det allmänna. Flygtransportkonsumenterna bör som kollektiv betala avgifter som täcker de totala kostnaderna för att upprätthålla den eftersträlvade flygtransportförsörjningen. Trafikföretagen, vare sig de är affärsverk eller enskilda företag, skall arbeta med krav på kostnadstäckning.

3.2 Riktlinjer för Sveriges internationella transportpolitik

De allmänna målen för den svenska trafikpolitiken som i korthet ovan har redovisats är anpassade för de inhemska transporterna. De är inte utan vidare möjliga att översätta att gälla för Sveriges internationella transporter. Statsmakterna har heller inte på ett samlat sätt givit uttryck för målen för den internationella transportpolitiken. Däremot har i skilda sammanhang och vid olika tidpunkter ställning tagits till vissa riktlinjer för de olika transportgrenarna. Riktlinjer har därmed pragmatiskt kommit att utvecklas för varje transportgren för sig.

Grundläggande för Sveriges internationella transporter är de förutsättningar vårt geografiska läge ger. Sverige ligger i utkanten av den stora europeiska marknaden och är tillika omgivet av vatten. Våra utrikes person- och godstransporter måste, med undantag för Norge och i viss mån Finland, ske med fartyg eller i viss utsträckning med flyg. Internationella järnvägs- och lastbilstransporter till och från Sverige är beroende av färjor eller ro-fartyg.

Ett väl fungerande system av internationella transporter är en förutsättning för vår utrikeshandel. Det har präglat politiken. Vår traditionella frihandelspolitik har överförs till att omfatta även de internationella transporterna.

Sveriges utbyte med andra länder är starkt koncentrerat till Västeuropa. 70 % av vår utrikeshandel och merparten av den internationella passagerartrafiken går dit. Transportpolitiken i de västeuropeiska länderna varierar och vi måste på olika sätt ta hänsyn till utvecklingen hos våra viktigare handelspartners. Detta förhållande påverkar starkt inriktningen av vår internationella transportpolitik.

Det viktigaste målet för våra internationella transporter är att de kan bedrivas effektivt. *Effektivitetsmålet* innebär att transporterna till så låga kostnader som möjligt bör kunna svara upp emot varuägarnas krav på snabbhet, regularitet och säkerhet. Vidare bör de bedrivas till lägsta samhällsekonomiska kostnader. Effektiviteten på transportmarknaden gagnas bäst genom en livskraftig konkurrens mellan transportgrenar och transportföretag. Olika transportlösningar skall kunna konkurrera vid sidan av varandra. De statliga insatser och regleringar som nödvändigtvis måste finnas bör utformas med beaktande av konkurrensneutralitet mellan transportgrenar och företag. De internationella transporterna kan organiseras på många olika sätt. Förnyelsen av transportverksamheten kan ofta ske genom att bättre samordna transporter och därvid ta till vara fördelarna inom varje transportgren.

De internationella transporterna skall utföras i internationell konkurrens. För att transportnäringen skall kunna förbättra effektiviteten krävs ett ständigt *utvecklingsarbete* vad gäller fordon, transportsystem och transportorganisation. När det gäller godstransporter är olika former av systemtransporter och kombinerade transporter exempel på en "produktutveckling" inom transportverksamheten. En fortsatt utveckling mot "skraddarsydda" transportlösningar för respektive varuägare kan förutses.

För att klara landets transportförsörjning även i politiska och ekonomiska

krissituationer krävs tillgång till transportmedel. Det finns därför en nedre gräns som den inhemska transportkapaciteten inte bör understiga. Ett sådant *beredskapsmål* bör därför upprätthållas för vardera av de olika transportgrenarna. Problemen torde vara störst när det gäller fartyg lämpade för kustsjöfart och flygplan. På landtransportsidan finns transportkapacitet på ett annat sätt lokaliserad inom landet.

Transportväsendet svarar som näringsgren för en viktig roll i det svenska nationalhushållet. Sammanlagt sysselsätts ca 30 000 personer med internationella transporter. Ungefär hälften av dem, ca 14 000, sysselsätts inom sjöfart, medan utrikestrafiken på landsväg sysselsätter drygt 10 000 personer och svensk internationell luftfart drygt 5 000 personer. Ett *arbetsmarknadspolitiskt mål* är att upprätthålla sysselsättningen inom den internationella trafiken.

Transportnäringen är också en viktig del av vår tjänsteexport. Det kan därför sägas vara ett *handelspolitiskt mål* att transporterna även framgent skall kunna hävda sig som en konkurrenskraftig exportnäring och positivt bidra till den svenska betalningsbalansen.

Om transportnäringen är effektiv och framgångsrik kan även övriga mål uppnås. I så måtto är därför effektivitetsmålet primärt.

Sjöfarten, som är av vital betydelse för vår utrikeshandel, har under alla tider arbetat på liberala villkor. Statsmakterna har senast 1980 i samband med att riksdagen antog det sjöfartspolitiska programmet angivit att Sverige bör verka för en så fri internationell världssjöfart som möjligt. Sverige har följt principerna i OECD: s liberaliseringskod som verkar för att olika former av diskriminering, protektionism och statlig styrning inom sjöfarten förhindras. Inget hinder föreligger för svenska rederier att fritt samverka med andra länders rederier, t. ex. i s. k. linjekonferenser. Dumping och osund konkurrens i världssjöfarten bör bekämpas. Regleringen av sjöfarten bör, om alls, ske multilateralt. Sverige har ingått två bilaterala sjöfartsavtal, med Sovjetunionen och Kina. Sverige arbetar för att förbättra säkerheten till sjöss och ombord, liksom skyddet av den marina miljön mot förorening genom olja och andra skadliga ämnen från fartyg.

Riksdagen har nyligen beslutat att Sverige ansluter sig till en konvention med en uppförandekod för linjekonferenser som utarbetats inom FN:s organ för handel och utveckling (UNCTAD). UNCTAD-kodens två centrala huvudregler är följande: Nationella linjerederier skall ha en i allt väsentligt automatisk rätt till medlemskap i konferenser, som betjänar deras hemlands handel. Vidare stipuleras att last som transporteras av konferenser, normalt skall delas mellan de nationella linjerederierna från de två handelsparterna, samtidigt som en betydande del, såsom 20 %, kommer att vara tillgänglig för tredje lands rederi. Sistnämnda regel är känd som 40-40-20principen i koden.

Då dessa två huvudregler strider mot flertalet västländers sjöfartspolitik att ha fri konkurrens på kommersiella villkor har inom EG utarbetats vissa regler som skall tillämpas vid EG-staternas anslutning till koden. Nämnda två huvudregler modifieras därigenom av EG-regulativet i huvudsak på följande sätt:

1. Romtraktatens etableringsregler medför att ett linjerederi i ett EG-land blir nationellt linjerederi, oavsett om det har sitt huvudkontor och sin

- faktiska ledning där eller i ett annat EG-land.
2. Nationellt linjerederi i en konferens bestäms efter kommersiella förhandlingar.
 3. Kodens regler om lastandelar i en konferens tillämpas inte i trafiken mellan EG-länder eller vid reciprocitet mellan EG-land och annat kodanslutet OECD-land.
 4. I trafiken mellan EG-land och icke OECD-land kommer linjerederierna från EG-länderna att slå samman sina trafik- och lastandelar enligt koden och omfördela dessa andelar mellan sig efter kommersiella kriterier. I denna omfördelning kan också andra OECD-länder vid reciprocitet delta.

I det svenska sjöfartspolitiska programmet understryks att sjöfartspolitiken bör ta hänsyn till såväl de trafikpolitiska målen om en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnader som till de näringspolitiska målen om sysselsättning, tillväxt och balans i utrikesbetalningar. Av grundläggande betydelse är att Sverige med sitt stora utlandsberoende måste ha möjlighet att för transporterna till och från utlandet kunna påverka frakter och också transportstandard i olika avseenden. Detta kan svårigen ske utan tillgång till en svenskkontrollerad handelsflotta. Av stort värde för folkhushållet är därför att kunna få exporten och importen utförd med svenskkontrollerade fartyg.

I programmet betonas vidare vikten av transocean direkttrafik på svensk hamn. Man slipper omlastningar i utländska hamnar med de ökade kostnader, tidsförluster, skaderisker etc. som hänger samman härmed. En förutsättning för direktanlöp i svenska hamnar är emellertid att svensk sjöfartsnäring har möjlighet att delta i en sådan trafik. Av central betydelse för svensk sjöfartspolitik är därför att värna om ett svenskt deltagande i fjärrlinjekonferenser.

Den internationella *luftfartspolitiken* baseras på idéer liknande sjöfartens, dvs. luftens frihet lika väl som havens. Under de senaste decennierna har emellertid den internationella luftfarten utvecklats mot allt mer protektionism. Dock har USA sedan slutet av 1970-talet aktivt försökt påverka den internationella luftfarten i liberaliserande riktning. De svenska strävandena har inriktats på att tillgodose SAS intressen samtidigt som transportkonsumenternas önskemål om frekvent beflugna resmål till rimliga priser tillgodoses.

Den internationella linjeluftfarten regleras av bilaterala luftfartsavtal, dvs. överenskommelser träffade på regeringsnivå mellan länderna parvis. Dessa anger de destinationer som får trafikeras och reglerar den kapacitet som får bjudas ut. Avtalen föreskriver också i allmänhet att tidtabeller och biljettpriser skall godkännas av de berörda ländernas myndigheter. SAS linjetrafik baseras med smärre undantag på ca 150 luftfartsavtal, varav ca 50 av Sveriges regering träffade överenskommelser med främmande land och ett motsvarande antal i stort sett identiska avtal träffade av respektive Danmark och Norge.

Den s. k. icke reguljära luftfarten, dvs. chartertrafiken, regleras av unilateralt fastställda villkor. Detta innebär att chartertrafik mellan två länder regleras av de strängaste villkor som gäller i utreselandet eller

destinationslandet.

De tre skandinaviska ländernas luftfartspolitik gentemot främmande land är helt identisk. Detta är en konsekvens av överenskommelser mellan de skandinaviska regeringarna om luftfartssamarbete i form av det gemensamma flygföretaget SAS. En annan konsekvens av det skandinaviska luftfartssamarbetet är att de tre länderna sinsemellan har etablerat en gemensam skandinavisk chartermarknad med en identisk charterpolitik för de olika charterområdena.

Vad ovan sagts gäller i huvudsak även fraktflyget. Eftersom mycket litet sådan frakt går med särskilda flygplan utan den allt övervägande delen fraktas med passagerarplanen blir de regler som gäller denna trafik även tillämpliga på flygfrakten. Från en tidigare mycket restriktiv inställning till fraktcharter har de skandinaviska myndigheterna för ett par år sedan infört vissa liberaliseringar av reglerna. S. k. splitcharter, dvs. flera befraktare hyr gemensamt ett flygplan, tillåts därför numera i viss utsträckning. Fortfarande förekommer emellertid en omfattande trafik med flyggods med lastbil från Sverige till vissa europeiska flygplatser varifrån det flygs ut till andra länder.

Den svenska *landsvägstrafiken* till utlandet¹ har utvecklats mycket snabbt. Svenska åkerier utför idag transporter både till de nordiska grannländerna och till kontinenten samt i ökande omfattning även till fjärran destinationer i Mellersta Östern, Asien och Afrika. Den utländska trafiken till Sverige samt i transit genom vårt land har under senare år också ökat. Så är också fallet med den s. k. tredjelandstrafiken, dvs. att ett utländskt fordon lastar t. ex. gods i Sverige och transporterar det till ett annat land än fordonets registreringsland.

Den svenska inställningen till internationell landsvägstrafik har från början varit mycket liberal. Sverige biträdde därför den inom ECE utarbetade konventionen om vägens frihet, vilken dock aldrig kom att träda i kraft. Utvecklingen i Europa har istället gått mot ökande protektionism och reglering av den internationella trafiken genom bilaterala statliga avtal. Vissa grundläggande konventioner för den internationella trafiken finns dock, såsom vägtrafikkonventionen 1949, TIR-konventionerna om tullbesiktning av lastfordon, AETR-konventionen om arbetstider inom den yrkesmässiga vägtrafiken, konventionerna om beskattning av motorfordon i internationell trafik m. fl. Till dessa konventioner har Sverige anslutit sig.

På grund av den växande bilateraliseringen har emellertid även Sverige ingått ett flertal bilaterala landsvägstransportavtal med andra länder, f. n. ett 25-tal. Genom avtalen med t. ex. de nordiska länderna, England och Nederländerna har en fri trafik säkerställts mellan Sverige och dessa länder samt i transit igenom dem. De flesta avtalen innehåller emellertid regler med krav på särskilda transporttillstånd för varje resa eller gällande för viss tid, vanligen ett år. Antalet sådana tillstånd är kvoterat och omförhandlas varje år vid ett flertal särskilda s. k. blandkommissionsmöten vid vilka antalet tillstånd (kvoten) fastställs på grundval av föregående års handels- och transportutveckling och förväntad utveckling kommande år.

För svensk del är det särskilt besvärande att avtalen med de i Europa centralt belägna länderna som Västtyskland, Frankrike och Italien är av denna restriktiva typ. Efterfrågan på tillstånd till dessa länder är normalt

¹ En ingående beskrivning av de svenska internationella landsvägstransporternas utveckling lämnas i De internationella landsvägstransporterna, TFD 1982:4.

mycket större än tillgången. Beträffande Västtyskland, dit huvudparten av kontinenttrafiken går – till, från eller genom – har situationen tidvis varit mycket besvärlig. Idag föreligger också stor brist på tillstånd till Frankrike och Italien. Allvarligt är också att flera för svenskt vidkommande betydelsefulla transitländer på Balkan infört snäva kvoter. Vår Mellersta Österntrafik påverkas negativt härav.

Bristen på tillstånd har gjort det nödvändigt för den ansvariga myndigheten, före 1980 transportnämnden och därefter transportrådet, att införa köordning och särskilda tilldelningsregler i syfte att åstadkomma en så rättvis fördelning som möjligt av tillstånden mellan de svenska åkarna. Detta är emellertid en svår uppgift eftersom det också samtidigt finns önskemål om att de knappa kvoterna skall användas så effektivt som möjligt, dvs. tillstånden skall inte få ligga oanvända utan ständigt utnyttjas för resor i utlandet.

Tilldelningsreglerna har ofta utsatts för kritik, se t. ex. ovannämnda TFD-rapport, och fördelningen av årstillstånd överklagas som regel varje år av ett flertal åkerier som anser sig missgynnade. Regeringen har emellertid endast i undantagsfall bifallit besvären.

Bakom den i många länder bedrivna restriktiva kvotpolitiken ligger önskemål om att föra över så mycket landsvägstrafik som möjligt till järnvägen samt i viss mån att ge den egna åkerinäringen viss andel av trafiken. För att öka järnvägens attraktivitet har man sökt utveckla nya trafikformer, särskilt den s. k. piggy-back-trafiken, dvs. transport av släp- och påhängsvagnar på järnväg. Denna form av kombinerad trafik har vuxit kraftigt under senare år och utnyttjas nu mycket även av svenska transportörer. Ett annat alternativ är att svenska påhängsvagnar sänds över Östersjön med färja till t. ex. tysk hamn, där tysk dragbil möter och drar dem vidare till den slutliga destinationen.

Det är vidare att observera att konkurrensförhållandena varierar högst väsentligt mellan de olika länderna, inte minst beroende på statliga regleringar. Så t. ex. är vägtrafikbeskattningen utformad olika, mått- och viktbestämmelserna för fordonen skiljer sig, tillståndsgivningssystemen är olika m.m. Därtill kommer skillnader i lönenivåer, skilda sociala villkor etc. Klagomål har också många gånger framförts mot att den svenska kontrollen av den utländska lastbilstrafiken – t. ex. krav på innehav av tredjelandstrafiktillstånd, erläggande av kilometerskatt, iakttagande av arbetstidsreglerna – inte varit tillräckligt effektiv, vilket har lett till att den utländska trafiken konkurrensmässigt gynnats. Oklarheter har också förelegat beträffande innebörden av begreppet tredjelandstrafik, hur långt det s. k. beställarsvaret sträcker sig och vilka sanktionsmöjligheter som kan användas mot utländska åkare.

På grund av denna utveckling har den svenska, ursprungligen mycket liberala, inställningen undergått vissa förändringar. Nyare avtal ger sålunda som regel möjligheter att införa begränsningar av trafiken. Inom Norden gäller detta för tredjelandstrafiken. Mellan Sverige och Danmark gäller sålunda en kvot om 400 och mellan Sverige och Norge en kvot om 500 sådana särskilda tillstånd. Finland tillåter ingen tredjelandstrafik. Med statshandelsländerna och länder i Nordafrika och Mellersta Östern är som regel även direkttrafiken både på svenskt och utländskt önskemål kvoterad.

För Sveriges del är *järnvägstrafiken* till kontinenten av mycket stor

betydelse. Trots konjunkturnedgångar har denna trafik fortsatt att växa och tågfärjeförbindelser finns nu såväl med Danmark som med Östtyskland och Polen. Ett försök för några år sedan med tågfärjetrafik till Finland misslyckades dock. Genom sitt samarbete med andra europeiska järnvägar deltar SJ i den europeiska tidtabellssamordningen och t. ex. i det gemensamma containerföretaget Intercontainer och finansieringsföretaget Eurofi-ma. Vidare har SJ ett omfattande tekniskt och kommersiellt samarbete med järnvägsförvaltningarna på kontinenten, i hög grad kanaliserat till gemensam verksamhet inom ramen för samarbetsorganisationen Union international des chemins de fer (UIC).

Någon särskild svensk politisk målsättning för SJ:s utlandstrafik har inte formulerats av statsmakterna. Denna trafik har istället fått växa fram på ett pragmatiskt sätt i takt med efterfrågan på järnvägstransporter till kontinenten. De behövliga järnvägsfärjorna har byggts och satts i trafik efter överenskommelse med de danska respektive de östtyska järnvägsförvaltningarna med i princip hälftindelning av tonnaget. Polentrafiken utgör i viss mån ett undantag härifrån eftersom denna järnvägsfärjetrafik, som enbart bedrivs med polska färjor, i huvudsak tillkommit på polskt önskemål.

Den för SJ idag viktigaste utlandstrafikfrågan är hur trafiken till kontinenten i framtiden skall ordnas. I en 1982 framlagd intern utredning förordar SJ för sitt vidkommande att en järnvägstunnel byggs mellan Helsingborg och Helsingör. Även andra alternativ har emellertid undersökts, så t. ex. ett med direkt tågfärjetrafik till Kiel eller Travemünde i Västtyskland från Trelleborg. I så fall skulle man slippa omvägen över de danska öarna (via eventuell bro över Stora Bält eller fortsatt tågfärjetrafik Rödby-Puttgarden). SJ har också övervägt möjligheterna att sätta in direkta kombitrafiktåg från Sverige till Västtyskland för transport av trailers och andra enhetslaster. Tekniska och kommersiella orsaker har dock hittills hindrat ett realiserande av dessa planer.

3.3 Transportpolitiken i övriga nordiska länder

Huvuddragen i transportpolitiken i de andra nordiska länderna stämmer ganska väl med de som gäller i Sverige. Sålunda råder som huvudregel fri konkurrens mellan transportmedlen, och transportköparen kan fritt välja det transportmedel han tycker bäst för ändamålet. De geografiska olikheterna samt befolknings- och näringsmässiga förhållanden gör emellertid att de olika transportgrenarna har väsentligt olika betydelse i Norge, Finland och Danmark. Sålunda spelar kustsjöfarten en mycket viktig roll i Norge, järnvägsförbindelse finns inte längre än till Bodö och det är först på senare år i takt med den allmänna förbättringen av vägnätet som lastbilstrafiken kommit att få någon större betydelse för den norska transportförsörjningen. I Finland råder en mer balanserad situation mellan de skilda transportslagen. Även där har emellertid lastbilstrafiken ökat kraftigt under senare år på samma sätt som i Sverige medan järnvägen liksom i de andra nordiska länderna drivs med stora underskott. I Danmark är av naturliga skäl lastbilstrafiken sedan länge det dominerande transportmedlet. Bristen på broar mellan flera av de viktigaste öarna samt Jylland försvårar naturligtvis

en modern rationell järnvägsdrift. Underskottssituationen kompenseras i viss mån för järnvägens del av den inte obetydliga transittrafiken från Sverige och Norge.

Vad beträffar de andra nordiska ländernas politik i fråga om internationella transporter finns även där paralleller med Sverige. Det är ju ett välkänt faktum att internationell sjöfart för Norge är en betydande inkomstkälla och att dess handelsflotta är mycket stor – långt större än vad som skulle behövas för landets egen utrikeshandel. Norge är därför förespråkare för friast möjliga internationella sjöfart. Även Finland och Danmark hyllar principen om havens frihet. Det finns ett nära samarbete mellan de nordiska länderna inom det sjöfartspolitiska området mellan såväl branschorganisationer som departement och myndigheter. Detta kommer bl. a. till uttryck i att nordiska sjöfartsmöten hålls två gånger om året.

Beträffande den internationella luftfarten samverkar Sverige, Norge och Danmark i SAS. Finland har däremot ett eget flygbolag för linjefart, Finnair. Det konkurrerar med SAS liksom med andra internationella flygbolag. På myndighetsplanet finns emellertid viss samverkan, manifesterat bl. a. i International Civil Aviation Organisation (ICAO). Mellan de tre SAS-länderna finns av naturliga skäl ett mycket nära luftfartspolitiskt samarbete vilket naturligtvis också kommer till uttryck i fråga om synen på fraktflyg och charterpolitik.

Inom järnvägsområdet samverkar alla de nordiska ländernas järnvägsföretag inom ramen för UIC och de är alla anslutna till de grundläggande internationella järnvägskonventionerna, CIM, CIV etc. Mellan Sverige, Norge och Danmark sker en tidtabellsmässig samordning i fråga om den internationella tågtrafiken. Mellan Sverige och Norge finns sedan något år även blocktåg för transport av flak, containers och släpvagnar.

Den internationella landsvägstrafiken har vuxit mycket kraftigt under senare år för alla de nordiska länderna. Danmark har såväl en omfattande trafik till kontinenten med lastbil som till Sverige, Norge och Finland. Danmark är för dessa länder också ett viktigt transitland. Mellan de nordiska länderna föreligger full frihet för lastbilstransporter utom i ifråga om s. k. tredjelandstrafik annat än om särskilt tillstånd erhållits härför. Antalet sådana tillstånd är f. n. kvoterat genom särskilda bilaterala överenskommelser mellan Sverige, Norge och Danmark.

För samtliga nordiska länder gäller att deras landsvägstrafikförbindelser regleras genom bilaterala avtal med andra länder i Europa, Nordafrika och Mellersta Östern. I de flesta sådana avtal regleras trafiken, liksom i motsvarande svenska, genom föreskrifter om tillstånd och kvoter. Dessa omförhandlas som regel varje år. I internationella organisationer och bilateralt där så varit möjligt, t. ex. tillsammans med England och Nederländerna, har de nordiska länderna verkat för en fri internationell lastbilstrafik i parallellitet med principerna om havets och luftens frihet. I fråga om tredjelandstrafik har dock begränsningar införts av Norge och Finland gentemot andra länder, liksom Sverige gjort.

3.4 Transportpolitiken inom EG

Enligt artikel 74 i Romfördraget skall traktatens målsättning inom transportområdet förverkligas genom införandet av en gemensam transportpolitik. Så har dock ännu inte skett. Det existerar emellertid många beslut, direktiv, förordningar och rekommendationer beträffande olika delfrågor inom transportsektorn. Dessa kan alltså sägas ha fått karaktären av ett slags minsta gemensam nämnare för de tio EG-länderna. Det är emellertid att observera att detta alls inte innebär att man kan tala om att någon gemensam transportpolitisk grund lagts för EG-samarbetet på detta område. Kommissionen har vid flera olika tillfällen framlagt förslag till såväl beslut om en mera genomgripande allmän transportpolitisk samordning som beslut om samordning på olika delområden, t. ex. på järnvägsområdet, beträffande inre vattenvägar eller i fråga om landsvägstrafiken. Ministerrådet har dock hittills inte kunnat samla sig till några övergripande beslut i sådan riktning.

Under de senaste åren har emellertid missnöjet vuxit alltmer med bristen på en gemensam transportpolitik för EG. Särskilt är det EG-parlamentet som reagerat. Detta har kommit till praktiskt uttryck genom att parlamentet stämt rådet inför domstolen för bristande uppfyllelse av Romtraktatens ovan citerade bestämmelse. Domstolen har nyligen förklarat sig kompetent att ta upp denna stämning till prövning. En annan viktig händelse är att för första gången transportfrågorna omnämndes som ett betydelsefullt ämne i slutkommunikén från det s. k. högnivåmötet mellan EG:s regeringschefer i Stuttgart i juni 1983. Det är också att observera att kommissionen våren 1983 framlagt ett nytt memorandum med förslag till en gemensam transportpolitik på landtransportområdet för EG och även i en tidtabell angivit hur detta skall ske genom ett antal beslut från rådets sida de närmaste åren på olika delområden inom transportväsendet. Motsvarande policydokument väntas inom kort beträffande sjöfarten och luftfarten.

Sammantaget innebär dessa händelser att ministerrådet under de närmaste åren kan komma att fatta beslut i flera viktiga frågor där förslag sedan länge funnits från kommissionen men där inget avgörande träffats hittills. Exempel på sådana frågor kan vara bidrag till infrastrukturinvesteringar i medlemsländerna och eventuellt till vissa tredje länder, införande av gemensamma regler som ökar järnvägarnas konkurrensförmåga, införande av gemensamma mått och vikter för lastbilar samt regler för att minska överkapaciteten inom flodsjöfarten. Ett 50-tal förslag finns framlagda från kommissionen. Några av dessa gäller även den internationella sjö- och luftfartspolitik.

Orsaken till att någon gemensam transportpolitik inte införts inom EG hänger naturligtvis samman med de stora geografiska, närings- och befolkningsmässiga och ekonomiska skillnaderna länder emellan, vartill naturligtvis kommer historiska och etniska skiljaktigheter. De centraleuropeiska medlemsmarna har i huvudsak fört en politik som siktat till att skydda järnvägstrafiken gentemot lastbilstrafiken medan de mer perifera länderna sökt befrämja användningen av detta transportmedel. De centralt belägna länderna anser sig drabbade av en av de andra länderna förorsakad onödigt stor transittrafik på landsväg som lika gärna kunde gå på järnväg. De transiterande länderna anser inte att de centraleuropeiska järnvägarna ger den transportkvalitet som erfordras – indirekt hindras därigenom dessa

länders export såväl till varandra som till de centralt belägna länderna. Underskotten för järnvägarna i länder som Tyskland, Frankrike och Italien fortsätter emellertid att växa och börjar bli en väsentlig statsfinansiell belastning för dem. I vissa länder utgör också överkapaciteten inom kanal- och flodsjöfarten ett svårbemästrat ekonomiskt och socialt problem.

På grund av den transportpolitiska splittringen mellan medlemsländerna har de inte kunnat föra någon gemensam transportpolitik gentemot andra länder. Sålunda regleras EG-ländernas förbindelser på transportområdet såväl sinsemellan som i förhållande till tredje länder i stor utsträckning genom bilaterala avtal. Flera EG-länder har också ingått bilaterala sjöfartsavtal med tredje länder. Kommissionen har framlagt förslag att den skulle få en koordinerande roll beträffande alla dessa bilaterala förbindelser. Ingen medlemsstat har dock hittills ansett sig vilja stödja förslag i den riktningen. Detta medför att Sveriges förbindelser med EG-länderna på luftfarts- och vägtransportområdet regleras genom bilaterala överenskommelser. Vägtransportavtalen är för svensk del av liberal karaktär med några länder medan i flera länder krav på tillstånd och kvoter gäller. Sjöfartspolitiskt samverkar Sverige med EG-länderna inom den s. k. B-gruppen inom UNCTAD och genom ratifikationsförbehållet till den s. k. linjekoden, som nyligen trädde i kraft, har också vår gemenskap med EG-länderna på detta område markerats.

Som ovan sagts finns ett flertal EG-direktiv m. m. på olika delområden. Kommissionen och medlemsländerna har på senare år ansett det önskvärt att de genom dessa direktiv gemensamt gällande reglerna för EG-länderna utsträcker att gälla vissa andra länder, främst då de nödvändiga transitländerna Schweiz, Österrike och Jugoslavien men även de nordiska. Kommissionen har därför tagit initiativ till flera förhandlingar till vilka bl. a. Sverige inbjudits. I ett fall har en överenskommelse trätt i kraft (om tillfällig busstrafik) och förhandlingar har inletts om ett avtal om kombinerad landsvägs- och järnvägstrafik. Flera sådana initiativ kan väntas från kommissionens sida.

Företrädare för kommissionen och svenska utrikes- och kommunikationsdepartementen träffas regelbundet två gånger om året för att diskutera gemensamma frågor inom sjö-, luft- och landtransportområdena.

3.5 USA: s transportpolitik

Den amerikanska sjöfartspolitiken kan sägas karaktäriseras av att konkurrensaspekter har fått betydligt större genomslagskraft än vad som är fallet i t. ex. de europeiska nationernas sjöfartspolitik. Detta illustreras bl. a. av att "stängda" linjekonferenser är förbjudna att operera på USA, endast s. k. öppna konferenser är tillåtna. Men även olika typer av överenskommelser inom ramen för en öppen konferens kräver immunitetsskydd från konkurrenslagstiftningen. Erhållen immunitet garanterar emellertid inte att annan myndighet än den som garanterat immuniteten kan ifrågasätta densamma. Detta, tillsammans med att ansvaret för sjöfartsfrågorna i USA ligger på ett flertal instanser, har medfört att de rederier som driver linjetrafik på USA ständigt har agerat under en viss osäkerhet.

Den nuvarande amerikanska lagstiftning som reglerar linjesjöfartsområdet härstammar i princip från början av 1900-talet. Försök har under senare år pågått i den amerikanska kongressen att reformera denna lagstiftning. För närvarande ligger antagna lagförslag i detta avseende i såväl senaten som representanthuset. Under år 1984 avses förslagen förhandlas fram till en slutgiltig lag. De viktigaste förändringarna i lagförslagen omfattar konkurrensbegränsningsområdet och godkännelseproceduren för olika typer av avtal inom linjesjöfarten. Även om man från amerikansk sida i dessa avseenden inte torde gå så långt som från bl. a. europeisk sida ansetts vara önskvärt, torde man dock kunna påstå att den under lång tid framförda kritiken mot den amerikanska lagstiftningen på sjöfartsområdet i viss mån har beaktats i de nu föreliggande lagförslagen.

USA har klart deklarerat att man inte avser att ansluta sig till UNCTAD:s linjekonferenskod. I ett tidigare skede har också USA försökt förmå de västeuropeiska länderna samt Japan att avstå från en sådan anslutning. Detta kan sägas vara upptakten till de sjöfartsdiskussioner som nu pågår mellan dessa parter och som närmare redogöres för i kapitel 5. I och med att USA valt att stå utanför koden har istället kravet växt från vissa u-länder att sluta bilaterala avtal med USA. Kraven från u-ländernas sida innefattar i detta sammanhang krav på lastuppdelning, vilket från rent principiella utgångspunkter är svårt för USA att argumentera mot, då man självt har en regim som innebär att skeppningar av s.k. government cargo är förbehållna amerikanska eller handelspartners fartyg. Det är dock samtidigt den amerikanska administrationens strävan att i så stor utsträckning som möjligt motstå lastuppdelningsavtal.

På bulksjöfartens område kan USA sägas föra samma politik som övriga OECD-länder, nämligen en politik som innebär fri konkurrens på kommersiella villkor. Dock bör i detta sammanhang nämnas att lagförslag har väckts i kongressen i syfte att på olika sätt införa lastpreferenser för amerikanska fartyg.

USA införde år 1979 en ny luftfartspolitik. Denna politik benämnd "deregulation" eller "open skies" såg från början ut att kunna ställa hela världsluftfarten inför en liberaliserande omstöpning. Grundtemat i USA:s nya luftfartspolitik var att låta konkurrensen primärt styras av de fria marknadskrafterna genom att undanröja de protektionistiska regleringarna.

Vad som från USA:s sida eftersträvades var fri prissättning, fritt marknadstillträde, undanröjande av restriktioner beträffande kapacitet, frekvenser och trafikrättigheter samt fri charter.

Motiven bakom den nya luftfartspolitiken angavs vara att skapa en till konsumentintressena bättre anpassad luftfart, men även de amerikanska flygbolagens – inte minst charterbolagens – vikande andel av världsluftfarten torde ha spelat in. Härvid förutsätts att de stora amerikanska bolagen torde ha förutsättningar och möjligheter att dra det längsta strået i en liberaliserad luftfart.

Åtskilliga länder, även betydande luftfartsnationer i framför allt Europa, Mellersta och Fjärran Östern, har sedan år 1979 i nya eller kompletterande avtal med USA bundit sig i en ömsesidig liberalisering av varierande omfattning men som regel dock inte fullt på linje med USA-politikens

extrema målsättning.

USA står i princip alltså fast vid sin nya luftfartspolitik, men rent faktiskt kan numera konstateras en klart mindre dogmatisk och istället mer pragmatisk inställning. Detta är en följd av den inhemska kritik som den sedan år 1979 införda politiken har mött från bl. a. kongressen. Kritikerna har hävdad att de amerikanska luftfartsförhandlarna i alltför stor utsträckning har varit beredda till substantiella eftergifter mot att motparten har accepterat filosofin i den amerikanska luftfartspolitik.

Ett av de mer framträdande resultaten av USA:s offensiv på detta område är den nya prisregim för flygtrafiken USA-Europa som nu försöksvis avlöst en tidigare prisregim med tämligen låsta och för alla bolag normerande pristyper, priser och prisvillkor. Genom den nya prisregimen har bl. a. införts ett zonsystem för olika pristyper med utrymme för fri prissättning inom ett för varje zon fastställt tak och golv. Även om regimen f. n. är av försökskaraktär, kan den förmodas komma att bestå om än med vissa modifikationer.

För skandinavisk del har USA:s luftfartspolitik gett upphov till en serie förhandlingar sedan början av år 1980. Förhandlingarna har gällt i stort sett hela luftfartsområdet men haft tonvikten på pris- och chartersidan. Även om en del resultat har uppnåtts i förhandlingarna, bl. a. genom att Skandinavien deltar i den prisregim som f. n. gäller över Nordatlanten, återstår fortfarande olösta problem i luftfartsförbindelserna med USA.

3.6 Transportpolitiken inom Östeuropa

För Sovjets del är järnvägarna ett utomordentligt viktigt transportmedel. Detsamma gäller sjöfarten på de inre vattenvägar. Även flyget spelar en stor roll och under senare år har även en betydande handelsflotta skapats för internationell trafik. Vägtransporterna har tidigare spelat en underordnad roll utom för lokal trafik. Även i detta avseende har emellertid en förändring skett under senare år och en inte obetydlig internationell lastbilstrafik bedrivs till Europa.

För övriga östländer i Europa betyder också järnvägen mycket som transportmedel liksom – i den mån större vattenvägar finns – flodsjöfarten. Lastbilstrafiken har utvecklats mycket under senare år och flera länder bedriver genom statliga lastbilsföretag omfattande trafik till andra länder.

Någon gemensam transportpolitik kan inte sägas föreligga för dessa länder även om en gemensam grund finns genom den likartade synen på järnvägens roll i transportförsörjningen. En hämmande roll därvidlag är dock den olika spårvidden i Sovjet och de andra länderna. Genom Comeconsamarbetet sker en viss samordning av transportverksamheten. Någon gemensam politik förs inte gentemot andra länder. Sverige liksom de flesta andra länder har därför reglerat sina luft- och vägtransportförbindelser med östländerna genom bilaterala avtal av samma slag som de som gäller för västländerna. Sverige har som tidigare nämnts ingått ett bilateralt sjöfartsavtal med Sovjetunionen.

Genom länder som Polen, Tjeckoslovakien och Ungern går en betydande transiterande vägtrafik till Mellersta Östern. Genom tredjelandstrafik

erbjuds ofta billiga transporter till det sistnämnda området. Sverige liksom andra länder har kvoterat antalet sådana transporter. Förhandlingar förs som regel årligen om antalet vägtransporttillstånd såväl i bilateral trafik som i tredjelandstrafik.

Öststaterna är medlemmar i flera internationella organisationer. På landtransportområdet har man anslutit sig till flertalet av de konventioner som utarbetats inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) i Genève och i vars arbete man deltar aktivt. Man är också medlem av de internationella järnvägsfördragen liksom i ICAO och IMO.

3.7 Transportpolitiken bland u-länderna

Någon gemensam transportpolitik bland u-länderna finns givetvis inte. Geografiska, ekonomiska, kulturella, etniska och historiska skiljaktigheter gör självklart en gemensam sådan politik omöjlig. Trots detta har emellertid denna grupp länder genom samlat uppträdande kunnat påverka i-ländernas inställning i åtminstone vissa transportpolitiska frågor. Det mest iögonfallande exemplet är den s. k. uppförandekoden för linjekonferenser som u-länderna (den s. k. 77-gruppen) drev igenom inom UNCTAD för omkring tio år sedan och som helt nyligen trädde i kraft. Sjöfartsfrågorna har helt naturligt stått i centrum för u-ländernas uppmärksamhet. Nya förslag på det sjöfartspolitiska området har framlagts av dessa länder beträffande t. ex. reglering av bulksjöfarten. Åtgärder på det multilaterala området har emellertid kompletterats med ett stort antal bilaterala sjöfartsavtal mellan u-, NIC- och i-länder. I många fall går dessa längre än UNCTAD-koden och föreskriver hälftendelning av all sjötrafik mellan de båda avtalsslutande staterna. Följden av dessa aktiviteter är att crosstrading blivit allt svårare att utföra för utomstående länder som t. ex. Sverige och i den växande internhandeln mellan tredje världens länder finns därför inte mycket utrymme för svensk sjöfart av traditionellt slag.

Även på luftfartsområdet kännetecknas u-landspolitiken av stark nationalism och skydd för det egna luftfartsföretaget. U-länderna är som regel anslutna till den civila luftfartsorganisationen ICAO varigenom alla tekniska föreskrifter för civilflyget även kommer att gälla i dessa länder. Omfattningen av trafiken regleras emellertid av en stor mängd bilaterala luftfarsavtal. Dessa avtal är som regel mycket restriktiva och länder med flygföretag som t. ex. SAS med liten egen trafik hemifrån till dessa länder har därför fått se sin trafik inskränkas allt mer, vilket till slut lett till linjenedläggningar.

Beträffande landtransporterna gäller som regel att infrastrukturen är dåligt utbyggd och där järnvägslinjer eller vägar faktiskt finns dessa byggts mer för utförsel av vissa råvaror eller strategisk kontroll än för landets egna behov. Inom alla u-länder utgör emellertid transportinfrastrukturen prioriterat område för utbyggnad och Världsbanken och UNDP har lämnat mycket hjälp för dessa ändamål. Denna hjälp, kompletterad i bland av bilaterala insatser, t. ex. från i Sverige SIDA, täcker emellertid blott en ringa del av de enorma behoven. För många u-länder gäller också att de saknar tillgång till egen kust och de är därför beroende av transiträttigheter genom grannländerna. Genom den även i Afrika, Sydamerika och Asien växande interna-

tionella lastbilstrafiken är en utveckling på gång mot bilaterala landsvägs-transportavtal så som tidigare skett i Europa. I fråga om järnvägarna gäller att dessa förekommer mycket sporadiskt. Vissa länder har ett bra järnvägsnät, t. ex. Indien, andra saknar helt. De har olika teknisk standard och möjligheterna till rationell ekonomisk drift är ofta begränsad. På samma sätt gäller att i många u-länder finns välutbyggda hamnar med t. ex. goda lagringsutrymmen och möjligheter till ro-ro-anlöp medan det finns andra länder där hamnväsendet är mycket eftersatt. Ett gemensamt problem är f.n. att underhållet av tidigare gjorda investeringar eftersatts i många länder. För 10-15 år sedan nybyggda vägar och järnvägar är därför ofta inte i trafikabelt skick. På samma sätt är den rullande materielen ofta obrukbar genom brist på reservdelar. Situationen har ytterligare förvärrats av brist på hårdvaluta – bensin och diesel kan därför inte längre importeras.

3.8 Internationella organisationer

En redogörelse för de internationella organisationer, som helt eller delvis arbetar med transport- och kommunikationsfrågor, lämnas i bilaga 1. Organisationerna har tillkommit vid olika tidpunkter och för olika ändamål. Mandaten för verksamheten har därför kommit att delvis sammanfalla. I många fall blir det därför vissa överlappningar och dubbelarbete i dessa organisationer.

Flera av dem har som huvudsaklig uppgift att bedriva samarbete inom handel, ekonomi eller industri. Till denna grupp hör UNCTAD, GATT, ECE och OECD samt vissa med dem samarbetande eller underordnade organ såsom utvecklingsinstitutioner, banker eller fonder, t. ex. Världsbanken, UNDP och IDA. Gemensamt för dessa organisationer är att de primärt har andra syften än att främja transportutveckling, men att de mer och mer kommit att glida in på transport- och kommunikationsfrågor. Detta beror på en ökad insikt i att ekonomisk utveckling är nära beroende av såväl en väl utbyggd transport- och kommunikationsinfrastruktur som ett smidigt och väl fungerande transportsystem liksom ett bra telenät.

Bland särskilt viktiga frågor som dessa organisationer f. n. sysslar med och som berör transporter och kommunikationer kan här nämnas för UNCTAD: s del arbetet med sjöfartsfrågor såsom koden, bekvämlighetsregistrering, bulkfarten samt facilitationarbetet, som mer utförligt redovisas på annat ställe i utredningen; för GATT: s del arbetet med handeln med tjänster (trade in services) inom vilket transportfrågorna anses falla; för ECE: s del harmonisering av fordonstekniska normer, olika transportkonventioner och utsträckt samarbete till Mellersta Östern och Nordafrika i transportfrågor samt facilitationfrågor; för OECD: s del sjöfartsfrågorna, vägforskningsprogrammet, samarbetet med ECMT samt arbetet på informations- och teleteknologiområdena. I fråga om Världsbanken och andra fonder och utvecklingsbanker gäller att avsevärda summor i dag anslås åt transport- och kommunikationsprojekt i u-länder för att därigenom undanröja flaskhalsar och för att befrämja allmän ekonomisk utveckling.

Vissa organisationers verksamhet berör flera olika transportmedel. Så är fallet med ECMT och ECE: s transportenhet. ECMT är en systerorganisa-

tion till OECD medan i ECE även ingår öststaterna. Det är ofrånkomligt att visst dubbelarbete uppstår mellan dessa organisationer. Förhållandet kompliceras ytterligare av att tio ECMT-länder ingår i EG med ytterligare dubbelarbete som följd. Mellan sekretariaten finns dock ett samarbete som syftar till att undvika mer flagranta fall av överlappningar, men självfallet går detta inte alltid att undvika på grund av de olika medlemskretsarna i de tre organisationerna. För ECMT: s del finns dessutom vissa gränsdragningsproblem gentemot OECD. Det viktigaste för ECMT: s del är dock att de tio EG-medlemmarna har ett så dominerande inflytande på verksamheten. Vad dessa beslutat om i Bryssel blir helt styrande för ECMT: s verksamhet. Förhållandet kommer att ytterligare accentueras om Spanien och Portugal blir medlemmar i EG.

Inom ECE har utarbetats ett flertal viktiga konventioner som reglerar den internationella trafiken. Arbetet härmed fortsätter. Kommittén utger t. ex. även normer för motorfordons tekniska utrustning inkl. avgasregler. Organisationen bedriver också i samverkan med UNCTAD arbete inom facilitationsområdet. Detta arbete växer i betydelse. ECE är ett av de få transportfora där både öst- och västländer gemensamt träffas. De politiska öst/väst-frågorna har dock haft mycket liten inverkan på arbetet med transportfrågor. ECE samarbetar också alltmer med systerorganisationerna i Mellersta Östern och Afrika. Detta är värdefullt eftersom utvecklingen pekar alltmer mot en intensifierad trafik i olika former mellan Europa och länderna i nu nämnda områden. Internationella transportkonventioner bör givetvis gälla i största möjliga utsträckning globalt – ECE-arbetet ger möjligheter till detta. Facilitationsarbetet och informationsöverföring av data är mycket betydelsefulla områden där internationell standardisering måste komma till stånd.

Många statliga internationella organisationer är emellertid inriktade enbart på ett visst transportslag, såsom ICAO för civilflyget, IMO för sjöfarten, UIC för järnvägen. Inom flera av dessa organisationer pågår ett mycket specialiserat tekniskt arbete av stor betydelse för exempelvis säkerheten i luften och till sjöss och för utvecklingen av järnvägs- och landsvägstrafiken. Harmonisering eftersträvas av olika nationella regler för att möjliggöra transporter t. ex. av farligt gods med flera olika transportmedel. Konventioner utarbetas beträffande juridiska och administrativa frågor i många olika ämnen av stor praktisk betydelse för att internationella transporter skall kunna utföras. Samantaget utför dessa organisationer ett ytterst värdefullt arbete i vilket Sverige vanligtvis deltar på ett aktivt sätt.

Någon världsvid mellanstatlig organisation för vägtransporter finns ej. Inom Europa fyller dock ECE: s underkommitté för vägtransporter i Genève i viss mån en sådan funktion. Inom underkommittén har utarbetats huvuddelen av de konventioner som idag reglerar den internationella vägtrafiken. Det pågår som följd härav ett ständigt uppföljnings- och översynsarbete av detta regelkomplex inom denna kommittés ram.

Som omnämns i bilaga I verkar också många privata organisationer på transportområdet. De flesta är specialiserade för olika transportmedel, men en organisation som t. ex. Internationella handelskammaren, som har sin inriktning på allmänna handels- och näringslivsfrågor, utför ändå ett mycket betydelsefullt arbete inom transportområdet. De flesta organisationerna är

emellertid att uppfatta som internationella branschorganisationer, IRU för yrkestransportörerna, FIATA för speditörerna, ITF för de transportanställda etc. De flesta av dem är godkända som s. k. NGO: s (nongovernmental organizations) hos FN och deltar därför regelmässigt i FN-organens arbete eller bereds tillfälle yttra sig i andra organisationer, t. ex. ECMT. Detta är värdefullt eftersom därigenom ökad kunskap erhålls hos de statliga organisationerna om det praktiska livets krav och de privata organisationerna därigenom kan påverka utformningen t. ex. av rekommendationer eller konventioner.

4 Sveriges utrikeshandel

Den svenska handelspolitiken bygger på frihandel och en strävan till internationell arbetsfördelning. Varje lands förutsättningar kommer därmed att bäst utnyttjas i riktning mot en gynnsam utveckling. Den svenska politiken har i första hand syftat till att ingå multilaterala överenskommelser av typen GATT och på att inom denna ram tillvarata nationella intressen. Sverige anslöt sig 1950 till GATT med dess regler för tullar, successiva tullreduktioner och allmänt – men inte undantagslöst – förbud mot kvantitativa restriktioner. Sverige var 1960 med och bildade EFTA och senare under 1970-talet ingick EFTA-länderna frihandelsavtal med EG. Under 1960- och 70-talen har en omfattande frihandel kommit till stånd i fråga om industrivaror. Fr. o. m. 1984 är alla tullar avvecklade mellan EFTA- och EG-länderna. Mindre än 10 % av vår industrivaruimport är då belagd med tull. Den genomsnittliga tullsatsen är 5 %. Kvantitativa regleringar förekommer på mindre än 2 % av importen.

4.1 Internationell översikt

Under 1970-talet växte världshandeln i volym räknat med i genomsnitt 5,7 % per år jämfört med 8 % under 1960-talet. Värdet uppgick 1980 till nära 2 000 miljarder dollar. Under de senaste åren har utvecklingen av världshandeln emellertid stagnerat. Orsaken till stagnationen under den senare delen av 1970-talet kan främst sökas i oron på oljemarknaden. De ökande oljepriserna har starkt påverkat flertalet västekonomier. Negativa handelsbalanser, hög arbetslöshet och kriser i betalningssystemet har medfört budgetunderskott, växelkursrörelser, inflation, högräntepolitik m.m. Världsproduktionen tillväxer i långsammare takt än tidigare och olika åtgärder har vidtagits i många länder för att minska importberoendet. Den s.k. tredje världens skuldbörda har ökat snabbt. Även statshandelsländerna brottas med svåra ekonomiska problem.

Till bilden hör att tillväxten av världshandeln under 1960-talet kom att bli särskilt snabb till följd av vissa förhållanden som då förelåg, bl.a. eliminerandet av tullar och andra handelshinder genom tillkomsten av EG, EFTA, multilaterala avtal samt en teknikutveckling som möjliggjorde en snabb sänkning av transportkostnaderna. Under slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet har protektionistiska inslag blivit vanligare. De stagnerande ekonomierna i västvärlden inger farhågor för den framtida utvecklingen inom den internationella handeln.

4.2 Utrikeshandelns varufördelning

Den svenska utrikeshandeln med varor visade under 1982 ett underskott i handelsbalansen på närmare 6 miljarder kronor. Utvecklingen under 1983 har varit gynnsam och handelsbalansen visade för 1983 ett överskott på storleksordningen 11 miljarder kronor.

Den svenska exporten omfattade 1982 ca 44 milj. ton och den representerade ett värde på 168 miljarder kronor. Den bestod till drygt 80 % av bearbetade varor och mer än hälften av dessa kommer från verkstadsindustrin. De viktigaste verkstadsprodukterna är motorfordon, maskiner för olika industrier och materialhanteringsutrustning. Andra viktiga varor från verkstadsindustrin är telekommunikationsutrustning, metallmanufaktur och

Tabell 4.1 Exportens varufördelning

	1975		1980		1982	
	milj. kr.	%	milj. kr.	%	milj. kr.	%
Livsmedel	1 806	2,5	2 696	2,1	4 346	2,6
Råvaror, bränslen	12 528	17,4	21 717	16,6	27 091	16,1
därav trävaror	2 950	4,1	5 680	4,3	7 038	4,2
massa	5 526	7,7	6 074	4,6	6 442	3,8
järnmalm	1 681	2,3	1 606	1,2	1 540	0,9
Kemiska produkter	3 236	4,5	6 990	5,3	9 684	5,8
Verkstadsprodukter	19 356	26,9	34 221	26,1	43 759	26,1
Transportmedel	11 875	16,5	17 841	13,6	26 764	15,9
Övriga bearbetade och färdiga varor	23 211	32,2	47 537	36,3	56 331	33,5
därav papper	6 130	8,5	12 746	9,7	16 143	9,6
järn och stål	5 581	7,8	9 641	7,4	10 865	6,5
Totalt	72 012		131 002		167 975	

Källa: SCB

Tabell 4.2 Importens varufördelning

	1975		1980		1982	
	milj. kr.	%	milj. kr.	%	milj. kr.	%
Livsmedel	5 582	7,5	9 525	6,7	11 430	6,6
Råvaror, bränslen	16 746	22,3	40 610	28,7	49 831	28,7
därav råolja	11 797	15,8	32 697	23,1	40 117	23,1
Kemiska produkter	5 925	7,9	11 438	8,1	15 344	8,8
Hel- och halvfabrikat	46 612	62,3	80 068	56,5	96 920	55,9
därav verkstadsprodukter	16 406	21,9	28 410	20,0	35 592	20,5
därav transportmedel	7 062	9,4	9 624	6,8	12 605	7,3
Totalt	74 865		141 641		173 525	

Källa: SCB

utrustning för eldistribution. Papper, massa, järn och stål är andra stora svenska exportvaror. Allmänt sett har varufördelningen varit relativt stabil sedan mitten av 1970-talet. Kemiska produkter har dock ökat i betydelse under hela 1970-talet och svarar nu för drygt 5 % av den svenska exporten. Råvaror har däremot förlorat i betydelse och utgör drygt 16 % av exporten.

Den svenska importen omfattade 1982 närmare 47 milj. ton och uppgick till 174 miljarder kronor. Oljeprodukter och andra typer av råvaror svarade för ca 30 % av värdet på importen medan hel- och halvfabrikat av olika slag svarar för mer än 60 %. I den senare gruppen intar verkstadsprodukter och transportmedel en betydande plats.

4.3 Utrikeshandelns länderfördelning

Industriländerna är det viktigaste avsättningsområdet för svenska exportföretag. Även bland industriländerna är exporten koncentrerad till ett fåtal länder. Våra sex största exportmarknader - Norge, Västtyskland, Storbritannien, Danmark, USA och Finland - köper mer än hälften av vår samlade export. Mer än två tredjedelar av vår export går till västeuropeiska länder och exporten till EG-länder utgör närmare hälften av vår export. Industriländerna har dock minskat något i betydelse under senare år.

Tabell 4.3 Import och export fördelade på områden år 1982

	Import		Export	
	milj. kr.	%	milj. kr.	%
Industriländer	142 459	82,1	136 985	81,6
EG-länder	87 819	50,6	78 231	46,6
EFTA-länder	29 094	16,8	35 389	21,1
Övriga Västeuropa	2 260	1,2	3 983	2,2
USA	14 621	8,4	11 940	7,1
Canada	1 148	0,7	1 820	1,1
Japan	6 399	3,7	2 070	1,3
Övriga i-länder ^a	1 117	0,7	3 407	2,1
Statshandelsländer	10 336	6,0	5 675	3,4
Östeuropa	9 784	5,6	5 131	3,1
Kina m. fl.	552	0,3	544	0,3
NIC-länder ^b	5 828	3,3	6 299	3,7
OPEC-länder ^c	11 056	6,4	12 031	7,2
U-länder	3 846	2,2	6 985	4,1
Totalt	173 525		167 975	

^a Israel, Australien, Nya Zeeland och Sydafrika

^b Singapore, Mexico, Argentina, Brasilien, Hongkong, Sydkorea, Taiwan, Malaysia och Thailand

^c Qatar, Förenade Arabemiraten (Abu Dhabi m. fl.), Saudiarabien, Kuwait, Irak, Iran, Indonesien, Venezuela, Ecuador, Libyen, Algeriet, Nigeria och Gabon

Källa: SCB

Exporten till framför allt de oljeproducerande länderna (OPEC) har ökat i betydelse. 1970 gick ca 1,5 % av Sveriges export till OPEC medan motsvarande siffra 1982 var drygt 7 %. Exporten till de s. k. NIC-länderna (Newly Industrialized Countries) har ökat och står 1982 för ca 3,3 %. Statshandelsländernas andel av den svenska exporten har minskat något och är nu nere i 3,4 %.

Våra viktigaste exportländer är i regel också våra största leverantörländer. De ovan nämnda sex västländerna svarar t. ex. för drygt 56 % av vår import. Två tredjedelar av importen kommer från västeuropeiska länder och drygt hälften från EG-länderna. Därutöver sker naturligtvis en betydande import från vissa oljeproducerande länder samt från Japan, Hongkong, Brasilien, Canada, Sydkorea och Taiwan.

Västeuropa är således den klart största marknaden för svenska importörer och exportörer. Den geografiska närheten, likheter i industriell struktur och affärsseder är givetvis grunden för dess betydelse i svensk utrikeshandel. Även om Västeuropa kommer att förbli det viktigaste avsättningsområdet för svensk exportindustri under 1980-talet kommer sannolikt inte handeln att expandera i samma takt som tidigare. Flertalet västeuropeiska länder brottas med svåra ekonomiska problem och det försvårar de svenska exportansträngningarna.

Även de transoceaniska industriländerna är viktiga marknader för svensk utrikeshandel. De svarar för ca 10 % av den svenska exporten. USA är t. ex. vårt tredje största leverantörsland och vår femte största exportmarknad. Flertalet av dessa länder har i likhet med Västeuropa drabbats hårt av hög inflation och arbetslöshet och tillväxten är låg.

Oljeländerna (OPEC) är nu ett av de viktigare marknadsområdena i världen genom sina stora exportinkomster och ambitiösa utvecklingsmål. Till dessa länder räknas bl. a. Saudiarabien, Irak, Iran, Nigeria, Algeriet och Libyen.

En annan ländergrupp som blir allt viktigare är de s. k. NIC-länderna. Dessa länder präglas också av snabb tillväxt och en ökande levnadsstandard baserad på en exportorienterad industriutveckling. De utgör en stor potential för svensk utrikeshandel. Några av de viktigaste NIC-länderna är Singapore, Mexico, Argentina, Brasilien, Indonesien, Hongkong, Sydkorea och Taiwan.

Andelen av den svenska exporten som avsätts i statshandelsländerna har minskat under senare år och var 1982 nere under 4 %. Dessa länders valutabrist och krav på motköpsaffärer har försvårat möjligheterna för svenska företag. Sverige har f. n. ett underskott i handelsutbytet med dessa länder.

Exporten till Kina har minskat men förändringarna i utrikeshandelspolitiken och den enorma ekonomiska potential som Kina utgör bör på sikt kunna leda till en betydligt större handel.

4.4 Handelns fördelning på transportsätt

Transportrådet gav under 1982 och 1983 ut rapporter (1982: 4, 1983: 3-5), Transporter i Sverige, med statistik om transportmedlens utveckling och

utnyttjande. I rapporterna redovisas såväl en beskrivning över den hitillsvarande transportutvecklingen som en utblick framåt. Rapporterna avser främst förhållandena inom landet men också vissa uppgifter om de gränsöverskridande transporterna behandlas.

Den totala kvantiteten av exporterat och importerat gods har tredubblats under de senaste 30 åren. Ökningstakten var ganska jämn under 1950- och 60-talen medan stora fluktuationer kännetecknat 1970-talet.

Den totala importerade godsmängden har under 1970-talet pendlat kring 50 milj. ton per år med en topp 1979 på 55 milj. ton. 1982 var den 47 milj. ton. Den totala exporterade godsmängden har varierat mellan 45 och 63 milj. ton per år och uppgick 1982 till 44 milj. ton, varav järnmalmsexporten svarade för närmare 13 milj. ton.

Sjöfarten svarar för den dominerande delen av utrikestransporterna och godsmängden har mer än fördubblats under den senaste 30-årsperioden. Sjöfartens andel (exkl. färjetrafiken) av utrikestransporterna i ton minskade dock under samma tidsperiod från 75 % till 70 %.

Utrikestransporterna med lastbil har utvecklats mycket snabbt. Lastbilstrafikens andel av utrikestransporterna har ökat från 0,5 % till 11 % sedan 1950. Särskilt kraftig har ökningen varit efter 1960 då godsmängden har tiodubblats. Lastbilstransporterna har en jämnare fördelning mellan in- och uttransporter än övriga transportmedel.

För både sjöfart och järnväg gäller att utrikestransporterna har ökat under 1950- och 60-talen men att nivån sedan dess har legat relativt konstant. Lastbilstrafiken däremot har ökat även under 1970-talet, godsmängden har fördubblats mellan åren 1970 och 1979.

Den utrikes flygtrafiken har utvecklats snabbt under 1950- och 60-talen men har stagnerat under 1970-talet.

Färjesjöfarten fungerar som broar mellan järnvägs- och landsvägssystemen i Sverige och utlandet. Den växte fram under 1950-talet. Den förbättrade passagerartrafiken möjliggjorde också att godstrafiken i ökad utsträckning kunde ske med järnväg och lastbil. Färjetrafiken har under efterkrigstiden expanderat snabbare än någon annan del av den svenska rederinäringen. År 1950 transporterades ca 5,2 milj. passagerare via färjelinjerna. Därefter skedde en kraftig ökning som kulminerade under första hälften av 1970-talet. Passagerarantalet ligger årligen nu på 36 milj. resor.

Numera driver svenska rederier något mindre än hälften av den totala färjetrafiken på Sverige. Försäljningen av obeskattade varor i färjornas butiker och restauranger är en förutsättning för att rederierna skall kunna nå nuvarande prisnivåer för godstransporter och personbefordran. Drygt 35 % av den svenska färjenäringens omsättning utgörs av restaurangrörelse eller försäljning av skattefria varor. Passagerarintäkter svarar för drygt 30 % och godstrafiken för närmare 30 %.

Färjetrafiken mellan Sverige och utlandet omfattar f.n. helårsförbindelser med sju länder. Omkring två tredjedelar av färjetrafiken beräknas utgöra resor över Öresund. Det är en utpräglad kortdistanstrafik med hög turtäthet och bra beläggning. Färjetrafiken mellan Sverige och Finland befordrar i storleksordningen 6 milj. passagerare och har också stor betydelse för godstrafiken. Sverige-Västtyskland resp. Sverige-Östtyskland/Polen/Sovjet

Tabell 4.4 Exporten fördelad på transportsätt, 1982

	Inkl. järnmalm				Exkl. järnmalm			
	milj. ton	%	milj. kr.	%	milj. ton	%	milj. kr.	%
Fartyg	24 777	56,2	73 878	45,0	22 320	71,0	73 518	45,2
Järnväg	13 641	31,0	16 051	9,8	3 456	11,0	14 874	9,1
på färja	2 754	6,2	11 639	7,1	2 751	8,8	11 636	7,2
övrigt	10 887	24,7	4 412	2,7	705	2,2	3 238	2,0
Fordon	5 626	12,8	65 771	40,1	5 626	17,9	65 771	40,4
på färja	3 886	8,8	54 652	33,3	3 886	12,4	54 651	33,6
övrigt	1 740	3,9	11 120	6,8	1 740	5,5	11 120	6,8
Flyg	19	0,0	7 643	4,7	19	0,1	7 643	4,7
Post		0,0	854	0,5	2	0,0	854	0,5
Totalt	44 065	100,0	164 197	100,0	31 423	100,0	162 660	100,0

Källa: SCB

representerar en längre färjetrafik med ca 1,5 resp. 0,5 milj. passagerare per år. Regelbundna färjeförbindelser finns vidare med Storbritannien, sommartid även med Holland.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att redovisa hur de varor som exporteras från och importeras till Sverige transporteras. Härvid räknas det transportmedel som för varorna över landet gränser. I SCB:s transportstatistik redovisas dessutom var varorna passerade den svenska gränsen. Statistiken utgår från den preliminära statistiken över utrikeshandeln med varor, till vilken primärmaterialet samlas in av tullverket.

Järnvägens stora andel av exporten inkl. järnmalm förklaras av malmtransporterna mellan Kiruna och Narvik. I övrigt visas (tabell 4:4) att sjöfarten svarar för drygt två tredjedelar av exportkvantiteterna och att större kvantiteter (exkl. järnmalm) exporteras med bil än med järnväg. Den värdemässiga bilden är annorlunda. 45 % av exportvärdet transporteras på fartyg medan 40 % transporteras med bil. Järnvägens andel är drygt 9 % och flygets knappt 5 %.

De olika transportsätten betyder naturligtvis olika beroende på transportsträckorna (tabell 4:5). Lastbilen betyder t. ex. mest i Nordentrafiken medan järnvägstransporterna i stor utsträckning går till den europeiska kontinenten.

Tabell 4.5 Export exkl. järnmalm, 1982, fördelad på länderområden och transportsätt (milj. ton)

	Fartyg	Järnväg	Fordon	Flyg	Totalt
Norden (Norge, Danmark och Finland)	5,8	1,1	3,5	0	10,4
EG-länder (exkl. Danmark)	10,5	1,8	1,7	0	14,0
Övriga Nord- och Mellaneuropa	0,7	0,5	0,2	0	1,4
Övriga Sydeuropa	0,7	0,1	0,05	0	0,9
Övriga världen	4,5	0,1	0,1	0	4,7
Totalt	22,2	3,6	5,6	0	31,4

Källa: SCB

Tabell 4.6 Importen fördelad på transportsätt, 1982

	Inkl. oljeprodukter				Exkl. oljeprodukter			
	milj. ton	%	milj. kr.	%	milj. ton	%	milj. kr.	%
Fartyg	39 073	83,5	81 230	46,8	14 517	65,5	41 259	31,0
Järnväg	2 573	5,4	16 286	9,4	2 520	11,4	16 236	12,2
på färja	2 045	4,4	15 298	8,8	2 029	9,2	15 248	11,5
övrigt	491	1,1	988	0,6	491	2,2	988	0,7
Fordon	4 945	10,6	65 056	37,5	4 894	22,1	64 833	48,7
på färja	3 599	7,7	59 203	34,1	3 555	16,1	59 003	44,3
övrigt	1 346	2,9	5 852	3,4	1 339	6,0	5 830	4,4
Flyg	25	0,1	8 806	5,1	25	0,1	8 805	6,6
Flottning	173	0,4	64	0,0	173	0,8	64	0,0
Post	19	0,0	1 953	1,1	19	0,1	1 952	1,5
Totalt	46 771	100,0	173 395	100,0	22 148	100,0	133 149	100,0

Källa: SCB

Tabell 4.7 Import exkl. mineraloljor, 1982, fördelad på länderområden och transportsätt (milj. ton)

	Fartyg	Järnväg	Fordon	Flyg	Totalt
Norden (Norge, Danmark och Finland)	2,1	0,6	2,7	0	5,4
EG-länder (exkl. Danmark)	4,9	1,1	1,7	0	7,7
Övriga Nord- och Mellaneuropa	2,2	0,7	0,2	0	3,1
Övriga Sydeuropa	0,5	0,1	0,1	0	0,7
Övriga världen	4,9	0	0,2	0	5,1
Totalt	14,5	2,5	4,9	0	22,0

Källa: SCB

Den totala importkvantiteten, exkl. oljor, uppgick 1982 till 22 milj. ton. Importen av oljor uppgick till närmare 25 milj. ton. Det dominerande transportsättet för införseln är fartyg, som 1982 svarade för 66 % av den totala importkvantiteten, exkl. oljor, och för 84 % om oljorna räknas in.

Av tabellerna 4:4 och 4:6 framgår hur dominerande järnmalm respektive oljeprodukter är i den svenska utrikeshandeln. I transportrådets tidigare omnämnda rapporter har en genomgång gjorts av transportslagens marknadsandelar inom femton olika näringsgrenar (godsslag). Man visar därvid på det förhållandet att det mer högvärdiga godset ofta transporteras med fordon och flyg medan olika bulkvaror transporteras med främst fartyg men även med järnväg.

Tabellerna 4:5 och 4:7 visar att godstrafiken mellan de nordiska länderna ofta sker med bil. Fordonens betydelse avtar sedan naturligtvis med avståndet. Järnvägstransporter är vanligast till och från övriga Nord- och Mellaneuropa. För fartygstransporter är mönstret inte lika klart. Flygfrakten ökar i betydelse på större transportavstånd.

Transportsätt bestäms i den svenska statistiken av det transportmedel på vilket varorna är lastade när de förs över den svenska gränsen. Enligt

internationella rekommendationer borde däremot transportsätt bestämmas av det "understa" transportmedlet, dvs. när varor som har lastats på järnvägsvagnar och lastbilar i sin tur passerar gränsen med fartyg skulle transportsättet vara fartyg. Om detta senare betraktelsesätt tillämpas erhålls att ca 95 % av den totala importkvantiteten och drygt 70 % av exportkvantiteten (inkl. järnmalm) är fartygstransporter. Dessa uppgifter är dock för Sveriges vidkommande tämligen ointressanta då det finns landgräns endast mot Norge och Finland.

4.5 Framtidsbedömningar

Den låga tillväxten i världsekonomin har i hög grad påverkat världshandelns utveckling. Industriländernas import har under de senaste åren minskat något, till stor del beroende på den minskade oljehandeln. Exporten har dock hållits uppe under motsvarande tid, främst av efterfrågan från icke-industriländer. Bl. a. kunde OPEC-länderna öka sin import mycket kraftigt efter prisökningarna på olja 1979. Under 1982 mattades emellertid industriländernas export till såväl OPEC-länderna som statshandelsländerna och de icke-oljeproducerande u-länderna. Finansiella restriktioner har gjort sig påminda. Oljepriserna har krupit nedåt och inom OPEC diskuteras produktionsneddragningar. Åtskilliga statshandelsländer och u-länder har mycket stora skuldbördor. Ränteutgifterna på deras utlandslån tar i anspråk allt större del av exportintäkterna. Flera av dessa länder befinner sig i en situation där deras kreditvärdighet inte medger ökad utländsk skuldsättning. Expansionen i flera s.k. NIC-länder kan därmed komma att åtminstone tillfälligtvis avstanna.

Den avmattning i den ekonomiska aktiviteten i världen, som här antyds, kan inte förklaras med en konjunkturedgång i en traditionell konjunkturcykel. Snarare orsakas nedgången av rubbningar i handelns funktionssätt och olika länders förändrade roll i världsekonomin.

Med dessa strukturella förändringar i världsekonomin kan man knappast under de närmaste åren räkna med någon draghjälp för världshandelsutvecklingen från de icke-oljeproducerande u-länderna. Inte heller kan OPEC-ländernas efterfrågan väntas bli någon betydande expansionsfaktor. Det samma gäller också industriländernas export till statshandelsländerna, som minskat i volym flera år.

En eventuell tillväxt i världshandeln under de närmaste åren måste hämta sin främsta drivkraft från en konjunkturuppgång inom industriländerna. Förhoppningarna knyts i första hand till att den förbättrade ekonomin i USA kan generera en tillväxt i dess import. Den ekonomiska aktiviteten i Västeuropa synes hösten 1983 inte vara på någon starkare uppgång. Positiva tecken kan dock utläsas. Oljepriserna och den allmänna inflationstakten är på väg ned, likaså ränteläget. Valutaoron har stillats. Men arbetslösheten är fortfarande hög. Det skapar en politiskt labil situation.

De senare årens utveckling av världsekonomin har inneburit svåra påfrestningar på det internationella frihandelssystemet. Ett växande antal handelskonflikter och protektionistiska inslag har utlösts i många länder. Likaså har s. k. motköpsaffärer blivit vanligare. För små utrikeshandelsbe-

roende länder som Sverige innebär en upplösning av frihandelssystemet ett allvarligt hot. Men med en förbättrad ekonomisk aktivitet i världen är det sannolikt att de protektionistiska inslagen minskar igen.

Svensk export är som framgått av det tidigare mycket beroende av utvecklingen i Västeuropa och det kan ge anledning att dämpa förväntningarna på en gynnsam utveckling av vårt handelsutbyte. Trots detta kan den svenska utrikeshandeln under de närmaste åren väntas utvecklas någorlunda positivt i förhållande till den omvärldsbild som skisserats. Med realt sjunkande oljepriser och en förbättrad konkurrenssituation för industrin bl.a. genom våra senaste valutanedskrivningar, borde förutsättningarna vara goda för att få balans i de utrikes affärerna. Svensk exportindustri borde kunna flytta fram sina positioner och ta igen något av det den förlorat under senare delen av 1970-talet. Samtidigt borde hemmamarknadsindustrin kunna vinna marknadsandelar. Men för att förbättringarna skall bli bestående fordras en låg inflationstakt. Inträffar relativprisökningar gentemot vår omvärld under de närmaste åren riskerar problemen med permanenta underskott i bytesbalansen att kvarstå.

Hur ser förutsättningarna för svensk utrikeshandel ut på längre sikt? Vad blir Sveriges roll i världen?

Tyngdpunkten i världens kommersiella aktiviteter har förskjutits under 1900-talet. Europa var före andra världskriget det givna världscentret i ekonomiskt, kulturellt och militärt avseende. USA tillkom vid mitten av seklet som en ekonomisk stormakt. Härefter har nya centra vuxit upp, framför allt Japan. Det mönster som nu kan uttydas är att Fjärran Östern har utbildats till det "tillväxthål" som tidigare Europa, USA respektive Japan utgjorde. En rad nya metropoler kommer att ha ett stort inflytande på världshandelns utveckling. Denna tyngdpunktsförskjutning kommer naturligtvis att sätta sina spår även i Sveriges industriella struktur.

En annan faktor som kommer att påverka vår handel är att den svenska ekonomin kommer att internationaliseras allt mer. Industrin utvecklas oberoende av nationsgränser. Detta är ingenting nytt utan denna utveckling har pågått under en längre tid. De multinationella företagen kan väntas få en ökande roll. Problemet härmed blir att utrymmet för en självständig, nationell ekonomisk politik minskar. Vi blir mer beroende av andra, främst omgivande länders ekonomier och det ställer ökade krav på en samordning av internationell ekonomisk politik.

Ett tredje förhållande som bör framhållas är att svensk industris konkurrensförmåga i framtiden borde ha de största förutsättningarna i fråga om specialiserad produktion med ett högt teknikinnehåll. Svenskt systemtänkande och organisationsförmåga borde också finna ett utrymme på världsmarknaden. Därvid bör olika former av tjänsteexport kunna spela en större roll i vår utrikeshandel. Det bör här noteras att förutsättningarna för en ökad tjänsteexport ses över av en särskild utredare.

Utrikeshandeln ger i många avseenden utgångspunkterna för de internationella transporterna. Utredningen har därför ansett det nödvändigt att översiktligt belysa den handelspolitiska utvecklingen för att kunna dra transportpolitiska slutsatser.

Den allmänna slutsats som utredningen kan dra är att utrikestransporterna kommer att få en ökad betydelse med den handelspolitiska utveckling som

kan förutses.

Den svenska utrikeshandeln kan förväntas generera växande transportvolym av högförädlade produkter.

Vår export av kvalificerade produkter ställer stora krav på regularitet, säkerhet och snabbhet i transporterna. Godsströmmarna kommer i stor utsträckning att bestå av underleveranser och produkter i arbete. Transporterna kommer att i högre grad behandlas som en del i det totala materialflödet då industrin strävar efter att binda så litet kapital som möjligt i lager. Även om de rena transportkostnaderna kommer att öka kan dess andel av priset på en färdigprodukt i de flesta fall väntas förbli lågt. Transporternas kvalitet kan därför väntas öka i betydelse medan själva fraktkostnaden kommer i andra hand. Massgodstransporter torde inte öka i någon större omfattning.

En ökad andel av transporterna kommer vidare att gå över stora avstånd, som en konsekvens av en alltmer internationaliserad ekonomi.

Utredningen anser att svensk transportnäring och svenskt transportkunnande kan skaffa sig ett ökat utrymme på världsmarknaden. Näringen besitter omfattande kunskaper och erfarenheter om internationella transporter som inger förhoppningar inför framtiden. En viktig förutsättning härför är dock att vårt allmänna kostnadsläge jämfört med omvärldens inte försämras. En annan förutsättning är att den transportpolitiska protektionismen kan bemötas.

5 Handels- och transportpolitiska problem

5.1 Allmänt

Det svenska nationalhushållet är i extremt hög grad ett exempel på ett litet men ekonomiskt avancerat land. Detta medför ofrånkomligen också ett stort beroende av utrikeshandel, vilket illustreras av den höga och växande andel av bruttonationalprodukten, som går i utrikeshandel. Av 1982 års BNP på 621 miljarder kr. utgjorde sålunda importen 32 % och exporten 31 % (varav dock tjänster ligger i storleksordningen 5 % av BNP). Samtidigt är Sverige genom sin ringa storlek ett land av jämförelsevis liten internationell politisk vikt på transportområdet.

För ett land med sådana förutsättningar är frihandel inte blott önskvärd utan en förutsättning för bibehållen och successivt växande levnadsstandard. Denna har under efterkrigstiden varit avgörande bl.a. då det gällt Sveriges anslutning 1950 till det nybildade organet GATT, med dess regler för tullar och tullreduktioner jämte regelsystem till motverkan av kvantitativa restriktioner. Av samma skäl ingick Sverige som en av initiativtagarna vid 1960 års bildande av EFTA. Vårt land var även aktivt då det gällde tillkomsten av EFTA-ländernas frihandelsavtal 1972 med EG, vilket avtal lett till att industrivaror numera omfattas av tullfrihet i praktiskt taget hela Västeuropa.

Även utvecklingen på transportområdet spelar en betydande roll då det gäller en för folkhushållen gynnsam ökning av den internationella handeln. Transportverksamhet är en förutsättning för den snabbt framväxande internationella handeln, men transportsektorn har därutöver givit upphov till industriell utveckling och produktion, vilket inte minst det svenska näringslivet deltagit aktivt i. Samma utveckling till alltmer effektiva och relativt sett billigare transporter har emellertid också skapat nya konkurrensförhållanden för det svenska näringslivet, varpå järnmalms- och tekoindustrierna må anföras som exempel.

Sveriges handelspolitik är internationellt inriktad på multilaterala system av typen GATT, för att inom denna ram tillvarata nationella intressen. Inom handelspolitiken har sålunda vissa övergripande principer och mål fastlagts i multilaterala regelsystem. Även beträffande sjöfart och luftfart liksom telekommunikationer finns ett betydande mått av internationella regelverk, medan motsvarigheten i fråga om landtransporter i princip saknas. GATT synes nu vara berett att inom sitt arbetsområde ta upp frågor om internationellt utbyte av tjänster. Detta är närmast en följd av ett

USA-initiativ, och kan förväntas komma att omfatta bl. a. transportsektorn. Det är att förmoda att arbetet inom GATT med ett regelsystem för internationell transportverksamhet kan ta åtskilliga år i anspråk, och utredningen vill understryka vikten av en svensk framförhållning inför nämnda arbete.

Naturligtvis kan inte det regelverk, som omfattar internationell handel i frihandelsstimulerande riktning, utan vidare översättas till transporttjänsternas område. Övergripande principer och mål bör emellertid analyseras, varvid även beträffande transportverksamheten den dominerande målsättningen bör vara en utveckling till främjande av internationell arbetsfördelning och därmed högre levnadsstandard för det internationella folkhushållet. Då det gäller internationella transporter måste emellertid beaktas det numera starka inslaget av systemlösningar, som leder till ett ökat behov av samtidig hänsyn till skilda transportsätt. Vidare måste beaktas det inte ringa inslaget av länder, som av tradition nekar tillgång till sina territorier i vad avser transportnäringen. En av de grundläggande principerna för internationella regelsystem på transportområdet måste vara reciprociteten.

För transportnäringen liksom beträffande den egentliga varuproduktionen utgör det nordiska området en närmarknad med betydande fördelar för ingående suveräna nationer. I skilda sammanhang, bl. a. i nordiska rådet, har frågan om en gemensam nordisk transportmarknad tagits upp till analys och diskussion. Fortfarande föreligger dock ej oväsentliga skillnader i interna regelsystem och då det gäller det fria tillträdet för landsvägstransporter inom det nordiska området. Men skillnaderna får inte överskugga de likheter och den värdegemenskap som föreligger mellan de nordiska länderna. En gemensam tolkning och reglering av den s.k. tredjelandstrafiken utgör härvid en viktig grund.

Utrikeshandelspolitik och utrikestransportpolitik hänger nära samman. En väl fungerande utrikeshandel är i väsentlig utsträckning beroende av ett väl fungerande internationellt transportsystem. Än så länge fungerar detta i huvudsak någorlunda tillfredsställande på grund av de stora volymerna i världssjöfarten och som ett fritt system, men risken för protektionistiska förändringar i nämnda sektor är mycket stor. Det är allvarligt att betydande avsteg gjorts från principen om fria transporter. Det är t. o. m. så att för vissa transportmedel och i vissa regioner eller länderrelationer transportpolitisk protektionism styr transportutbudet. Typiska exempel är den reguljära luftfarten och den internationella lastbilstrafiken. Utredningens grunduppfattning är att fri handel i princip kräver fria transporter. Avsteg härifrån kan egentligen endast motiveras av beredskapsskäl. Detta har i huvudsak accepterats som riktmärke för vår utrikeshandelspolitik (teko, skor, livsmedelsförsörjning t. ex.). Branscher som utsatts för svåra dumpinghot från t. ex. statshandelsländer har vidare fått visst tullskydd; handeln har härvid stundom reglerats genom kvoteringar. Ett liknande synsätt borde också kunna tillämpas för våra utrikes transporter, innebärande visst skydd utöver beredskapsminimum om klara dumpingerisker föreligger från t. ex. statshandelsländer. Så är särskilt fallet i fråga om lastbilstrafiken. Systemet med kvoter bör därför liksom hittills användas i förhållande till sådana länder (reciprocitetsprincipen).

Det sagda leder fram till att Sveriges utrikeshandelspolitik och utrikes-

transportpolitik måste koordineras mycket väl. Slutsatsen är att ett övergripande synsätt måste anläggas på de internationella transportpolitiska problemen: transporten är en del av en produktions- och leveransprocess. Varan är inte färdiglevererad förrän den nått den slutlige konsumenten. Handelshinder och transporthinder har det gemensamt att de båda ingriper störande i denna process. De bör därför bemötas utifrån gemensamma utgångspunkter och respektive sektors problem bör uppmärksammas hos varandra.

Praktiskt betyder detta att internationella transportpolitiska problem – protektionism, gränshinder etc. – bör diskuteras mera i internationella handelspolitiska fora, och handelspolitiska synsätt föras fram i transportpolitiska organ. Exempel på de förra är organ som GATT, UNCTAD och OECD, på de senare ECMT och ECE:s transportenhet. Det betyder också att i bilaterala relationer där Sverige har ingått – eller avser ingå – allmänna samarbetsavtal till utvecklande av handel, teknik etc. transportfrågorna bör ges ett adekvat utrymme. Vice versa bör där bilaterala avtal i transportfrågor finns – eller avses slutas – de handelspolitiska elementen uppmärksammas mer.

Utredningen anser förutsättningarna vara goda för en utveckling mot en gemensam nordisk transportmarknad. En harmonisering pågår av regelsystem med betydelse för landsvägstransporterna. Slutmålet bör enligt utredningen vara en fullständigt fri transportmarknad omfattande de fem nordiska länderna, varvid reciprocitet är ett naturligt steg på vägen. Det sagda bör kunna gälla inte enbart transporter mellan två länder och i tredjelandstrafik utan även transporter inom ett nordiskt land, utförda av en transportör från ett annat sådant. Kostnadsnivåerna på arbetsmarknaden har utjämnats därhän att det numera, liksom i fråga om varuproduktionen, borde vara möjligt att acceptera en fri nordisk marknad på transportområdet. För att uppnå detta mål krävs emellertid målmedvetna åtgärder från alla de berörda ländernas sida och hänsynstagande till varandras intressen.

5.2 Beredskapsaspekter

I vad avser allmänna slutsatser rörande handels- och transportpolitiken må följande sägas om de speciella krav, som totalförsvaret i Sverige ställer på kapacitet för internationella transporter. Kapaciteten för sådana transportändamål i ett kris- eller krigsläge – beredskapskapaciteten – erbjuder problem huvudsakligen i fråga om sjöfarten och luftfarten. Av geografiska skäl är Sverige för sin försörjning i ett avspärrningsläge i hög grad hänvisat till just sjöfarten, och det är också då det gäller fartyg av skilda typer som en bristsituation egentligen kan uppkomma. Problemen ställer sig självfallet högst olika beroende på arten av en internationell kris eller konflikt, liksom på den tidsperiod under vilken en internationell kris kan tänkas bestå.

Utredningen vill anföra följande synpunkter i vad avser beredskapskapaciteten för sjöfarten. Den svenska handelsflottans huvudsakliga uppgift i totalförsvaret är att frakta huvuddelen av vårt handelsutbyte med omvärlden, men också att bidra till lösandet av transportproblemen inom landet genom transporter längs kusterna och i de större sjöarna. En

ytterligare uppgift blir att tillgodose försvarets behov av fartyg i vissa sammanhang, främst hjälpfartyg till flottan samt fartyg till distribution inom landet av drivmedel och vissa bulklast.

Vid en mera långvarig internationell konflikt torde Sverige för sin försörjning bli så gott som helt hänvisat till sjöfart. Den totala tillgången på transportkapacitet bestäms då av den svenska handelsflottans storlek och sammansättning. I den utsträckning svenska fartyg i fredstid är sysselsatta med s. k. cross-trading mellan utländska hamnar och/eller är uthyrda till utländska intressenter kan sådant tonnage svårigen beräknas vara tillgängligt i en krissituation. Under förutsättning att nuvarande svenska handelsflotta förblir under svensk kontroll, har ansvariga myndigheter dock bedömt att totalförsvarets behov i ett krisläge hjälpligt skall kunna tillgodoses.

Tillgång till lämpliga flygplan i Sverige i ett beredskapsläge spelar också stor roll för att totalförsvaret skall kunna fungera. Det måste förutsättas att Sverige då har behov av import av tekniska produkter, reservdelar och strategiska varor som inte finns eller inte kan produceras i vårt land. Tillgången på flygande materiel, flygplatser och markutrustning är en mycket viktig del av vår beredskap, som ständigt måste uppmärksammas.

5.3 Sjöfartspolitik

Den svenska sjöfartens betydelse i internationellt transportsammanhang har redan tidigare poängterats. I vad avser de handels- och transportpolitiska förutsättningarna för sådan sjöfart till och från Sverige, liksom beträffande svenska fartygs cross-trading mellan främmande nationer, må följande anföras.

Efter de i flera steg företagna devalveringarna av den svenska kronan synes det specifika svenska kostnadsproblemet för internationellt konkurrensutsatt sjöfart t. v. avsevärt ha minskat i betydelse. I detta nya läge domineras bilden av de förändringar, som kan förväntas ske genom den successiva framväxten av nya mönster till följd av den s. k. UNCTAD-koden för linjekonferenser.

Det svenska nationalhushålllets behov av internationella sjötransporter är betydande. Samtidigt har de svenska fjärrlinjerederierna och de konsortier av internationell natur, vari dessa i flera fall deltar, en ledande ställning i fråga om kommersiellt och tekniskt kunnande. Nämda utveckling till svenskt deltagande i internationella kvalificerade konsortier får bedömas i allt väsentligt positiv för de svenska intressena. Bland annat medför ordningen att sårbarheten för olika diskriminerande åtgärder minskar och att förankringen på skilda marknader stärks.

UNCTAD-kodens regler för lastuppdelning är allmänt sett och från principiella utgångspunkter negativa för svensk linjesjöfart. Det måste emellertid påpekas att 75 % av alla laster med konferens-linjetonnage avser transporter mellan OECD-länder. Så länge OECD-principerna upprätthålls, får därför kodens regler begränsade negativa effekter.

Riksdagen har under hösten 1983 beslutat om de förändringar i svensk lagstiftning som krävs för att Sverige skall kunna tillträda konventionen. Denna lagstiftning innehåller bestämmelser som motsvarar relevanta delar

av den förordning som antagits av EG: s råd angående medlemsstaternas ratifikation av eller anslutning till konventionen.

Sverige har för avsikt att vid lämpligt tillfälle ansluta sig till UNCTAD-koden med det av EG antagna regulativet. En sådan ordning skulle som ovan sagts ej förändra förutsättningarna för deltagande i internationell sjöfart mellan OECD-länder. Vad beträffar sjöfart till och från u-länder skulle förhållandet ställa sig olika om u-landet har egen kapacitet på området eller inte. I förstnämnda fall synes det politiskt svårt att undgå en lastuppdelning efter kodens regler. I sistnämnda fall bör svenska sjöfartsintressen, eventuellt genom joint-venture med intressen i det aktuella landet, kunna bidra till en uppbyggnad och utveckling av sjötransportsystem. Detta kan eventuellt ske inom ramen för svenskt utvecklingsbistånd.

För närvarande diskuteras inom UNCTAD två frågor, som kan sägas vara av större sjöfartspolitisk betydelse, nämligen hur u-länderna skall komma i åtnjutande av en större andel av bulksjöfarten samt frågan om bekvämlighetsflagg eller de s. k. öppna sjöfartsregistren.

På *bulksjöfartens* område har redan en expertstudie avseende s. k. torra bulkvaror genomförts. Studien omfattar en kartläggning av de eventuella hinder som finns för ett ökat engagemang i denna sjöfart från u-ländernas sida. Även om experterna är eniga om den faktiska situation som idag präglar denna typ av sjöfart, så föreligger oenighet bland experterna huruvida det existerar hinder för u-ländernas engagemang eller inte. Expertrapporten behandlades av UNCTAD i juni 1982. Resultatet av behandlingen blev att ytterligare en expertgrupp tillsattes för att studera samma aspekter som den tidigare expertgruppen, men denna gång avser studien de s. k. våta bulkvarorna. Hela bulksjöfarten kommer att tas upp till behandling vid sjöfartskommittémötena 1984 och 1986.

För svensk del kommer de fortsatta diskussionerna inom UNCTAD: s ram om bulksjöfart och det resultat som blir följden av dessa diskussioner att vara av stor betydelse. Även om det är önskvärt att u-länderna i större utsträckning än f. n. kan delta i den sjöburna handeln av bulkvaror, är det för svenska handels- och sjöfartsintressen oacceptabelt att så sker genom införandet av någon regim som sätter den fria konkurrensen ur spel. Enligt utredningens mening är det därför av stor vikt att man från svensk sida fortsatt aktivt deltar i dessa diskussioner, i syfte att bevara och förstärka en öppen konkurrens på lika villkor inom bulksjöfarten.

Frågan om *bekvämlighetsflagg* eller de s. k. öppna sjöfartsregistren har diskuterats under en följd av år inom UNCTAD. Frågan kommer under 1984 att föras till en särskild diplomatkonferens. Det förberedande arbete som utförts kännetecknas av stora motsättningar mellan framförallt u-länderna och de västliga industriländerna. Även om flertalet av dessa senare länder ser bekvämlighetsflaggat tonnage som ett ovälkommet inslag i världssjöfarten, så vållar den inriktning som u-länderna valt för att lösa problemet svåra för att inte säga oöverstigligen problem för västländerna. U-ländernas engagemang i denna fråga baseras i huvudsak på ett resonemang, som innebär att stora delar av det tonnage som idag seglar under bekvämlighetsflagg skulle registreras i andra u-länder, om man världsomspännande stramade upp de villkor som idag nationellt gäller för registrering i vissa länder. De s. k. öppna registren bör enligt u-länderna stramas upp eller "slutas". De parametrar

som u-länderna därvid valt att diskutera och arbeta utifrån är reella samband mellan fartyg och nationer när det gäller bl. a. ekonomi och bemanning. Såvitt avser en reell ekonomisk koppling mellan fartyg och registerland skulle detta för svensk del innebära att ett svenskt rederi som var utlandsägt inte skulle kunna bedriva sjöfart under svensk flagg – den reella ekonomiska kopplingen saknas. På motsvarande sätt innebär u-ländernas ansats i bekvämlighetsflaggfrågan på bemanningssidan att man kommer i konflikt med de regler, som idag gäller för svenskt vidkommande inom detta område.

Från västländernas sida har i den pågående diskussionen tonvikten istället lagts på att skapa regler, som medför att ägare till fartyg alltid kan identifieras och göras ansvarig för fartygets drift i olika avseenden. Att bestämma under vilka omständigheter, som ett land är berett att registrera ett fartyg under sin flagg, menar man från västländernas sida är en fråga som faller inom ramen för den nationella suveräniteten.

Huruvida en kompromiss är möjlig att uppnå i de fortsatta diskussionerna om bekvämlighetsflagg går för dagen inte att uttala sig om. Traditionellt sett har man från svensk sida en negativ inställning till fartyg under bekvämlighetsflagg. Ett anammande av de principer som omfattas av u-länderna i denna fråga skulle medföra ändringar av aktiebolagslagen, med särregler för bolag som bedriver sjöfart, samt också ändringar av våra arbetsmarknadsregler, bl. a. frångående av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Av stor sjöfartspolitisk betydelse är de *diskussioner mellan USA och CSG* (Consultative Shipping Group, bestående av västeuropeiska länder och Japan) som pågår sedan snart två år.

Diskussionerna har sitt ursprung i de skilda angreppssätt man har valt när det gäller UNCTAD-koden. Medan man från europeiskt och japanskt håll valt att ansluta sig till koden, har man från amerikansk sida valt att stå utanför. Ursprungligen hade amerikanerna för avsikt att försöka förmå Europa och Japan att avstå från anslutning till koden, men diskussionerna har efter Nederländernas och Västtysklands anslutning riktats in mot ett klarläggande av den sjöfartspolitiska scenen efter kodens ikraftträdande.

En ömsesidig målsättning i diskussionerna är att kunna bedriva en så stor del av världssjöfarten som möjligt under fri konkurrens. Utifrån denna målsättning diskuteras i princip två aspekter, dels hur respektive parts fartyg skall garanteras samma behandling i den andra partens sjöfartstrader som denne parts fartyg, dels hur man gemensamt skall kunna stävja de protektionistiska tendenser som blir allt mer märkbara i den internationella sjöfarten.

De pågående diskussionerna avses leda fram till en överenskommelse vari en ömsesidig lika behandling av respektive parts fartyg garanteras, samtidigt som parterna förbinder sig att med olika medel motverka sjöfartsprotektionism. En överenskommelse med ett sådant innehåll bör vara av väsentligt intresse från svenska utgångspunkter, då man därigenom skulle få en garanti för en sjöfart i konkurrens som omspannar den största delen av den sjöburna världshandeln.

Som tidigare framhållits har Sverige på sjöfartens område i likhet med andra OECD-länder traditionellt hävdat principen om fri sjöfart i fri och rättvis konkurrens.

Flera länder utanför OECD, främst i Latinamerika, med växande handelsflottor började i slutet av 1960-talet vidta åtgärder till skydd för sina egna handelsflottor. Dessa åtgärder uppfattades av OECD-länderna som diskriminerande, men i en del fall tvingades OECD-ländernas rederier att sluta avtal med andra länders myndigheter/rederier som resulterade i en bilateralisering av dessa sjöfartstrader. Denna tendens till skydd av sin egen handelsflotta har märkbart förstärkts under 1970-talet och början av 1980-talet. Sålunda har såväl afrikanska som asiatiska länder vidtagit åtgärder, som enligt OECD-länderna står i konflikt med principen om fri sjöfart.

Åtgärderna är företrädesvis av formen unilateralt beslutade lastpreferenser till förmån för eget tonnage. Även bilaterala lastuppdelningsförekommer, liksom ambitioner att reglera viss trafik så att t. ex. enbart konferenser kommer i åtnjutande av laster.

Man kan inte utesluta att en del av de åtgärder, som sjöfartsnationerna inom u-världen under senare år vidtagit, har sin förklaring i den långa tid som förflutit innan UNCTAD:s kod om linjekonferenser kommit att träda i kraft (6 okt. 1983). Kodens syfte är att förbättra konferenssystemet under hänsynstagande till u-världens intressen, samtidigt som den även stipulerar vissa lastuppdelningsprinciper. U-länderna kan således ha sett sig nödsakade att vidta åtgärder för att stärka de egna handelsflottorna i avsaknad av kodens ikraftträdande och de fördelar dessa länder menar sig få i och med detta. Å andra sidan tyder uttalanden från vissa u-länder på att man i vitala delar har andra tolkningar av kodens innebörd än vad OECD-länderna har. Detta gäller exempelvis lastuppdelningsprinciperna och huruvida koden omfattar all linjetrafik eller enbart den konferensbundna trafiken. I detta sammanhang kan man inte heller bortse från att vissa betydelsefulla sjöfartsnationer inte kommer att ansluta sig till koden. Generellt medför UNCTAD-kodens ikraftträdande och svensk anslutning till koden att man, enligt utredningen, från svensk sida bör förbereda motåtgärder för sådana fall, där det finns anledning att i kodsammanhang värna svenska intressen och den svenska tolkningen av kodens innebörd.

Andra företeelser som drabbar eller skapar bekymmer för bl. a. den svenska handelssjöfarten är dels den hårdnande konkurrensen från östeuropeiska rederier, dels de amerikanska antitrustbestämmelserna.

Vad gäller öststatskonkurrensen har statshandelsländerna genom sina ekonomiska system möjligheter att konkurrera med medel, som västländernas rederier inte har till sitt förfogande. Genom underbudspolitik har östländerna på vissa tunga trader kunnat uppnå betydande marknadsandelar på bekostnad av västvärldens rederier.

De amerikanska antitrustbestämmelserna medför, jämte det splittrade ansvarsförhållandet i USA i sjöfartsfrågor, att betydande svårigheter föreligger för linjerederier i trafik på USA att planera och driva verksamhet på ett rationellt och ekonomiskt sätt.

Det ovanstående visar på att hoten mot en fri sjöfart inte endast består i åtgärder som är direkt diskriminerande mot viss eller vissa flaggor. Företeelser som konkurrensen från statshandelsländerna och de amerikanska antitrustbestämmelserna är inte diskriminering i egentlig bemärkelse utan en tillämpning av ekonomiska och legala system, som negativt påverkar

bl. a. den svenska handelsflottans möjligheter till en ekonomisk och rationell verksamhet.

I syfte att värna våra internationella sjöfartsintressen och därmed primärt skydda svensk sjöfart bör enligt utredningens uppfattning Sverige i likhet med andra västeuropeiska nationer skaffa sig en lagstiftning, som medger att motåtgärder kan sättas in då våra intressen är hotade. Sådan lagstiftning finns f. n. i Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. Med tanke på sjöfartens internationella prägel samt närheten mellan olika europeiska hamnar är det av stor vikt att länder med likartad syn på sjöfartspolitiken har i stora drag sammanfallande möjligheter när det gäller att sätta in motåtgärder. Man riskerar annars att motåtgärder insatta av ett land blir verkningslösa då ett angränsande land saknar möjligheter att vidta liknande åtgärder. Här bör också nämnas, vilket tidigare framhållits, att i de pågående överläggningarna mellan västeuropeiska länder, Japan och USA angående bl. a. åtgärder för att stävja de tilltagande protektionistiska tendenserna inom världssjöfarten diskuteras någon form av "gemensamt agerande", vars sista steg skulle vara att gemensamt sätta in motåtgärder.

I sammanhanget må utredningen avslutningsvis understryka vikten av att svenska sjöfartsintressen deltar i pooler och konsortier i den internationella sjöfarten. Så sker redan i betydande utsträckning, vilket har en stor betydelse för att vidmakthålla direkt anlöp i svensk eller skandinavisk hamn på internationella linjer. Det är ett klart intresse för det svenska näringslivet att så även framgent kan ske. Planerna på en ny typ av jordenrunt-gående linjer med mycket stora containerfartyg inger i detta sammanhang oro.

5.4 Landtransportpolitik

I fråga om de handels- och transportpolitiska förutsättningar, som är specifika för *landsvägstrafiken*, vill utredningen anföra följande.

Bristen på tillstånd för svenska fordon att bedriva trafik till, från eller genom många kontinentländer utgör enligt utredningens mening ett allvarligt problem. Därigenom uppstår marknadsstörningar och det kan inte uteslutas att negativa effekter vållats för vår handel av detta slag av icke-tariffära handelshinder.

Motiven till nuvarande ordning är flera. Hänsyn till trafiksäkerheten och den allmänna trafikmiljön på de tidvis överfyllda motorvägarna i Västtyskland utgör starka sådana motiv. Till nuvarande ordning bidrar också den svåra ekonomiska situation, vari de tyska, franska och italienska järnvägarna befinner sig. Liksom i ett antal jämförbara länder med en gammal järnvägsstruktur strävar t. ex. de västtyska myndigheterna efter att säkerställa större transportvolymen på bekostnad av i första hand landsvägstransporter. Slutligen torde kostnaderna för transittrafikens slitage på genomfartsvägarna och behovet av nybyggnad av sådana bidra till nuvarande ordning. Detta gäller särskilt Österrike och Jugoslavien. Ytterligare motiv kanske kan hämtas i omsorg om den inhemska åkerinäringen.

Oavsett vilken vikt man kan tillmäta de skilda motiven bör Sverige eftersträva att i samråd med sina nordiska grannar uppnå en mer liberal ordning. Kanske kan de senaste årens utveckling, med ett starkt inslag av

trailertrafik som ett uttryck för de praktiska konsekvenserna av marknadens anpassning till tillståndsransoneringen, bidra till en uppluckring av hittillsvarande tillståndspolitik. En sådan utveckling borde dessutom befrämjas av ökat inslag av företag med såväl svenska som utländska ägare; i ett längre perspektiv en ägarstruktur där överhuvud taget EG-länders åkerier eller expeditiönsintressen i joint venture med svenska kolleger uppträder på marknaden.

Liksom i fråga om sjöfartspolitik skapar statshandelsländernas specifika prispolitik eller förutsättningar i fråga om kostnadstäckning särskilda problem. Liksom beträffande sjöfarten synes ett övergripande krav på reciprocitet utgöra en viktig del i en svensk transportpolitik visavi nämnda länders landtransportföretag.

Under senare år har den s. k. tredjelandstrafiken vållat problem. Särskilt från åkerihåll har man menat att det förekommer en omfattande olaglig sådan trafik med utländska fordon. Dels skulle den faktiskt utförda trafiken vara avsevärt större än vad de avtalade kvoterna medger, dels skulle i många fall för de utländska fordonen ej erläggas kilometerskatt enligt föreskrivna regler eller andra olagligheter förekomma. Detta leder till att de svenska åkerierna utsätts för hård konkurrens på ojämna villkor. Man har därför krävt, dels att de av Sverige beviljade tredjelandstrafikkvoterna skall vara mycket små, dels att den svenska gränskontrollen av utländska fordon skall vara effektivare.

Enligt utredningens mening är det väsentligt att svenska åkerier, som vanligen arbetar med ett generellt sett högre kostnadsläge än sina utländska konkurrenter, inte därutöver drabbas av ojämn konkurrens bedriven på osunda eller olagliga villkor. Respekten för avtalade kvoter och andra föreskrifter i landsvägstransportavtalen fordrar givetvis också att det sker en effektiv kontroll av de utländska fordonen vid våra gränser. Oklarheter beträffande innebörden av begreppet tredjelandstrafik, hur långt det s. k. beställaransvaret sträcker sig etc. bör därför undanröjas. Utredningen välkomnar att i ett nyligen ingånget avtal med Norge innebörden av begreppet tredjelandstrafik klarlagts och regler getts i fråga om när tredjelandstrafiktillstånd krävs eller ej. Det torde därigenom bli lättare för gränskontrollmyndigheterna att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna. Utredningen rekommenderar att man söker utsträcka detta avtal att gälla även de andra nordiska länderna och att man från svensk sida söker verka i ett vidare internationellt sammanhang för att dessa regler skall bli allmänt gällande – någon internationellt vedertagen definition av tredjelandstrafikbegreppet finns nämligen inte.

Beträffande de av Sverige beviljade tredjelandstrafikkvoterna bör de nära anpassas till de svenska behoven av transiträttigheter genom sådana länder som bedriver en egen restriktiv kvotpolitik eller där svensk trafik på annat sätt utsätts för konkurrenssnedvridande åtgärder. Tredjelandstrafikkvoterna med länder som har en i huvudsak marknadsekonomiskt inriktad transportpolitik bör dock inte vara alltför små. Det är viktigt att det bibehålls en utländsk konkurrens beträffande landsvägstransporter till och från utlandet. Särskilt angeläget är det att det undan för undan utvecklas en nordisk fritt fungerande transportmarknad. Alltför snäva tredjelandstrafikkvoter kan förhindra rationella trafiklösningar och samtrafik mellan

nordiska transportföretag.

I transportrådets prognos för transportutvecklingen (se kapitel 4) framhålls att utlandstrafiken med lastbil torde komma att fortsätta att öka. Detta hänger samman med den långsiktiga trenden att svensk export – och därmed import – i tilltagande utsträckning kommer att utgöras av allt mer högvärdigt gods, gärna med stort teknikinnehåll. På grund av den allt mer ökande förståelsen för att se transportfunktionen som en del av näringslivets totala produktion – det logistiska betraktelsesättet – ökar kraven på effektivitet i varutransporten. Detta leder till att lastbilens betydelse också ökar. Detta gäller alldeles särskilt för transporter till utlandet, där i framtiden det torde bli allt vanligare att relativt små men högvärdiga kvantiteter gods snabbt och effektivt måste transporteras till allt fler olika – kanske fjärran – länder och i dessa säkerligen till många enskilda mottagare på ett stort antal platser.

Utredningen anser mot denna bakgrund att större uppmärksamhet måste ges åt de internationella lastbilstransporterna. De kommer att utgöra ett väsentligt inslag i framtida export av högvärdiga industrivaror liksom import av komponenter till dessa. Utredningen rekommenderar därför att ökade förhandlingsansträngningar sätts in för att få till stånd kvothöjningar med länder som har infört begränsningar. Särskilt viktigt är det att transittrafiken därvid får tillräcklig del av kvoterna. I annat fall kan nämligen möjligheterna att utföra landsvägstransporter till längre bort liggande länder i Mellersta Östern eller Nordafrika lätt bli illusoriska. Förutom de sedvanliga årliga förhandlingarna om tillståndskvoterna bör möjligheten att föra in sådana frågor i handelsförhandlingar eller genom kontakter på politisk nivå alldeles särskilt uppmärksammas. Arbetet med att sluta fler landsvägstransportavtal med andra länder bör också fortsätta.

Parallellt härmed bör naturligtvis även åtgärder vidtas i Sverige som kan leda till bättre utnyttjande av tillstånden. Tillståndsfördelningssystemet är nämligen enligt utredningens mening av stor betydelse för transportmarknadens funktionssätt.

Utredningen har erfarit att en översyn av tillståndsfördelningssystemet har påbörjats inom transportrådet. Utredningen vill för sin del bidra med följande synpunkter på möjliga alternativ av systemet:

1. Det nuvarande tidstillståndssystemet (av särskild betydelse på Västtyskland) överges till förmån för ett system med enbart resetillstånd. Det är en önskan som tidigare har framförts från tysk sida men som hittills inte ansetts lämplig att tillmötesgå från svensk sida. Norge och Finland tillämpar detta system och enligt uppgifter från dessa länder anses Tysklandskvoten i stort vara tillräcklig för de egna behoven.
2. Tillstånden utdelas till i en författning noga specificerade grupper av åkerier och i enlighet med olika svenska näringsgrenars behov. En opartisk nämnd utdelar tillstånden efter ett särskilt i författningen noggrant angivet ansökningsförfarande. Ett sådant alternativ tillämpas i huvudsak i dag i Danmark.
3. Utlandstillstånden kan köpas av högstbjudande genom någon form av anbudsförfarande. Alla åkerier som har yrkestrafiktillstånd skulle då kunna köpa tillstånd och nyttan av att inneha sådana får vägas mot priset för det.

Det är vanskligt för den handläggande myndigheten transportrådet att både åstadkomma rättvisa och samtidigt en effektiv användning av de av utländska myndigheter åt Sverige beviljade tillstånden. Rättvisa skulle betyda att alla kategorier av åkerier, speditörer och industri- och handelsföretag skall få lika tillgång till tillstånden. Effektivitet skulle betyda att tillstånden skall användas i största möjliga utsträckning och inte bli liggande oanvända. Det sista är särskilt viktigt i fråga om de tidsbundna Tysklands-tillstånden. Dessa båda mål är mycket svåra att förena. Utomlands tillämpas flera olika system baserade t. ex. på särskilda ansökningsförfaranden eller tilldelning efter kategoritillhörighet.

I varje ransoneringsystem ligger en risk för att effektivitets- och rättvisekraven inte båda helt kan tillgodoses. I det nuvarande tilldelningssystemet ligger särskilt i fråga om Tysklandstillstånden en risk att endast en mindre grupp åkerier kommer att få tilldelning. Därigenom kanske andra effektiva åkerier utesluts från denna marknad. På samma sätt kan det lätt bli så att större åkerier kommer att få mer tilldelning än små. Sådana förhållanden kan motverka rationaliseringar inom branschen och få en priskonserverande effekt.

De ovan nämnda alternativen har alla både fördelar och nackdelar liksom det nuvarande systemet. Inget av dem torde emellertid vara omöjligt att genomföra. Lättast torde vara att helt övergå till ett resetillståndssystem. Fördelen därmed skulle vara att betydligt fler åkerier kan få tillstånd än i dag samtidigt som en effektiv användning åstadkoms. En nackdel torde emellertid vara den ökade mängden ansökningar som kommer att göras hos transportrådet.

Fördelarna med det andra alternativet skulle huvudsakligen ligga på rättviseplanet och innebära att landsvägstransporter för alla varuslag skulle bli representerade bland utdelade tillstånd. Nackdelarna ligger i att systemet gärna skulle bli tungrovt och svåradministrerat. Den nödvändiga flexibiliteten, dvs. anpassningen till en förändrad efterfrågan, skulle bli svår att tillgodose.

Fördelarna med att kunna köpa tillstånd till marknadspris i det tredje alternativet skulle framför allt vara att de effektiva åkerierna premieras och att de godsslag som bäst lämpar sig för landsvägstransport kommer därvid att prioriteras. Nya transportlösningar skulle stimuleras. Bl. a. kan alternativen med trailerdragning och kombitrafik med järnväg från tysk hamn – även om ändå båda trafikgrenarna vuxit under senare tid – komma att ytterligare utvecklas. Genom att tillstånden skulle marknadsprissättas kan man vänta att landsvägstransporter till länder med en knapphet på tillstånd i första hand kommer att användas för transporter av högvärdigt gods eller för långväga transporter. Andra trafikformer kan antas ta hand om annat gods. En annan fördel med att sälja tillstånden till ett marknadspris vore att slippa ifrån en kostsam och svårtillämpad tillståndsutdelning på myndighetssidan. Nackdelarna med ett sådant förfarande kan möjligen anses vara att åkeriföretag som under en lång tid varit garanterade tillstånd utan större kostnad nu skulle drabbas av ökade kostnader.

Utredningen anser för sin del att detta alternativ – som överensstämmer med nyare tankar om avgiftsfinansiering i statsförvaltningen – innehåller så många positiva element att det bör allvarligt prövas i samband med en allmän

översyn av den nuvarande tillståndsutdelningen.

De svenska bilaterala landsvägstransportavtalen innehåller olika bestämmelser om eventuella avgifter för tillstånd, men knappast något som kan tolkas som förbud mot införande av en nu skisserad ordning. I den mån oklarhet föreligger bör frågan tas upp på blandkommissionsmöte.

I fråga om den svenska *järnvägstrafiken* till kontinenten gäller att godstrafiken har vuxit trots lågkonjunktur och förändringar av varusammansättningen.

För svensk del är järnvägsförbindelserna med färja dels till Helsingör dels till Sassnitz de mest intressanta för kontinenttrafiken. Båttrafiken på dessa leder har ökat och undan för undan har nya och större järnvägsfärjor satts in, särskilt på Sassnitzleden, vilka också kan ta ombord lastbilar och enhetslaster. Viss järnvägsfärjetrafik förekommer också till Polen från Ystad.

Frågan om hur de framtida förbindelserna över Öresund och till kontinenten ordnas är, som tidigare sagts, av största betydelse för utvecklingen av den svenska järnvägstrafiken till Europa. SJ har självt föreslagit att en fast förbindelse etableras för järnvägstrafik mellan Helsingborg och Helsingör, men ett annat alternativ med mycket stora järnvägsfärjor i tät trafik på linjen Trelleborg-Travemünde diskuteras också. En särskild utredning granskar f.n. dessa och andra frågor kring en eventuell framtida fast förbindelse över Öresund. Med hänsyn härtill kommer dessa frågor inte här att närmare behandlas.

Framtidsutsikterna för den internationella godstrafiken på järnväg i Europa är ytterst svårbedömd. Skall järnvägstrafiken kunna hävda sig i konkurrens med den internationella lastbilstrafiken samt flod- och kustsjöfarten torde det emellertid bli nödvändigt att koncentrera trafiken till stora huvudleder genom Europa, där snabba godståg med enhetslaster kan framföras med hög frekvens eller bulktransporter i specialvagnar för t. ex. kemikalier, cement, skogsprodukter, säd m.m. i större kvantiteter kan erbjudas.

Särskilt intressant är den satsning som de europeiska järnvägarna gör på olika former av kombinerad järnvägs- och landsvägstrafik. I flera länder har särskilda s.k. kombitrafikföretag bildats. Trafiktillväxten är mycket hög, särskilt beträffande transporter av påhängsvagnar. Inom EG har särskilda lättnader i fråga om landsvägstransporter i anslutning till sådana järnvägs-transporter avtalats. Förhandlingar pågår för närvarande mellan Sverige och EG om ett motsvarande avtal.

I Sverige har SJ haft tankar på att ansluta det svenska kombitrafiknätet till det tyska via järnvägsfärjeförbindelser över Danmark eller direkt till Västtyskland. Trafiken med enhetslaster på järnväg, container, växelflak och släp- eller påhängsvagnar, kommer av allt att döma att fortsätta att utvecklas starkt i Europa. Det är därför viktigt att svenska myndigheter på allt sätt internationellt verkar för förenhetligande av de tekniska normerna både av lastbärarna och den rullande järnvägsmaterielen. SJ bör också fortsatt pröva möjligheterna till direktanslutning till det tyska kombitrafiknätet.

5.5 Luftfartspolitik

Som tidigare framhållits har det skandinaviska luftfartssamarbetet ansetts vara en förutsättning för att de skandinaviska länderna med sitt perifera geografiska läge och relativt begränsade marknadsunderlag skall kunna ha ett eget i princip världstäckande flygbolag. Även med denna bredare bas har det ansetts vara nödvändigt att ge flygbolaget s. k. företrädesrätt till alla internationella flygförbindelser. Utifrån dessa utgångspunkter har också SAS sedan dess tillblivelse och fram till slutet av 1970-talet ständigt expanderat sin flygverksamhet och de destinationer man beflugit har ständigt ökat.

Det hårdnande klimatet inom luftfarten som började göra sig gällande kring år 1980 – framför allt beroende på att marknaden inte längre växte – har tvingat SAS att ganska radikalt se över inriktningen av sin flygverksamhet. Mottot för flygbolaget har därvid blivit fullt betalande passagerare i kombination med en koncentration av linjenätet till destinationer, som på sikt kan anses ge ett positivt täckningsbidrag till flygverksamheten. Denna inriktning av flygverksamheten har också visat sig lyckosam, då bolaget under senare år har uppvisat goda resultat, nödvändiga inför den ersättningsinvestering av flygmateriel som måste ske vid 1980-talets slut.

Även om utredningen inser nödvändigheten av utökade vinster för SAS och dessutom är införstådd med att valet av linjenät primärt är SAS ansvarsområde, vill dock utredningen varna för en alltför långt driven koncentrationspolitik. En sådan politik kan i sitt yttersta skede leda till att SAS företrädesrätt ifrågasättes av andra skandinaviska flygbolag och att press läggs på de skandinaviska myndigheterna att medge linjekoncessioner till dessa andra bolag. SAS generella företrädesrätt skulle vid en sådan utveckling på sikt kunna komma i farozonen. Som utredningen ser det är det således en grannliga uppgift för SAS att utveckla verksamheten på ett sätt, som ger företaget möjligheter att driva flygtrafik med en vinst som medger utrymme för nyinvesteringar, samtidigt som den nuvarande företrädesrätten inte sätts i fara.

SAS inriktning mot koncentration av det reguljära linjenätet kan enligt utredningens uppfattning också få följdverkningar på chartersidan. I takt med att SAS eventuellt lägger ner trafiken på vissa destinationer kan krav uppstå från de skandinaviska charterbolagen att dessa destinationer av myndigheterna skall öppnas för chartertrafik.

När det gäller flygfrakten har traditionellt sett en inte försumbar del fraktats per lastbil från Sverige till vissa centraleuropeiska destinationer, för att därifrån befraktas med flyg. Anledningen till detta kan i huvudsak sägas vara den stora fraktkapacitet, som funnits tillgänglig i Centraleuropa och som i sin tur i vissa fall medgett att frakt har kunnat medbringas på marginalen och då till ett fördelaktigare pris än vad som varit möjligt att erbjuda för frakt direkt från Sverige. Under senare tid har den centraleuropeiska fraktkapaciteten gått ner, varför starka krav uppkommit från bl. a. den svenska industrin att SAS skall öka sin fraktkapacitet på USA. Dessa krav hänger naturligtvis också samman med den ökande exporten från Sverige till USA. SAS har genom insättning av extra frakttresurser och omdisponering av dessa försökt tillgodose industrins krav. Enligt utredningens uppfattning är det inte

rimligt att SAS på fraktsidan skall ha en kapacitet som medför att även hastiga ändringar i flygfraktmönstret kan mötas. Å andra sidan är det av stor betydelse att den svenska industrin på ett rationellt sätt kan få sina produkter flygbefraktade. Utredningen finner därför att det är angeläget att luftfartsmyndigheterna ser över de nu gällande reglerna för fraktcharter, i syfte att skapa ett regelsystem som inte underminerar SAS fraktverksamhet men som samtidigt medger att industrins krav på rationell flygbefraktning kan tillgodoses.

6 Materialadministration

6.1 Definitioner och begrepp

Begreppen materialadministration (MA) eller logistik har i Sverige frekvent använts sedan slutet av 1960-talet. Härmed avses system av materialflöden från råvaruleverantörer via olika förädlingssteg till den slutlige förbrukaren av färdiga produkter. Synonymt används även begrepp som materialförsörjning och fysisk distribution. I de sammanhang som utredningen behandlar är det mera naturligt och ändamålsenligt att genomgående arbeta med begreppet materialadministration (MA).

Systemen av materialflöden byggs upp av operativa aktiviteter som transporter, lagring och hantering, med tillhörande administrativa aktiviteter i form av planering, styrning och kontroll. Aktiviteterna skapar tid- och platsnytta i flödena utifrån de företagsekonomiska målen: låg totalkostnad, låg kapitalbindning och hög leveransservice.

Under de senaste decennierna har den internationella ekonomiska utvecklingen medfört en snabb tillväxt i storlek av produktionsenheterna. Ökad specialisering med påföljande väsentliga produktivitetseffekter tillsammans med den allt effektivare transportapparaten på det internationella planet har lett till en snabbt växande internationell integration. Vidare har den organisationsteoretiska utvecklingen, med ökade insikter i de företagsekonomiska disciplinerna, tillsammans med administrativ teknik och data-teknik underlättat en sådan utveckling av internationella system för produktion och distribution över en stor del av världen.

Transportarbetet och distributionen i vid mening utgjorde dock länge en trängre sektor, som verkade fördyrande på den slutlige konsumentens pris för det massproducerade godset. Under de senaste 15-20 åren har emellertid dramatiska förändringar inträffat i transportnäringen internationellt:

- Enhetstrafiken har fått ett genombrott.
- Utvecklingen av stora containerbärande fartyg har varit snabb.
- Roll on/roll off-fartyg har i vid utsträckning tagit över styckegodstrafik inom närsjöfartsområdet.
- Hamnarna har förvandlats till terminaler.
- Datorer har kommit till användning i transportadministrationen.
- Utvecklingen av integrerade transportsystem har kommit igång, med samverkan över de tidigare åtskilda transportgrenarna.

Samtidigt har företagsledning och beslutsfattare inom såväl näringsliv som myndigheter och samhällsorgan numera en helt annan medvetenhet om

betydelsen av MA, då det gäller att åstadkomma ett gott ekonomiskt resultat. Utvecklingen av moderna operativa/administrativa system för planering, styrning och kontroll på transportområdet har givit instrument för en sådan utveckling. Vidare har det högre ränteläget och den under 1970-talet så gott som överallt mycket höga inflationen gjort det mera nödvändigt än tidigare att föra en medveten politik i vad avser kontroll och reduktion av lager.

De totala MA-kostnadernas andel av totalpriset hos konsumenten är numera i stora delar av varusortimentet över 50 %. Detta utgör grovt räknat en fördubblad andel jämfört med vad som gällde i början av 1900-talet och mycket pekar på att en fortsatt ökning av den relativa kostnadsandelen kommer att ske även under det närmaste decenniet.

Kostnaderna för lagerhållning och kapitalbindning tenderar i själva verket att bli allt större poster i företagens budget, även sammanhängande med vad som sagts om hög inflation och högt ränteläge. Inte minst då det gäller att reducera det kapital som bindes i ett företags produktion, s. k. kapitalrationalisering, utgör MA ett viktigt instrument.

Sammanfattningsvis kan sägas att ett integrerat synsätt på produktion, lagring och distribution håller på att bryta igenom i vid utsträckning. Exempelvis kan detta medföra att i en valsituation en ökad transportkostnad kan vara ekonomiskt fördelaktig genom de större besparingar i fråga om lagring och kundservice, som härav kan följä. Begreppet MA syftar till att fokusera intresset på det totala flödet i alla led. Allt tyder på att denna utveckling kommer att få en ännu större betydelse under det närmaste decenniet och leda till en ökad medveten satsning från näringslivet i riktning mot förbättrad materialadministration. Såsom praktiska exempel ger vid handen, kan effektivitets- och lönsamhetsökningen genom förbättrad MA betyda överraskande mycket i situationer där ett företag kanske i övrigt har små möjligheter att öka sin lönsamhet i en internationell konkurrens.

I sammanhanget må erinras om den ofta undanskymda roll som upphandlingen av transporttjänster haft och fortfarande ofta har inom företagen. I jämförelse med inköps-, produktions- och marknadsfunktionerna har transportfunktionen ofta handlagts som en relativt underordnad uppgift. En mera rättvisande organisatorisk hänsyn till transportverksamhetens och materialadministrationens centrala roll är därför motiverad, liksom det krävs en ökad anpassning och ett bättre samarbete mellan näringslivets producerande enheter och transportnäringen.

6.2 MA-kostnadernas sammansättning och storlek för Sveriges gränsöverskridande transporter

Utredningen har låtit verkställa en statistisk belysning av kostnaderna för Sveriges gränsöverskridande transporter. Materialet, som utgör bilaga 3 till betänkandet, tar sikte på MA-kostnaderna för Sveriges gränsöverskridande handel. I sammanhanget nyttjas det vidare begrepp som ovan lagts i begreppet MA och som sålunda omfattar samtliga aktiviteter i det materialflöde som passerar mellan en leverantör i Sverige och en mottagare utomlands, eller vice versa. Ett sådant grepp på problematiken är

nödvändigt, eftersom kostnader för transporter respektive lagring och hantering delvis kan ersätta varandra.

I praktiken uppkommer betydande svårigheter att till fullo kalkylera kostnaderna för hanteringen av gods mellan en inhemsk leverantörs eller godsmottagares lager och den utländske konsumenten, respektive producenten. Bilagans kostnadsuppgifter, som tar sikte på 1980 års kostnadsnivå, är kalkylerade så att de för exporten inkluderar hantering, administration och lagring hos leverantör/terminal samt förflyttning till mottagare/terminal. På motsvarande sätt avgränsas i fråga om importerat gods kostnadskalkylen till att omfatta förflyttningen från den utländske leverantörens lager/terminal in i svensk mottagares lager/terminal. Dessa förenklingar, som sålunda innebär viss underskattning av den totala MA-kostnaden, ter sig nödvändiga med hänsyn till uppläggningsen av offentlig svensk statistik liksom till de praktiska svårigheterna att komplettera data på utländsk ort. De ur svensk synpunkt intressanta kostnadskomponenterna ingår därmed i uppgifterna.

MA-kostnaderna studeras med fördelning på varugrupper i ett antal olika branscher, de s.k. SNI-koderna som utnyttjas i statistiska sammanhang. Vidare studeras data med fördelning på skilda transportgrenar – sjöfart, järnväg, fordon respektive flyg. Av intresse är härvidlag följande uppgifter rörande värdet per ton av transporterat gods för de skilda transportgrenarna: sjöfart 1 900 kr. per ton, järnväg 4 500 kr. per ton, fordon 10 400 kr. per ton, flyg 300 000 kr. per ton. Nämnas bör att härvid för järnvägens vidkommande malmtransporterna till Narvik undantagits (annars vore järnvägens transporterade värde 1 300 kr. per ton).

I kapitel 4 har Sveriges utrikeshandel redovisats med fördelning på transportsätt, varför dessa uppgifter inte här skall repeteras.

De egentliga transportkostnaderna (inklusive för jordbruk) uppgick 1980 för exporten till 7,5 miljarder kr. (sjöfart 4,9, järnväg 1,2, fordon 0,9 och flyg 0,5 miljarder kr.) samt för importen till 6,2 miljarder kr. (sjöfart 4,1, järnväg 0,4, fordon 1,1 och flyg 0,6 miljarder kr.). De totala kostnaderna för det rena transportarbetet i materialflödet över de svenska gränserna låg sålunda 1980 i storleksordningen 13,7 miljarder kr. Samtidigt var förädlingsvärdet för de undersökta SNI-grupperna ca 132 miljarder kr. I runda tal 10 % av förädlingsvärdet utgjordes sålunda av kostnader för gränsöverskridande transporter.

Av betydande intresse är kapitalkostnaderna för gods under transport. För kapitalkostnaden är den viktigaste faktorn tidsåtgången för transporten, vilket innebär att framför allt sjötransporternas kapitalkostnader är av betydelse. Vid en räntenivå av 15 % – vid interna kalkyler för kapitalkostnad och lönsamhet för investeringar inom näringslivet knappast ett högt räntekrav f. n. – innebär 24 dagars transporttid en kapitalkostnad av 1 % av varuvärdet. Ett annat sätt att få ett begrepp om kapitalkostnadens betydelse och storlek är observationen, att vid nämnda räntenivå kapitalkostnaden för det samlade svenska handelsutbytet med utlandet per dag uppgår till storleksordningen 125 milj. kr. räknat i 1980 års penningvärde. Det sagda är en mätare på den kostnad för nationalhushållet, som varje dags försening till följd av gränspassage, förtullning och andra administrativa eller praktiska moment medför för utrikeshandeln.

I den samlade materialadministrativa kostnaden ingår vidare dels sådana

lagringskostnader, som uppstår i och med att man lagrar de fysiska produkter som sedermera skall bearbetas eller säljas, s. k. lagerföringskostnader, dels också kostnader på grund av drift av lagerverksamhet (personalkostnader, kapitalkostnader för lokaler m. m.), s. k. lagerhållningskostnader.

Lagerföringskostnaderna uppgick för den samlade exporten 1980 till 1,7 miljarder kr. medan motsvarande kostnad för importen utgjorde 1,0 miljarder kr. Häri ingår dock inte sådana kostnader som uppstår hos svenska handelspartners i utlandet (jfr ovan). Dessa kostnader kan dock i vissa fall uppgå till mycket betydande belopp, eftersom de stora svenska verkstadsindustrierna numera har en tyngdpunkt i sin försäljning på utlandet och därmed behov av avsevärda försäljningslager i utlandet.

Lagerhållningskostnaderna består av kostnader för hantering och administration varvid personalkostnader naturligen utgör den största delen. För den samlade exporten uppgick dessa kostnader 1980 till 1,3 miljarder kr. och för importen till 0,8 miljarder kr.

Ytterligare ingår i den totala MA-kostnaden sådant som sammanhänger med lagerutrymme och lagerutrustning, vilket för exporten 1980 uppgick till 1,2 miljarder kr. och för importen samma år till 0,6 miljarder kr. Slutligen bör emballagekostnader sammanhängande med utrikeshandeln också inkluderas. Dessa uppgick 1980 till 0,6 miljarder kr. för exporten och till okänt belopp för importen.

En sammanställning av transportkostnader respektive lagrings- och emballagekostnader för de studerade SNI-grupperna framgår av tabell 6.1. Härav framgår att för exporten totalkostnaden 1980 kunde beräknas till 12,1 miljarder kr., vilket svarade mot 9,4 % av det exporterade varuvärdet. Den olika relativa betydelsen av MA-kostnaderna för skilda SNI-grupper i tabellen har sitt klara intresse. Vad beträffar importen uppgick totalkostna-

Tabell 6.1 Sammanställning av industrins kostnader för transport, lagring och emballage, 1980 (milj. kr.)

	SNI	Export				Import			
		trans- port	lagring em- ballage	totalt	% av export- värde	trans- port	lagring em- ballage	totalt	% av import- värde
Gruv	2	1 272	111	1 383	54,7	752	14	766	3,8
Livsm.	31	146	97	243	10,9	175	100	275	1,5
Textil	32	30	163	193	5,1	225	126	351	3,1
Trä	33	949	432	1 381	15,9	368	98	466	9,7
Massa	34	1 973	845	2 818	14,6	139	190	329	19,4
Kemi	35	990	350	1 340	8,5	2 919	354	3 273	10,8
Cement	36	374	71	445	29,7	167	55	222	4,4
Järn	37	613	588	1 201	10,0	345	367	712	14,7
Metall	381	93	219	312	4,4	54	197	251	2,2
Maskin	382	355	901	1 256	5,4	188	354	542	5,3
Tele	383	211	379	590	6,0	114	197	311	2,9
Trpt.med.	384	264	462	726	3,9	97	274	371	4,8
Annan	385/39	42	160	202	6,4	123	28	151	3,6
		7 312	4 778	12 090	9,4	5 666	2 354	8 020	5,7

den till 8,0 miljarder kr., svarande mot 5,7 % av det importerade varuvärdet. Sistnämnda uppgifter är dock ej fullständiga på grund av de metodbrister som ovan framhållits för importen.

6.3 Slutsatser

Även om sammanställningen av MA-kostnader är något ofullständig ger den dock en ungefärlig bild av den absoluta och relativa betydelsen av dessa kostnader för utrikeshandeln.

Vi rör oss här med ett kostnadsmässigt mycket betydelsefullt område, i vilket stora rationaliseringspotentialer kan beräknas finnas. Vid sidan av de administrativa besparingar och därmed sammanhängande tidsvinster, som beröres i ett följande kapitel, bör de marknadsmässiga möjligheterna att åstadkomma bättre balanserade ut- och ingående flöden utnyttjas. Bättre kapacitetsutnyttjande utgör den mest väsentliga källan till resultatförbättring.

Kapitalbindningen i lager utgör en annan stor kostnadsfaktor, som även sammanhänger med transportverksamheten. Inte minst innebär den osäkerhet, som aktörerna vid gränsöverskridande transporter känner, en faktor som gör lagren för stora, för dyra och därmed ineffektiva. I samtliga dessa hänseenden är det främst fråga om åtgärder från marknadens aktörer för att åstadkomma ett sakernas bättre tillstånd. Enligt utredningens mening kan dock även myndigheter, såväl inom Sverige som internationellt, göra åtskilligt för att eliminera hindren för en bättre ordning.

7 Administrativa och juridiska problem för Sveriges internationella transporter

7.1 Inledning

Den internationella handeln bygger på olika former av säljöverenskommelser. Säljaren i ett land bjuder ut en vara eller tjänst till en köpare i ett annat land mot en rimlig ersättning. Det är då av intresse att säljkontakten fullföljs på ett för alla parter framgångsrikt sätt. De inblandade har ett behov av säkerhet för att åtagandet skall kunna fullföljas. Köparen vill ha försäkringar om att han får beställda varor eller tjänster innan han betalar. Säljaren vill ha försäkringar om betalning för levererade varor eller tjänster. Överenskommelser om leveranser och betalning är därför väsentliga transaktioner i handelsutbytet. Dessutom spelar de speciella provisionerna för transporter och försäkringar stor roll vid alla typer av godsförflyttningar. Mellanhänderna i handeln, speditörer, transportföretag, försäkringsbolag och banker behöver veta att de kan utföra sina tjänster och få rimlig ersättning härför.

Handeln skulle kunna beskrivas i termer av dels flödet av gods och betalningsmedel, dels flödet av dokument och information. Detta betyder att utrikeshandeln ger upphov till två av varandra beroende men motgående rörelser, varor går i en riktning och betalningsmedlen i en annan. Dessa rörelser initieras och kontrolleras av parallella flöden, vanligen i form av dokument.

Flödet av information, gods och betalningsmedel måste passera gränskontroller. Det innebär att också nationella myndigheter kopplas in i handelsutbytet. Det finns anledning att i vissa sammanhang värna om nationella intressen. Myndigheterna kräver att handeln sker på ett från legala utgångspunkter tillfredsställande sätt. De måste bl. a. försäkra sig om att godset är definierat korrekt och värderat så att avgifter och skatter kan tas ut på ett rättvisande sätt. Olika tullprocedurer är ett viktigt inslag i utrikeshandeln.

Utredningen har fått många exempel från svenska exportindustrier på hur varuflödet vid gränspassager i olika delar av världen har kraftigt fördröjts. Tullprocedurerna har upplevts som alltför byråkratiska. Från flera företag har man menat att detta är exempel på medveten protektionism i dessa procedurer.

Inriktningen mot att underlätta den internationella handeln måste fullföljas på flera plan. Administrativa hinder är många gånger påtagliga. En strävan till förenklingar i handelsprocedurerna måste omfatta inte bara

internationella handelskontrakt utan också olika överenskommelser med banker, försäkringsbolag och transportförmedlare/transportföretag. Vidare bör myndighetsutövningen vid gränserna göras så enkel som möjligt.

7.2 Dokument och fraktdata

En väsentlig del av procedurerna kring handeln kan återföras till informationsflödet i samband med avtal, leveranser, transporter, betalning, försäkring etc. Sedan gammalt har nödvändig information/data överförts till inblandade parter genom pappersdokument. Hanteringen är mycket arbetskrävande och medför stora kostnader. I en arbetsgrupp inom ECE har kostnaderna för dokumentationshantering m. m. uppskattats till 7-10 % av värdet på det gods som exporteras och importeras. Några närmare undersökningar i ämnet föreligger dock inte i Sverige. Ansenliga summor används emellertid varje år för "pappersarbetet" med utrikeshandeln. Kostnaderna är stora därför att

- många dokument behövs
- dokumenten är komplicerade och innehåller många uppgifter
- samma uppgifter upprepas på många dokument
- distributionen av dokument tar tid och leder ofta till förseningar av godsutlämning. Varorna kommer före dokumenten.

Olika typer av transportdokument är av historiska skäl förknippade med de olika transportsätten. De har dock vissa gemensamma syften, nämligen

- att utgöra en bevisfunktion, dvs. ange hur mycket gods som mottagits för befordran och på vilka villkor transporten skall ske
- att utgöra hjälpmedel vid finansieringsarrangemang i köpeavtal
- att möjliggöra för säljaren/avsändaren att kontrollera godset under transportens gång ur såväl köprättslig som transporträttslig synvinkel.

I dag används transportdokumenten i praktiken till flera funktioner, t. ex.

- att tjäna som bärare av information mellan de olika parterna som berörs av en transport, dvs. avsändare, mottagare, transportförmedlingsföretag, transportörer, tullmyndigheter etc.
- att utgöra underlag för frakttaxering samt debitering och fakturering
- att lämna underlag för utfärdande av bevis om överlämnande av godset, dels mellan transportförmedlingsföretag och transportör, dels mellan mottagare och transportör.

Det finns många typer av transportdokument, men två av dessa är av helt överordnad betydelse, nämligen konossementet (Bill of lading) som stammar från sjötransportnäringen, och fraktsedeln (Waybill) som förekommer i olika former för de övriga transportsätten.

Den största skillnaden mellan dessa båda dokumentformer är historiskt betingad, eftersom sjötransporterna förr i världen var betydligt mera riskfyllda än landtransporterna. Konossementet utvecklades genom århundradena till att bli ett värdepapper som representerade godset. Att inneha konossementet var likvärdigt med att inneha godset.

Fraktsedeln blev däremot aldrig något värdepapper utan fick endast funktionen att utgöra bevisning av transporten i stort.

Med utgångspunkt från denna historiska utveckling kan alla godssändningar delas upp i tre huvudkategorier:

- a) de som behöver traditionella omsättningsdokument (dvs. konossement)
- b) de som behöver fraktsedlar och därmed jämställda papper
- c) de som inte behöver någonting mera än en identifikation.

Som exempel på sändningar av den första kategorin kan nämnas bulklast av råvaror och liknande, av den andra kategorin transporter av halvfabrikat och färdiga produkter och av den tredje kategorin mer integrerade systemlösningar.

Arbete pågår med att utveckla dokument för sjötransporter som mer överensstämmer med fraktsedeln. Vidare har nya transportdokument för kombinerade transporter (multimodal transports) vuxit fram.

Kostnaderna för dokumenthantering har minskats på olika sätt. Ett sätt har varit att förenkla dokumenten och minska informationsinnehållet i dem. Många kostnadsposter har var och en rationaliserats, t. ex. tryckning av formulär, ifyllande av dokument med fraktsedlar som underlag. En annan strävan har varit att rationalisera dokumenthantering och dokumentkvalitet. Den s. k. samskrivningen där samma information placeras på samma ställe på ett flertal dokument är ett exempel. Inom näringslivet pågår en utveckling mot en effektivare hantering *inom* företagen och möjligheterna här till bestäms till stor del av de olika företagens "datamognad". Datoriseringen är nämligen en förutsättning för en mer rationell hantering av informationsflödet. Under det senaste decenniet har det skett en snabb utveckling både i automatisk databehandling och telekommunikationer. En fortsatt utveckling kan väntas. Kostnaderna för nödvändig utrustning (hårdvara) har minskat successivt och intresset har i högre grad knutits till systemutveckling och programvara.

För att ytterligare kunna nedbringa "pappersarbetet" krävs att informationsflödet *mellan* företag förenklas. Även om dokumenten produceras av datorer går informationsflödet inte fortare mellan olika företag eller myndigheter. Datorerna behöver kunna "tala" med varandra. Man behöver byta data direkt mellan datorerna istället för att byta dokument. Ett villkor för detta är att infrastrukturen på telekommunikationsområdet är utbyggd och allmänt tillgänglig. Ett arbete pågår här sedan länge inom de nationella teleförvaltningarna och inom den internationella teleunionen i Genève (ITU). Ett annat villkor är att datautrustning av olika slag och fabrikat är hopkopplingsbar. Ett tredje villkor är att olika parter använder sig av samma kommunikationsspråk. Tekniken förutsätter att standardiserade dataelement och meddelandetyper utvecklas.

När det gäller det senare villkoret har i Sverige en utveckling i denna riktning inletts genom SWEPRO:s verksamhet.

SWEPRO har i mer än tjugo år deltagit i det internationella samarbetet för förenkling av handelsprocedurer och där medverkat i förberedelser för dokumentlöst informationsutbyte sedan ett tiotal år. Arbetsutskottet för

förenkling av internationella handelsprocedurer inom ECE är i samarbete med det Särskilda programmet för handelsförenkling (FALPRO) inom UNCTAD det forum i vilket dessa strävanden samordnas. Bland de icke statliga organen bör särskilt framhållas arbetet i Internationella standardiseringsorganisationen, ISO. Vid sidan av de officiella sammanträdena i dessa och andra organ samarbetar SWEPRO med motsvarande organ i de andra nordiska länderna och med åtskilliga av det fyrtiotal övriga länder i alla världsdelar som har motsvarande aktiviteter. Samordningarna gäller både dokumentprocedurer och datautväxling.

Inom området för datautväxling avslutades våren 1982 arbetet på en fullständig nationell standard (i datasammanhang ofta kallad protokoll) som dokumenterades i en handbok. Systemet kallat SWECOM-SEA bygger med stor noggrannhet på de internationella regler som finns tillgängliga och lämpar sig därför väl även för internationellt datautbyte. Ett andra projekt kallat LANDDATA eller SWECOM-LAND byggt på samma regler närmar sig sin fullbordan våren 1984.

SWEPRO räknar under 1980-talet med följande ungefärliga tidsplan för skilda projekts färdigställande:

1 Sjötransportera export	1982
2 Landtransportera export	1984
3 Flygtransportera export	1985
4 Posttransportera export	1985
5 Tull export	1986
6 Landtransportera inrikes	1986
7 Sjötransportera import	1987
8 Landtransportera import	1987
9 Flygtransportera import	1988
10 Posttransportera import	1988
11 Tull import	1989
12 Försäkra export och import	1989
13 Exportansökan (licenser, tillstånd m. m.)	1990
14 Importansökan (licenser, tillstånd m. m.)	1990

I detta program har hänsyn tagits till de svar som erhållits vid en under 1982 gjord enkät om datautväxling. Undersökningens resultat publicerades i oktober 1982 som SWEPRO publikation P3 med titeln *Intresset i Sverige för öppen utväxling av data inom utrikeshandeln*.

Enkäten omfattade hela handelsområdet, men det var betecknande att tullsystemen och transportsystemen utan undantag och i en följd belade tätplatserna i viktighetsbedömningen. Av denna anledning har de åtta transport- och tullsystemen prioriterats på de elva främsta platserna. De tre övriga som inplacerats där är landtransportera inrikes och posttransportera export och import. De ingick inte i undersökningen men har senare efterfrågats starkt från många håll. Systemen 12-14 som placerats sist i förteckningen gavs vid undersökningen lägre poäng av de svarande men inkluderades i planen för fullständighetens skull.

Totalkostnaden för utveckling av de återstående tolv systemen under återstoden av 1980-talet kan med stöd av erfarenheterna av de två första

uppskattas till 15 à 20 milj. kr. uttryckt i 1983 års penningvärde, fördelat på 1984-1990. Härtill kommer kostnader för underhåll av systemen med 3 à 4 milj. kr. under perioden.

Projektet SWECOM-SEA blev det första stora projektet i vårt land i vilka många olika intressenter tillsammans utarbetade ett på internationella standarder byggt komplett öppet datautväxlingssystem i transportnäringen. Systemet behandlar datakommunikation mellan parter som har samband med sjötransporter. De olika dataelement som systemet bygger på har godkänts av ECE och inkluderats i FN:s dataelementkatalog för handeln (UNTDED). Syftet med handelsprocedurrådets verksamhet på detta område är att få en helhetssyn på transportdokumentens roll.

Dataöverföring av dokument sker redan på många håll inom industri och handel. Företag har utvecklat interna system och har erhållit tillstånd från olika myndigheter att kommunicera med dem via data. Transportföretag och speditörer arbetar på att utveckla automatiska system för sina egna syften. I många länder pågår arbete i grupper av företag som representerar olika handelsintressen med att pröva möjligheterna att bygga upp ett system för utbyte av handelsdata.

Vissa banker har etablerat the "Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication" (SWIFT), varigenom överföring av meddelanden kan ske på elektronisk väg. Försäkringsverksamheten har förenklats. Transportförsäkringarna läggs ofta in i företagsförsäkringen som "paketuppgörelser". Transportsystem försäkras numera snarare än enskilda transporter. I vissa länder krävs inhemsk försäkringsteckning, vilket måste betraktas som ett protektionistiskt inslag i det internationella handelsutbytet. En viss internationell harmonisering av försäkringsvillkoren förekommer.

Inom ECE och UNCTAD/FALPRO har, som ovan sagts, sedan lång tid tillbaka pågått arbete med standardisering och datorisering av olika handelsprocedurer (facilitation). Man har bl. a. föreslagit ett "multi-purpose transport document" (MPT). Likaså har en standard för öppna system tagits fram inom den internationella standardiseringsorganisationen ISO. Standarden kallas "Referensmodell för datautbyte mellan öppna system, ISO 7498". De svenska organisationerna SWEPRO resp. SIS har medverkat i detta internationella arbete med att möjliggöra att dokument ersätts av datakommunikation. Ett motsvarande arbete har pågått inom flera länder. I Norden har ett samarbetsorgan för förenkling och harmonisering av internationella handelsprocedurer (NORDIPRO) inrättats.

De legala aspekterna på automatiserad handelsdatautväxling har bl.a. belysts inom ECE. Vidare har professor Kurt Grönfors utarbetat "Cargo Key Receipt" för datautväxlad information. Den slutsats som dragits är att några ändringar i lagstiftningen om fraktdokument inte behövs i de industrialiserade länderna (OECD) för att låta datorn bli den juridiska bäraren av dokumentens frakttuppgifter.

7.2.1 Slutsatser

Stora ekonomiska besparingar kan göras vid en övergång till s.k. dokumentlösa transporter sedan bristande standard och harmonisering vid nuvarande handels- och transportprocedurer har eliminerats. Dokumentlösa transpor-

ter kan medföra

- färre fel som hänförs till manuell informationsöverföring
- snabbare betalningsströmmar
- bättre tillgänglighet av uppgifter för t. ex. redovisning och intern statistik
- färre missförstånd genom att använda internationella standarder för dataelement och koder
- mindre fördröjningar då nödvändiga uppgifter kan finnas tillgängliga före varornas ankomst.

Det bör betonas att de traditionella dokumenten inte helt kan undvaras. De behövs för handel med vissa länder och säkert också för vissa typer av transaktioner. En övergång till s. k. dokumentlösa transporter kommer inte att ske dramatiskt i den internationella handeln. Det kan väntas ske steg för steg när inblandade parter känner sig säkra på att fördelar står att vinna. Pappersdokument kommer därför att spela en roll i den internationella handeln samtidigt som effektiva metoder för utprintningar av dataöverförd information och rena data-överföringar (datamaskin till datamaskin utan att dokument produceras) introduceras.

Eftersom informationen i samband med transporterna idag nästan uteslutande är dokumentbaserad bör förenklingsåtgärder i första hand inriktas på dokumenten. Certifikat, tillstånd och andra intyg som krävs i importlandet försenar ofta avsändandet av godset eller hindrar det under transportvägen. Det i handeln med EG- och EFTA-länderna använda EUR.1-certifikatet är ett exempel på dokument som allmänt upplevs som ett stort problem. Proceduren med transportdokumenten, i synnerhet sjötransportdokumenten, tullprocedurer, remburskrav och godsmärkningar är andra exempel på hinder i ett snabbt godsflöde.

Berörda organisationer och myndigheter inom och utom landet kan i samarbete med god vilja åstadkomma många förbättringar av de traditionella procedurerna. Sådana åtgärder får inte förbises även om man väntar sig att dokumentlös informationsöverföring kommer att få sitt genombrott senare under detta årtionde, ty dokumenten kommer att finnas kvar i en eller annan form under överskådlig framtid. Alla kan inte utnyttja en ny teknik av olika skäl. Dokument och dataöverföring kommer att få leva sida vid sida.

Det är därför angeläget att inom Sverige en allmän genomgång görs av dokumentprocedurerna vid inrikes och utrikes transporter och en granskning av hur de tillämpas i praktiken. Sannolikt kan flera dokument avskaffas och andra förenklas. Antalet dokument kan också minskas genom att man sammanför flera dokumentfunktioner till en enda. Dokument som därefter blir kvar därför att de fyller en uppgift, även företagets interna, bör sedan standardiseras i högre grad än vad som varit fallet hittills. Ett sådant arbete bör göras i samarbete med SIS, men SWEPRO som centralt organ för procedurförenklningar bör ansvara för arbetet. De standarddokument som tas fram bör härvid noga samordnas med ett fåtal grunddokument, s. k. masters.

Intresset för facilitation-området kan väntas växa internationellt. Det är härvid av stort intresse för Sverige att följa arbetet inom främst ECE och EG.

SWEPRO bör även fortsättningsvis ges möjligheten att genomföra rationaliseringar av dokument och standardiseringar när det gäller datautväxling. När de båda projekten SWECOM-SEA och LANDDATA har genomförts återstår, som ovan redovisats, datautväxlingsspråk för bl. a. flyget och hela importsidan. Likaså har tullen hittills lämnats utanför.

För att kunna utnyttja datateknikens möjligheter krävs att datorerna kan kommunicera med varandra. En viktig del av infrastrukturen är därför snabba, billiga och säkra vägar för datakommunikation. Det är väsentligt att de allmänna datanäten (t. ex. det s. k. Datexnätet) byggs ut i takt med den ökade efterfrågan på datakommunikation.

Trots ett intensivt förenklingsarbete måste man ändå räkna med att procedurerna i samband med utrikeshandeln kommer att upplevas som en svår barriär för många framför allt mindre och medelstora företag. Förenklingsarna kommer dessutom i huvudsak att omfatta den industrialiserade delen av världen medan u-länderna under överskådlig tid ej kommer att beröras av datoriseringsprocessen. Det är då angeläget att servicen till potentiella exportörer och importörer upprätthålls. Branschorgan, speditörer, exportrådet, handelssekreterarna och vissa myndigheter har här en viktig roll.

7.3 Tull och gränskontroll

Myndigheterna intresserar sig mest påtagligt för utrikeshandelns godsflöde vid gränspassagerna. Tullverket får alltmer karaktären av gränskontrollmyndighet. Tulluppbörden minskar i betydelse medan upptagande av skatter och kontroller av ursprungsregler, olika slag av tillstånd och sanitära frågor m. m. ökar.

Varuflödet för såväl importen som exporten skall anmälas och deklareras för tullverket. Vid förtullning tar tullverket ut tull, skatt och/eller annan införselavgift för varan och kontrollerar om den får införas. Utan förtullning kan dock en vara sändas till annan ort inom landet (transiteras), förvaras på tullupplag, tullager eller i frihamn eller innehas med temporär tullfrihet.

1974 infördes en ny tullprocedur för att möta den ökande trafiken och näringslivets krav på en snabbare tullbehandling. En stor del av importen skulle härefter bli befriad från tullar genom tullavvecklingen för varor från EG-, EFTA- och u-länderna. Ett tidigare officialsystem ersattes med ett deklarationssystem. Det s. k. hemtagningssystemet innebär att den som bedriver importverksamhet får, efter tillstånd av tullmyndighet, ta hand om och förfoga över införda varor utan att de har förtullats. Varorna anmäls till hemtagning vid tullanstalt på den ort de finns då hemtagaren eller hans ombud, i regel speditör, vill ta hand om dem. Varorna anges senare till förtullning hos den tullanstalt som utsetts till kontrolltullanstalt för hemtagaren. Vid förtullningen skall den tullskyldige eller hans ombud lämna tulldeklaration och andra dokument som underlag.

Flertalet industrivaror med ursprung i EG- eller EFTA- land är tullfria under förutsättning att varorna åtföljs av ursprungsintyg, som visar att de uppfyller frihandelsavtalens krav. Tullfrihet medges också bl.a. enligt u-landsförordningen (1971: 963) för ett stort antal varor från utvecklingslän-

derna. Villkoret för tullfrihet är även för dessa varor att ursprungsintyg lämnas vid förtullningen.

Tullverket kontrollerar att erforderliga licenser finns vid in- och utförsel av varor. Verket kontrollerar vidare att olika införseltillstånd utfärdade av bl. a. lantbruksstyrelsen, socialstyrelsen, skogsstyrelsen och statens livsmedelsverk i förekommande fall finns och att de avser den aktuella importvaran. Kontroll sker också av att föreskrivna transporttillstånd för utländska fordon finns.

Tullverket granskar bl. a. införseluppgifter angående bensinskatt, allmän energiskatt och särskild beredskapsavgift för oljeprodukter. De importörer som inte är registrerade hos riksskatteverket erlägger skatterna direkt till tullverket.

Vid införsel av varor är tullverket beskattningsmyndighet för mervärdesskatt.

För vissa jordbruksprodukter utgår enligt lagen om prisreglering på jordbrukets område med följdförfattningar införselavgifter, fettvaruavgift och i vissa fall även andra avgifter. Avgifterna erläggs till tullverket eller till statens jordbruksnämnd.

Tullverket uppbär sjöfartsverkets fyr- och farledsvaruavgifter. Vidare gör tullverket viss utlänningskontroll på uppdrag av polismyndighet.

Tullverket kontrollerar att vara får utföras. För vissa varor gäller särskild reglering av utförseln, t. ex. i fråga om krigsmateriel.

Tulltaxering av införda varor sker med ledning av deklarationer som importörerna upprättar. Deklarationsförfarandet är utom i några få undantag obligatoriskt. I deklarationssystemet ingår att importörerna bl. a. skall klassificera de införda varorna enligt tulltaxan, beräkna varornas värde och på dem belöpande avgifter samt tillämpa ursprungs- och införselbestämmelser. Sedan deklarationsförfarandet infördes har tullverkets information till näringslivet fått ökad betydelse. Vidare har den mer företagsinriktade informationen ökat, främst i samband med de s. k. kontrollbesöken hos importörerna.

Inom Norden har etablerats ett väl utvecklat och harmoniserat tullsamarbete. Generaltullstyrelsen medverkar i tullsamarbetsrådet i Bryssel där arbetsgrupper bildats för bl. a. facilitation- och harmoniseringsfrågor.

7.3.1 Slutsatser

Tullverket har i uppgift att debitera, uppbära och redovisa tull samt skatter och andra avgifter. Verket övervakar vidare efterlevnaden av särskilda bestämmelser om införsel och utförsel av varor och utövar i övrigt uppsikt över trafiken till och från utlandet samt fullgör sammanhängande kontroll och övervakningsuppgifter. Tullverkets uppgifter kan således, förutom huvuduppgiften att vara beskattningsmyndighet för importvaror, sägas bestå av en kontrollerande (initiativstyrd) verksamhet. Det ligger därvid i sakens natur att tullen uppfattas som ett hinder för ett fritt handelsutbyte över gränserna. Men i tullverksamheten finns även stora inslag av service gentemot bl. a. näringslivet, som inrymmer en strävan att tillmötesgå önskemål om en smidig expediering, ett snabbt godsflöde, inrättandet av tullupplag, tullklarering på obehövligt tid m. m.

Balansen mellan tullverkets service och kontroll har sedan länge inneburit mer eller mindre svårbemästrade avvägningsproblem, som tullverket på alla nivåer – t. o. m. enskilda tjänstemän – ständigt måste finna lösningar på. Det finns emellertid goda skäl tro att näringslivet har förståelse för att kontrollverksamheten inte kan eftersättas hur mycket som helst. Inte minst inom åkerinäringen ställs ofta krav på en bättre gränskontroll av utländska fordon, att föreskrivna trafiktillstånd uppvisas, kilometerskatt betalas m.m.

Det s. k. hemtagningsförfarandet, som är unikt i världen, har inneburit en mycket stor lättnad för de svenska importörerna. Det omfattar den allt övervägande delen av importen. Den svenska tullen har även i övrigt lagt sig vinn om ett obyråkratiskt handlande och visat tillmötesgående gentemot den internationella godstrafiken.

Genom de senaste årens besparingsåtgärder inom de svenska myndigheterna har resursfrågorna aktualiserats också inom tullverket. Tullverket menar att det ej är möjligt att schematiskt dra ned på den serviceinriktade och efterfrågestyrda verksamheten gentemot näringsliv och trafikanter. Det är likväl nödvändigt att bereda utrymme för ökad kontrollverksamhet. För att skapa nödvändiga resurser har därför tullverket under 1983 föreslagit regeringen en ökad avgiftsfinansiering av serviceaktiviteter. Ett motiv man därvid pekar på är att i högre grad kunna styra trafikströmmarna. Ett annat motiv är att få ett incitament till större omsorg från trafikanternas sida vid avlämnandet av deklarationer och andra handlingar så att onödiga fel och brister i uppgiftslämnandet kan nedbringas.

Utredningen anser att avgiftsfinansiering bör kunna användas i tullverkets efterfrågestyrda verksamhet. Prisinstrumentet är ofta det bästa medlet för att uppnå en effektiv fördelning av resurserna.

Tullverket bör enligt utredningens uppfattning ge datorutvecklingen en hög prioritet i syfte att förbättra servicen gentemot näringslivet. Samhälls-ekonomiska vinster torde därmed stå att vinna. Dokumentation skulle ytterligare kunna förenklas. I takt med att importörer och exportörer övergår till datakommunikation vid handelsutbytet ställer de krav på att även tullverket följer med i utvecklingen. Näringslivet skulle således ha ett stort eget intresse av en ökad datorisering inom tullverket. Det är därför önskvärt att tullverkets datorutveckling sker i nära samarbete med näringslivets intressenter så att största möjliga rationaliseringseffekt kan uppnås hos såväl myndigheter som företag.

Utredningen har under sitt arbete fått exempel på hur gränskontrollerna i andra länder styrs av mycket rigorösa bestämmelser och hur bestämmelserna följs upp på ett nitiskt och tidsödande sätt. En tullhanteringstid på mer än en vecka är inte ovanlig. Misstankar om en medveten protektionism ligger nära till hands. Utredningen vill därför understryka vikten av att Sverige på det internationella planet fortsätter att verka för en förenklad tullhantering och en harmonisering av regler. Inom ECE har nyligen antagits en tullkonvention. Men från våra utgångspunkter måste denna konvention betraktas som otillräcklig. Det finns därför starka skäl för att driva det internationella tullsamarbetet vidare.

7.4 Vägtrafikskatter och -avgifter

Beskattningen av fordon som används i internationell trafik är i stor utsträckning beroende av konventioner samt bilaterala avtal och andra överenskommelser med olika länder. Förutom konventioner m. m. på beskattningsområdet finns det internationella överenskommelser om bl. a. fordonsregistrering och tullbestämmelser som har betydelse för beskattningen.

Vägtrafikskatt utgår i form av fordonsskatt och kilometerskatt. Fordonsskatt tas bl. a. ut för alla motorfordon som är registrerade i det svenska bilregistret och som inte är avställda. För skattepliktiga personbilar, bussar och lastbilar tas dessutom ut kilometerskatt om fordonen är inrättade för att drivas med annat drivmedel än bensin eller gasol. Kilometerskatt tas också ut för sådana skattepliktiga släpvagnar med skattevikt om mer än 3 000 kg, som dras av kilometerskattepliktiga personbilar, bussar eller lastbilar.

Sverige har ratificerat tre konventioner angående beskattning av fordon i internationell trafik. Konventionerna, som samtliga ingicks 1956, behandlar beskattningen av privatfordon (SÖ 1958: 3), fordon för personbefordran (SÖ 1958: 4) respektive fordon för godsbefordran (SÖ 1958: 5). Enligt konventionerna skall fordon som tillfälligt brukas i ett främmande konventionsanslutet land vara befriade från skatter och avgifter som utgår för trafik med eller innehav av fordon, exempelvis skatter av typ fordonsskatt. Däremot medges inte befrielse för bro- eller vägavgifter, konsumtionsskatter eller konsumtionsavgifter och inte heller för vissa andra skatter. Detta innebär att t. ex. drivmedelsskatter inte omfattas av konventionernas regler om skattebefrielse. Den svenska kilometerskatten, som ersätter en drivmedelsskatt, får också anses vara en konsumtionsskatt. Den tas därför ut för utländska fordon som används här.

Befrielsen från vissa skatter och avgifter gäller enligt konventionerna under villkor att ett fordon enligt gällande tullbestämmelser får föras in utan att införseltull eller införselavgift betalas. De tidsgränser som finns för temporär tullfrihet vid införsel av fordon begränsar således också möjligheten att bruka ett fordon utan att betala fordonsskatter o. dyl. Vidare gäller enligt konventionerna att befrielse från skatt förutsätter att gällande bestämmelser om tillstånd för transporten är uppfyllda.

De tre konventionerna har biträttas av bl. a. de övriga nordiska länderna och ett antal andra länder. Ett flertal länder står dock utanför samtliga eller några av konventionerna. I vissa fall har Sverige då slutit separata avtal med liknande innehåll.

De internationella överenskommelserna innebär att skatter av typ fordonsskatt endast i vissa fall behöver betalas för svenska fordon vid färd utomlands. Exempelvis får skatter av denna typ f. n. betalas vid färd i vissa länder i Mellersta Östern. Däremot träffas svenska fordon utomlands av olika bränsleskatter, vägavgifter m. m.

De nämnda konventionerna och avtalen ger ramarna för i vilken omfattning utländska fordon kan beskattas i Sverige när de används här.

Fordonsskatt tas ut i form av en särskild dagskatt med ett visst belopp per påbörjad dag som fordonet befinner sig i Sverige. Skatteskalorna är kraftigt schabloniserade.

Kilometerskatt tas ut för brännoljedrivna lastbilar och bussar och för släpvagnar som dras av, eller avses att dras av, sådana fordon. Eftersom skattekonventionerna och avtalen inte tar sikte på skatter av typ kilometerskatt tas denna skatt ut för alla utländska fordon av angiven typ. Skatten beräknas schablonmässigt efter den beräknade körsträckan i Sverige.

Bl. a. till följd av att kilometerskatten tas ut för fordon från samtliga länder blir skatteintäkterna betydligt högre än vad som gäller för fordonsskatten. För 1982/83 var således intäkterna ca 74 milj. kr.

Vägrafikskatteutredningen (B 1977:05) arbetar sedan 1977 med en teknisk översyn av vägrafikbeskattningen. Utredningen väntas avge sitt slutbetänkande om kilometerskatten under 1984. Ett av utredningens delbetänkanden behandlar beskattningen av påhängsvagnar (DsFi 1983:5). Utredningen lämnar därvid förslag till nya regler, som berör konkurrensen mellan svenska och utländska fordon. Enligt förslaget neutraliseras på detta viktiga område konkurrensförutsättningarna för svenskeregistrerade påhängsvagnar jämfört med utländska vid gränsöverskridande transporter, detta som följd av en överföring av hittillsvarande separata skatt på svenska påhängsvagnar till en höjd skatt på dragbilar. Förslaget eliminerar sålunda på ett för marknaden väsentligt område de irrationella skillnader i utnyttjandet av svensk respektive utländsk materiel, som hittills har rått.

Olika skattesystem för vägrafiken finns också bland de nordiska länderna. Några tillämpar ett kilometerskattesystem medan Danmark och Finland har fordons- och bränslebeskattning. Totalt är också skatteuttaget av den tunga trafiken olika i de fyra länderna. Detta leder till konkurrensolikheter och har många gånger påtalats t. ex. av de nordiska åkeriförbunden.

När det gäller de internationella vägskatterna talar man om två principer: nationalitetsprincipen, som innebär att fordon endast skall beskattas i sitt hemland och territorialitetsprincipen, som innebär att fordon beskattas där de används och åsamkar slitage på vägar etc. Det ligger i linje med vår kilometerskatt att fordonen betalar en avgift i relation till körd vägsträcka.

Rent allmänt har beskattning av vägrafik som regel flera motiv, i vad avser total omfattning och fördelning. En viktig aspekt rör beskattningen såsom styrinstrument för att främja önskvärda mål för samhällets politik, såsom exempelvis regionalpolitiska, sociala eller miljömässiga mål. En annan viktig aspekt gäller finansieringen av den infrastruktur som tas i anspråk av vägrafiken. Sistnämnda motiv har en särskild dimension då det gäller de s. k. transitländerna för vägrafik på den europeiska kontinenten, dvs. Väst- och Östtyskland, Österrike, Schweiz, Tjeckoslovakien och Jugoslavien. Ett extremfall kan Österrike sägas erbjuda, där en utomordentligt stark trafik passerar landets territorium utan att i nämnvärd utsträckning beröra dess nationella näringsliv och befolkning.

Det är uppenbart, med den omfattning som transittrafiken numera har, att en tillfredsställande finansieringsform för infrastrukturen på längre sikt blott kan åstadkommas genom övernationella åtgärder eller genom avgifter för utnyttjandet i tillräcklig omfattning. Med hänsyn till Sveriges geografiska läge är det ett vitalt intresse att tillgången till det kontinentala vägrafiknätet ej blir otillräcklig. En fullgod infrastruktur kan kanske bäst finansieras genom speciella avgifter för utnyttjande av nämnda struktur. En sådan

finansieringsform har dessutom fördelen att vara konkurrensneutral mellan fordon från skilda länder.

7.4.1 Slutsatser

Skattekonstruktioner och nivåer varierar i olika länder. Detta medverkar till att försvåra den internationella trafiken. Enligt utredningens bedömning innebär det största problemet att konkurrensförutsättningarna mellan fordon av olika nationalitet kan störas. Inom främst EG och ECE pågår emellertid ett arbete med harmoniseringar inom skatteområdet. Utredningen anser att Sverige aktivt bör medverka till att uppnå en större överensstämmelse mellan olika nationella skatteregler, särskilt mellan de nordiska länderna, och att Sverige i internationella sammanhang bör förordad den s.k. territorialitetsprincipen när det gäller vägtrafikbeskattningen. I enlighet med denna princip kommer vägtrafiken då att betala för sig på det mest konkurrensneutrala sättet.

Enligt utredningens mening bör därför Sverige aktivt verka för ett system med sådana avgifter, varigenom på någon sikt motiven för kvoter och andra protektionistiska åtgärder rationellt sett skulle bortfalla.

Utredningen vill slutligen understryka vikten av en nära kontakt från Sveriges sida med den aktuella diskussionen och beslutsprocessen inom EG:s centrala organ, liksom inom ECMT och ECE, i vad avser principiella vägar för finansiering av trafikens infrastruktur (jämför bl.a. ECMT-dokument CS(83)4 och 8 av september 1983 rörande "Allocation of infrastructure costs").

7.5 Arbetstidsbestämmelser för vägtrafik

Vid internationella transporter med fordon som har en totalvikt av minst 3,5 ton måste de s. k. AETR-reglerna följas. AETR (Accord Europeen Relatif au Travail des Equipages des Vehicules Effectuant des Transports Internationaux par Route) är den europeiska överenskommelse av den 1 juli 1970, som reglerar arbetsförhållandena vid internationella vägtransporter. Dessa regler träder i kraft så snart en gräns passeras och de skall tillämpas både i Sverige och i övriga länder som omfattas av transporten.

På större fordon skall, om den dagliga körsträckan överstiger 45 mil, finnas två förare eller också skall föraren avlösas efter 45 mil. Med större fordon menas en fordonskombination som bl. a. har högre totalvikt än 20 ton. För dessa fordon gäller i huvudsak att körtiden får vara högst 8 timmar mellan dygnsvila. Dygnsvilotiden är minimerad till 11 timmar i följd under de senaste 24 timmarna.

Inom Sverige regleras en förarens arbetstid och vilotid i arbetstidskungörelsen (ATK). Bestämmelserna gäller alla företag – även enmansföretag – som i förvärvsverksamhet utför person- eller godstransporter.

Till skillnad från AETR-reglerna räknas såsom arbetstid inte bara den tid som åtgår för själva körningen utan även den tid som används för fordonets skötsel, på- eller avlastning av gods samt annat arbete före körningen.

Arbetstiden får inte schemaläggas till mer än 11 timmar under 24 på

varandra följande timmar. Vilotiden skall vara minst 10 timmar i följd för varje sammanhängande 24-timmarsperiod.

7.5.1 Slutsatser

De internationella respektive svenska reglerna bygger som framgått ovan på olika principer. De internationella reglerna bygger på den s. k. körtidsprincipen medan de svenska reglerna bygger på den s. k. arbetstidsprincipen. För- och nackdelar med dessa principer har länge diskuterats. Arbetstidsprincipen innebär att tid under vilken föraren utför arbete med på- och avlastning av gods på fordonet eller med fordonets skötsel inräknas i den längsta arbetstiden. Även denna typ av arbete är tröttande och påverkar förarens körförmåga. Utifrån kontrollsynpunkt är körtidsprincipen att föredra. Körtiden kan avläsas på fordonets färdskrivare medan den vidare arbetstiden svårligen kan kontrolleras.

De internationella reglerna, AETR, tillämpas inom EG och i de flesta övriga västländer där svenska vägtrafikfordon kör. Utredningen förordar på andra områden att Sverige – där så kan ske utan att uppge väsentliga fördelar – harmoniserar bestämmelser på olika områden med de länder som betyder mest för oss i fråga om den internationella trafiken. Utredningen anser det därför vara angeläget att även på detta område anpassa reglerna efter dem som används internationellt.

8 Tekniska problem för Sveriges internationella transporter

8.1 Allmänt

Den transporttekniska utvecklingen har under hela efterkrigstiden varit snabb. Detta gäller så gott som alla transportmedel. De enskilda transportmedlen har ökat i storlek men också i specialisering och snabbhet, vilket sammantaget har lett till en betydande produktivitetsstegring.

I denna tekniska utveckling har bl. a. enhetslasternas ökade betydelse spelat en väsentlig roll. Ett annat karaktäristiskt drag är det ökade inslaget av kombinerade transporter, där skilda transportslag samverkar i stället för att utgöra konkurrenser. Som en följd av denna utveckling har terminaler av skilda slag inklusive hamnarna fått en allt starkare betydelse, och just i en mera rationell terminalhantering står stora rationaliseringsvinster att hämta.

Den samlade tekniska utvecklingen på godstransportområdet illustrerar det nya och mera integrerade synsätt, som i det föregående understrukits i skilda sammanhang. Modern informationsbehandling har härvid en central betydelse.

Under 1970-talet har en stark centrering på energiproblemen ägt rum, syftande till bättre verkningsgrad i motorerna och även lättare material i själva transportmedlen. Den snabba utvecklingen av elektroniken har härvidlag kunnat utnyttjas för bättre bränsleutnyttjande i motorer.

Den pågående internationella tekniska utvecklingen präglas emellertid snarare av modifikationer av konventionell teknik än av mera djupgående innovationer. Genom att modifiera kommersiella lösningar kan man genom tillämpning av elektronik, modern datorteknik eller förfinad energiteknik ofta uppnå avsevärda ekonomiska förbättringar.

8.2 Multimodala transportsystem

Det allt mera accepterade synsätt på transporter som utvecklats i kapitel 6 – Materialadministration – leder bl. a. till en ökad vikt för mera integrerade transportsystem, vari två eller flera transportmedel samverkar för att optimera den samlade materialadministrativa uppgiften. I sådana system, s. k. multimodala transportsystem, spelar punkterna för växling mellan två transportmedel, dvs. terminalerna, en mycket betydande roll.

Terminalfunktionen och terminalhanteringen skapar emellertid ofta stora problem genom tidsåtgång, kostnader och skador inklusive stölder. Utveck-

lingen på hamnområdet är härvidlag intressant. Internationellt pågår ett intensivt arbete för att eliminera eller minska nämnda olägenheter i terminalhanteringen. Genom utveckling av containers och andra slag av enhetslaster önskar man motverka såväl skador och stölder som alltför långa liggetider eller väntetider. Det är av stor vikt att denna utveckling bringas till ett stabilt läge med hänsyn till de mycket betydande värden som investerats och investeras i sådan materiel.

Utredningen återkommer i avsnitt 8.4 till standardiseringsarbetet då det gäller att uppnå ett internationellt fullt gångbart system för skilda typer av lastbärare med möjlighet att samverka vid multimodala transporter.

Även ifråga om den rent mekaniska hanteringen av godset vid terminaler pågår en intressant utveckling, varpå SJ:s eller ASG:s svenska terminaler för uppsamling och distribution ger exempel. Långt gående automatisering minskar personalkostnaderna och leder till bättre säkerhet och precision. Vid ett renodlat MA-synsätt kan för övrigt mycket väl en ökad kostnad för automatiserad terminalhantering uppvägas av bättre snabbhet och säkerhet.

8.3 Databehandling och informationsöverföring

Då det gäller godstransporter erfordras samma information regelmässigt på flera ställen samtidigt. I vissa fall tillkommer behov av kommunikation med rörliga fordon. Datakommunikation har genom den tekniska utvecklingen blivit relativt billig och säker, vilket lagt grunden för en snabb och genomgripande datorisering av transportnäringen. Dokumentlösa transporter och automatiserad trafikledning är exempel på sådan tillämpning.

I kapitel 7 har bland de administrativa frågorna redovisats det pågående arbetet inom SWEPRO, som har stor betydelse då det gäller att såväl inom Sverige som internationellt skapa förutsättningar för modern databehandling och informationsöverföring. Med allt fler datorer, vilka samtidigt blir allt billigare och mera lättillgängliga, får man möjlighet att samordna de skilda delarna i transportkedjan till totala system. Utvecklingen möjliggör en bättre och säkrare planering och kommer i hög grad att påverka transportverksamhetens skilda led: speditörer, transportörer liksom varuägare.

Såsom i kapitel 7 understrukits är det av stor vikt att den tekniska utvecklingens potential kommer till bruk även inom de berörda myndigheterna, främst tullverket. Det är vidare nödvändigt att alla slag av terminaler integreras i ett sådant informationsflöde. Det sagda gäller självfallet icke blott nationellt utan i hög grad internationellt.

Rationell hantering av de internationella godstransporterna förutsätter sålunda en anpassning av dokumenthanteringen till ett allt snabbare godsflöde, standardisering av dokument och övergång till modern datakommunikationsteknik. Förutsättningarna för en rationell informationsbehandling är dels en internationellt accepterad standard för dataelement och meddelandetyper, dels en generell öppen datakommunikation men dels slutligen också medvetenhet hos beslutsfattare på höga nivåer i de berörda myndigheterna internationellt, liksom inom näringslivet.

Med standardiserade dataelement och meddelandetyper bör den moderna

datakommunikationstekniken möjliggöra överföring av stora mängder information snabbt över långa avstånd. En viktig del av infrastrukturen är därför snabba, billiga och säkra vägar för datakommunikation. Utvecklingen på detta område går och har gått mycket snabbt, och undersökningar i såväl Sverige som utlandet tyder på fortsatt stark tillväxt.

I själva verket ligger Sverige bland de främsta då det gäller utveckling på datakommunikationens område. Sedan 1980 finns i vårt land möjligheter att utnyttja speciellt byggda allmänna datanät för kommunikation, utöver de tidigare möjligheterna genom uppringda eller fast uppkopplade förbindelser i det normala telefonnätet. Det nya publika eller allmänna datanätet består av ett separat från telefonnätet byggt trafiknät för dataöverföring, s. k. digital information. Ett sådant nät förenar telefonnätets fördelar med den fast uppkopplade förbindelsens goda kvalitet och höga överföringshastighet. I september 1981 togs ett renodlat datanät i drift, det s. k. Datex-nätet, som är ett allmänt datanät av ovan beskriven utformning. Vid halvårsskiftet 1982 hade ca 1 300 Datex-anslutningar installerats. Den nuvarande kapaciteten, 13 000 anslutningar, ger en god marginal för att möta förväntad ökad efterfrågan på dessa tjänster och målsättningen är att genom kapacitetsutbyggnad ständigt ligga ca två år före det bedömda antalet abonnenter.

Användningen av allmänna datanät ökar snabbt även internationellt i de mer utvecklade länderna, exempelvis i Västeuropa, och fr. o. m. 1984 skall samtrafik mellan de skilda nationella datanäten vara möjlig.

8.4 Standardiseringsarbete

Som redan framhållits är den internationella standardiseringen av mått och vikter med flera karaktäristika ifråga om såväl transportmedel som lastbärare av mycket stor betydelse, inte minst för ett litet land som Sverige. Utvecklingen på detta område blir normgivande för de mycket stora investeringar som aktualiseras i terminaler och över huvud taget i det samlade transportsystemet för den internationella handeln.

Utredningen har under sitt arbete varit i kontakt med såväl Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) som SMS, liksom också med ISO i Genève. Det är enligt utredningens uppfattning av avgörande betydelse att statsmakterna aktivt stöder det pågående arbetet, så att ett högt kvalificerat svenskt deltagande blir möjligt. Av vikt är också att man inom Sverige påverkar den samlade transportnäringen och transportmedelssektorn till att samordna sig i vad avser kraven på internationella standarder.

I den praktiska verksamheten är arbetet inom SMS för standardisering av lastbärare av omedelbar och stor betydelse. I sina tekniska kommittéer samlar SMS de väsentliga svenska intressenterna på området, såsom myndigheter, större transportköpare, transportörer och tillverkare. Dessutom håller man kontakt med motsvarande organ i grannländerna och internationellt.

Besläktat härmed är ett mera generellt problem rörande modulsystem. Den framtida utvecklingen mot allt större investeringar i automatiska system för lagring, plockning och transport skapar speciella krav på enhetslasternas och förpackningarnas format och märkning, såväl nationellt som internatio-

nell. I sina yttersta konsekvenser påverkar denna utveckling även lastbärarna och vissa slag av transportmedel.

De harmoniseringssträvanden som framkommit i framför allt Västeuropa visar behovet av en internationell standardisering av lastbärare. Det sagda gäller såväl växelflak som containers. För containertrafiken till sjöss har i själva verket aktualiserats en standardiserad lastbärare, som skulle möjliggöra lättare konstruktioner för containers. Ett internationellt arbete bör inriktas på samordnad standard för lastbärare att användas för landsvägs-, järnvägs- och sjötransporter. – I sammanhanget förtjänar uppmärksammas den viktiga frågan om vägfordons maximimått och maximivikt, där bl a. den svenska breddstandarden 2,6 m erbjuder mycket väsentliga ekonomiska och praktiska fördelar med hänsyn till rationell användning av Europa-pallen.

För att ett nytt ärende skall upptagas inom ISO – den nödvändiga vägen om internationell standard skall kunna framtagas och beslutas – fordras att ett medlemsland inkommer med förslag och är berett att även handha sekretariat för den kommitté som skall utreda ärendet. Det framstår enligt utredningens mening som intressant för Sverige att i det internationella samarbetet föreslå området för lastbärare. Kostnaden för ett sådant svenskt initiativ kan uppskattas till storleksordningen 350 000 kr. per år i tre år. Att uppskatta vinsterna med ett tidigareläggande av standarder på detta område är vanskligt. Klart är emellertid att lastbärare och speciellt växelflak kommer att bli ett dominerande transportmedel i framtiden för den gränsöverskridande handeln. Önskemål om internationell standardisering har redan framförts från den internationella järnvägsunionen, liksom från redarnas organisationer. Inom Europa arbetas med skilda nationella standarder. En internationell standard skulle ge den fasta inriktning för framtida transporthantering som nu på viktiga punkter saknas.

På det internationella planet är det icke blott ISO som ägnar uppmärksamhet åt standardiseringsfrågorna. Ett annat väsentligt forum där sådana frågor diskuteras är ECE. I själva verket ägnas ett praktiskt betydelsefullt arbete inom ECE åt frågor såsom standardisering, informationsutbyte och personliga kontakter. Dessa frågor förekommer inom flertalet av ECE:s divisioner, ofta på undanskymd plats. Det är av vikt att Sverige begagnar sina möjligheter att påverka inom ECE, som bl. a. i sin transportdivision på ett förtjänsfullt sätt arbetar med hithörande ting. Särskilt viktigt för ett land som Sverige är att ECE intar en central roll för landsvägstransporter och fordonsstandarder.

Även inom EG utgör standardiseringsfrågorna ett viktigt område. Bland annat har EG-kommissionen under senare år arbetat för gemensamma regler för fordons mått och vikter. Framstegen mot gemensamma standarder är dock tills vidare små.

8.5 Slutsatser

Den mest väsentliga potentialen för framtida resultatförbättring ligger i förbättrat utnyttjande av kapaciteten hos existerande transportmedel. Den teoretiska lastförmågan utnyttjas regelmässigt i ganska ringa grad som följd av dels ofrånkomliga balansbrister i transportströmmarna, dels organisato-

riska ofullkomligheter samt handels- och transportpolitiska hinder. Genom fortsatt utveckling av de enskilda transportmedlens lastförmåga och genom bättre planering finns en betydande potential för ekonomiska framsteg. Det sagda gäller alla transportgrenar. De åtgärder som erfordras är av såväl teknisk som organisatorisk natur, varvid modern informationsbehandling och datorteknik erbjuder allt bättre instrument, men också på det politiska planet erfordras åtgärder.

Ett väsentligt område för teknisk utveckling avser standardiseringsarbetet. Inte minst för ett litet land som Sverige har den internationella utvecklingen på detta område stor vikt. Vi är relativt sett mera beroende av utrikeshandel än de flesta andra länder och är dessutom stora producenter av lastbilar. I dessa olika roller har Sverige all anledning att aktivt följa och driva standardiseringsfrågorna i internationella fora, för såväl lastbärare som transportmedel.

Enligt utredningens mening bör standardiseringsarbetet ges större resurser, varvid en utvidgning till området för växelflak utgör ett högaktuellt behov. Vaxelflak kommer nämligen av allt att döma att snabbt utvecklas till en lastbärare av stor betydelse för den gränsöverskridande handeln. Hittillsvarande splittring inom Sverige har dock omöjliggjort en enhetlig standard på området. Först en internationell standard skulle ge den inriktning för framtida transporthantering som idag saknas, med betydande vinster för industri och transportnäring.

Enligt utredningens mening bör Sverige genom SMS nu ta initiativ på detta område, i förvisningen om att svensk industri och svenska transportföretag redan på medellång sikt härigenom bör kunna göra stora vinster. Svensk utrikeshandel kan härigenom på ett mera rationellt sätt inpassas i det kommande internationella hanteringsmönstret.

9 Den internationella transportmarknaden

9.1 Allmänt

Som i det föregående framhållits leder det materialadministrativa synsättet på transportuppgifterna till nya lösningar för det internationella transportarbetet. Det sker en integration mellan skilda transportmedel antingen rent organisatoriskt och juridiskt eller också genom olika samverkansformer. Konkurrenten avser numera i ökad utsträckning hela transportsystem, ej enskilda transportmedel.

I samband härmed ändras också delvis rollspelet mellan varuägare, speditörer och transportörer. De olika funktionerna sammanbygges och i ökad utsträckning åtar sig större transportföretag, exempelvis rederier eller flygbolag, även förmedling av övriga transportmoment i det samlade transportsystemet. Man kan säga att en rollförändring och ett rollbyte sker mellan å ena sidan speditörerna och å andra sidan transportörerna. Gods kan överlämnas till en speditör, som åtar sig att se till att det går från dörr till dörr, men det kan också handla om att den primäre transportören inför varuägaren ansvarar även för de övriga länkarna i den samlade transportkedjan.

De olika företagen – det må vara rederier, åkerier, järnvägsföretag eller flygbolag – går sålunda in på varandras domäner och dessutom på det klassiska området för speditören. Men i gengäld åtar sig speditörerna, eller snarare de större speditörerna, mer och mer av transportörernas arbete.

Denna nya situation är en frukt av den tekniska utvecklingen med ökad användning av enhetslaster, containers, lastflak och andra lastbärare. Härmed har i en internationell standardisering möjligheter på ett helt annat sätt än tidigare erbjudit sig att flytta godset mellan de skilda transportmedlen utan en tidsödande, riskabel och dyrbar omlastning. Av särskilt stor betydelse är denna nya konkurrenssituation för de större varuägarna, som genom sin stora godsvolym har en god förhandlingsposition gentemot den internationella transportmarknaden med dess stora överkapacitet.

Ett annat intressant drag i utvecklingen är det ökade inslaget av internationell samverkan. Vi står här i början av en ny utveckling, där transportnäringen i vid mening torde komma att efterlikna utvecklingen i övriga delar av näringslivet. Genom bildande av dotterbolag eller genom att köpa sig in i befintliga transportföretag i intressanta länder, eller genom långsiktiga samarbetsavtal, öppnas möjligheter för svenska transportörer och speditörer att agera på den internationella marknaden. Exempel härpå är de internationella rederikonsortierna av typ ACL samt svenska utlands-

åkares etablering av dotterbolag inom EG.

Delvis har denna utveckling nödvändiggjorts av de skilda former av protektionism som möter på den internationella transportmarknaden. I princip föreligger inga hinder för svenska intressen att på sådant sätt etablera sig utomlands, t. ex. för åkerier inom EG. I praktiken torde dock branschstrukturen med små företag jämte den ofta dåliga soliditeten och kapitalstyrkan inom det svenska transportföretaget (inkl. speditorsledet) utgöra svåra hinder för en internationell integration.

Staten har i denna internationella marknad en dubbel roll, dels som lagstiftare och garant för upprätthållande av gällande bestämmelser, dels som utövare av transporter. Det sistnämnda gäller sedan gammalt järnvägsföretag men numera i betydande utsträckning också övriga delar i marknaden.

I kapitel 6 liksom i bilaga 3 redovisas omfattningen av det gränsöverskridande transportarbetet, som f.n. kan uppskattas till en kostnad i storleksordningen 20 miljarder kr. per år. Härav framgår också fördelningen av transportkostnaderna mellan skilda transportgrenar. Det är givet att i en så omfattande verksamhet betydande möjligheter till rationalisering och resultatförbättring föreligger. Frukterna av sådana insatser kommer ytterst det svenska nationalhushållet till godo, under förutsättning av tillräckligt effektiv konkurrens.

Men även om huvuduppgiften för internationell transportverksamhet sedd ur svensk synvinkel är att erbjuda ändamålsenliga lösningar för vår gränsöverskridande varuhandel, bör ej negligeras den potential som den svenska transportnäringen i vid mening har för export av tjänster. Stora kunskaper finns inom de svenska företagen beträffande marknad, administration och organisation. Inte minst gäller detta i en numera allt mera komplicerad marknad med ökad integration mellan transportmedel genom multimodala transporter. Det ligger därför i det svenska samhällets intresse att uppmuntra till ökad internationell verksamhet för svenska transportörer och speditörer. Härigenom kan såväl förbättrad bytesbalans som också en ökad arbetsmarknad för kvalificerade arbetsuppgifter erbjudas. Utredningen behandlar i annat sammanhang möjligheten till sådana insatser på den internationella marknaden, bl.a. med inriktning på att biträda u-länder med att utveckla transportadministration.

Av intresse i sammanhanget är att de stora speditörsföretagen i Sverige etablerat dotterbolag i skilda delar av världen och dessutom arbetar tillsammans med utländska intressen i skilda former av joint ventures. Som exempel härpå må anföras ASG:s verksamhet i Tanzania. I analogi med byggnads- och anläggningsbranschen torde här finnas möjligheter att expandera en svensk tjänsteexport.

Utvecklingen mot multimodala transportsystem ökar i själva verket transportförmedlingsföretagens betydelse. I analogi härmed arbetar numera vissa utländska speditörer på den svenska marknaden. Det sagda gäller dock naturligt nog enbart den gränsöverskridande transportmarknaden och inte inrikes transporter inom Sverige.

Även på speditörsområdet råder överetablering, och inom branschen förväntar man sig en fortsatt polarisering, där medelstora företag får lämna marknad till de stora.

Sammanfattningsvis kan man säga att den internationella transportmarknaden kännetecknas av en betydande överkapacitet, som tidvis leder till en hård priskonkurrens med dålig soliditet och utvecklingsförmåga som sekundäreffekter för transportföretagen. De största hindren i en sådan marknad, sedda ur transportköparnas synvinkel, är därför inte tillgång till kapaciteter och inte heller prisnivån. I stället utgörs de största hindren för utlandstrafiken av politiska och administrativa regler och åtgärder.

Av kapitel 4 framgår den svenska utrikeshandels fördelning på skilda regioner liksom vissa data rörande nuvarande fördelning på transportsätt. I runda tal 100 milj. ton gods passerar årligen den svenska gränsen, varav ca hälften av utbytet sker med EG-länderna. Det råder dock i volymhänseende en betydande obalans mellan import och export för de skilda regionerna. Likaledes råder en obalans mellan olika transportsätt.

Den svenska exporten omfattade 1982 totalt 44 milj. ton till ett värde av 168 miljarder kr. Den bestod till drygt 80 % av bearbetade varor varav mer än hälften med ursprung från verkstadsindustrin. Varufördelningen har varit relativt stabil sedan mitten av 1970-talet, även om råvaror något förlorat i betydelse under nämnda period. Importen omfattade 1982 47 milj. ton till ett värde av 174 miljarder kr. 30 % av importvärdet avsåg oljeprodukter och andra typer av råvaror, medan hel- och halvfabrikat svarade för mer än 60 %. I den senare gruppen intar verkstadsprodukter och transportmedel en betydande plats.

Industriländerna utgör det viktigaste avsättningsområdet för svensk export. Inom denna ländergrupp svarar i själva verket Norge, Västtyskland, Storbritannien, Danmark, USA och Finland för mer än hälften av vår samlade export. Mer än två tredjedelar av exporten går till Västeuropa och exporten till EG-länder utgör närmare hälften av vår samlade export.

Naturligt nog utgör de viktigaste exportländerna också våra största leverantörländer. Nyssnämnda sex västländer svarar sålunda för drygt 56 % av importen och från Västeuropa totalt kommer två tredjedelar av den totala importen; från EG drygt hälften.

Västeuropa är således den klart största marknaden för såväl import som export. Geografisk närhet samt likhet i industristruktur och affärsseder utgör den stabila grunden för detta förhållande.

Sjöfarten svarar för den dominerande delen av utrikestransporterna räknat i volym, med en fördubbling av godsmängden under den senaste 30-årsperioden. Räknat i andel av totala transporter i ton reducerades dock under tidsperioden sjöfartens andel från 75 till 70 %. Lastbilstransporterna i utrikeshandeln har utvecklats mycket snabbt, med en stegring från 0,4 % 1950 till f.n. ca 11 %, räknat i volym. Lastbilstransporterna uppvisar också en jämnare fördelning mellan in- och uttransporter än övriga transportmedel. För såväl sjöfart som järnväg har utrikestransporterna ökat under 1950- och 1960-talen, varefter nivån legat relativt konstant. Lastbilstrafiken har däremot, även under 1970-talets fluktuerande förhållanden för den totala utrikeshandeln, fortsatt sin ökning med en fördubbling mellan 1970 och 1979. Utrikes flygtrafik har efter en snabb utveckling under 1950- och 1960-talen stagnerat under 1970-talet.

Färjesjöfarten kan sägas fungera som ett "brosystem" mellan järnvägs- och landsvägssystemen i Sverige och utlandet. Väl fungerande färjeförbin-

delser från Syd- och Västsverige till våra västeuropeiska handelspartners är en strategisk resurs för ett effektivt utrikes transportsystem. Utredningen har som redan anförts ej ansett sig böra ingå på frågan om Öresundsförbindelsen, utan inskränker sig i detta stycke till att konstatera den helt avgörande vikten av kapacitet i nämnda förbindelser.

Mera detaljmässiga data rörande fördelningen av utrikeshandeln på transportsätt samt på länderområden framgår av kapitel 4, tabellerna 4.4-4.7.

Den medvetne och framför allt större transportköparen har, med hänsyn till det stora utbudet av transportkapacitet på de mera väsentliga destinationerna, alltid möjlighet att uppnå en tillfredsställande lösning på sitt transportproblem. Det sagda avser såväl kvalitet, inklusive säkerhet och snabbhet, som också kostnad. Rådande obalans i volymhänseende mellan export och import drabbar i första hand järnvägstrafiken på kontinenten och i någon mån även flygfraktrafiken, som har ett överskott på importsidan. Däremot har som nyss sagts landsvägstransporterna i stort sett balans, även om exportmängderna något överväger. I fråga om rederierna föreligger totalt sett balans, samtidigt som en betydande obalans föreligger för det enskilda rederiet i många fall.

Utredningen har i skilda sammanhang understrukit vikten av en väl fungerande konkurrens mellan skilda transportsystem snarare än konkurrens mellan enskilda transportsätt eller transportmedel. Det är en angelägen uppgift för näringsliv och myndigheter att söka stimulera till effektiv konkurrens mellan kombinerade transportformer. En viktig förutsättning härför är standardiserade moduler för lastbärare, vilken fråga behandlats i annat sammanhang. Likaledes viktigt är emellertid att underlätta samverkansformer mellan de skilda transportgrenarna, genom legala, administrativa och finansiella åtgärder. Statsmakterna kan härvidlag underlätta bl.a. utlandsetablering för svenska speditors- och transportföretag. Det är för det svenska nationalhushållet väsentligt att stödja ett tillräckligt svenskt inflytande på morgondagens transportsystem. Det sagda gäller samtliga transportgrenar, såsom i det följande närmare skall utvecklas.

Ett tillräckligt svenskt inflytande i sådana system och grupperingar medför dels att vi får ett pris- och kvalitetsmässigt tillräckligt utbud av fullgoda alternativ för det svenska näringslivets transportbehov (för såväl export som import), dels att vårt eget transportkunnande, som i utgångsläget ligger på hög nivå internationellt sett, får fortsätta att utvecklas in i sådana system. Vi får därmed tillgång till marknader avseende såväl varu- som tjänsteexport, som vi annars ej skulle komma åt.

Utredningen har i andra sammanhang berört de nödvändiga och önskvärda lösningarna beträffande administrativ förenkling (facilitation) vid gränsöverskridanden liksom också standardiseringsfrågorna. Det gäller emellertid även att från statsmakternas sida, genom lämplig utbildning inom Sverige och genom bevakning vid bilaterala eller multilaterala internationella förhandlingar, söka främja den svenska tjänste- och "organisations"-exporten på transportområdet. Insatser i förhållande till de snabbväxande marknaderna inom den s.k. NIC-gruppen av länder, liksom inom uländerna, är här för närvarande strategiska. I sammanhanget kan naturligt nog även export av transportmateriel, exempelvis lastbilar, till nämnda nya

marknader aktualiseras.

Även ren tjänsteexport med utgångspunkt från erfarenheter och lösningar inom svenska myndigheter – vägväsendet, gränsmyndighetsutövning och kanske flera uppgiftsområden – kan här aktualiseras.

9.2 Sjöfart

Utredningen redovisar i kapitel 5 de transportpolitiska och sjöfartspolitiska frågor som f.n. dominerar sjöfartsområdet internationellt. Det sagda gäller UNCTAD-kodens sannolika effekter, men också betydelsen av de amerikanska anti-truststrävandena samt samtalen mellan USA, Japan och OECD-områdets övriga länder på sjöfartsområdet.

Framtidsutsikterna för svensk sjöfart är i hög grad beroende av utvecklingen av det svenska kostnadsläget. Den långtgående reduktion av den svenska handelsflottan, som ägt rum sedan mitten av 1970-talet, har under de senaste åren bromsats upp. Det förefaller f.n. troligt att den nuvarande omfattningen av svenskkontrollerad handelsflotta kan upprätthållas under den tid vi kan överblicka. Det är emellertid möjligt att i konkurrensen med lågkostnadsländerna en växande andel av svenskkontrollerat tonnage måste registreras under annan flagg, en utveckling som numera accepteras av arbetsmarknadens parter.

Om Sverige skall bibehålla kontrollen över en i förhållande till vår utrikeshandel tillräcklig handelsflotta, måste myndigheterna visa stor flexibilitet då det gäller att möjliggöra utlandsetablering och partnership i olika samarbetsformer. Det sagda gäller såväl de nuvarande stora konsortierna (ACL m.fl.) som också etablering i nya marknader, där inte minst u-länder kan öppna intressanta möjligheter för svensk arbetskraft och svensk know-how. Liksom på industriområdet måste sjöfartsbranschen accepteras som en internationaliserad näringsgren, även med avseende på sin företags- och ägarstruktur.

I sammanhanget vill utredningen än en gång poängtera den väsentliga vikt som måste tillmätas direktanlöp av transoceana linjer inom Norden. Det är ett intresse för det svenska näringslivet och den svenska, eller snarare nordiska, hemmamarknaden att framför allt Göteborg kan bibehållas med sådan tyngd i sjöfartsmarknaden att ej omlastning till feeder-linje i kontinental hamn blir mera allmänt förekommande. Den senaste tidens planer på nya internationella "super"-linjer med öst- respektive västgående containertonnage i superklass inger härvid oro. Såväl Skandinavien som delar av Västeuropa skulle i fråga om transoceana förbindelser på sikt kunna få en väsentlig försämring, om dessa nya linjer blir verklighet.

9.3 Landsvägstransporter

Landsvägstrafiken är f.n. den mest dynamiska delen av den internationella transportmarknaden. Tillväxten i utrikeshandeln förväntas avse avancerade industriprodukter, medan det mera lågförädlade godset beräknas stagnera eller få en minskad betydelse. Även strävandena att minska lagerbindningen

gör att företag i ökad utsträckning kommer att välja lösningar med tätare transporter i mindre skala, där landsvägstransport erbjuder den lämpligaste lösningen för Europa, Nordafrika och Mellersta Östern. Ett starkt inslag i mönstret är den ökade trailertrafiken, som under 1970-talet fyrdubblats på det internationella planet. De svenska speditörerna har i allmänhet valt att arbeta med trailer- och dragbilsorganisation i stället för långtradare. Denna utveckling förväntas bestå eller öka i betydelse. Däremot har tills vidare användningen av lösflaken (växelflaken) stagnerat och ej motsvarat tidigare prognoser. Bristen på en internationell standard på området har härvid haft stor betydelse.

I bilaga 2 redovisas en strukturanalys av landsvägstransporterna i det internationella transportarbetet. Häri analyseras marknadens struktur med de åkeri- och speditörsföretag, som verkar i den internationella trafiken. Produktdifferentiering och etableringshinder liksom olika slag av integration i marknaden redovisas, tillsammans med kostnadsstrukturen.

Av intresse är marknadens beteende i vad avser produktutveckling, prissättning och investeringsverksamhet. Generellt sett kan sägas att transportörerna i en marknad av betydande överkapacitet är mycket känsliga för förändringar i transportvolym. Detta leder till en kortsiktig planering för maximalt utnyttjande av resurserna, ofta med betydande effekt på prisnivån. Endast i mindre utsträckning synes transportörerna driva en utveckling där man skapar utbud av intressanta produktförbättringar, exempelvis snabbare transporter och bättre systemeffektivitet. Prispressen och den dåliga soliditeten gör att flertalet förändringar initieras snarare av krav och önskemål från transportköparna än av offensiva marknadsinitiativ från transportörerna.

Marknadens effektivitet i fråga om tillväxt och marknadsandelar, liksom företagets lönsamhet och produktivitet behandlas också i bilagan, som avslutningsvis något behandlar rådande problem och utvecklingsmöjligheter i marknaden för internationella landsvägstransporter.

Enligt den traditionella svenska transportpolitiken bör den dominerande målsättningen vara att marknaden skall erbjuda effektivast möjliga lösningar. Detta gäller även på det internationella planet. Frågan är då hur en optimal utveckling skall främjas bäst i vad avser landsvägstransporter.

En kortfattad redovisning av marknadens funktionssätt på detta område är på sin plats. Åkeriföretagen i internationell trafik är engagerade antingen i den konventionella form där fordon passerar gränsen eller i form av trailerdragning, där endast en trailer passerar gränsen. Beträffande konventionell biltrafik utgör den nordiska marknaden numera en ganska väl integrerad enhet, inom vilken samtliga nordiska länders åkerier känner sig väl etablerade även beträffande trafik till och från Sverige. Antalet åkerier i området är stort.

Beträffande konventionell trafik på kontinenten består marknaden av dels 110 företag som har västtyska trafiktillstånd, varav 95 är yrkesmässiga transportörer, dels övriga inom området verksamma företag. Totalt 385 svenska åkerier är f. n. godkända för utrikes trafik utanför Norden, varibland dock ett 100-tal utgör åkerier som ännu ej sökt eller erhållit tillstånd för länder med tillståndskrav. Sammanfattningsvis kan det beräknas att ca 100 svenska och ett 50-tal utländska åkeriföretag utövar kontinuerlig

lastbilstrafik på den västeuropeiska kontinenten. Marknaden innehåller sålunda ett betydande antal åkeriföretag.

Trailerdragning på svenskt territorium skötes av svenska åkeriföretag. Denna trafikform är av relativt sent datum och statistik om trailerdragningen saknas i huvudsak.

Åkeriföretagen är vanligtvis ganska små. I näringen som helhet har genomsnittsåkeriet två bilar i sin verksamhet, vilket även gäller utrikes åkerier med undantag av dem som har Tysklands-tillstånd. Dessa senare har inom ramen för tillståndssystemet kunnat utvidga sin verksamhet till i genomsnitt fem tillstånd per åkeri, vilket i praktiken motsvarar sju à tio bilar per åkeri. Principerna för myndigheternas utdelning av Tysklands-tillstånd har klart gynnat de tidigare innehavarna, vilket illustreras av skillnaden i storlek jämfört med åkerinäringen som helhet.

Den internationella landsvägstransportmarknaden består alltså av ett stort antal företag och koncentrationsgraden är tämligen låg. De sex största företagen bland de svenska åkerierna svarar för en tredjedel av den utomnordiska trafiken.

Av intresse är vidare speditiionsmarknadens struktur. Inom Norden-trafiken har speditörerna en relativt låg marknadsandel, eftersom hindren för nordisk trafik är obetydliga. I stället har åkeriföretagen enskilt eller genom sina lastbilcentraler etablerat sig som säljare av Norden-transporter. Speditörernas marknadsandel i denna trafik rör sig om ca 50 %.

I fråga om trafiken på den västeuropeiska kontinenten arbetar ca 70 svenska speditörer. De sex största företagen svarade 1981 för 41 % av transporter; de tio största företagen för 56 %. I denna del av marknaden finns ett fåtal verkligt stora företag och ett betydande antal små företag.

Då det gäller Storbritannien och Eire verkar ca 40 svenska speditiionsföretag. Koncentrationsgraden är hög; de sex största företagen svarar för 82 % av transporter och de tio största för 92 %.

Koncentrationsgraden i speditiionsledet är, såsom framgår av de anförda siffrorna, större än för åkerierna. Man kan dock inte enligt utredningens mening säga att tendens till oligopol föreligger, med undantag för trafiken på de brittiska öarna.

Då det gäller transportköparna förekommer samupphandling ganska sällan. De stora transportköparna – större export- och importföretag – är relativt framgångsrika i sin upphandling. Beträffande de många mindre transportköparna förefaller det ej föreligga några indikationer på högre grad av koncentration hittills.

För den nordiska trafiken erfordras endast inrikes trafikillstånd, medan däremot för de utomnordiska transporter förutom inrikes trafikillstånd erfordras särskilda utlandstillstånd för de flesta destinationer. Det dominerande problemet för utrikes transportörer gäller Tysklands-trafiken. De västtyska myndigheterna är mycket restriktiva då det gäller antalet tillstånd för svenska lastbilar. För närvarande uppgår kvoten till ca 530 årstillstånd för bilar som samtidigt får befinna sig på västtysk mark, vilket är otillräckligt för att fylla efterfrågan.

Åkerier som nu tilldelas sitt första tillstånd har i själva verket i typiska fall efterfrågat sådant under åtta à tio år, ett reellt etableringshinder. Med andra ord påverkar den knappa kvoten och tillståndsutdelningsreglerna strukturen

på marknaden. Dessa förhållanden leder till att företag som redan är inne på marknaden med Tysklands-tillstånd i viss mån skyddas från konkurrens, och härmed uppstår i princip ett svagare incitament till rationalisering. I själva verket har dessa statiska förhållanden stimulerat framväxten av trailertrafiken, vilken trafikgren, som ovan nämnts, starkt utvecklats under de senaste åren. De konventionella svenska utrikesåkerierna tappar härvid marknadsandel som tages över av trailerdragare i Sverige eller utlandet och av speditörsföretag. Den västtyska järnvägen har också erbjudit trailerdragning genom Huckepack-transporter från Travemünde söderut. Detta alternativ har i stor utsträckning under senare år också börjat användas.

Beträffande prissättningen för de internationella landsvägstransporterna är denna mera flexibel, decentraliserad och kostnadsbaserad än fallet är för de inhemska landsvägstransporterna. Skillnaden i prispolitik är ett resultat av att den inrikes marknaden visar drag av oligopol, medan den internationella transportmarknaden har starkare inslag av fri konkurrens. Relationerna mellan åkeri- och speditörsföretag på utlandsmarknaden har ej så långsiktig karaktär som när det gäller inrikestrafiken, utan vanligt är att speditörsföretagen upphandlar transporter på den korta marknaden.

De senaste årens snabba utveckling av trailertrafik har minskat speditörernas beroende av regleringssystemen med utlandstillstånd. Den konventionella lastbilstrafikens högre kvalitet har emellertid stor betydelse vid valet av trafiksystem, framför allt för högvärdigt gods.

Inom den givna marknaden har en viss differentiering av transportprodukten under senare år börjat förekomma. Exempel härpå är Nordisk Transports (NTS) utbud av tre servicealternativ för bilgods i Europa (Road-jets, Safety-fast respektive Economy). I övrigt är emellertid graden av produktdifferentiering fortfarande låg, vilket är i överensstämmelse med vad som gäller inom andra marknader, där köpare av varor och tjänster utvärderar produkterna på ett rationellt sätt.

Under senare år har vidare en viss produktutveckling börjat äga rum genom erbjudande av kringtjänster av typen materialadministration och logistik. Utvecklingen drives här snarare av speditörerna och de större transportköparna än av de enskilda transportsäljarna.

Utvecklingen av det internationella landsvägstransportsystemet går mot en ökad grad av komplexitet, vilket gör förändringar i systemet svårare att genomföra. Utvecklingen mot än mer sofistikerade system torde dock komma att fortsätta. Marknaden för internationella landsvägstransporter har vuxit snabbt, under andra hälften av 1970-talet med ca 5 % om året för Nordentrafiken och 13 % om året för kontinenttrafiken. Detta pekar på konkurrenskraftiga produkter och en hög grad av marknadseffektivitet. Lönsamheten har emellertid varit låg och soliditeten sjunkande. Det egna kapitalet har inte kunnat förräntas tillfredsställande, utan företagen har blivit allt mera skuldtunga och mindre motståndskraftiga för marknadsstörningar.

Marknaden på området är sålunda effektiv i den meningen, att konkurrensnivån är hög och hindrar en orimligt hög vinstnivå. Låg lönsamhet verkar emellertid hindrande för investeringsverksamheten då det gäller mera riskabla projekt. Härigenom kan produktutveckling och kapitalkrävande investeringar hämmas. I denna mening är marknaden i själva verket

ineffektiv i det längre perspektivet.

I centrum för problematiken står de västtyska trafiktillstånden. Tillståndsutdelningsreglerna gynnar som redan sagts företag med tidigare tillstånd, vilket bygger på antagandet att dessa företag bättre utnyttjar tillstånden än som skulle bli fallet med nya företag.

En undersökning våren 1981 av uppgifter om olika åkeriers trafik på den västeuropeiska kontinenten ger vid handen att åkerierna i genomsnitt utnyttjar sina tillstånd för ca 90 enkelresor ut ur eller in i Sverige. Vidare analys ger vid handen att inga egentliga stordriftsfördelar föreligger. Korrelationsfaktorn i vad avser tillståndsutnyttjandet i förhållande till antalet tillstånd är praktiskt taget noll. Små tillståndsinnehavare tycks utnyttja sina tillstånd lika effektivt som stora, vilket ej överensstämmer med nuvarande premisser för tillstånd. Rådande ordning konserverar marknaden och motverkar därmed en nödvändig och nyttig nyetablering.

I kapitel 5 har utredningen behandlat systemet för tillståndsutdelning och härvid förordat nya lösningar. I första hand vill utredningen föreslå en ordning där de tillståndssökande företagen i fri konkurrens genom ett anbudsförfarande får tillgång till de befintliga kvoterna. För närvarande beräknas det genomsnittliga företaget omsätta ca 2 milj. kr per år och Tysklands-tillstånd. Detta fördelar sig i genomsnitt med 40 å 50 resor per bil och år, vilket i sin tur tyder på en omsättning i storleksordningen 40 000 kr. per resa. Kostnaderna fördelar sig ungefär lika på drifts-, personal- och kapitalkostnader.

De anförda uppgifterna tyder på att en kostnad i storleksordningen 50 000 kr. per tillstånd och år skulle vara motiverad redan vid en produktivitetsvinst av 2,5 % av omsättningen. En sådan hypotetisk prisnivå, resulterande av ett anbudsförfarande, skulle i sin tur innebära att myndigheterna per år finge tillgång till drygt 25 milj. kr. såsom intäkter relaterade till de västtyska tillstånden. Den föreslagna nya ordningen skulle emellertid leda till att endast de mest effektiva företagen skulle vilja skaffa tillstånd, vilket kan beräknas öka produktiviteten med betydligt större tal än vad nyss sagts. Enligt utredningens mening bör de genom förslaget tillgängliga medlen – inom en ram av 25 milj. kr. per år räknat – i första hand disponeras för åtgärder som underlättar kontrollen av den utländska trafiken. Även i övrigt föreligger besvärliga kontrollproblem, som avser olika former av skatte- och annan ekonomisk brottslighet och s.k. svartåkeri, vilket ytterligare motiverar resurser.

En möjlighet att öka antalet alternativ och effektivisera marknaden utgörs av producentkooperation, en lösning som på andra områden, exempelvis inom dagligvaruhandeln, visat sig utgöra ett slagkraftigt alternativ. Om lastbilscentraler med tillräcklig garanterad kunskap och soliditet kunde söka och få tillstånd för utlandstrafik, skulle mindre åkerier inom ramen för sådana centraler kunna få tillgång till utlandskörningar. Härigenom skulle rådande oligopoltendenser kunna motverkas. Den ifrågasatta ordningen förutsätter dock att tillstånd icke längre utställs enbart på fordonsägare, utan på själva centralen. Ett system för omregistrering enligt vilket åkaren vid utlandsfärd överför bilen till centralen skulle härvid kunna erbjuda den juridiska anknytningsformen. En annan möjlighet vore att centralen ägde fordonen men att de sedan långtidsuthyrdes (leasing) till de enskilda i centralen deltagande åkerierna.

Den föreslagna nya ordningen kan erfordra några års övergångstid med särskilda regler.

Vid sidan av en minskad reglering för marknadstillträdet och beträffande kapacitetsutveckling är det önskvärt att öka kunskapen om marknadens utveckling, något vartill utredningen återkommer nedan i avsnitt 10.9.

9.4 Järnväg

Den internationella järnvägstrafiken i Europa har under senare år fått allt svårare att hävda sig i konkurrensen med lastbilstrafiken. Som tidigare sagts har emellertid de centraleuropeiska järnvägsföretagen under senare år sökt dra till sig mer trafik genom att tillhandahålla kombinerade transporter i olika former och genom att erbjuda mer specialiserade transporttjänster. Genom dotterföretag inom åkeri och spedition söker man också förbättra produktutbudet. De ständigt växande underskotten i den nationella järnvägstrafiken i så gott som alla länder påverkar emellertid indirekt också den internationella trafiken. Från EG-kommissionens sida har ofta kritik framförts mot medlemsländernas järnvägsförvaltningar för att de inte i tillräcklig grad söker samordna sitt trafikutbud och samverka prismässigt genom degressiva tariffer inom Gemenskapen. För Tysklands del har en väsentlig svårighet förelagat i det att järnvägsnätet förut strålade samman mot Berlin, men efter delningen genom kriget har ett järnvägstrafiksystem i riktning nord-syd med koncentration kring Ruhr-Frankfurt istället måst etableras. Detta har även haft konsekvenser för övrig internationell järnvägstrafik som passerar Tyskland i transit.

Det sagda innebär givetvis inte att internationellt samarbete inte skulle finnas på järnvägsområdet. Tvärtom var detta ett av de första internationella samarbetsområdena, rättsligt markerat genom de båda internationella järnvägsfördragen om godsbefordran (CIM) respektive om befordran av resande och resgods (CIV) för gods- respektive passagerarbefordran, vilka inom kort kommer att ersättas av ett samlat fördrag, *Convention relative aux transports internationaux ferroviaires* (COTIF). Sverige är anslutet till dessa fördrag. Härutöver samarbetar järnvägarna i den internationella samarbetsorganisationen UIC med säte i Paris, där trafikmässiga och tekniska frågor behandlas. SJ är medlem i denna organisation.

Det ligger emellertid i sakens natur att internationell järnvägstrafik egentligen blott bildar en serie av på varandra följande nationella trafiker. Det har därför i Europa saknats incitament till nära kommersiell samordning mellan de olika järnvägsföretagen. Följden har varit att t. ex. tariffberäkningarna blivit helt nationella och ej tagit hänsyn till den totala transportsträckan genom kanske flera länder. Tvånget att publicera taxorna har också bidragit till stelhet och motverkat marknadsanpassning för att möta konkurrensen från främst lastbilsföretagen. Ekonomiska bördor, bl. a. i form av pensioner till många f. d. anställda, har framför allt i Västtyskland bidragit till svårigheterna. Järnvägsdriften är därför starkt subventionerad i Europa. Dessa förhållanden påverkar givetvis även de andra aktörernas situation på den internationella transportmarknaden. Den har betydelse även för SJ:s utlandstrafik och dess möjligheter att erbjuda ekonomiskt gynnsamma transportalternativ åt potentiella kunder.

10 Utredningens överväganden och förslag

10.1 Allmänt

Utredningen har i det föregående dryftat slutsatser och förslag. I det följande sammanfattas och vidareföres detta material i systematisk form. Utredningen behandlar huvudsakligen godstransporter.

Eftersom de problem som möter våra internationella transporter i allt väsentligt beror på åtgärder som företas i utlandet ligger tonvikten på förslag som kan undanröja svårigheter som vållas härav. Ungefär hälften av vår utrikeshandel berör EG-länderna. En mycket stor del av varorna går landvägen till, från och genom dessa. Därför har särskilt stor uppmärksamhet ägnats åt den internationella landsvägstrafiken.

De begränsningar för de internationella transporterna som följer av hänsynstagande till miljö eller nödvändigheten av att spara energi är desamma, som gäller för de nationella transporterna. Utredningen har därför inte funnit anledning att lägga några särskilda förslag beträffande våra internationella transporter på grund av dessa faktorer. Sådana hänsynstaganden måste i stället ske i den allmänna transport- och samhällsplaneringen.

En allmän, men mycket viktig synpunkt, som utredningen vill stryka under, är att ett alltmer integrerat synsätt under det senaste decenniet utvecklats inom transportsektorn. Detta tar sig uttryck i att allt fler funktioner påverkar transportsystemens utveckling. Sålunda har samhället fått allt större intresse att utveckla transportsystem som en helhet, oavsett transportsätt. I fråga om näringslivet börjar man alltmer att se hela transportkedjan, med dess effekter på bl.a. produktionsprocessen och den slutliga distributionen, såsom en integrerad helhet. Orsakerna till detta förändrade synsätt återfinnes dels i stordriftsfördelarna i produktionen och den internationella arbetsfördelningen, dels i en numera jämfört med tidigare avsevärt högre kapitalkostnad. Den tekniska utvecklingen med relativt sett förbilligade transporter har ytterligare bidragit till detta skeende. Begrepp såsom materialadministration (MA), materialförsörjning och fysisk distribution eller logistik används för att beskriva denna utveckling.

Transportsystemen har internationellt genomgått en avsevärd förändring och utveckling under senare decennier. Det sagda har tillämpning på såväl landtransport som sjö- och lufttransport. De transporterade volymerna och transportavstånden har kraftigt ökat, i tecknet av den alltmer globala arbetsfördelningen. Vidare har tekniska och organisatoriska innovationer i

grunden ändrat förutsättningarna för såväl råvaror som förädlade varor. Sagda utveckling sammanhänger med näringslivets allmänna strukturförändring. Transportfunktionen är för näringslivet en komplex verksamhet av stor betydelse. Inom företagen, liksom på myndighetsplanet, bör därför den fysiska distributionen ges ökad uppmärksamhet och höjd status.

I fråga om de avancerade industriländerna har i den internationella arbetsfördelningen ett ökat inslag av kvalificerad produktion vuxit fram, vilket bidragit till skärpta krav på väl fungerande internationella transportsystem vad beträffar regularitet, tillförlitlighet och hastighet. Jämfört med nämnda krav framstår i själva verket transportkostnadsfaktorn som sekundär, sammanhängande med det integrerade synsättet på råvaruanskaffning, produktion, lagerhållning och distribution.

I detta sammanhang må ytterligare erinras om de olika delmålen för transport- och trafikpolitiken, som utvecklas i kapitel 3, nämligen effektivitetsmålet, beredskapsmålet, det handelspolitiska målet, arbetsmarknadsmålet och utvecklingsmålet. Det är väsentligt, såväl för den inrikes transportverksamheten som för det svenska samhällets och näringslivets internationella transporter, att i största möjliga utsträckning söka lösningar på det internationella planet som tillfredsställer de uppställda målen för den nationella trafik- och transportpolitiken. Av störst betydelse är därvid effektivitetsmålet.

Sveriges starka beroende av utrikeshandeln gör att de internationella transporterna måste tillmätas stor vikt. Sverige har nämligen långa transportavstånd såväl inom landet som till utlandsmarknaderna. Omfattningen av den gränsöverskridande trafiken har kraftigt ökat under hela efterkrigstiden. Handeln och transporterna förutsätter varandra. Transporterna bidrar dessutom som näringsgren och tjänsteutövning till den svenska betalningsbalansen.

Sverige är i mycket hög grad beroende av utrikeshandeln. Ca hälften av industriproduktionen exporteras. Handeln har dessutom ökat under hela det senaste decenniet även i tider när varuproduktionen har stagnerat. Produktionen har internationaliserats. Vi har för vår försörjning blivit allt mer beroende av omvärlden. Vår begränsade hemmamarknad med litet befolkningsunderlag förutsätter ett fortsatt beroende av ett omfattande handelsutbyte. Sverige har därför som nation de bästa långsiktiga fördelarna av att kunna verka i en omgivning med fritt handelsutbyte mellan nationer. Protektionistiska inslag kan på ett eller annat sätt slå tillbaka på oss själva och vara hämmande för utvecklingen.

Svenskt transportväsende har traditionellt hävdat sig väl på världsmarknaden. Om kostnadsrelationerna ej försämrats finns anledning att räkna med en livskraftig svensk transportnäring även framgent såväl på landtransportområdet som inom luftfart och sjöfart. Handeln är emellertid som tidigare redovisats starkt beroende av utvecklingen i främst vår närmaste omvärld. Det är därför nödvändigt att nära följa utvecklingen där samt vara lyhörd för och bevaka våra intressen i den europeiska transportpolitiken.

I det följande framläggs utredningens slutsatser och förslag till åtgärder, vilka i skilda delar redan återgivits i tidigare kapitel. Tidsperspektivet är som regel 1980-talet, dock med vissa försök till utblick över 1990-talet.

Slutsatserna och förslagen disponeras enligt följande schema:

- 10.2 Handels- och transportpolitik
- 10.3 Administration
- 10.4 Juridik
- 10.5 Arbetsmarknad
- 10.6 Teknik
- 10.7 Den internationella transportmarknaden
- 10.8 Internationella organisationer verksamma på transportområdet
- 10.9 Utbildning och FoU
- 10.10 Vissa organisatoriska frågor.

10.2 Handels- och transportpolitik

Det svenska nationalhushållet är i extremt hög grad beroende av en stor andel utrikeshandel i bruttonationalprodukten. För närvarande går sålunda ca en tredjedel av denna i vardera riktningen över gränserna med en tonvikt på industriprodukter. Av dessa skäl är frihandel en förutsättning för bibehållen och successivt växande levnadsstandard, vilket präglar den traditionella handelspolitiken. Även på transportområdet är frihandeln gynnsam för Sverige som en förutsättning för alltmer effektiva och relativt sett billigare transporter.

Sveriges handelspolitik är internationellt inriktad på multilaterala system av typen GATT. Det av USA inom GATT nyligen upptagna initiativet att utsträcka arbetet till att omfatta även transportsektorn bör för den skull uppmärksammas av Sverige. Såväl för det svenska näringslivets och folkhushållets behov av effektiva transporter, som också för en gynnsam utveckling av den svenska transportnäringen på det internationella fältet, är det önskvärt att eliminera de protektionistiska inslagen för internationell transportverksamhet. Även de intressanta och avancerade industriföretagen på transportområdet och telekommunikationsområdet i det svenska näringslivet har betydande intressen att bevaka i detta sammanhang.

Vid en framtida utformning av regelverk för ökad frihandel på transportområdet måste de övergripande principerna och målen noggrant analyseras. På transporttjänsternas område måste härvid beaktas det numera allt starkare inslaget av systemlösningar som leder till ökat behov av samtidig hänsyn till skilda transportsätts förutsättningar. En annan väsentlig faktor i arbetet på uppbyggnad av ett internationellt regelsystem måste vara reciprociteten, inte minst beroende av det stora inslaget av länder vilka söker förhindra tillträde till sina territorier i vad avser transportnäringen.

Enligt utredningens mening bör frågan om en gemensam nordisk transportmarknad omfattande de fem nordiska länderna på nytt upptagas. Reciprocitet är härvid ett naturligt steg på vägen, ledande till att på sikt en transportör från ett enskilt nordiskt land även bör kunna tillåtas genomföra transporter inom ett annat nordiskt land. Utjämnningen av kostnadsnivåer på arbetsmarknaden i de nordiska länderna har reducerat hindren för en sådan fri marknad för transporter, analogt med varuproduktionen.

Avsteg från det långsiktiga kravet på frihandel för transporttjänster motiveras enligt utredningens mening främst av beredskapsskäl. Analogi föreligger här med vad som tillämpas inom vissa grundläggande produktionsområden, såsom livsmedel, kläder och skor. Med detta nämnda undantag bör det långsiktiga arbetet drivas med sikte att utrikeshandelspolitik och utrikestransportpolitik koordineras. Detta är också en följd av det numera dominerande synsättet på transportproblemen: transporten ingår som en del i en total produktions- och leveransprocess. Det sagda leder till taktiska behov av hänsynstagande till transportfrågor i samband med handelspolitiska överläggningar med andra makter eller i internationella organ. Analogt bör de handelspolitiska frågorna beaktas då motsvarande överläggningar internationellt aktualiseras i transportfrågor.

Då det gäller *sjöfartspolitik* är utredningens slutsatser och förslag följande.

Efter de i flera steg företagna devalveringarna av den svenska valutan har det specifika svenska kostnadsproblemet i internationell konkurrensutsatt sjöfart avsevärt minskat. I dagens läge domineras bilden för sjöfarten av de nya mönster som förväntas växa fram bl. a. till följd av den nyligen ikraftträdde UNCTAD-koden för linjekonferenser samt u-ländernas tilltagande protektionism. Sverige kommer att ansluta sig till UNCTAD-koden med det av EG antagna regulativet. En sådan ordning förändrar ej förutsättningarna för deltagande i internationell sjöfart mellan OECD-länder. I fråga om u-länderna ställer sig förhållandet olika om landet har egen sjöfartskapacitet eller inte. I sistnämnda fall bör svenska sjöfartsintressen kunna bidra till uppbyggnad och utveckling av u-landets sjötransportsystem, eventuellt med biträde av svenskt utvecklingsbistånd.

För närvarande diskuteras inom UNCTAD två frågor av stor sjöfartspolitisk betydelse, nämligen hur u-länderna skall komma i åtnjutande av större andel av bulksjöfarten respektive frågan om bekvämlighetsflagg eller s. k. öppna sjöfartsregister.

De fortsatta diskussionerna inom UNCTAD:s ram rörande bulksjöfarten och resultaten härav blir av stor betydelse för svensk sjöfart. Även om vi har betydande förståelse för u-ländernas önskan att i framtiden delta i den sjöburna handeln av bulkvaror i större utsträckning än f. n. är det för svenska handels- och sjöfartsintressen oacceptabelt att så sker genom en ordning som sätter den fria konkurrensen ur spel. Den svenska målsättningen måste vara att bevara och förstärka en öppen konkurrens på lika villkor inom bulksjöfarten.

Frågan om bekvämlighetsflagg eller de s. k. öppna sjöfartsregistren har diskuterats under en följd av år inom UNCTAD och kommer under 1984 att föras till en särskild diplomatkonferens. Huruvida en kompromiss är möjlig att uppnå i de fortsatta diskussionerna går för dagen inte att uttala sig om. U-ländernas aktuella krav på området skulle leda till att ett svenskt rederi som var utlandsägt inte skulle kunna bedriva sjöfart under svensk flagg. På motsvarande sätt skulle u-ländernas ansats på bemanningssidan medföra konflikt med de regler som i dag gäller för svenskt vidkommande. Att acceptera u-ländernas förslag till principer skulle medföra ändringar av aktiebolagslagen och ändringar av våra arbetsmarknadsregler, bl. a. frångå-

ende av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Sverige måste aktivt följa dessa frågor inom UNCTAD i intim intressegemenskap med övriga avancerade industriländer med sjöfartsintressen.

Av stor sjöfartspolitisk betydelse är också diskussionerna mellan USA och de västeuropeiska länderna jämte Japan inom den s. k. consultative shipping group (CSG). Dessa diskussioner har sitt ursprung i det skilda angreppssättet då det gäller UNCTAD-koden från USA:s sida jämfört med CSG-länderna. Målsättningen för diskussionerna är att bevara största möjliga andel av världssjöfarten under fri konkurrens. Diskussionerna avses leda fram till en överenskommelse vari ömsesidig likabehandling av respektive parts fartyg garanteras, samtidigt som parterna förbinder sig att motverka sjöfartsprotektionism. En överenskommelse av sådant innehåll är ett väsentligt intresse för Sverige.

De anförda problemområdena visar enligt utredningens mening nödvändigheten av att Sverige i likhet med andra västeuropeiska nationer förbereder och genomför en lagstiftning som medger att motåtgärder kan vidtas då våra handels- och sjöfartsintressen är hotade. Sådan lagstiftning kan visa sig erforderlig att ta till vid bl. a. andra staters långtgående tolkningar av UNCTAD-kodens lastuppdelningsprinciper samt då andra staters ekonomiska eller legala system medför otillbörlig konkurrensnackdel för den svenska sjöfartsnäringen.

Då det gäller *landtransportpolitiken* är utredningens slutsatser och förslag följande.

På landsvägstrafikens område skapar tillståndsransoneringen för svenska fordon på kontinenten delvis allvarliga problem. Det sagda gäller i första hand Västtyskland men också ett antal andra kontinentländer. Även om under senare år frågan delvis fått sin lösning genom trailertrafik i samarbete med västtyska åkerier utgör tillståndsfrågan en allvarlig marknadsstörning. Tillämpningen av tillståndsinstrumentet har dessutom bidragit till att skapa en i stort sett konstant grupp av svenska utlandsåkerier som motverkar tillkomsten av nya alternativ. I avsnitt 10.7 Den internationella transportmarknaden återkommer utredningen till frågan om alternativa former för fördelning av utlandstillstånden.

Oavsett vilken vikt man kan tillmäta de skilda motiven för nuvarande ordning på tillståndsområdet bör Sverige eftersträva att i samråd med sina nordiska grannar uppnå en mer liberal ordning. Kanske kan de senaste årens utveckling med starkt inslag av trailertrafik bidra till en uppluckring av hittillsvarande tillståndspolitik. En sådan utveckling borde dessutom befrämjas av ökat inslag av företag med såväl svenska som västtyska ägare och i ett längre perspektiv en ägarstruktur där över huvud taget EG-länders åkerier och speditorsintressen uppträder i gemensamma projekt tillsammans med svenska kollegor.

På landsvägstrafikens område, analogt med sjöfartens område, skapar statshandelsländernas specifika prispolitik svåra problem. För landsvägstrafiken bör ett övergripande krav på reciprocitet utgöra en central del av svensk transportpolitik visavi nämnda länders transportnäring.

Ökade förhandlingsinsatser för att minska nackdelarna med kvoterings är enligt utredningens mening nödvändiga. Möjligheterna att ta upp landsvägs-transportfrågor i handelsförhandlingar eller på politisk nivå bör prövas.

Oklarhet föreligger internationellt om vad som skall anses vara tillåten respektive otillåten tredjelandstrafik. Mellan Sverige och Norge har nyligen ett avtal ingåtts som ger klarare regler härom. Dessa regler bör göras tillämpliga även gentemot andra länder genom överenskommelser bilateralt eller multilateralt.

På fordonsbeskattningens område pågår inom EG, det dominerande området för internationellt verksam svensk lastbilstrafik, ett arbete i syfte att harmonisera fordonsbeskattningen liksom de sociala villkoren på arbetsmarknaden. Sverige måste noga följa pågående utveckling och så långt som möjligt undvika att införa eller skärpa strukturskillnader mellan svensk beskattning och vad som gäller för huvuddelen av EG för närvarande. Beskattningen av vägtrafik har som regel flera motiv i vad avser total omfattning och fördelning. Sålunda utgör beskattningen ett styrinstrument för att främja önskvärda mål för samhällets politik avseende regionalpolitiska såväl som sociala eller miljömässiga mål.

En annan viktig aspekt gäller finansieringen av infrastrukturen, vilket motiv har särskild dimension för transitländerna på den europeiska kontinenten. Med nuvarande omfattning av transittrafiken är det uppenbart att en tillfredsställande finansieringsform för infrastrukturen blott kan åstadkommas genom övernationella åtgärder eller genom avgifter för utnyttjandet, vilka tar sikte på en långt mera realistisk kostnadstäckning än som kan sägas ligga till grund för nuvarande avgifter. Det är ett vitalt svenskt intresse att tillgången till det kontinentala vägtrafiknätet blir tillräcklig. En fullgod infrastruktur kan bäst finansieras genom speciella avgifter för dess utnyttjande. En sådan finansieringsform skulle dessutom vara konkurrensneutral med avseende på fordon från skilda länder. Enligt utredningens mening bör därför Sverige aktivt verka för dylika avgiftssystem, som på sikt skulle kunna reducera eller helt eliminera motiven för kvoter och andra protektionistiska inslag. Pågående arbete inom ECE och ECMT liksom EG: s centrala organ med avseende på principella metoder för finansiering av trafikens infrastruktur är av stor betydelse för Sverige, som för den skull måste aktivt agera och nära bevaka beslutsprocessen.

Som tidigare framhållits har de europeiska järnvägarna i dag mycket stora svårigheter. De är genomgående starkt subventionerade. Det finns emellertid en klar tendens att göra dem allt mer marknadsorienterade och affärsmässiga. Äldre uppfattningar om befordringsplikt, offentligt kungjorda tariffer etc. börjar alltmer överges till förmån för ett mer kundanpassat transportutbud erbjudet till en del i konkurrens med landsvägstrafiken, till en del i samarbete med den. Likaså finns en tendens till att söka för järnvägen särskilt lämpliga marknadssegment, t. ex. vissa slag av bulkvaror och transporter av enhetslaster. För svensk del finner utredningen denna utveckling intressant. SJ bör därför fortsätta sitt nära samarbete med de europeiska järnvägsföretagen och på allt sätt söka internationalisera såväl sin rullande materiel som sin kommersiella verksamhet. Nära kontakt med utvecklingen av kombitrafiken i Europa, särskilt dragningen av trailer på järnväg, är viktig. Avgörande för SJ:s internationella verksamhet i framtiden blir emellertid frågan om hur förbindelsen över Östersjön till kontinenten löses. Denna fråga fordrar ett snart ställningstagande.

På *luftfartspolitikens* område vill utredningen anföra följande synpunkter.

Det skandinaviska luftfartssamarbetet är en förutsättning för att de ingående länderna med perifert geografiskt läge och begränsat marknadsunderlag skall kunna driva ett i princip världstäckande företag på flygområdet. Det hårdnande klimatet inom luftfarten under senare år, framför allt beroende på en stagnerad marknad, har tvingat SAS att utveckla och strama upp sin verksamhet. Detta sker bl. a. genom en koncentration av framför allt det interkontinentala linjenätet. Även om utredningen inser nödvändigheten av sådana vinstmarginaler för SAS som möjliggörs av såväl den kommersiella som den tekniska utvecklingen vill dock utredningen peka på de problem som kan uppstå vid en allt för långt gående koncentrationspolitik. En sådan politik skulle i sitt yttersta skede kunna leda till ett ifrågasättande av om den av SAS tillhandahållna transportförsörjningen verkligen på ett tillfredsställande sätt svarar mot det villkor som fogats som en förutsättning till den av SAS åtnjutna företrädesrätten. Det är en angelägen men svår uppgift för SAS att utveckla sin verksamhet så att den ger företaget möjlighet att driva flygtrafiken med tillräckliga ekonomiska marginaler för nyinvesteringar men samtidigt inte sätter nuvarande företrädesrätt i fara.

Flygfrakten i regi av SAS är på visst sätt en marginell företeelse, med utnyttjande i huvudsak av den kapacitet för frakt som är förknippad med persontrafiken. Under senare tid har den centraleuropeiska fraktkapaciteten reducerats, varför starka krav från den svenska industrin rests att SAS skall öka sin kapacitet på framför allt Nordamerika. Genom insättning av extra fraktresurser och viss omdisposition av resurser söker SAS tillgodose nämnda krav. Enligt utredningens uppfattning är det inte rimligt att SAS bygger upp en fraktkapacitet som i varje enskilt fall kan möta en hastigt uppkommen ökad efterfrågan på flygfrakt. En revidering av nuvarande regler för fraktcharter bör ske i syfte att skapa ett regelsystem som inte underminerar SAS fraktverksamhet men som samtidigt medger att industrins krav på rationell flygbefraktning tillgodoses.

10.3 Administration

Det ökade logistik- och kostnadsmedvetandet har lett till allt starkare krav på snabbare administrativa rutiner. Det sagda gäller såväl dokumenthantering och datautbyte som också de rent fysiska kontrollerna vid gränspassage och förtullning.

I kapitel 6 redovisas transportkostnadernas sammansättning och storlek för den gränsöverskridande varuhandeln, närmast med utgångspunkt från en specialundersökning som utredningen låtit verkställa på området (bilaga 3). I kapitlet diskuteras vidare de principiella möjligheterna till kostnadsreduktion eller överhuvud taget resultatförbättring för de gränsöverskridande transporterna.

Den analys som återges i nämnda kapitel leder till en kostnad för gränsöverskridande materialflöde av lågt räknat 20 miljarder kr. räknat i 1980 års penningvärde. Det sålunda framkomna beloppet svarade mot 15,5 % av

den svenska industrins förädlingsvärde samma år, en inte oväsentlig volym för rationalisering.

I här aktuella sammanhang vill utredningen vidare peka på den kostnads-påföljd, som följer av att olika parter i handelsutbytet vid gränsöverskridande transporter känner en större osäkerhet ifråga om tidsåtgång och leveranssäkerhet än vid rent inrikes transporter. Detta förhållande verkar otvetydigt fördyrande på lagerhållningen och måhända även på uppläggningsschemat för själva transportkedjan.

I den refererade undersökningen av kostnaderna för transport, lagring och emballage ingår kapitalkostnaderna endast i vad avser räntekostnaden under lagringsperioden. I sammanhanget vill utredningen helt kort redovisa betydelsen av kapitalkostnaden för det materialflöde, som sammanhänger med gränsöverskridande transporter. 1982 uppgick handelsutbytet mellan Sverige och utlandet till ca 400 miljarder kr., varav dock uppskattningsvis 50 miljarder kr. avsåg tjänsteutbyte över gränserna. Den rena varuhandeln i import och export uppgick sålunda till ca 350 miljarder kr. Vid en räntenivå av 15 % – vid interna kalkyler för kapitalkostnad och lönsamhet för investeringar inom näringslivet knappast ett högt räntekrav i dagens läge – leder dessa förutsättningar till en kapitalkostnad av 144 miljoner kr. per dag. En mera rationell administrativ ordning för gränspassage och förtullning betyder med dessa förutsättningar att en besparing för det svenska nationalhushållet av nämnda storleksordning kan göras under materialflödet mellan producent och konsument.

En väsentlig del av procedurerna kring handeln sammanhänger med informationsflödet i samband med avtal, leveranser, transporter, betalning, försäkring m.m. Sedan gammalt har den nödvändiga informationen överförts mellan parterna genom pappersdokument, vilka visat sig mycket arbetskrävande och kostnadsskapande. Undersökningar av kostnaden för denna dokumentationshantering har gjorts inom ECE, visande på kostnader av drygt 7 % av godsvärdet. Detta frågeområde är föremål för betydande uppmärksamhet internationellt, bl. a. inom ECE och inom UNCTAD. Näringslivets internationella organisationer har också ägnat frågan uppmärksamhet, och inom Sverige drives sedan 1975 ett arbete genom det av stat och näringsliv bildade handelsprocedurrådet (SWEPRO).

Utredningen vill understryka vikten av att arbetet på förenklade former för informationsöverföring drives så snabbt som möjligt. Det sagda gäller inte blott det rent svenska arbetet i projektform i SWEPRO: s regi utan även det internationella samarbetet mellan de skilda ländernas handelsprocedurråd, där sådana finns. Slutmålet kan med modern informationsteknologi sättas till s.k. dokumentlösa transporter, sedan utgångslägets bristfälliga standardisering och harmonisering för handels- och transportprocedurer efterhand eliminerats. I ett sådant system minimeras riskerna för fel som uppkommer vid manuell informationsöverföring, varjämte betalningsströmmarna kan bli snabbare och underlaget för aktuell handelsstatistik förbättras.

I ett tidigare skede ansågs de transportjuridiska och försäkringsjuridiska problemen vid förändrad teknik för dokumentation och informationsöverföring medföra hinder för den antydda utvecklingen. Enligt utredningens mening medför dock en övergång till dokumentlösa transporter och modern

datakommunikation inga egentliga juridiska problem. Ej heller för försäkringssektorn synes en sådan rationalisering medföra större problem, utan endast föranleda anpassning av försäkringsavtalen och produkterna. Det är i själva verket snarare så, att det traditionella systemet leder till större risk för rättssäkerheten än ett rätt utformat system för modern dataöverföring.

Det sagda tar emellertid sikte på sådana länder som har en allmän "datamognad", dvs. länder där de administrativa och utbildningsmässiga förhållandena möjliggör en långtgående datorisering. Utredningen återkommer till frågan om förutsättningar för liknande rationalisering gentemot övriga länder, främst u-länderna. Den dominerande delen av svensk utrikeshandel sker emellertid i utbyte med länder av vår egen typ, då det gäller förutsättningar för datasystem och informationsteknologi. Utredningen vill understryka vikten av att utan dröjsmål praktiskt tillämpa fullt ut rationaliserade rutiner i vad avser utrikeshandeln med nämnda länder.

Utredningen har fortlöpande haft kontakter med SWEPRO för bedömning av möjligheterna till en forcerad utveckling av mera rationella dokumentprocedurer och automatiska procedurer. Pågående arbete inom SWEPRO avser för närvarande främst det s. k. LANDDATA- eller SWECOMLAND-projektet, vari medverkar ett 30-tal av Sveriges största företag inom exportnäringarna, speditörer, biltransportörer, SJ och färjerederier. Därjämte medverkar generaltullstyrelsen och Göteborgs hamn.

Detta projekt kommer att redovisas våren 1984, varvid handboksmaterial för rutinerna vid vägtransporterad eller järnvägtransporterad export skall vara färdiga. Därpå skulle, vid sidan av tidigare motsvarande projekt för sjötransporter (SWECOMSEA), regler föreligga i tillräcklig utsträckning för öppen datautväxling i samband med alla yttransporter. Den svenska standard för internationella transporter som sålunda utarbetas kan vidare enligt hittillsvarande bedömning erhålla internationellt godkännande, såsom det visat sig vid SWEPRO: s deltagande i samarbetet inom FN och den internationella standardiseringsorganisationen ISO för godkännande och registrering av dataelement i FN: s dataelementkatalog för handeln.

Utredningen anser det pågående och planerade arbetet inom SWEPRO (redovisat i kapitel 7.2) utgöra en strategisk insats, då det gäller administrativa besparingar för dokumenthantering. Statsmakterna bör främja det pågående arbetet, vilket i princip kan ske dels genom att säkerställa erforderliga resurser för projektarbete inom SWEPRO, dels genom utbildning inom de berörda intressentgrupperna i transportväsendet och näringslivet. Ett utvecklingsprogram i full omfattning av det slag som beskrivits i kapitel 7.2 kommer att föra med sig att det byggs upp en stor, värdefull och kanske unik kompetens på området i vårt land. Våra möjligheter att påverka den internationella utvecklingen blir därigenom betydande. Detta kan bli en fördel som är väl så viktig som de tidigare nämnda.

Vidare har generaltullstyrelsen en nyckelroll då det gäller de praktiska förutsättningarna för administrativ rationalisering i den gränsöverskridande handeln. Den svenska tullen framstår vid internationell jämförelse som effektiv och tillmötesgående gentemot transportköparnas krav. Inte minst är det s. k. hemtagningssystemet en rationell lösning. För närvarande anser sig emellertid generaltullstyrelsen under de närmaste åren ej ha resurser för att utveckla och starta datakommunikation i större skala med exportörer och

importörer. Samtidigt prioriteras av exportörer och importörer just rutiner för in- och utklarering av import och export, då det gäller rationalisering av dokumentbehandlingen.

Enligt utredningens mening bör tullen beredas möjligheter och resurser till en snabb övergång till modern informationsteknik och databehandling, i nära samverkan med näringslivet. De ekonomiska vinsterna med en sådan ordning är betydande och jämfört med kostnaderna helt övervägande. Sverige bör dessutom i det internationella tullsamarbetet kunna utgöra en föregångare. Internationella överenskommelser om förenklad tullhantering och harmonisering av regler bör eftersträvas, och det svenska hemtagningssystemet borde även utomlands kunna vinna tillämpning.

I förlängningen av dessa perspektiv av ökad förenkling och datautveckling respektive internationellt samarbete ligger, såsom nyss sagts, betydande rationaliseringseffekter inom räckhåll vilka, redan som följd av dessa specifika åtgärder, kan räknas i storleksordningen hundratals miljoner kronor per år. Även hos de berörda myndigheterna kommer en sådan modernare datasystemutveckling att leda till rationaliseringseffekter, varför den omedelbara kostnaden under några år för utveckling av ändamålsenliga lösningar snabbt kommer att vara återbetald även till den offentliga sektorn.

U-länderna uppvisar särskilda problem när det gäller möjligheterna till administrativ rationalisering vid gränspassage. Under i vart fall de närmaste åren måste därför statsmakterna verka för att genom internationella organ och genom de svenska beskickningarna behålla en service till potentiella exportörer och importörer. Utredningen har då det gäller hithörande problem haft kontakt med UNCTAD, vilken organisation ägnar sig åt u-ländernas handelsproblem. Bl. a. arbetar inom UNCTAD expertis på s. k. facilitation för u-länder, dvs. med de rationaliserings- och administrationsfrågor som berör varuutbytet. Bilden kompliceras regelmässigt inte blott av den bristfälliga datoriseringen på platsen utan även av traditioner inom den inhemska förvaltningen, liksom av rent fysiska brister i vad avser infrastrukturen på transportområdet.

Det är utredningens uppfattning att insatser på facilitationsområdet skulle vara en naturlig och därjämte högproduktiv användning av medel inom den ram, som Sverige avsätter till u-landsbistånd. Svenskt transportväsende och svensk informationsteknologi ligger väl framme internationellt sett, varför tillgång till lämplig personal och lämpliga systemlösningar finns.

Räntabiliteten i sådana insatser måste bedömas ligga högt. För u-ländernas framtid är enligt internationell bedömning i själva verket insatser av sådan strukturell natur nu mycket betydelsefulla. Det sagda gäller inte minst transportväsendet i vid mening, dvs. inklusive telekommunikationer och informationsteknologi. Exempel kan anföras på hur till ett u-land importerat gods förstörts genom bristfällig behandling och vidaretransport, liksom på hur avtalade exportsändningar från ett u-land till ett i-land misslyckats av liknande skäl.

Myndigheterna och näringslivet i Sverige samarbetar bl. a. inom Exportrådet samt en rad specialorgan för utveckling och marknadsföring av tjänster, som sammanhänger med den offentliga sektorns aktivetsområden. Det sagda äger tillämpning t. ex. för vägväsendet (SWEROAD) och utanför transportväsendet t. ex. på kraftområdet (SWEDPOWER). En rad andra

exempel skulle kunna anföras. I analogi härmed vill utredningen föreslå tillskapandet av ett organ för promotion av det arbete som enklast kan sammanfattas i begreppet facilitation. Ett sådant organ, gärna etablerat i nordisk samverkan, skulle kunna förmedla expertinsatser till u-länder genom utnyttjande av bistånds- och särskilda kreditmedel och kanske även till andra länder på mer kommersiella villkor. Genom att utveckla lösningar i samarbete med enskilda u-länder skapas även bättre betingelser för svenska exportörer och för importörer som berörs av denna handel. Vidare främjas export av informationsteknologi och know-how på detta område liksom av materiel för transportnäringen. Utredningen föreslår att en särskild undersökning görs om inrättande av ett organ av nu skisserat slag.

I bilaga 4 redovisas erfarenheter och synpunkter på u-ländernas speciella problematik i vad avser facilitation.

10.4 Juridik

I kapitel 7 behandlas bl.a. de juridiska förutsättningarna för Sveriges internationella transporter. Den internationella behandlingen av legala aspekter på automatiserad utväxling av handelsdata har bl. a. belysts inom ECE. Den svenske experten professor Kurt Grönfors har utarbetat en "cargo-key-receipt" för datautväxlad information.

Enligt juridisk expertis på området aktualiserar den pågående utvecklingen till dokumentlösa transporter och datakommunikation ej ändringar i svensk lagstiftning för att låta datorn bli den juridiska bäraren av dokumentens frakttuppgifter. Ett specialområde inom juridiken utgör försäkringsaspekterna på transporter och datakommunikation. Ej heller inom detta område synes den pågående utvecklingen till rationellare dokumenthantering skapa några nämnvärda problem. I sammanhanget må erinras om den pågående utvecklingen mot mera rationella försäkringsformer för transportförsäkring, varvid den ursprungliga uppdelningen på skilda transportslag ej längre får någon betydelse. Man försäkrar hela transport-system och transportförsäkringsmomentet läggs allt oftare in i företagsförsäkringen.

Transportverksamhet är internationellt en ganska konservativ verksamhet. Rutiner, försäkringar och även bankregler är ofta anpassade till numera förlegade begrepp och transportsystem. Exempelvis spelar fortfarande begreppet "relingen" en ej oväsentlig roll då det gäller ansvarsbilden i transportkedjan. Därmed är mycket av nämnda regelsystem ännu inte anpassat till moderna transportsystem, s. k. multimodala system, där ett flertal olika transportmedel samverkar i en total optimering av transportuppgiften. En nyligen reviderad version av de s. k. INCO-terms föreligger, men det går sakta att driva igenom dem internationellt. Det är enligt utredningens mening önskvärt att svenska myndigheter bidrar till att nämnda modernare regler, anpassade till ett modernt synsätt på materialadministration, slår igenom inom såväl myndigheter som näringsliv och försäkringsföretag.

Nuvarande internationella konventioner på transportområdet är likaledes i regel transportmedelscentrerade. Utvecklingen har lett till att de istället borde vara centrerade på godset.

10.5 Arbetsmarknad

Utredningen har under sitt arbete varit i kontakt med bl.a. Svenska transportarbetareförbundet samt den internationella organisation, varmed detta förbund samarbetar, Internationella transportarbetarefederationen (ITF) med säte i London.

Såsom i olika sammanhang framhållits är den svenska arbetskostnadsnivån inklusive sociala kostnader efter de två senaste devalveringarna tills vidare på ett rimligt sätt relaterad till omvärldens. Detta gäller bl.a. kostnaderna för den arbetskraft, som verkar inom internationella transporter. Beträffande sjöfartens för konkurrens från utpräglade låglöneländer utsatta del har nyligen arbetsmarknadsparterna enats om förutsättningar för utflaggning av fartyg, med bibehållande av svensk besättning. På sådant sätt kan, genom reduktion av skattekostnad, en konkurrenskraftig kostnadsbild upprätthållas tillsammans med en fullgod nettolönenivå.

För företag i internationell konkurrens utgör skillnaden mellan svenska och utländska arbetstids- och bemanningsregler en viktig faktor. Ifråga om kraven på bemanning har dock under senare år betydande svenska reduktioner ägt rum på sjöfartsområdet.

Utredningen vill i sammanhanget understryka behovet av bättre kontroll, då det gäller tillämpningen av gällande regler på yrkestrafikens område. När det gäller arbetstidsreglerna för landsvägstransporter anser utredningen att det är angeläget med en harmonisering av de svenska reglerna till dem som används internationellt. Även om den gällande s.k. AETR-överenskommelsen av 1970 reglerar arbetsförhållandena vid internationella vägtransporter, bryter såväl utländska åkare inom Sverige som också svenska åkare i utlandet mot AETR-reglerna i inte ringa utsträckning. Förhållandet leder till ökade säkerhetsrisker för berörd personal liksom övriga trafikanter, men också till en snedvriden konkurrens mellan transportörer.

Utredningen vill, även i samband med arbetsmarknadsaspekten, understryka önskvärdheten att utveckla den internationellt inriktade svenska transportnäringen. Detta område är av tradition väl företrätt inom svensk teknik och organisation och det förtjänar att man slår vakt om området även framgent. I sådant fall kan även ur arbetsmarknadssynpunkt internationell transportverksamhet bli av ökat intresse för svensk arbetskraft, samtidigt som verksamheten i ökad utsträckning blir en nettoexportnäring. I sammanhanget må särskilt hänvisas till pågående offentlig utredning om export av tjänster.

Med internationella transportfrågor arbetar även de anställdas organisationer i respektive land. Dessa organisationer samverkar inom ramen för ITF och har ett nära samarbete med sina nordiska motsvarande organisationer. De utövar ett betydande inflytande i t. ex. arbetssociala frågor och arbetsmiljöfrågor. Särskilt framträdande är detta av naturliga skäl i internationella arbetsorganisationen (ILO). Utredningen anser det viktigt att de anställdas arbetsförhållanden vid utförande av internationella transporter noga uppmärksammas. Bristen på gemensamma normer, t. ex. i fråga om säkerhetsföreskrifter eller arbetstider, kan nämligen leda till att olyckor kan inträffa eller att konkurrenssnedvridningar uppstår, vanligen då till svensk nackdel. Utredningen rekommenderar därför nära samverkan

mellan svenska statliga organ och svenska arbetsmarknadsorganisationer i internationella transportfrågor.

10.6 Teknik

Den transporttekniska utvecklingen har under hela efterkrigstiden varit snabb. De enskilda transportmedlens storlek har sålunda starkt ökat, men också ökad specialisering och ökad snabbhet har lett till en mycket betydande produktivitetsstegring.

I denna tekniska utveckling har bl.a. enhetslasternas ökande betydelse spelat en väsentlig roll. Ett annat karaktäristiskt drag är det ökade inslaget av kombinerade transporter, där de skilda transportslagen samverkar i den totala logistiska kedjan i stället för att som tidigare främst utgöra konkurrenter.

Ytterligare ett väsentligt drag i utvecklingen är den allt starkare betydelsen av terminaler och terminalhantering.

Den samlade tekniska utvecklingen på godstransportområdet utgör på detta sätt en god illustration till det nya och mera integrerade synsätt, som i det föregående i skilda sammanhang understrukits. Modern informationsbehandling är i denna utveckling av central betydelse.

Den pågående tekniska utvecklingen har under senare år fått en ytterligare centrering på energiproblemen, varvid bättre verkningsgrad och lättare utnyttjade material kommit att få en ökad betydelse. Den snabba utvecklingen av elektroniken med tillämpning inom bl.a. bränsleutnyttjandet för motorer har här lett till avsevärda resultat. I själva verket är den pågående internationella tekniska utvecklingen snarare präglad av modifiering av konventionell teknik än av förväntade mera djupgående innovationer. Genom modifiering av de i kommersiellt bruk varande lösningarna kan man genom tillämpning av elektronik eller förändrad energiteknik uppnå avsevärda ekonomiska förbättringar.

Av teknisk natur är vidare åtskilligt av den systemtekniska kompetensuppbyggnad ifråga om såväl "hard ware" som "soft ware", som nu spelar en allt större roll då det gäller att utnyttja framstegen inom elektronik, materialteknik och motorteknik. Modern materialadministration är ett samlat uttryck för dessa förutsättningar. I sammanhanget må efter internationellt mönster också införas begreppet "org ware", vilket begrepp kommit att stå för organisatoriska åtgärder.

Även om en fortsatt intressant teknisk utveckling är att vänta i fråga om elektronik (mikrodatorer) respektive energieffektivitet för de skilda transportmedlen är den mest väsentliga potentialen för framtiden att vänta i utnyttjandet av transportmedlens kapacitet. I själva verket utnyttjas alltså den teoretiska lastförmågan i mycket ringa grad för de flesta transportmedlen, vilket är en följd av dels ofrånkomliga balansbrister i transportströmmarna, dels också organisatoriska, transporttekniska och -politiska förhållanden. På detta område kan därför väsentliga besparingar åstadkommas genom bättre planering, användande av kombinerade trafikformer samt samarbete mellan transportföretag. Vidare kan en fortsatt förbättring av de

enskilda transportmedlens lastförmåga uppnås. Det sagda gäller i princip alla transportgrenar.

Den tekniska utvecklingen inom informationsbehandling och dataöverföring ger här helt annorlunda möjligheter än som tidigare stått till buds. En annan väsentlig förutsättning gäller en bättre terminalhantering. Överhuvud taget är skärningspunkterna mellan skilda transportmedel och skilda transportsystem av strategisk betydelse då det gäller att utveckla effektiva transportlösningar. Exempel på detta utgör överföringen av enhetslaster mellan järnväg och landsväg.

Ett särskilt väsentligt område för teknisk utveckling avser standardiseringsarbetet. Det är av stor betydelse för den svenska utrikeshandeln att en fortsatt internationell standardisering av lastbärare får drivas vidare. Sverige har, både såsom en av utrikeshandel starkt beroende nation och som storproducent av lastbilar all anledning att agera kraftfullt i internationella fora för att driva fram den nödvändiga utvecklingen av standarder för lastbärare och enhetslaster. Utvecklingen på detta område blir normgivande för de mycket stora investeringar som aktualiseras i terminaler och över huvud taget i det samlade transportsystemet för den internationella handeln.

Utredningen har under sitt arbete varit i kontakt med såväl standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) som Sveriges Mekanstandardisering (SMS), liksom också med den internationella standardiseringsorganisationen (ISO) i Genève. Statsmakterna bör aktivt stödja det pågående arbetet så att ett högkvalificerat svenskt deltagande blir möjligt i internationellt standardiseringsarbete.

I den praktiska verksamheten är arbetet inom SMS för standardisering av lastbärare av omedelbar och stor betydelse. I sina tekniska kommittéer samlar SMS de mera betydelsefulla svenska intressenterna på området: myndigheter, större transportköpare, transportörer och tillverkare. SMS håller dessutom nära kontakt med motsvarande organ i grannländerna och på det internationella planet. Enligt utredningens mening bör detta arbete ges större resurser, varvid en ytterligare utvidgning till området för växelflak utgör ett högaktuellt behov. Det framstår nämligen som mycket sannolikt att växelflak kommer att bli en lastbärare av stor vikt för handeln över gränserna. I Sverige har skilda företags intressen tidigare splittrat möjligheterna att utveckla en enhetlig standard på detta område. En internationell standard skulle emellertid ge den inriktning för framtida transporthantering som i dag saknas, med betydande vinster för svensk industri och svenska transportföretag.

Inom ISO har nyligen från amerikanskt håll väckts frågan om översyn av mått och standards för containers. Med hänsyn till de utomordentligt stora investeringar som gjorts i såväl container-materiel som också härtill anpassade lastbärare är detta en fråga som kan förväntas bli föremål för långvarig internationell diskussion.

Ett annat mycket väsentligt område gäller reglerna för vikt och mått på fordon. Besläktat härmed är problemet rörande dubbla påhängsvagnar.

Små tekniska förändringar eller enstaka regeländringar på dessa områden kan medföra stora ekonomiska konsekvenser. Å ena sidan finns stora resurser nedlagda i befintlig transportutrustning och genom en smärre

förändring kan den göras omodern på kort tid. Å andra sidan kan i vissa fall stora effektivitetsvinster göras i transportledet vid förändringar i standarder etc. Utredningen anser det därför angeläget att utvecklingen på teknikområdet bevakas omsorgsfullt genom ett aktivt svenskt deltagande i framför allt ISO och ECE.

10.7 Den internationella transportmarknaden

Ett materialadministrativt synsätt på transportuppgifterna leder till nya lösningar även för det internationella transportarbetet. I samband härmed ändras också rollspelet mellan varuägare, speditörer och transportörer. De olika funktionerna sammanbygges och i ökad utsträckning åtar sig större transportföretag även förmedling av övriga moment i det samlade systemet. Gods kan överlämnas till en speditör som åtar sig att tillse den totala transporten, men det kan också handla om att den primäre transportören inför varuägaren ansvarar även för övriga länkar. Konkurrensen avser i ökad utsträckning hela transportsystemet, ej enskilda transportmedel.

Det nya läget är en följd av den tekniska utvecklingen med ökad användning av enhetslaster, containers, lastflak och andra lastbärare samt de ökade möjligheterna till planering och kommunikation som utvecklingen på elektronikområdet ger. Ett annat intressant drag i utvecklingen är ökat inslag av internationell samverkan. Transportnäringen följer här den utveckling som redan tidigare ägt rum i övriga delar av näringslivet. Genom dotterbolag eller andelar i transportföretag i intressanta länder eller genom långsiktiga samarbetsavtal kan svenska transportörer och speditörer agera på den internationella marknaden.

I princip föreligger inga hinder för svenska intressen att på så sätt etablera sig utomlands. I praktiken torde dock branschstrukturen när det gäller landsvägstransportsektorn med små företag, dålig soliditet och kapitalstyrka inom det svenska transportföretaget utgöra svåra hinder för internationell etablering och integration.

Sammanfattningsvis kan sägas att den internationella transportmarknaden kännetecknas av betydande överkapacitet som tidvis leder till hård priskonkurrens med dålig soliditet och utvecklingskraft som sekundäreffekter för transportföretagen. Sett ur transportköparens synvinkel är i själva verket det största problemet för utlandstrafiken de politiska och administrativa reglerna och hindren, ej tillgång till kapaciteter och ej heller prisnivån. Den medvetne och framför allt större transportköparen kan i detta stora utbud på de mera väsentliga destinationerna alltid uppnå tillfredsställande lösningar. Detta gäller såväl kvalitet inklusive säkerhet och snabbhet som också kostnad.

De obalanser i volymhänseende som föreligger mellan Sveriges export och import, såväl totalt som sett på skilda regioner, avser i första hand järnvägstrafiken på kontinenten, och i någon mån även flygfrakten. I fråga om landsvägstransporter föreligger i stort sett balans, även om exportmängderna något överväger. I fråga om rederinäringen föreligger totalt sett balans, men en betydande obalans föreligger för det enskilda rederiet i många fall.

Utredningen vill ånyo understryka vikten av en väl fungerande konkurrens mellan skilda transportsystem. Myndigheterna bör söka stimulera en effektiv sådan konkurrens, varvid en viktig förutsättning är standardiserade moduler för lastbärare. Det är vidare väsentligt att möjlighet finns för utlandsetablering av svenska expeditions- och transportföretag. Det är för det svenska nationalhushållet väsentligt att bibehålla och stärka ett svenskt inflytande på morgondagens internationella transportsystem i alla grenar. På sådant sätt kan också svensk tjänsteexport på transportområdet bibehållas och ökas, med de effekter detta kan beräknas få för såväl bytesbalans som svensk arbetsmarknad.

I sammanhanget vill utredningen särskilt understryka vikten av att man från svensk sida bevakar transportfrågorna vid bilaterala eller multilaterala förhandlingar om handelsavtal och i andra sammanhang.

Även ren tjänsteexport med utgångspunkt från erfarenheter och lösningar inom svenska myndigheter kan aktualiseras på den internationella transportmarknaden. I sammanhanget må nämnas sådana funktioner som rör vägväsendet, järnväg, luftfart, gränsmyndighetsutövning som tullförfarande och andra kontroller (hemtagningssystemet) samt telekommunikationer.

Utredningen har i avsnitt 10.2 framlagt synpunkter rörande handels- och transportpolitik. I fråga om landsvägstrafiken, som f.n. är den mest dynamiska delen av den internationella godstransportmarknaden, må härutöver följande anföras.

Tillväxten i utrikeshandeln förväntas avse avancerade industriprodukter. Av skilda skäl, inklusive strävanden att minska lagerbindningen, innebär en sådan utveckling en ökad uppgift för landsvägstransporter, varvid export- och importföretag i ökad utsträckning väljer tätare transporter i mindre skala. Det sagda gäller numera inte blott den europeiska trafiken, utan även Nordafrika och Mellersta Östern.

Som följd av de restriktioner som gäller på den europeiska kontinenten har trailerdragning fått en ökad betydelse under senare år. Även om därmed den mycket väsentliga frågan om trafiktillstånd på skilda delar av kontinenten, men framför allt genom Västtyskland, kan sägas ha fått en praktisk lösning, må dock understrykas, att för många typer av mera kvalificerat gods den traditionella lastbilstrafiken erbjuder en klart bättre kvalitet. Endast genom en genomgående kontroll av samma personal från ursprungsorten till den slutliga destinationen kan säkerheten för godset liksom den överenskomna tidsplanen garanteras.

Nuvarande regler för tillståndsutdelning innebär en konservering av rådande marknadsstrukturer. Härmed skyddas företag som redan är inne på marknaden med Tysklands-tillstånd i viss mån från konkurrens och ett svagare incitament skapas i vad avser rationalisering. En undersökning 1981 av uppgifter om åkeriers trafik på den västeuropeiska kontinenten indikerar att tillståndsutnyttjandet är oberoende av åkeriets storlek. Små tillståndsinnehavare utnyttjar sina tillstånd lika effektivt som stora, vilket ej överensstämmer med nuvarande premisser för utdelning av tillstånd. Rådande ordning konserverar marknaden och motverkar därmed en nyetablering som skulle underlätta nya initiativ.

Utredningen vill för den skull förorda att en prövning görs av möjligheterna att införa en ny ordning för fördelning av tillstånden. Särskilt intressant

är därvid ett system enligt vilket tillstånden skulle kunna köpas till marknadspris efter ett anbudsförfarande hos den tillståndsgivande myndigheten. En sådan ordning skulle leda till att i första hand de mera effektiva företagen, vilka bedömer sin möjlighet att maximalt utnyttja tillstånden såsom goda, skulle vilja skaffa trafiktillstånd. Härigenom kan produktiviteten för utlandstrafiken beräknas öka, vilket ytterst verkar effektiviserande på det svenska näringslivets transporter.

Genom den föreslagna ordningen skulle medel emanerande från utlandstrafiken inflyta, vilka enligt utredningens mening skulle kunna användas i första hand till åtgärder som förbättrar kontrollen av berörd trafik. Det sagda gäller såväl kontroll av tredjelandstrafik till och från Sverige, i dag ett välkänt behov, som också bättre kontroller av skilda förekommande former av s. k. svartåkeri.

I sammanhanget vill utredningen också förorda att lastbilscentraler eller andra former av producentkooperation, då tillräcklig kunskap och soliditet kan garanteras, skulle kunna ges tillstånd för utlandstrafik. Härigenom skulle rådande tendenser till oligopol motverkas. Den föreslagna nya ordningen erfordrar några års övergångstid med särskilda regler.

Utredningen har i sitt arbete observerat en betydande kunskapsbrist inom vissa delar av åkerinäringen i vad avser den internationella landsvägstransportmarknaden. Till frågan om åtgärder för att öka kunskapen om denna marknads utveckling återkommer utredningen i avsnitt 10.9.

10.8 Internationella organisationer verksamma på transportområdet

I bilaga 1 och avsnitt 3.8 har redogörelse lämnats för de internationella organisationernas verksamhet och viktigare aktuella arbetsuppgifter. De slutsatser som kan dras härav är följande.

Beträffande statliga organisationer bör i handelspolitiska organisationer som OECD, GATT etc. mer uppmärksamhet ges åt transportpolitiska problem i enlighet med synsättet att fri handel kräver i princip fria transporter. Med hänsyn till transportväsendets betydelse i världsekonomin är det naturligt att även på det allmänna handelspolitiska planet uppmärksamma protektionistiska tendenser på transportområdet, vilka har en snedvridande effekt på och särskilt drabbar små länder. UNCTAD-koden, bilateraliseringen av sjöfarten, vägtransportavtalens tillstånds- och kvotregler utgör exempel på åtgärder på transportområdet jämförbara med icke-tariffära handelshinder som får direkta handelspolitiska effekter.

Flera andra internationella organisationer arbetar förutom med andra uppgifter inom t.ex. handel, u-hjälp eller arbetssociala frågor även med transportfrågor. Dit hör organ som UNCTAD, Världsbanken, ILO samt europeiska och nordiska organ som Europarådet eller Nordiska Rådet. Beträffande UNCTAD anser utredningen det särskilt viktigt att uppmärksamma det mycket viktiga men relativt okända arbete dess enhet för facilitationsfrågor – FALPRO – utför. Utredningen redogör härför i kapitel 3 och vill här blott understryka vikten av att detta arbete ges erforderliga resurser. I fråga om Världsbanken är det angeläget att avsevärda lånemedel

även i fortsättningen används för projekt inom transport- och kommunikationssektorn. Det är viktigt att arbetet med transportfrågor i sådana organisationer fortsatt nära följs av berörda svenska organ. Det är därvid angeläget att det sker en nära samordning av de svenska synpunkterna i respektive organisation genom koordinering och samverkan mellan stat, näringsliv och de anställdas organisationer i Sverige.

Från statsmakternas sida bör stor uppmärksamhet ges åt organisationer på den privata sidan med handelsbefrämjande uppgifter. Internationella handelskammaren (ICC) är ett sådant organ. Utredningen rekommenderar därför att i Sverige hela tiden nära kontakt hålls mellan ansvariga statliga organ, departement och myndigheter, och de privata internationella organisationernas svenska avläggare, dvs. i ICC:s fall Handelskammaren. Initiativ på den statliga sidan bör i princip inte tas innan förberedande koordinering skett med den privata sidan och – helst – vice versa. Genom en löpande kontakt och information dem emellan kan gemensamma utspel i såväl statliga som privata organisationer förberedas och genomföras innehålls- och tidsmässigt. Som exempel på ett idag lämpligt område kan nämnas befrämjande av tjänsteexport inom transportområdet.

Beträffande internationella statliga organisationer på transportområdet är enligt utredningens mening följande organisationer med allmän inriktning särskilt intressanta: EG, ECMT och ECE. Beträffande EG vill utredningen rekommendera närmast möjliga kontakter med såväl kommissionen som medlemsstaterna. Bevakningen från delegationens i Bryssel sida av transportfrågor bör ges hög prioritet, liksom de bilaterala kontakterna. Det är också angeläget att avtal sluts mellan Sverige och EG på olika transportområden. Dessa bör dock helst ej vara bilaterala utan omfatta flera länder så att största möjliga helhetslösningar åstadkoms och så att transportvillkoren blir så lika som möjligt i Europa. Särskilt vill utredningen rekommendera nära samverkan i EG-frågor på transportområdet med de övriga nordiska länderna.

Beträffande ECMT ligger den för Sverige viktigaste betydelsen i att där företrädare för transportministerierna i såväl EG- som icke EG-länder kan mötas för att gemensamt diskutera och söka lösningar på för hela Västeuropa gemensamma transportpolitiska frågor. Organisationens roll som politiskt organ bör ytterligare utvecklas och utredningen rekommenderar att Sverige tar initiativ i sådan riktning. Dess samarbete med OECD bör också förstärkas.

I fråga om ECE i Genève bör framförallt ihågkommas att det är det enda organ där såväl väst- som östeuropeiska länder möts för att lösa transportproblem. Organisationen har med åren blivit alltmer "teknisk" till sin karaktär och den utför ett betydelsefullt arbete inom det legala, administrativa och tekniska området, vilket sedan omsätts i praktiken i hela Europa genom antagandet av olika konventioner. På senare tid har samverkan med systerorganisationerna för Afrika och Mellersta Östern utvidgats. Därigenom kan man hoppas att länderna i dessa regioner så småningom skall kunna ansluta sig till de olika konventioner som utarbetats inom ECE t. ex. beträffande vägtrafiken. Det är emellertid angeläget att dubbelarbete inte sker mellan i främsta rummet ECMT och ECE. Med en starkare betoning i framtiden av å ena sidan ECMT som transportpolitiskt och å den andra ECE

som mer tekniskt, administrativt och juridiskt organ bör så kunna ske. Sverige bör verka i denna riktning.

Inom transportområdet verkar även flera statliga organisationer på olika delområden såsom IMO på sjöfartsområdet, ICAO och ECAC inom luftfarten. Dessa organisationer utför ett betydelsefullt arbete inom det tekniska, administrativa och juridiska området. Internationell luftfart vore t. ex. otänkbar idag utan ICAO:s arbete med gemensamma normer för flygplatser, trafikledning etc. I allt sådant harmoniseringsarbete måste Sverige delta aktivt i de för de olika transportområdena ansvariga internationella organisationerna.

Det är väsentligt att se till att de internationella mellanstatliga organisationernas verksamhet inte glider ut till att omfatta mindre angelägna områden. Kostnaderna för respektive deltagande svenska myndigheter blir gärna höga vid långa samordningskonferenser, dels genom deltagandet i själva konferensen, dels genom frånvaron från Sverige av experter med ofta unik kompetens, som väl behövs hemma.

Det är också angeläget att se till att verksamhet som med tiden blivit inaktuell inte tynger ner verksamheten till förfång för nya och på sikt mer betydelsefulla frågor.

På de olika transportområdena verkar ofta internationella branschorganisationer, t. ex. inom vägtransportområdet IRU, för speditorsbranschen FIATA för flygbolagen IATA, inom sjöfarten CENSA. Medlemmar i dessa organisationer är svenska branschorganisationer som Svenska åkeriförbundet, Svenska busstrafikförbundet och Sveriges taxiförbund i IRU och Sveriges speditörsförbund i FIATA. Dessa internationella branschorganisationer utgör betydelsefulla fora för samordnade branschsynpunkter.

Utredningen rekommenderar nära kontakt mellan stat och branschorganisation hemma. Därigenom kan för statsmakternas del kunskap vinnas om de aktuella frågeställningarna i respektive internationell moderorganisation och svenska branschorganisationer kan få kunskap om aktiviteter som pågår i de statliga ofta motsvarande organisationerna. Det är naturligtvis angeläget att i den mån svenska statliga intressen sammanfaller med motsvarande privata intressen denna gemensamma kunskapsbas utnyttjas för att samstämma olika förslag och i tiden samordna deras framförande i respektive statliga och privata internationella organisation.

En avslutande synpunkt från utredningen beträffande deltagande i ovan nämnda internationella organisationers verksamhet är att det alltid bör undersökas om nordisk samverkan kan ske. Detta kan göras t. ex. genom avstämning i förväg mellan de olika nordiska departementens och myndigheternas synpunkter när det gäller de statliga organisationerna. Det bör även alltid prövas om eventuella förslag kan göras som gemensamma nordiska förslag. Det bör också undersökas om inte mötesdelegationerna från de olika nordiska länderna kan sättas samman på sådant sätt att man tillsammans förfogar över erforderlig expertis vid mötet. Därigenom kan det undvikas att varje nordiskt land var för sig sänder experter på alla olika områden. Det bör också prövas om ytterligare gemensam samverkan av den typ det gemensamma nordiska sekretariatet Nordicao i Montreal vid ICAO representerar skulle kunna etableras hos andra internationella organisationer. Arbetsuppgifterna på transportområdet vid våra respektive s. k. delegationer hos de

internationella organisationerna såsom i New York, Genève, Paris eller Bryssel skulle också kunna bedrivas i samarbete mellan länderna på sådant sätt att en delegation var speciellt ansvarig för sjöfartsfrågor, en annan för vägtransportfrågor etc. Därigenom kan kostnadsbesparingar göras, samtidigt som ett nordiskt synsätt på transportområdet kan befrämjas och vidareutvecklas.

10.9 Utbildning och FoU

Grundläggande för utredningens analyser och slutsatser rörande Sveriges internationella transportpolitik är övertygelsen att statsmakterna liksom näringslivet måste bygga sitt handlande på ett systemtänkande, ett materialadministrativt synsätt. I överensstämmelse härmed har utredningens slutsatser och förslag karaktären av åtgärder för att underlätta ett MA-synsätt samt effektivisera och förbilliga de skilda momenten i ett sådant totalt systemtänkande. Det sagda gäller även de behov rörande utbildning, forskning och utveckling som föreligger på de internationella transporternas område.

Inom vissa högskolor arbetas med skilda delar av materialadministrativ forskning. Vidare pågår förarbeten till upprättande av ett ramprogram för MA inom styrelsen för teknisk utveckling (STU), och inom transportforskningsdelegationen (TFD) främjas själva transportdelen i det totala MA-systemet. Utredningen vill, i anslutning till sina erfarenheter och slutsatser i skilda kapitel i det föregående, anföra vissa synpunkter på behovet av insatser för utbildning och FoU på MA-området och i fråga om internationella transporter.

För transport- och samhällsplanering utgör en aktuell och tillräckligt strukturerad statistikproduktion för Sveriges internationella transporter ett grundläggande behov. Det föreligger emellertid f.n. ej en tillfredsställande statistisk redovisning med fördelning på transportmedel och avgivande respektive mottagande region. I samband med tullverkets utveckling av informationssystem bör det eftersträvas en mera tidsenlig ordning på statistikområdet, där de geografiska regionerna liksom transportmedel och varugrupper på ett snabbare sätt kan redovisas.

Såsom framgår av det föregående utgör de administrativa problemen vid gränsöverskridande transporter ett allvarligt hinder. Det nödvändiga utvecklingsarbetet som i stor utsträckning tar sikte på datorisering och begagnande av ny teknik för informationsöverföring måste utföras i internationell samverkan. På detta område har emellertid Sverige en speciell tradition och genom sin industri särskilda möjligheter att verka såsom initiativtagare i det internationella samarbetet. Eventuellt kan särskilda insatser i fråga om utbildning i transportadministration och facilitation för internationellt bruk göras såsom tjänsteexport. Det sagda gäller med olika praktiskt utformning för skilda delar av det internationella systemet. Särskilt våra är problemen i utvecklingsländerna, för vilket ändamål UNCTAD synes f. n. vara det mest lämpliga organet. Svenska insatser har redan tidigare främjat en sådan verksamhet (jfr bilaga 4). Dessa svenska insatser bör enligt utredningens mening fortsättas och eventuellt utvidgas till att avse transportadministration mer allmänt.

Besläktade med de administrativa utvecklingsfrågorna är de tekniska. Tekniken för informationsbehandling liksom för planering och styrning med hjälp av modern datorteknik och informationsbehandling ger de praktiska instrumenten för en rationell administration för de internationella transporterna. Ett viktigt område för teknikutveckling som berörs i det föregående är standardiseringsarbetet på det internationella planet.

Ännu ett viktigt område som av tradition bör ligga väl till för svenska initiativ utgör de tekniska lösningarna för terminalhantering, avseende övergången mellan skilda transportmedel. Här kan såväl hanteringsteknik som fordonsteknik och inte minst styrningsteknik bli värdefulla instrument för en effektiviserad transportverksamhet. Samtidigt kan detta område visa sig lämpligt för ökade insatser i export av såväl teknisk materiel som tjänster förknippade härmed.

Ett annat väsentligt område för utbildning och FoU gäller marknadsfrågorna för de internationella transporterna. Det är anmärkningsvärt hur förhållandena på transportområdet, i motsats till vad som gäller för de flesta andra delar av näringslivet, i utvecklingshänseende domineras av andra krafter än själva transportörerna. Härvid är förekomsten av relativt många små enheter inom framför allt åkeribranschen en förklaring, liksom den låga soliditeten och investeringsförmågan i denna del av transportmarknaden.

Den väsentligaste effektiviseringsfaktorn vid sidan av administrativa förenklingar synes ligga i bättre kapacitetsutnyttjande för de skilda transportmedlen. För detta ändamål fordras emellertid ökade kunskaper om marknadens utveckling, vilket på landsvägstransporternas område i sin tur talar för utvecklingsprojekt i samarbete mellan transportföretag, speditiönsföretag, tullmyndigheter och transportköpare, liksom med de transportmedelstillverkande företagen.

Starka skäl talar för att en förbättrad effektivitet på MA-området är en av de största rationaliseringskällorna för det svenska näringslivet f. n. Samtidigt synes enligt utredningens mening de väsentliga vinsterna, inte minst i fråga om gränsöverskridande transporter, vara möjliga att uppnå med relativt små insatser av utvecklingsmedel från näringsliv och statsmakter. Det bör bli en uppgift för respektive forskningsorgan och anslagsgivande myndigheter att främja en fortsatt kunskapsuppbyggnad på MA-området totalt. Samtidigt kan såsom en biprodukt beräknas följa en värdefull utveckling av materiel och kunskaper på MA-området, som även kan nyttiggöras för svensk export av varor och tjänster.

Utredningen har också funnit att en förhållandevis liten del av svensk transportforskning i dag avser internationella transportfrågor och -sammanshang. Såsom ovan flera gånger tidigare framhållits är Sverige utomordentligt beroende av väl fungerande transporter till och från utlandet för att vår omfattande utrikeshandel skall kunna bedrivas effektivt. Det är därför förvånansvärt att inte mer forskningsinsatser ägnats problemen kring de internationella transporterna. Utredningen rekommenderar därför att detta ämnesområde ägnas större uppmärksamhet såväl från universitets och högskolors som från anslagsbeviljande organs sida. Nära samverkan bör även här sökas med motsvarande nordiska organ. De internationella transportproblemen är som tidigare sagts mycket likartade för de nordiska länderna.

10.10 Vissa organisatoriska frågor

Inom utrikeshandeln är en fortlöpande samverkan mellan stat och näringsliv naturlig och nödvändig. Detsamma gäller inom området utrikes transporter. Det är angeläget att alla väsentliga intressenter – myndigheter, näringsliv, transportväsende och de fackliga organisationerna på området – får tillfälle att ange sina synpunkter då det gäller den praktiska utformningen av den svenska utrikestransportpolitiken. Därmed bör denna sedan kunna bedrivas på ett mera kraftfullt och entydigt sätt såväl i bilaterala överläggningar med andra makter som i de aktuella internationella organisationerna, såväl statliga som privata. För att befästa och samtidigt effektivisera detta samarbete vill utredningen föreslå vissa organisatoriska åtgärder. Dessa tar syfte dels på att förbättra myndigheternas fortlöpande kontakter med transportmarknaden inom Sverige, dels på att skapa bättre framförhållning och beslutsunderlag i vad avser förhandlingsinsatser på det internationella transportområdet.

Såsom tidigare visats ger utredningens arbete vid handen att förhandlingsarbetet snarast kommer att öka i betydelse i framtiden. Samtidigt kräver vissa frågeområden ökad uppmärksamhet. Detta gäller exempelvis allt det som brukar innefattas i begreppet facilitation, inklusive den snabbt växande datoriseringen. Det gäller också standardiseringsarbetet rörande lastbärare, transportmedel, förpacknings- och lastningsteknik. Men det gäller även strävandena att främja svensk export i fråga om transporter, transportkunande och transportmedel, liksom motsvarande inom tele- och kommunikationssektorn.

Dessa områden och funktioner är gemensamma för flera departement, myndigheter och organisationer: utrikesdepartementet inklusive dess handelsavdelning, justitie-, finans-, industri- och kommunikationsdepartementen samt – förutom alla myndigheter under kommunikationsdepartementet – tullverket, kommerskollegium, Sveriges standardiseringskommission, Handelsprocedurrådet, SIDA m. fl. Förhållandena på transportområdet är ej unika utan kan sägas illustrera ett principiellt organisationsproblem, då rådande departementsstruktur konfronteras med ekonomiska funktioner med internationell räckvidd. Alla dessa aktiviteter behöver bättre samordnas om erforderlig slagkraft skall uppnås, nya initiativ kunna tas och förslag i tid framläggas och drivas i internationella fora. Det synes härvid naturligt att kommunikationsdepartementet, med huvudansvar inom kanslihuset för sakfrågorna inom transport- och kommunikationsväsendet, ges en ledande och samordnande roll i framtiden.

För att departementet bättre skall kunna samordna den del av den svenska transportpolitiken, som gäller internationella transporter i ovannämnda vidsträckt mening, föreslår utredningen att en särskild beredning inrättas vid departementet. Häri bör ingå representanter för tidigare nämnda departement, viktigare myndigheter och organ samt näringslivets, transportörernas, speditörernas och de anställdas organisationer.

Beredningens arbete bör utmynna i rekommendationer till regeringen, varvid en prioritering av Sveriges engagemang på det internationella transportområdet bör utgöra en väsentlig del. Beredningen bör även kunna föreslå framläggande av förslag, t.ex. i internationella organisationer, och

följa upp dessa. Viktigare förslag från utlandet i transportpolitiska frågor bör diskuteras i beredningen och förslag till svenska ställningstaganden diskuteras. Beredningen bör likaså följa utvecklingen av våra bilaterala förbindelser och kunna föreslå initiativ till ingående av avtal eller upptagande av förhandlingar.

Det är önskvärt att beredningen har en bred kontaktyta mot andra departement, myndigheter och inte minst näringslivsorgan, tekniska sammanlutningar och liknande.

Beredningen måste ha god kännedom om svensk inrikes transportpolitik och väl känna till näringslivets transporter i praktiken. Det är därför nödvändigt att välja flexibla arbetsformer, t.ex. gemensamma arbetsgrupper stat-näringsliv eller projektinriktade ad hoc-grupper om så erfordras. Det är också betydelsefullt att kännedom erhålles om arbetet i privata internationella organisationer.

Utredningen har i det föregående pekat på vissa områden där ett ökat internationellt engagemang inom transportsektorn kan vara till fördel för Sverige. Detta skulle innebära att ökade resurser erfordras för det internationella arbetet. Detta bedrivs idag av skilda departement, verk och myndigheter, med det helt övervägande engagemanget från kommunikationsdepartementet och trafikverken. Det är utredningens uppfattning att en ytterligare samordning är möjlig av de resurser som idag finns för internationella transportfrågor. Detta gäller såväl inom kanslihuset som mellan departement och myndigheter. Enligt utredningen skulle en sådan samordning och effektivisering kunna skapa utrymme för det utökade internationella engagemang inom transportsektorn som utredningen förordar.

Det har inte varit möjligt för utredningen att närmare gå in på dessa frågor, men utredningen anser att det är väsentligt att en detaljerad genomgång görs för att klarlägga i vilken grad resursutrymme kan skapas genom utökad samordning.

I detta sammanhang bör också uppmärksammas den utomordentligt viktiga bevakning av transportfrågor som sker vid vissa av våra ambassader och delegationer. Det sagda gäller inte minst Sveriges EG-delegation i Bryssel.

Till sist vill utredningen understryka vikten av att nära samverkan sökes med övriga nordiska länder, som i många avseenden upplever samma internationella transportpolitiska problem som Sverige. Det bör alltid prövas om möjligheter föreligger för gemensamma initiativ i internationella organisationer eller om samverkan kan ske i förhandlingar där ett gemensamt uppträdande kan tänkas vara till nytta. Likaså bör i internationella sammanhang där nordisk intressegemenskap föreligger, t.ex. i särskilda arbetsgrupper hos internationella organisationer, en enda representant för de nordiska länderna kunna utses att tillvarata alla de nordiska ländernas intressen. Effektivare arbetsmetoder och viss arbetsfördelning skulle kunna leda till bättre resursutnyttjande och besparingar.

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the
the fourth is the fact that the
the fifth is the fact that the
the sixth is the fact that the
the seventh is the fact that the
the eighth is the fact that the
the ninth is the fact that the
the tenth is the fact that the
the eleventh is the fact that the
the twelfth is the fact that the
the thirteenth is the fact that the
the fourteenth is the fact that the
the fifteenth is the fact that the
the sixteenth is the fact that the
the seventeenth is the fact that the
the eighteenth is the fact that the
the nineteenth is the fact that the
the twentieth is the fact that the
the twenty-first is the fact that the
the twenty-second is the fact that the
the twenty-third is the fact that the
the twenty-fourth is the fact that the
the twenty-fifth is the fact that the
the twenty-sixth is the fact that the
the twenty-seventh is the fact that the
the twenty-eighth is the fact that the
the twenty-ninth is the fact that the
the thirtieth is the fact that the
the thirty-first is the fact that the
the thirty-second is the fact that the
the thirty-third is the fact that the
the thirty-fourth is the fact that the
the thirty-fifth is the fact that the
the thirty-sixth is the fact that the
the thirty-seventh is the fact that the
the thirty-eighth is the fact that the
the thirty-ninth is the fact that the
the fortieth is the fact that the
the forty-first is the fact that the
the forty-second is the fact that the
the forty-third is the fact that the
the forty-fourth is the fact that the
the forty-fifth is the fact that the
the forty-sixth is the fact that the
the forty-seventh is the fact that the
the forty-eighth is the fact that the
the forty-ninth is the fact that the
the fiftieth is the fact that the
the fifty-first is the fact that the
the fifty-second is the fact that the
the fifty-third is the fact that the
the fifty-fourth is the fact that the
the fifty-fifth is the fact that the
the fifty-sixth is the fact that the
the fifty-seventh is the fact that the
the fifty-eighth is the fact that the
the fifty-ninth is the fact that the
the sixtieth is the fact that the
the sixty-first is the fact that the
the sixty-second is the fact that the
the sixty-third is the fact that the
the sixty-fourth is the fact that the
the sixty-fifth is the fact that the
the sixty-sixth is the fact that the
the sixty-seventh is the fact that the
the sixty-eighth is the fact that the
the sixty-ninth is the fact that the
the seventieth is the fact that the
the seventy-first is the fact that the
the seventy-second is the fact that the
the seventy-third is the fact that the
the seventy-fourth is the fact that the
the seventy-fifth is the fact that the
the seventy-sixth is the fact that the
the seventy-seventh is the fact that the
the seventy-eighth is the fact that the
the seventy-ninth is the fact that the
the eightieth is the fact that the
the eighty-first is the fact that the
the eighty-second is the fact that the
the eighty-third is the fact that the
the eighty-fourth is the fact that the
the eighty-fifth is the fact that the
the eighty-sixth is the fact that the
the eighty-seventh is the fact that the
the eighty-eighth is the fact that the
the eighty-ninth is the fact that the
the ninetieth is the fact that the
the ninety-first is the fact that the
the ninety-second is the fact that the
the ninety-third is the fact that the
the ninety-fourth is the fact that the
the ninety-fifth is the fact that the
the ninety-sixth is the fact that the
the ninety-seventh is the fact that the
the ninety-eighth is the fact that the
the ninety-ninth is the fact that the
the hundredth is the fact that the

Bilaga 1 Internationella organisationer verksamma inom transport- och kommunikationsområdet

Utredningen om Sveriges internationella transporter
December 1983

Bilanz 1. Januar 1900
Zusammenfassung
der Vermögensgegenstände

Ergebnisse der Bilanz
Jahresabschluss 1900

Innehållsförteckning

1	<i>Mellanstatliga organisationer av allmän karaktär eller som sysslar med flera transportsätt</i>	127
1.1	FN och dess underorgan	127
1.2	Organisationen för ekonomiskt samarbete (OECD)	128
1.3	Den europeiska transportministerkonferensen (ECMT)	128
1.4	Nordiska rådet	129
1.5	Europeiska gemenskapen (EG)	129
2	<i>För vissa transportslag specialiserade organ</i>	129
2.1	Sjöfart	129
2.2	Luftfart	132
2.3	Vägtrafik	133
2.4	Järnvägstrafik och kombinerad trafik	134
3	<i>Organisationer för tele och post</i>	135
3.1	Internationella postunionen (UPU)	135
3.2	Internationella teleunionen (ITU)	135
3.3	Post- och televerkens europeiska samarbetsorganisation (ECPT)	135
3.4	OECD	135
4	<i>Vissa icke-statliga organisationer</i>	135
4.1	Allmänt verksamma organisationer	135
4.2	Sjöfart	136
4.3	Luftfart	136
4.4	Vägtrafik och -byggnad	136

Index

- 1. Introduction
- 1.1. Background
- 1.2. Objectives
- 1.3. Scope
- 1.4. Methodology
- 1.5. Organization of the Report
- 2. Literature Review
- 2.1. General
- 2.2. Specific
- 2.3. Summary
- 3. Data Collection
- 3.1. Sources
- 3.2. Methods
- 3.3. Results
- 3.4. Discussion
- 4. Conclusions
- 4.1. Summary
- 4.2. Recommendations
- 4.3. Limitations
- 4.4. Future Research

Internationella organisationer verksamma inom transport- och kommunikationsområdet

På transport- och kommunikationsområdet verkar ett stort antal internationella organisationer med stater som medlemmar. Dessa organisationer är antingen av mer allmän karaktär och täcker då flera olika transportsätt eller specialiserade till ett visst transportslag eller kommunikationssystem. Det finns också organisationer som har annan huvuduppgift, men där visst underorgan ägnar sig åt någon gren av transport- eller kommunikationsväsendet. Organisationerna kan ha globalt, europeiskt eller nordiskt verksamhetsområde. I det följande lämnas en kort redogörelse för dessa organisationer och de svenska kontakterna med dem.

Det finns också inom transportområdet åtskilliga internationella samman slutningar av icke-statlig karaktär som har ett betydande inflytande på utformningen och tillämpningen av såväl staternas som de mellanstatliga organisationernas politik. Många sådana organisationer är registrerade hos FN såsom s. k. non-governmental organisations (NGO's) och kan då betraktas som officiellt vedertagna internationella branschorganisationer. I avsnitt 4 beskrivs några av de mer kända som verkar på transportområdet.

1 Mellanstatliga organisationer av allmän karaktär eller som sysslar med flera transportsätt

1.1 FN och dess underorgan

Varken FN som huvudorgan eller Ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) har transportfrågor som särskilda arbetsuppgifter. Detta hindrar dock inte att problem på transportområdet ändå kan komma att beröras i organisationens arbete. FN har emellertid flera regionala ekonomiska kommissioner och dessa har kommittéer för transportfrågor. I Europa verkar FN: s ekonomiska kommission för Europa (ECE) med säte i Genève. Dess kommitté för transporter (Inland Transport Committee) och därtill hörande underkommittéer sysslar med problem beträffande vägtransporter, järnvägar och inre vattenvägar. Arbetsgrupper finns bl. a. för fordonstekniska frågor, transporter av farligt gods, tullfrågor, transportekonomi och -politik m. m. Många underkommittéer samverkar med andra ECE-organ, t. ex. i handels- eller energifrågor. Sverige representeras vid möten med huvud- och underkommittéer inom organisationerna som regel av kommunikationsde-

partementet och i arbetsgrupperna av dess ämbetsverk, vid vissa möten även med bistånd av experter från t. ex. tullverket, naturvårdsverket eller livsmedelsverket. Se vidare avsnitten om vägtrafik och järnvägar, 2.3.1 respektive 2.4.3.

Vissa FN-organ med huvuduppgift inom andra områden sysslar också med transportfrågor och utövar i vissa fall, t. ex. genom finansierade bidrag, ett betydande inflytande inom vissa regioner på utvecklingen av transportväsendet. Detta gäller t. ex. FN:s utvecklingsprogram (UNDP), som ger bidrag eller experthjälp till transportprojekt, särskilt i u-länderna. I Europa har UNDP under senare år varit engagerat i det s.k. TEM-projektet, dvs. nord-syd-motorvägen från Polen till Turkiet. Även världsbanken har betydande verksamhet på transportområdet genom sina lån till större infrastrukturinvesteringar. Sveriges deltagande i dessa båda organs arbete säkras främst genom UD vid styrelse- eller andra möten inom organisationerna. Experter till projekten rekryteras också från Sverige. Även vissa av FN:s s. k. fackorgan, som t. ex. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och den internationella arbetsorganisationen (ILO) sysslar med transportfrågor i den mån det är nödvändigt för att på ett allsidigt sätt kunna verka för förbättringar inom jordbruket respektive de i transportbranschen anställdas arbetsförhållanden. ILO har varit särskilt aktivt i fråga om fartygsbesättningarnas sociala förhållanden. Till denna grupp av FN-organ hör även FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD), vars sjöfartskommitté arbetar med internationella sjöfartsfrågor. Konferensen behandlas under sjöfartsavsnittet nedan, 2.1.3.

Fyra av FN:s fackorgan är helt inriktade på transport- och kommunikationsfrågor, nämligen den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) för luftfarten, den internationella sjöfartsorganisationen (IMO) för sjöfarten, den internationella teleunionen (ITU) för telefrågor och den internationella unionen för postala frågor (UPU). Redogörelse för dessa lämnas under respektive ämnesrubrik.

1.2 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Organisationen sysslar primärt med ekonomiska, handels- och näringspolitiska frågor och kommer därigenom i kontakt även med vissa transportfrågor. Organisationen har t. ex. en särskild kommitté för sjöfartsfrågor samt en kommitté för vägforskning. Närmare uppgifter härom ges i respektive ämnesavsnitt. Möten inom OECD:s huvudorgan bevakas av UD respektive handels- och industridepartementen samt dessas verk. En särskild kommitté för informations-, data- och telekommunikationsfrågor har nyligen inrättats.

1.3 Den europeiska transportministerkonferensen (ECMT)

ECMT är nära förbunden med OECD och har sin hemvist i Paris. Den är huvudsakligen inriktad på transportpolitiska och transportekonomiska frågor rörande landsvägar, järnvägar och inre vattenvägar. Även trafiksä-

kerhets- och vägmärkesfrågor behandlas inom organisationen. Konferensen möts på ministernivå två gånger om året. Genom ett särskilt protokoll med EG har denna organisation getts rätt att medverka i ECMT:s arbete och vid ministermöten representeras EG av den för transportfrågor ansvarige kommissionären. Den dagliga verksamheten leds av en generalsekreterare och ett kansli. Sverige representeras i ECMT:s arbete av företrädare för kommunikationsdepartementet och/eller transportmyndigheterna. Organisationen verkar även på transportforskningsområdet genom anordnande dels av s. k. runda bordssamtal mellan forskare och praktiker 5 å 6 ggr/år i ämnen av aktuellt intresse, dels genom seminarier med en större deltagarkrets och dels genom stora symposier vart 3:e år i allmänna transportpolitiska och/eller transportekonomiska ämnen.

1.4 Nordiska rådet

Nordiska rådet möts en gång om året till plenarsession. Rådets trafikutskott möts även mellan dessa sessioner. Inom rådet framläggs ofta förslag på transportområdet. Dessa underställs berörda departement och myndigheter i de olika länderna för yttrande, varefter trafikutskottet i sin tur yttrar sig till rådet. Rådets arbete inom transport- och kommunikationsområdet följs nära av kommunikationsdepartementet.

1.5 Europeiska Gemenskapen (EG)

Eftersom Sverige inte är medlem i EG berörs vårt land inte direkt av Gemenskapens verksamhet på t. ex. transportområdet. Genom avtalet 1972 mellan Sverige och EG har emellertid samarbete säkrats i många frågor. Eftersom transportfrågor dock inte omnämns speciellt i detta har en särskild skriftväxling gjorts mellan EG-Kommissionen och Sverige. I detta sägs att företrädare för de båda parterna skall träffas två gånger om året för att utbyta information/synpunkter på aktuella frågor beträffande sjöfart, luftfart och landtransporter. Bevakningen av EG:s behandling av transportfrågor sker genom försorg av svenska delegationen i Bryssel och utrikes- och kommunikationsdepartementen.

2 För vissa transportslag specialiserade organ

2.1 Sjöfart

2.1.1 OECD: s Maritime Transport Committee (MTC)

Kommittén med dess två underkommittéer är ett organ för samordning av medlemsländernas sjöfartspolitiska agerande samt för informationsutbyte om tredje länders åtgärder på sjöfartsområdet.

Kommitténs undergrupp SGIO (Special Group on International Organizations) är ett förberedelseforum för medlemsländernas deltagande i internationella möten, främst i FN: s regi, där OECD-länderna uppträder som en grupp (B-gruppen).

Sverige företräds i MTC av representanter för utrikes- och kommunikationsdepartementen.

2.1.2 Consultative Shipping Group (CSG)

CSG består av tolv västeuropeiska länder och Japan och är en intressegrupp med uppgift att samordna medlemmarnas aktiviteter gentemot USA:s reglerande verksamhet på sjöfartsområdet. Det är främst den amerikanska anti-trustlagstiftningens tillämpning på sjöfarten som utgör ett ständigt problem för europeiska och japanska redare. I CSG företräds Sverige av representanter för utrikes- och kommunikationsdepartementet.

2.1.3 FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD)

a) Committee on Shipping

Denna sjöfartskommitté behandlar sjöfartsfrågor med utgångspunkt från u-ländernas speciella problem. Exempel på en fråga som förhandlats fram till en konvention är FN-koden för linjekonferenser. Vidare diskuteras nu u-ländernas deltagande i bulksjöfarten, bekvämlighetsflagg, containerhantering, bistånd m.m. Sverige deltar här som medlem i den s. k. B-gruppen (i-länderna) och företräds av representanter för utrikes- och kommunikationsdepartementen.

b) International Shipping Legislation Working Group

Detta är en specialistbetonad grupp som studerar bl. a. sjöförsäkring (varu- och fartygsförsäkring) samt certepartier. Sverige företräds här av representanter för justitiedepartementet.

2.1.4 Internationella sjöfartsorganisationen (IMO)

IMO är FN:s fackorgan för tekniska sjöfartsfrågor och har ansvaret för det globala samarbetet i fråga om bl. a. sjösäkerhet och havsföroreningar från fartyg. Ett betydande antal viktiga konventioner har utarbetats inom organisationen, t. ex. sjösäkerhetskongventionen SOLAS och havsföroreningskonventionen MARPOL.

IMO har sitt säte i London. Organisationen bedriver sitt arbete, förutom i generalförsamling och råd, i två tekniska huvudkommittéer, nämligen sjösäkerhetskommittén (MSC) och havsmiljökommittén (MEPC). IMO:s generalförsamling sammanträder vartannat år. Vid dessa möten brukar Sverige företräddas av representanter för kommunikationsdepartementet och sjöfartsverket. I möten med IMO:s kommittéer deltar företrädare för kommunikationsdepartementet och andra departement samt företrädare för sjöfartsverket, generaltullstyrelsen och statens naturvårdsverk. Arbetet i IMO:s tekniska underkommittéer sköts i första hand av sjöfartsverket, med biträde i vissa fall av representanter för annan myndighet. Också branschorganisationer, särskilt Sveriges redareförening, engagerar sig aktivt i IMO-arbetet.

2.1.5 Östersjösamarbetet på miljöskyddsområdet

Detta regleras av 1974 års Helsingforskonvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö som har tillträtts av samtliga Östersjöstater och som trädde i kraft formellt i maj 1980. Konventionen avser bl. a. åtgärder till förebyggande av havsföroreningar från fartyg och landbaserade källor och i frågor om bekämpning av havsföroreningar. Samarbete mellan Östersjöstaterna på de områden som täcks av 1974 års Helsingforskonvention har pågått sedan år 1974. Samarbetet sker numera inom ramen för en kommission med säte i Helsingfors. Under kommissionen sorterar ett antal beredningsorgan, bl. a. den maritima kommittén (MC). Kommunikationsdepartementet och sjöfartsverket har huvudansvaret för det svenska arbetet inom MC men deltar också i möten med kommissionen.

2.1.6 Västeuropeiskt sjösäkerhetsarbete

I Västeuropa samarbetar 14 länder, däribland Sverige, genom sina sjöfartsmyndigheter i fråga om kontrollen i hamnarna av fartygens standard. Samarbetet bygger på 1982 års Parisöverenskommelse (Memorandum of Understanding on Port State Control, 1982). Överenskommelsen syftar till en skärpt kontrollverksamhet i hamnarna och till ett intensifierat samarbete mellan sjöfartsmyndigheterna. Härigenom räknar man med att få effektivare vapen i kampen mot undermåliga fartyg, dvs. fartyg som inte uppfyller internationella normer. Möjligheterna att upptäcka bristfälligheter som utgör risker för exempelvis sjösäkerheten eller havsmiljön kommer att öka. Inom ramen för överenskommelsen har inrättats ett sekretariat med placering i Haag. Sjöfartsverket har huvudansvaret och representerar Sverige i detta arbete.

2.1.7 Samarbetsorgan för särskilda frågor

Till denna grupp kan hänföras internationella organisationen för fyrtekniska frågor (IALA), internationella hydrografiska organisationen (IHO) och internationella föreningen för sjöfartskongresser (PIANC). Även FN:s fackorgan meteorologiska världsorganisation (WMO) kan räknas hit genom sitt arbete med vädertjänsten för sjöfartens och flygets behov och internationella arbetsorganisationen (ILO) genom sitt arbete med sjöarbetstidsfrågor. Svenskt deltagande i respektive organisationers möten sker i allmänhet genom sjöfartsverkets försorg, beträffande WMO dock genom Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

2.1.8 Nordiska sjöfartsmöten

De fyra nordiska länderna (Danmark, Finland, Norge och Sverige) håller regelbundet gemensamma möten ca 3 gånger per år för att samordna sitt framträdande i olika internationella organ, såsom UNCTAD och OECD. Dessutom utbyts informationer om sjöfartspolitiska åtgärder hemma och utomlands.

2.2 Luftfart

2.2.1 Internationella luftfartsorganisationen (ICAO)

Detta är FN:s fackorgan för luftfartsfrågor. Dess huvudsakliga insats gäller global harmonisering av tekniskt operativa normer. Organisationen, som har ca 150 medlemsstater, har under senare år alltmer aktivt engagerat sig även i centrala policyfrågor som t. ex. gränsdragning mellan linjefart och charter, kapacitetsregleringsprinciper och prisproblematiken.

Sverige följer och deltar i ICAO: s aktiviteter genom ett med Danmark, Norge och Finland gemensamt permanent sekretariat, NORDICAO, placerat vid ICAO: s huvudkontor i Montreal. Det är bemannat med expertis från respektive administrativa luftfartsmyndigheter, i Sverige luftfartsverket.

Kommunikationsdepartementets direktkontakt med ICAO-arbetet sker huvudsakligen genom de vart tredje år återkommande generalförsamlingarna ävensom i specialkonferenserna. Luftfartsjuridiska frågor behandlas inom ICAO:s Legal Committee. I detta arbete deltar även justitiedepartementet.

2.2.2 Den europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC)

ECAC:s arbete spänner över ett brett register av centrala administrativa policy-frågor, som behandlas i ett tiotal underkommittéer och arbetsgrupper. Organisationen har 22 medlemsstater. Sekretariatet ligger i Paris.

Det skandinaviska luftfartssamarbetet med en sedan länge samordnad policy i såväl linjefarts- som charteravseende medför att Sverige kan följa och påverka ECAC-aktiviteterna inte blott genom svenskt utan även genom norskt och danskt deltagande. Svenskt deltagande sker huvudsakligen genom försorg av luftfartsverket. Kommunikationsdepartementets kontakt med ECAC har inskränkts till deltagande i några fåtal möten.

2.2.3 Nordiskt samarbete

I Nordiska rådet framlagda medlemsförslag och dessas bearbetning i trafikutskottet blir i många fall impulsgivande för en policyöversyn också inom luftfartssektorn. Ärenden som haft eller har aktualitet är bl. a. liberaliserad charter, sänkta flygpriser och utvidgade närförbindelser. Kommunikationsdepartementet är på såväl minister- som statssekreterar- och tjänstemannanivå direkt engagerat i Nordiska rådets aktiviteter.

2.2.4 Skandinaviskt luftfartssamarbete

Detta samarbete bygger på intressegemenskapen mellan Danmark, Norge och Sverige på grund av SAS-engagemanget och en sedan länge etablerad gemensam skandinavisk chartermarknad.

Departementsmöten om luftfart äger rum ca 4 gånger om året. Ordförandeskapet roterar mellan de tre skandinaviska transportdepartementen. I mötena deltar förutom dessa även representanter för de tre skandinaviska luftfartsmyndigheterna (i Sverige luftfartsverket) och utrikesdepartementen. Mötena behandlar aktuella luftfartsfrågor, bilaterala såväl som multi-

lateral, dock med tonvikt på problem av policykaraktär och på förhandlingsaktuella ärenden.

Luftfartsmöten mellan de civila luftfartsmyndigheterna äger rum ca 4 gånger om året. Ordförandeskapet ligger på generaldirektörsnivå. I mötena deltar förutom luftfartsmyndigheterna representanter för transportdepartementens internationella sekretariat eller motsvarande funktion. Mötena behandlar samtliga frågor inom luftfartsmyndigheternas behörighetsområde, framför allt tekniskt-operativa frågor men även t. ex. pris- och charterfrågor.

2.3 Vägtrafik

2.3.1 ECE:s underkommitté för vägtransporter

Kommittén är underställd ECE:s inland transport committee och sammanträder som regel en gång per år i Genève. Den samordnar flera expertgruppers verksamhet, varav vissa är av stor praktisk betydelse såsom den för fastställande av reglementen för fordons tekniska utrustning, dvs. ett internationellt standardiseringsarbete av stort intresse för bilindustrin, samt tullarbetsgruppen där tullfrågor för den gränsöverskridande trafiken behandlas. Den viktiga TIR-konventionen har utarbetats inom denna grupp. Andra uppgifter för underkommittén gäller liberalisering av lastbils- och busstrafiken inom Europa, procedurförenklingar och frågor om transporter av t. ex. livsmedel eller farligt gods liksom vägtrafikjuridiska frågor. Arbetet inom kommittén bevakas av kommunikationsdepartementet och i arbetsgruppernas verksamhet deltar experter från olika myndigheter.

2.3.2 ECMT

Organisationens huvudsakliga verksamhetsområden har behandlats ovan i avsnitt 1.3. Med tiden har vägtrafikfrågor alltmer kommit i centrum för ECMT:s intresse. Flera rekommendationer i syfte att liberalisera och förenkla den internationella vägtrafiken och till förbättring av trafiksäkerheten har antagits av ministerrådet. Genom en multilateral tillståndskvot i vilken alla medlemsländer utom Finland deltar har en viss liberalisering skett av lastbilstrafiken. Kvoten är emellertid alltför liten för att kompensera ofta alltför små bilaterala kvoter. Kommunikationsdepartementet liksom dess myndigheter deltar i organisationens arbetsgrupper för olika vägtrafikfrågor.

2.3.3 OECD:s Road Research Committee

OECD bedriver även arbete med forskningsfrågor. Även transportsidan har då kommit in i bilden. Allmänt kan sägas att denna del av OECD-arbetet är starkt specialiserat till forskning om vägar och fordon. Eftersom ECMT också ägnar sig åt transportforskningsfrågor är det nödvändigt med nära samordning mellan OECD:s och ECMT:s verksamhet på detta område. I OECD-kommittén deltar representanter för statens väg- och trafikinstitut (VTI).

2.3.4 Internationella föreningen för frågor rörande vägväsendet (PIARC)

Detta organ har utpräglat teknisk karaktär och har till syfte att anordna möten för diskussion av vägtekniska problem. Huvudkontoret ligger i Paris. Statens väg- och trafikinstitut (VTI) representerar Sverige. Vid kongresserna deltar även representanter för kommunikationsdepartementet.

2.3.5 Nordiskt samarbete

På grundval av den nordiska transportöverenskommelsen samarbetar transportdepartementen i de nordiska länderna i den nordiska ämbetsmannakommittén för transportfrågor (NÄT). Huvuduppgiften är att bedriva vissa samnordiska utvecklings- eller forskningsprojekt. Inom ramen för NKTF – Nordiska Kommittén för transportekonomisk forskning – bedrivs också samnordisk transportekonomisk forskning genom symposier eller konferenser med företrädare för departement, myndigheter och forskningsorgan. Vidare finns för trafiksäkerhetsfrågor två samnordiska organ, NTR respektive NKT – Nordiska trafiksäkerhetsrådet respektive Nordiska kommittén för trafiksäkerhetsforskning – i vilka företrädare för departement och myndigheter deltar. Företrädare för transportdepartementen träffas dessutom minst en gång per år för genomgång av gemensamma problem på det vägtransportpolitiska området. Mellan de berörda myndigheterna i de nordiska länderna finns också ett nära och informellt samarbete.

2.4 Järnvägstrafik och kombinerad trafik

2.4.1 Den internationella järnvägsbyrån (OCTI)

Denna organisation med säte i Bern är en av de äldsta internationella organisationerna – från slutet av 1800-talet. Dess huvuduppgift är att svara för att de grundläggande järnvägstrafikkonventionerna (CIM och CIV) svarar mot dagens juridiska och trafikmässiga förutsättningar. Nyligen har konventionerna genomgått en genomgripande revidering och en ny konvention (COTIF) kommer inom kort att träda i kraft.

2.4.2 Internationella järnvägsunionen (UIC)

Detta är järnvägsförvaltningarnas samlingsorgan med säte i Paris. Arbetet bedrivs i flera underorgan och syftar till teknisk och annan samordning av de europeiska järnvägarnas verksamhet. Arbetet är av stor praktisk betydelse och SJ deltar aktivt i verksamheten. Särskilt viktig är tidtabellsamordningen.

2.4.3 ECE:s järnvägskommitté

Denna kommitté sammanträder en gång per år och behandlar vissa policybetonade järnvägsfrågor och vissa juridiska ärenden. Sverige företräds av SJ samt kommunikationsdepartementet.

2.4.4 ECE:s kombitrafikkommitté

Denna kommitté behandlar vid ett årligt möte frågor om utveckling och underlättande av den kombinerade trafiken i Europa, dvs. med container, piggy-back och växelflak. Tekniska och juridiskt-administrativa frågor behandlas på ett "tvär"-modalt sätt.

3 Organisationer för tele och post

3.1 Internationella postunionen (UPU)

Denna organisation hör till de äldsta bestående internationella organen. I denna medverkar alla världens postförvaltningar och här behandlas frågor om porton och postbefordran. Organisationen har sitt säte i Bern. Från svensk sida deltar postverket och ibland även kommunikationsdepartementet i arbetet. Det grundläggande dokumentet är världspostkonventionen.

3.2 Internationella teleunionen (ITU)

Detta är det internationella samarbetsorganet för världens alla teleförvaltningar med säte i Genève. Inom organisationen behandlas frågor som rör standardisering, utveckling och användning av alla slag av telekommunikationer.

3.3 Post- och televerkens europeiska samarbetsorganisation (ECPT)

Detta är ett europeiskt samarbetsorgan för post- och teleförvaltningarna. Organisationens säte är i Paris.

3.4 OECD

Inom organisationens teknisk-vetenskapliga kommitté finns en undergrupp för informations-, data- och telekommunikationsfrågor. Kommunikationsdepartementet och televerket deltar i arbetet som från svensk sida leds av industri- och budgetdepartementen.

4 Vissa icke statliga organisationer

4.1 Allmänt verksamma organisationer

4.1.1 Internationella transportarbetarfederationen (ITF)

Denna organisation med säte i London utgör en internationell samarbetsorganisation för alla icke-öststatsfackföreningar inom transportområdet. Tyngdpunkten ligger i hög grad på sjöfartsfrågor men yrkestrafiken på landsväg har fått ökad betydelse. Från Sverige deltar såväl transportarbetare- som sjöfolksförbundet.

4.1.2 *Internationella handelskammaren (ICC)*

Denna organisation har säte i Paris. Den är starkt inriktad på att bekämpa handelshinder och intresserar sig därför även för protektionism inom transportområdet, främst sjöfart och luftfart. I Stockholm finns en svensk avdelning knuten till Stockholms handelskammare. ICC:s kommande världskongress kommer att äga rum i Sockholm i juni 1984.

4.2 Sjöfart

4.2.1 *Council of European and Japanese National Shipowners Association (CENSA)*

Denna organisation med säte i London är en sammanslutning av europeiska och japanska rederiföreningar. CENSA har en roll som rådgivande kommersiellt organ till CSG-regeringarna. Mellan CSG och CENSA finns etablerat kontakt- och arbetsgrupper för skilda sjöfartsfrågor.

4.3 Luftfart

4.3.1 *Internationella lufttrafikorganisationen (IATA)*

IATA är ett tariffkoordinerande bolagsorgan med f. n. 123 medlemmar som svarar för 70 % av världens reguljära luftfart. IATA:s prisöverenskommelser har formen av rekommendationer som medlemsbolagens hemmamyndigheter kan godkänna eller förkasta. USA:s sedan några år antitrustbase-rade ifrågasättande av IATA har medfört en avstabilisering såväl av IATA som av hela den globala tariffstrukturen. SAS tillhör, med stöd av sina myndigheter, det dominerande IATA-positiva lägret.

4.3.2 *Europeiska flygföretags- och samarbetsorganisationen (AEA)*

AEA är en flygbolagssammanslutning vars medlemskap omfattar 19 av de europeiska flygbolagen, däribland SAS. I viss mån kan AEA uppfattas som en flygbolagens skuggorganisation till de europeiska myndigheternas regionala samarbetsorgan ECAC (jfr. 2.2.2 ovan). Bolagskoordinationen i AEA är till stor hjälp för myndighetskoordinationen i ECAC.

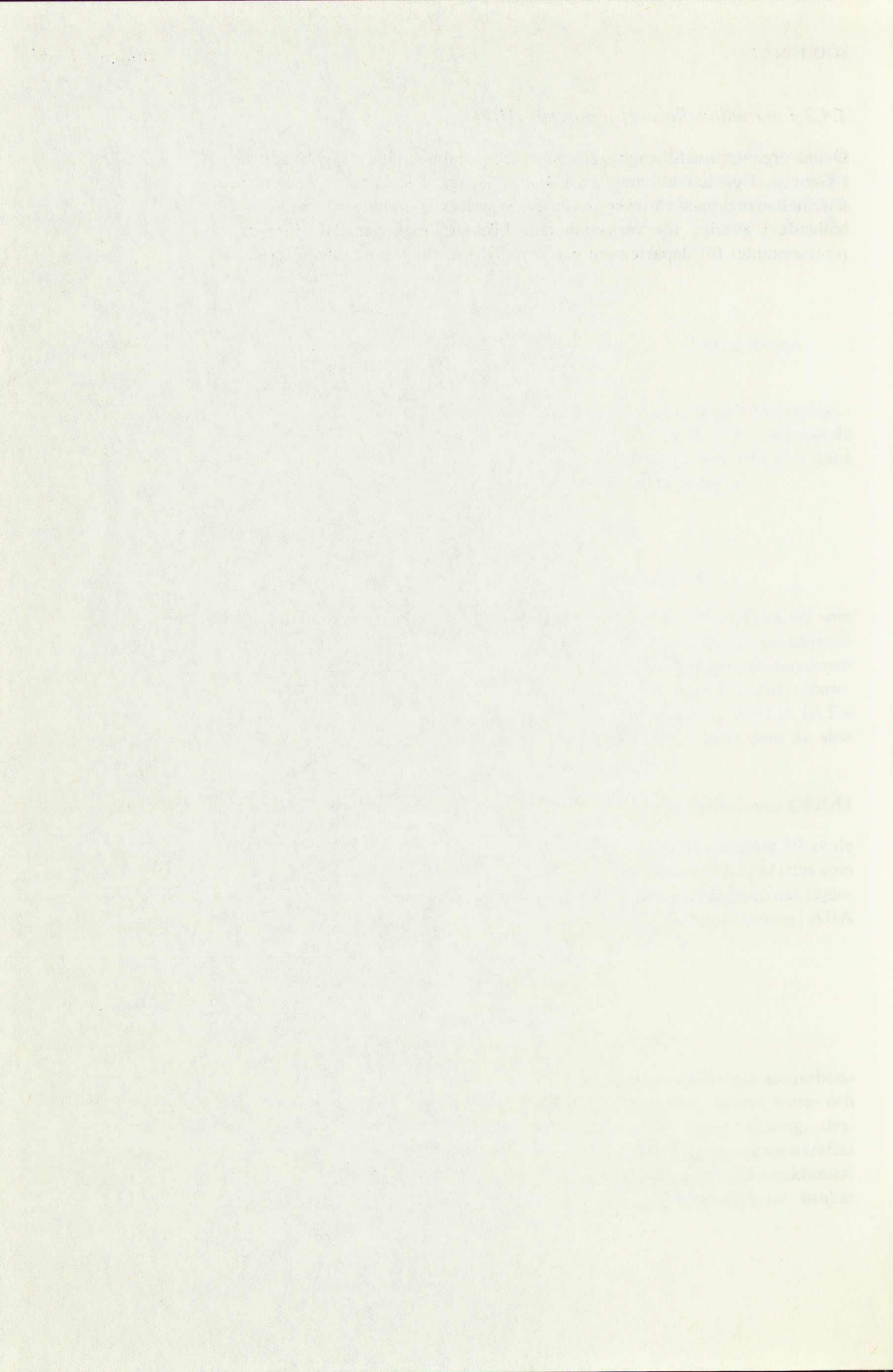
4.4 Vägtrafik och -byggnad

4.4.1 *Internationella vägtransportunionen (IRU)*

Denna organisation med säte i Genève utgör ett internationellt samarbetsorgan för branschorganisationer inom vägtrafiken, dvs. åkeri-, buss- och taxiföretag, men även för den s. k. trafiken för egen räkning, dvs. industriernas transporter i egen regi med egna fordon. Organisationen träffas i plenarförsamling vartannat år och arbetar däremellan i tre olika sektioner. Representanter för transportdepartement och trafikmyndigheter brukar inbjudas till plenarmötena.

4.4.2 *Internationella vägföreningen (IRF)*

Denna organisation för vägbyggnadsfrågor har dubbelt säte, i New York och i Genève. Den har kongress vart 4: e år (senast i Stockholm 1981) och däremellan regionala världskonferenser. Svenska vägföreningen är sammanhållande i Sverige för verksamheten. Liksom ifråga om IRU inbjuds representanter för departement och myndigheter till världskonferenserna.



Bilaga 2 Marknaden för internationella
landsvägstransporter
– problem och
utvecklingsmöjligheter

Lars O. Rask
Växjö i september 1983

Förord

Föreliggande rapport har tagits fram inom ramen för den pågående översynen av Sveriges politik avseende internationella transporter. Rapporten är avsedd att utgöra ett bakgrundsmaterial. Av denna anledning återfinns inte här några förslag till åtgärder.

Växjö i september 1983

Lars O. Rask

Innehåll

<i>Förord</i>	141
1 <i>Rapportens bakgrund och syfte</i>	145
1.1 Transportpolitik i omprövning	145
1.2 Ett problematiserande syfte	146
1.3 Teoretiska och empiriska utgångspunkter	146
1.4 Rapportens uppläggning	148
2 <i>Marknadens struktur</i>	148
2.1 Åkeriföretagen i den internationella trafiken	149
2.2 Speditionsföretagen	151
2.3 Transportköparna	152
2.4 Produktdifferentiering	152
2.5 Etableringshinder	152
2.6 Vertikal integration	153
2.7 Horisontell integration	153
2.8 Kostnadsstrukturen	153
2.9 Förändringar i marknadens struktur	154
3 <i>Marknadens beteende</i>	157
3.1 Prissättningen	157
3.2 Produktstrategier	159
3.3 Produktutveckling	161
3.4 Investeringar	163
4 <i>Marknadens effektivitet</i>	165
4.1 Tillväxt och marknadsandelar	165
4.2 Företagens lönsamhet	168
4.3 Produktivitet och resursallokering	170
5 <i>Problem och utvecklingsmöjligheter i marknaden för internationella landsvägstransporter</i>	172
5.1 Framtida efterfrågan på internationella landsvägstransporter	172
5.2 Tillträde till marknaden och utveckling av kapacitet	173
5.3 Transportföretagens ekonomiska situation	174
5.4 Marknadsanalyser	175
5.5 Marknadens struktur	175

5.6 Produktdefinitioner 180

5.7 Problem och möjligheter med utvecklingsprojekt 181

6 Sammanfattning 182

Källförteckning 184

Marknaden för internationella landsvägstransporter – problem och utvecklingsmöjligheter

1 Rapportens bakgrund och syfte

Inledningsvis redogörs för i vilket perspektiv denna rapport är författad. Syftet anges liksom det datamaterial som använts. Rapportens fortsatta disposition presenteras.

1.1 Transportpolitik i omprövning

Den svenska regeringens politik i frågor avseende internationella transporter har successivt vuxit fram under perioden efter andra världskriget. Inställningen till den internationella landsvägstrafiken har präglats av en liberal grundsyn syftande till att undvika och undanröja kvantitativa begränsningar och andra hinder.

Sverige har varit bland de första av länderna som undertecknat och ratificerat olika internationella konventioner. I de bilaterala förhandlingarna har Sverige försökt där så varit möjligt visa den i grunden liberala inställningen till internationella landsvägstransporter.

Den internationella transportpolitiken baseras på olika grundläggande förutsättningar. Dessa förutsättningar är av juridisk/politisk, teknisk, ekonomisk och social art. När dessa grundläggande förutsättningar förändras finns det anledning att se över den politik som är ett resultat av gårdagens grundläggande förutsättningar. Utvecklingen har nu varit av sådan karaktär att en översyn ansetts befogad.

Den internationella transportpolitikens målsättningar torde vara flera men en av de väsentligaste är att marknaden för internationella landsvägstransporter skall fungera på ett effektivt sätt. Med andra ord skall politiken bidra till att svensk industri och handel främjas genom effektiva internationella landsvägstransporter.

I denna rapport har utgångspunkten varit att det genom en marknadsanalys bör vara möjligt att precisera effektivitetsproblemen. Metoden för marknadsanalysen presenteras i avsnitt 1.3 nedan. Frågeställningar som i en sådan analys aktualiseras är t. ex.:

- vad betyder den tekniska utvecklingen av enhetslasttekniken och kombinationstransporterna för marknadens sätt att fungera?
- vad betyder utvecklingen mot mer förädlade produkter och mer perifera marknader för marknadens konkurrensförhållanden?
- vilket inflytande har den transportpolitiska utvecklingen inom EG-området på transporterna till och från Sverige?

- vad kommer ett ökat logistikmedvetande inom industri och handel att leda till?

För att kunna svara på dessa frågor måste grunddragen i marknadsstrukturen och i marknadens beteende redovisas.

1.2 Ett problematiserande syfte

Syftet med föreliggande rapport är

att identifiera problem och utvecklingsmöjligheter i marknaden för internationella landsvägstransporter.

Detta övergripande syfte kan brytas ned i snävare delar, nämligen

att beskriva marknadens struktur

att diskutera marknadens beteende

att bedöma marknadens effektivitet och

att mot bakgrund av utvecklingstendenserna identifiera problem och möjligheter i marknaden.

1.3 Teoretiska och empiriska utgångspunkter

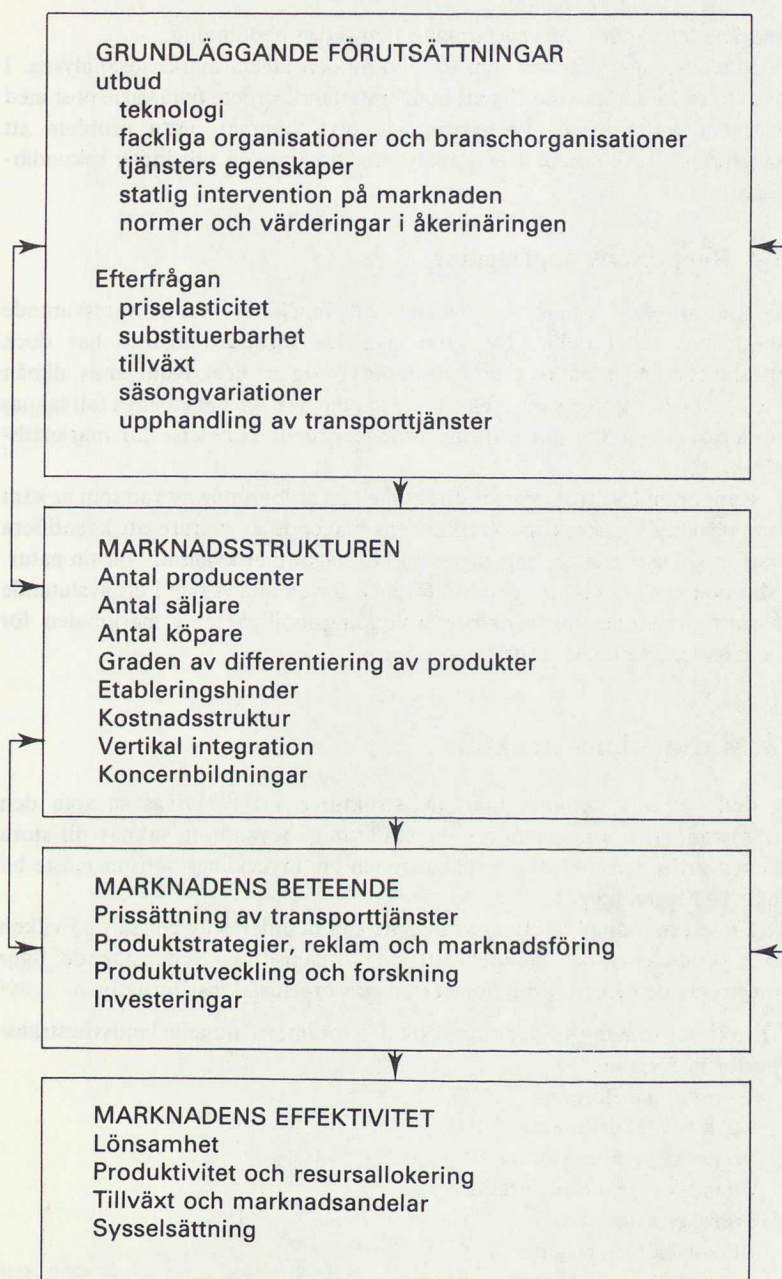
Beskrivningarna och analyserna i denna rapport har grundats i stor utsträckning på ett tvåårigt forskningsprojekt vilket genomfördes 1979-1981 vid Högskolan i Växjö. Forskningsarbetet syftade till att beskriva de internationella landsvägstransporternas struktur och förändringsprocesser och kom att medföra ett omfattande arbete med att samla in grunddata om trafikens organisation och utveckling. Arbetet finns avrapporterat i ett antal skrifter. Huvudrapporten "De internationella landsvägstransporterna" finns utgiven som TFD-publikation 1982: 4. Se i övrigt källförteckningen i denna rapport.

Det empiriska materialet i övrigt består av statistik från ett flertal källor vilka finns angivna i källförteckningen.

Den teoretiska referensramen har styrt sättet att närma sig problemet. Det finns därför anledning att deklarerat hur de teoretiska utgångspunkterna ser ut.

Mikroekonomiska modeller för marknadens sätt att fungera baserar sig av naturliga skäl på ett grundantagande om samspel mellan utbud och efterfrågan. Den fria marknaden ses som den ideala situationen förutsatt att vissa grundvillkor är uppfyllda. Ett av de första teoretiska bidragen för systematisk beskrivning och analys av marknader har getts av Bain (1968). Bains modell har vidareutvecklats av bland annat Caves (1972) och Scherer (1980). I en förstudie av åkerinäringens strukturella utveckling har Scherers modell anpassats till studier av marknader för landsvägstransporter (Chavez & Rask, 1983). Det är denna senare anpassning som legat till grund för de kommande avsnittens uppläggning.

De grundläggande dragen i den anpassade modellen framgår av nedanstående figur (Chavez & Rask, 1983 sid. 21).



Mellan dessa fyra delar i modellen finns det orsak/verkan-förhållanden. De huvudsakliga relationerna torde vara att 'De grundläggande förutsättningarna' utgör grunden för framväxten av en viss 'Marknadsstruktur' vilken i sin tur har ett avgörande inflytande på 'Marknadens beteende'. 'Marknadens effektivitet' utgör ett resultat av 'Marknadens beteende' satt i relation till bedömarens kriterier på effektiva marknader. Vanligtvis torde den fria

marknaden utgöra referenspunkten i en sådan bedömning.

Modellen ovan får ses som en bild av den ideala marknadsanalysen. I praktiken är det inte möjligt att utan omfattande arbete fylla varje post med relevant information. I efterföljande text kommer detta problem att illustreras. Beskrivningar och analys har baserats på tillgänglig sekundärdata.

1.4 Rapportens uppläggning

Fortsättningsvis kommer rapporten att innehålla avsnitt motsvarande modellens olika delar. De grundläggande förutsättningarna har dock uteslutits bland annat på grund av att det rör sig om beskrivningar av allmän karaktär vilka antagas vara relativt väl kända även om det i många fall saknas undersökningar om dessa förutsättnings reella betydelse för marknadsstrukturen.

Rapporten fortsätter därför direkt med en redovisning av vad som är känt om marknadens struktur. Marknadens beteende är svårare att kvantifiera varför diskussionen av naturliga skäl blir något mer kvalitativ till sin natur. Marknadens effektivitet görs till föremål för en analys och i ett avslutande avsnitt preciseras problem och utvecklingsmöjligheter i marknaden för internationella landsvägstransporter.

2 Marknadens struktur

I detta avsnitt kommer marknadsstrukturen att beskrivas så som den framstod 1981. Information över strukturens förändring saknas till stora delar varför den avslutande diskussionen om utvecklingsmönster måste bli något knapphändig.

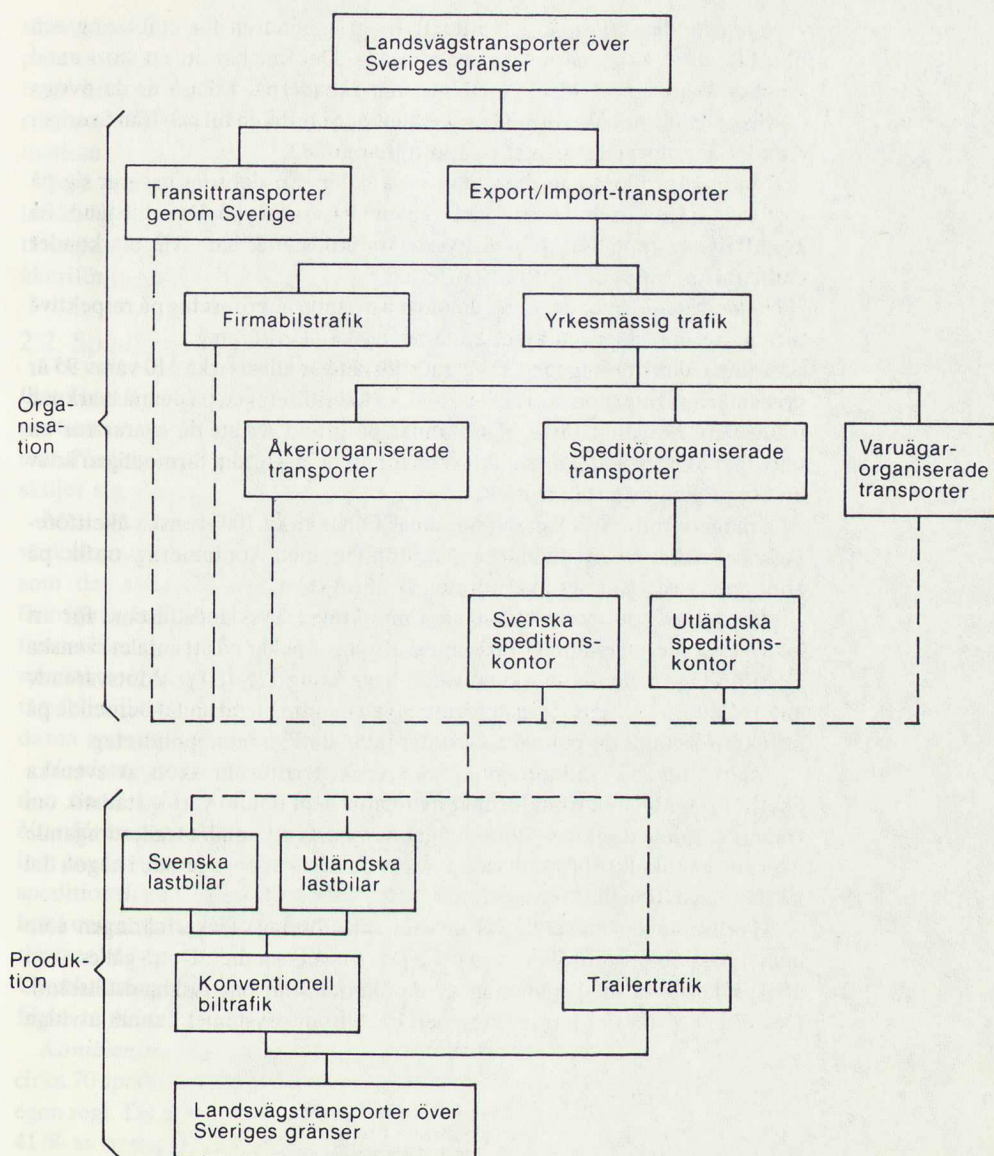
En internationell landsvägstransport kan definieras av det sätt på vilken den produceras och på det sätt den organiseras. Nedanstående figur illustrerar de olika produktionssätten och organisationsalternativen.

De aktörer som uppträder på marknaden för internationella landsvägstransporter är följande:

- svenska åkeriföretag
- utländska åkeriföretag
- svenska speditiönsföretag
- utländska speditiönsföretag
- svenska färjerederier
- utländska färjerederier
- svenska transportköpare
- utländska transportköpare.

Det är alltså en stor mängd aktörer som påverkar marknaden och dess funktionssätt. I det följande skall frågan prövas om det stora antalet aktörer också innebär att det föreligger en marknadssituation med välutvecklad konkurrens.

I det följande beskrivs marknadsstrukturen avseende åkerier, speditiönsföretag, transportköparna, graden av differentierade produkter på markna-



den, olika koncentrationer i form av horisontell eller vertikal integration, kostnadsstrukturen samt förekomsten av etableringshinder.

2.1 Åkeriföretagen i den internationella trafiken

Åkeriföretagen är engagerade i trafiken antingen i den konventionella formen (dvs. där fordonet passerar gränsen) eller i form av trailerdragning (dvs. där endast trailern passerar gränsen). Den konventionella trafiken kan i sin tur delas upp i olika trafikområden.

Figur 1 Den internationella landsvägstrafikens struktur

Källa: TFD 1982:4

Konventionell biltrafik. I Nordentrafiken är hindren för etablering och tillträde till marknaden mycket begränsade. Det innebär att ett stort antal svenska åkeriföretag trafikerar Nordenmarknaderna. Likaså är de övriga nordiska ländernas åkeriföretag väl etablerade i trafiken till och från Sverige. Antalet åkerier är alltså stort i detta trafikområde.

Kontinenttrafiken kan delas upp i två delar. En del som baserar sig på västtyska trafiktillstånd och en del som inte baserar sig på dessa tillstånd. På grund av knappheten på västtyska trafiktillstånd har två marknader etablerats inom kontinenttransporterna.

Nedanstående figur anger fördelningen av antal åkeriföretag på respektive tillståndsgrupp. Figuren avser endast svenska åkeriföretag.

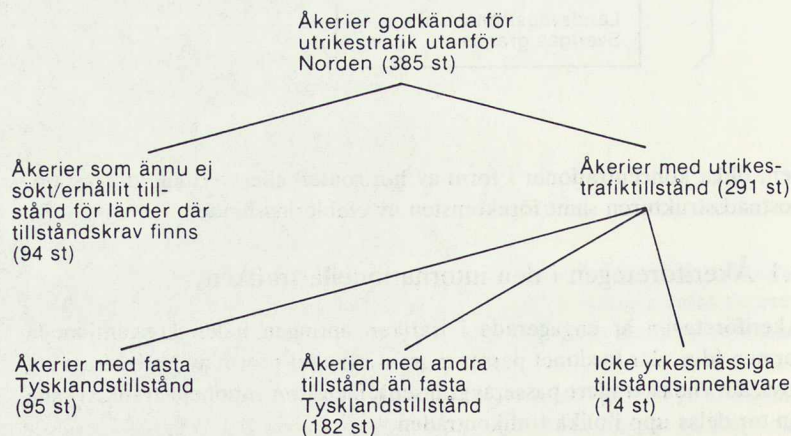
Antalet åkeriföretag med Tysklandstillstånd är alltså cirka 110 varav 95 är yrkesmässiga transportörer. De utländska åkeriföretagen på denna marknad torde vara betydligt färre bland annat på grund av att de svarar för en betydligt mindre andel av trafiken och för att de dessutom förmodligen är av en högre genomsnittlig storlek.

Sammanfattningsvis kan det beräknas finnas cirka 100 svenska åkeriföretag och cirka 30-70 utländska åkeriföretag med kontinuerlig trafik på kontinent väst. Antalet åkeriföretag är alltså stort.

Den del av kontinenttrafiken som inte kräver Tysklandstillstånd för att bedrivas är mer obekant. Gjorda uppskattningar pekar på att antalet svenska åkeriföretag på denna marknad torde ligga kring 125-180 st. Motsvarande antal utländska åkeriföretag är förmodligen mindre bland annat beroende på att åkeriföretag i de politiska öststaterna är statliga monopolföretag.

Trailertrafiken. Trailerdragning på svenskt territorium sköts av svenska åkeriföretag. Denna trafikform är av relativt sent datum varför statistik om trailerdragningen saknas. Beräkningar har gjorts att antalet trailerdragande åkeriföretag skulle uppgå till ca 200 varav de flesta är engagerade i någon del av de internationella transporterna.

Åkeriföretagen är vanligtvis mycket små företag. I åkerinäringen som helhet har genomsnittsåkeriet ca två bilar i sin verksamhet. Detta gäller även utrikesåkerierna med undantag av de åkerier som har tysklandstillstånd. Dessa senare åkerier har inom ramen för tillståndssystemet kunnat utvidga



Figur 2 Kontinenttransporter fördelade på olika grupper med hänsyn till tillståndsinnehav. April 1981.

Källa TFD 1982:04

sin verksamhet till att i genomsnitt omfatta ca 5 tillstånd per åkeri vilket i praktiken torde motsvara ca 7–10 bilar per åkeri. Genom att principerna för utdelning av Tysklandstillstånd gynnar de tidigare innehavarna har genomsnittstorleken i denna grupp av åkeriföretag höjts till en nivå som ligger markant över nivån inom åkerinäringen som helhet.

Som en sammanfattning kan bedömningen göras att internationella landsvägstransporter produceras av ett stort antal åkeriföretag. Koncentrationsgraden är inte nämnvärt hög. De sex största företagen (av de svenska åkeriföretagen) svarar för en tredjedel av den utomnordiska trafiken.

2.2 Speditionsföretagen

Om åkeriföretagen ses som producenter av internationella landsvägstransporter kan speditionsföretagen betraktas som säljare av dessa transporttjänster. Nedan skall visas att antalet säljare och därmed koncentrationsgraden skiljer sig väsentligt från motsvarande för åkeriföretagen.

Med speditionsföretag avses i det följande företag med kontor i Sverige verksamma med biltrafik/trailertrafik på utomnordiska marknader. Eftersom det sällan förekommer att speditionsföretag utan representation i Sverige bearbetar svenska transportköpare direkt och vice versa torde framställningen nedan vara giltig för den helt dominerande delen av de speditörsorganiserade transporterna. Norden utgör emellertid ett undantagsfall vilket kommenteras innan strukturen för de utomnordiska marknaderna redovisas.

Nordentrafiken. Speditionsföretagen har en relativt låg marknadsandel av den nordiska trafiken. Eftersom hindren för nordisk trafik är låga har åkeriföretagen själva och sammanslutningar av åkeriföretag (lastbilcentraler) kommit att etablera sig som säljare av nordentransporter. De stora speditionsföretagen har dock ändå en stark ställning på denna marknad men konkurrensen från åkeriföretagen är allmän. Kortväga transporter av timmer o. dyl. behärskas helt av andra företag än speditionsföretag. Uppskattningsvis utgör speditionsföretagens marknadsandel i nordentrafiken ca 40–60 %.

Kontinenttrafiken. Kontinent väst. Trafiken på kontinent väst bedrivs av cirka 70 speditionsföretag. Härefter ingår ett begränsat antal åkerier med trafik i egen regi. De sex största företagen i kontinent väst-trafiken svarade 1981 för 41 % av transporterna. De tio största företagen svarade för 56 % av trafiken. Detta förhållande indikerar att det i denna del av marknaden finns ett fåtal stora företag och ett stort antal små företag.

Storbritannien och Eire. Eftersom trailertransporter har klassificerats som landsvägstransporter kommer roro-trafiken med brittiska öarna att hänföras till marknaden för landsvägstransporter.

Cirka 40 speditionsföretag säljer transporter på denna marknad. Koncentrationsgraden är hög och de sex största företagen svarar för 82 % av transporterna. De tio största företagen svarar för 92 % av trafiken.

Sammanfattningsvis visar koncentrationsgraden bland säljarna på marknaden för internationella landsvägstransporter att de transportsäljande företagen är större och färre än de producerande företagen, åkerierna. Koncentrationsgraden är emellertid inte så hög att tendenser till oligopol

skulle anses föreligga. Trafiken med de brittiska öarna kan eventuellt utgöra ett undantag härvidlag.

2.3 Transportköparna

Kunskapen om transportköparna, deras antal, deras eventuella samupphandling, deras upphandlingsformer etc. är mycket bristfällig. Det kan endast här konstateras att antalet transportköpare är mycket stort, att samupphandling verkar vara relativt sällsynt förutom inom koncernbildningar, att upphandlingsformen formellt innebär ett kontraktskrivande men att den reellt innebär stor handlingsfrihet från köparens sida. Det finns alltså inte några klara indikationer på att köparsidan på marknaden skulle förete någon högre grad av koncentration.

2.4 Produktdifferentiering

Kan det då sägas att företagen konkurrerar på samma marknad eller förekommer det delmarknader där man söker profilera sina produkter (transporttjänster)?

Inom respektive delmarknad (dvs. Norden, kontinenten med Tysklands-tillstånd, kontinenten utan Tysklandstillstånd samt brittiska öarna) är produkterna i allmänhet odifferentierade. Det innebär att transportköparen kan vända sig till ett flertal företag för att få samma transport utförd. Detta gäller i synnerhet transporter som inte kräver specialutrustning.

2.5 Etableringshinder

För trafik med de nordiska länderna krävs endast inrikes trafikillstånd. På denna marknad är etableringshindren mycket låga.

För utomnordiska transporter krävs, förutom inrikes trafikillstånd, att åkeriföretaget är godkänt av transportrådet som utrikestransportör. Inte heller detta godkännande verkar utgöra något hinder för nyetableringen av utrikesåkerier.

De stora problemen för utrikestransportörerna finns i Tysklandstrafiken. De västtyska myndigheterna är mycket restriktiva vid kvoteringen av antalet svenska lastbilar som samtidigt får befinna sig på västtysk mark. För närvarande uppgår kvoten till ca 530. Kvoten är inte tillräcklig för att fylla efterfrågan på Tysklandstillstånd vilket har fått till följd att en kö av sökande uppstått. De åkerier som nu för första gången kan komma ifråga för tillstånd har stått i kö cirka 8-10 år. Inom denna del av marknaden finns det alltså reella etableringshinder. Av denna anledning kommer den policy som den utdelande myndigheten (transportrådet) utvecklat vid fördelningen av tillstånden att få en direkt strukturpåverkande effekt på marknaden.

För speditörsföretag existerar inga etableringshinder när det gäller den internationella trafiken. Inrikes transportförmedling kräver dock särskilt tillstånd enligt lagen om transportförmedling men detta hinder för etablering är inte för närvarande restriktivt.*

* RRV konstaterar i sin rapport 1982:420 att "Under budgetåret 1981/82 inkom ansökningar från fem företag (i fyra län), två från företag som redan hade tillstånd för vissa relationer och tre från företag som avsåg att etablera sig i branschen. Fyra av ansökningarna hade avgjorts vid tidpunkten för RRV:s enkät – en ansökan beviljades, tre avslogs med motivering – en att inget behov förelåg. Två av de senare är överklagade."

2.6 Vertikal integration

Graden av vertikal integration inom de internationella landsvägstransporterna verkar vara låg. Ägandemässiga samband mellan de olika aktörerna på marknaden är inte vanliga. Förhållandet verkar snarare vara det motsatta, nämligen att det finns en strävan att inte göra intrång på varandras områden. Såväl åkeri- som speditiönsföretagen anser att den existerande rollfördelningen (dvs. att åkerierna sköter produktionen och speditiönsföretagen sköter försäljningen) bör gälla även i framtiden. Man tror emellertid inte att så kommer att bli fallet i verkligheten. Man förväntar sig att rollblandningen kommer att öka. För närvarande är emellertid gränserna mellan åkeri- och speditiönsföretagen relativt klara.

Det synes ej heller föreligga vertikal integration i förhållande till färjetrafiken. De ägandemässiga sambanden mellan aktörerna på marknaden är alltså mycket små. Två av de större transportförmedlings/speditiönsföretagen utgör dock undantag i detta fall. Såväl Bilspedition (Autotransit/Wilson) som ASG har sina transportörföreningar (sammanslutningar av respektive företags åkerier) bland ägarna. BTF och ASG-T har den vägen ett inflytande på verksamheten.

2.7 Horisontell integration

Den horisontella integrationen är av två slag. Den ägandemässiga samordningen yttrar sig i koncernbildning eller andra former av ägandekoppling och den avtalsmässiga samordningen yttrar sig i olika former av karteller eller förhandlingsorganisationer.

Bland åkeriföretagen har den ägandemässiga samordningen mindre betydelse. Däremot verkar branschorganisationens förhandlingshjälp till respektive speditiönsföretags transportörförening/transportörgrupp som en horisontell samordning. Strävan från branschorganisationens sida är naturligtvis att hålla prisnivån uppe och förhindra ogynnsamma avtalsvillkor. Med tanke på det stora antalet åkerier som är involverade är det emellertid besvärligt att uppnå en effektiv samordning. Effekterna av samordningsförsöken är svåra att bedöma.

Bland speditiönsföretagen är förhållandet i stora drag det motsatta. Den avtalsmässiga samordningen verkar inte förekomma under det att den ägandemässiga samordningen uppenbaras i form av köp och samgåenden.

Det senaste fallet av samgående utgörs av Bilspeditionens köp av Wilson-gruppen. Andra sådana tidigare exempel är Freys Express köp av Hillerström Transport och ännu tidigare skapandet av Scanspedgruppen i vilken ingår företag som NTS, Transportkompaniet, Fallenius & Lefflers samt Skandiatransport.

2.8 Kostnadsstrukturen

Åkeriföretagens kostnader kan i grova drag sägas bestå av 1/3 driftkostnader, 1/3 lönekostnader samt 1/3 kapitalkostnader. Cirka 2/3 av kostnaderna

är således fasta vilket bildar grogrunden för en marginalkostnadsprissättning.

Speditionsföretagens kostnader beror på avtalsförhållandet med åkeriföretaget ifråga som skall transportera godset. Vid reguljär trafik, t. ex. en etablerad linjetrafik, är transportören redan kontrakterad och transportkapaciteten tillgänglig. Den största delen av kostnaderna utgörs därför av fasta kostnader. Vid beställningstrafik är fallet det motsatta.

2.9 Förändringar i marknadens struktur

Inledningsvis konstaterades det att dataunderlaget för att göra trendbestämningar är mycket magert. Den diskussion som förs nedan kan därför endast betraktas som preliminär. Diskussionen tar upp frågor om för det första konkurrensnivån på marknaden och för det andra förskjutningar av marknadsandelar.

Konkurrensnivån på marknaden. Konkurrenten på marknaden för internationella landsvägstransporter är välutvecklad. Det förekommer såväl en öppen konkurrens inom marknaden som mellan marknaden och andra marknader/transportslag. Marknadsstrukturens utveckling ger ingen anledning att tro att så inte kommer att vara fallet även i fortsättningen. Nyetableringen av såväl åkeriföretag som speditionsföretag motverkar effekterna av horisontell integration bland de redan etablerade företagen.

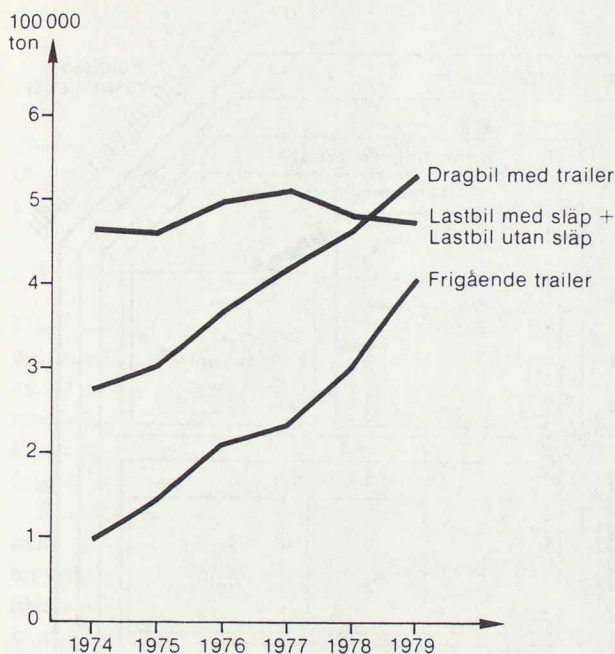
Den pågående koncentrationen bland speditionsföretagen i största storleksklassen kan dock leda till en situation där ett fåtal företag dominerar vissa trafikområden. Särskilt trafiken till de brittiska öarna verkar vara ett sådant fall. Å andra sidan är etableringshindren för denna marknad små varför en dysfunktionell koncentration förmodligen kommer att motverkas av nyetablering eller andra former av marknadsjustering.*

Etableringshindren vad avser trafiken på kontinent väst för åkeriföretagen utgör ett problem. Problemet är tvåfaldigt. För det första finns det ett överskott på efterfrågan som inte kan tillgodoses utan som får söka sig andra, mindre lämpade vägar. Detta drabbar den svenska industrin och handeln. För det andra innebär etableringshindren att företag redan verksamma på marknaden ifråga befinner sig i en skyddad situation med efterfrågeöverskott.

Incitamenten till rationaliseringar är i en sådan situation mindre än i en mer utsatt konkurrenssituation. Detta problem förstärks genom att åkeriföretag som redan tidigare innehaft Tysklandstillstånd även fortsättningsvis kan förvänta sig att man får behålla sina tillstånd och i händelse av nytillkomna tillstånd få en prioriterad ställning i utdelningen av de nya tillstånden. Incitamenten till att växa genom effektivisering kan i detta läge ersättas av en vetskap att tillväxt kommer att ske vid kommande fördelningar av nya Tysklandstillstånd. Kombinationen av tillståndsknappheten och fördelningspolicyn kommer att leda till strukturförändringar i marknaden.

Marknadsandelarna. Marknadsandelarnas storlek i sig är relativt osäkra liksom även marknadsandelarnas förändring. Den stora förändringen under senare år är emellertid helt uppenbar. Det gäller den s. k. trailertrafikens framväxt. Nedanstående diagram visar utvecklingen av användningen av olika fordonstyper i trafiken med Västtyskland.

* Etableringen av Nordö Line i södra Östersjön är ett sådant exempel.

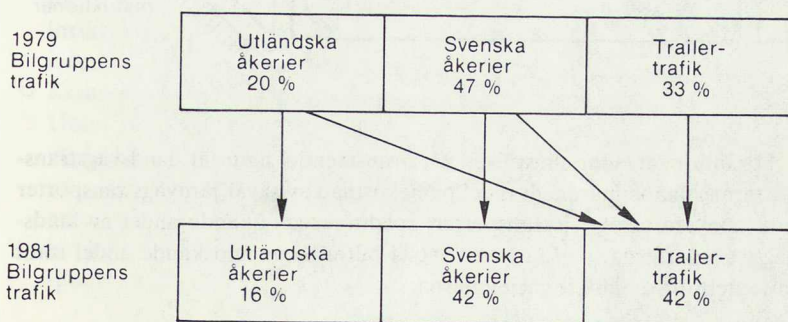


Figur 3 Summan av fordonstransporterad utförsel och införsel till/från Västtyskland fördelad på fordonstyp. 1974-1979.

Källa: Bearbetning av Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt Bundesamt, BRD.

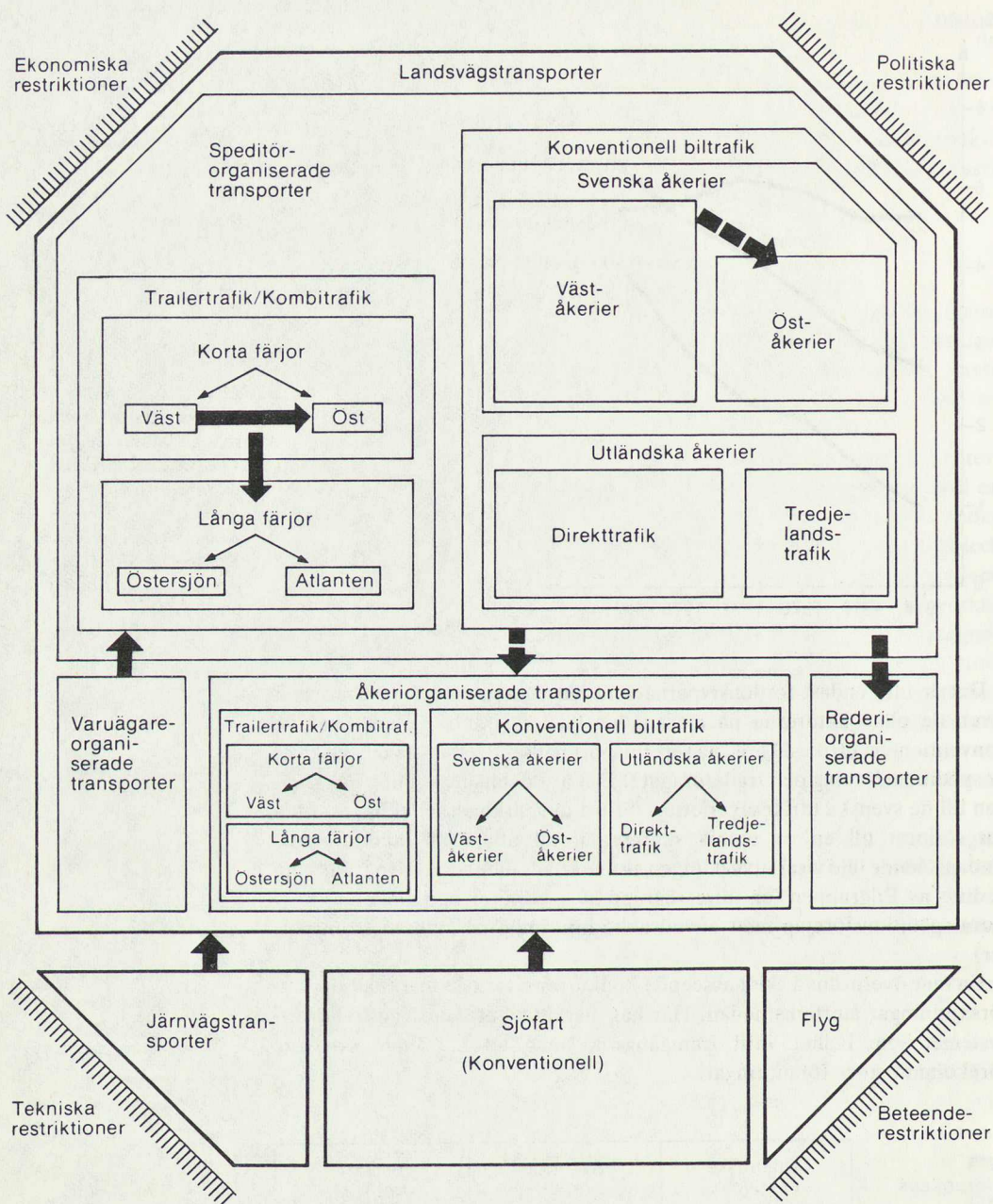
Det är inte endast fordonstyperna som har förändrats i denna process. Även de olika aktörerna på marknaden har påverkats. Således har de konventionella utrikesåkerierna sett sin marknadsandel minska och tas över av speditörsföretag och trailerdragare. Det är i denna utveckling bakgrunden till de svenska utrikesåkeriernas förlust av marknadsandel ligger. Man har förlorat till en ny teknik snarare än till utländska konkurrenter. Nedanstående bild visar utvecklingen av marknadsandelarna i den trafik som bedrivs av Bilgruppen (en intressegrupp av speditörer bestående av ca 17 stora speditörsföretag med huvudsaklig inriktning på landsvägstransporter).

En mer överordnad skiss avseende konkurrensytor och marknadsandelsförskjutningar återfinns nedan. Här har markerats att landsvägstransport-systemet som helhet varit framgångsrikt men att det inom systemet förekommit stora förändringar.



Figur 4 Marknadsandelsförändringar i Bilgruppens trafik 1979-1981.

Källa: TFD 1982:4.



Figur 5 Förändringar av marknadsandelar i den internationella landsvägs-
trafiken

Källa: TFD 1982: 4

Förändringar som illustreras av ovanstående figur är landsvägstransporternas ökade marknadsandel på bekostnad av såväl järnvägstransporter som konventionella sjötransporter, speditörernas ökande andel av landsvägstransporterna, den konventionella biltrafikens minskande andel samt tillväxten för de längre färjelinjerna.

3. Marknadens beteende

I detta avsnitt behandlas frågan om hur marknaden fungerar avseende prissättning, förekomsten av produktdifferentiering, utveckling av nya produkter samt investeringar i transportsystemets olika komponenter. Den övergripande frågan gäller huruvida det i marknadens beteende finns anpassnings- och/eller utvecklingshinder.

3.1 Prissättningen

Prissättningen sker på ett likartat sätt som vid inrikes fjärrtransporter. För det första regleras förhållandet mellan speditör och varuägare och för det andra görs en överenskommelse mellan speditör och de aktuella underleverantörerna till speditören. En av dessa underleverantörer är åkeriet. Beskrivningen nedan inriktas på systemen för prissättning och undviker frågan om prisnivån som sådan.

Prissättningen speditör - varuägare. Prissättningen är formellt fri i den bemärkelsen att det inte förekommer tvingande taxor utgivna av myndigheter vilket är fallet i vissa andra länder. Strävanden har dock förekommit från företagen på marknaden för att gemensamt ta fram taxor för Norden- och kontinenttrafiken. De större speditörsföretagen har sålunda utarbetat "Nordisk Bilgodstaxa" och Sveriges Speditörförbund har tillsammans med de större speditörsföretagen utgivit sin "Bilfrakttariff för Sverige - Kontinenten". Formellt ser det alltså ut att finnas likheter med systemen för prissättning av inrikes fjärrtransporter.

Avsikten med taxorna är att prisnivån och prisstrukturen skall utvecklas enligt taxan med vederbörlig marknadsanpassning genom rabattgivning i de enskilda avtalssituationerna. Huruvida taxorna används som avsett och om de har den avsedda effekten går ej att entydigt besvara. Nedan görs en kort diskussion för att något markera de drag i prissättningen som framkommer vid samtal med de större speditörsföretagen.

- Begränsad tillämpning av de utgivna taxorna.

Såväl Nordentaxan som kontinenttaxan verkar ha förlorat i betydelse som grund för prissättningen. En indikation på detta är att taxorna inte nyttigivits för 1983 utan endast uppräknats med ett generellt procentpåslag.

- Decentraliserad prissättning.

En följd av taxornas minskade betydelse är att respektive speditörskontor i större utsträckning ansvarar för prissättningen. Prissättningen i inrikestrafiken torde vara betydligt mer centraliserad jämfört med den internationella trafiken.

- Kostnadsbaserad prissättning.

Utan taxan som vägledning får priset för transporten sättas med utgångspunkt från speditörsföretagets kostnader. De direkta kostnaderna i form av åkeriets ersättning, färjekostnader samt speditörens egna administrativa kostnader utgör viktiga komponenter i kalkylen. En stark indikation på en kostnadsbaserad prissättning är det allmänna bruket hos speditörsföretagen att motivera sin ersättning genom att redovisa utlägg

och andra kostnader man åsamkats i samband med det genomförda transportuppdraget.

Sammanfattningsvis kan prissättningen inom de internationella landsvägs-transporterna sägas vara mer flexibel, decentraliserad och kostnadsbaserad än vad som är fallet för de inhemska landsvägstransporterna. Det kan antas att denna aspekt av marknadens beteende är ett resultat av skillnaderna i marknadsstruktur där den inrikes transportmarknaden uppvisar drag av oligopol och den internationella transportmarknaden har fler inslag av mer välutvecklad konkurrens.

Prissättning åkeri - speditör. Den ekonomiska regleringen mellan åkeri och speditörsföretag grundar sig på olika principer för Nordentrafiken vs. kontinenttrafiken.

I *Nordentrafiken* förekommer den s. k. brutto-minusavräkningen vilken innebär att speditörens hela fraktintäkt gottskrives åkeriet med avdrag för direkta kostnader som färjeöverfart och försäkring. Dessutom tar speditören en förmedlingsprovision uttryckt som en procentsats på bruttofrakten. Denna procentsats ligger vanligtvis omkring 15 %.

I *kontinenttrafiken* hyr speditörsföretaget istället in fordonet per rundtur eller ibland enkeltur. I en sådan chartertaxis finns en milersättning fastställd liksom tillägg och avdrag för avvikelser från ett normalt frakttuppdrag. Avvikelseerna kan avse extra lastnings- och lossningsställen, tid utöver normaltid, tomkörning etc. Skillnaden mot brutto-minusavräkningen är att åkeriet vid chartertaxisen på förhand vet vilka inkomster man kan räkna med och således inte är beroende av vad speditörsföretaget kan få ut av kunden. Vid chartertaxisen tar speditörsföretaget en större ekonomisk risk och har därför ett naturligt intresse att se till så att den inhyrda transportkapaciteten utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Skillnaderna i principer och tekniker för prissättningen av åkeriets tjänster torde förklaras av skillnaderna i marknadsstruktur mellan inrikes- och Nordenmarknaden å ena sidan och kontinentmarknaden å andra sidan. Dessa skillnader har tidigare diskuterats i föregående kapitel men några väsentligare faktorer skall dock nämnas här.

○ Lägre grad av horisontell integration

Den horisontella integrationen (dvs. samordning åkeriföretagen emellan) är lägre i kontinenttrafiken än i inrikes- och Nordentrafiken. Transportörgrupperna har i allmänhet en svagare maktposition jämfört med transportörföreningarna i de stora transportförmedlingsföretagen. Visserligen försöker man från branschorganisationens sida samordna agerandet men antalet transportörgrupper är stort och ett stort antal åkerier omfattas inte av förhandlingsordningen inom transportörgrupperna. Därför är den horisontella integrationen lägre i utrikestrafiken och i kontinenttrafiken i synnerhet.

○ Kort marknad

I inrikestrafiken finns det en strävan hos transportförmedlingsföretagen att undvika att varje linje trafikeras av flera åkerier. Man ser fördelar i ett renodlat linjenät där varje linje har en transportör. Genom s. k.

linjekoncessioner försöker man styra såväl etablering som expansion av sina anlitade åkerier så att en enklare linjeorganisation kan uppnås. Genom detta agerande kommer linjenätet att få en fast struktur och relationerna mellan transportförmedlingsföretag och åkeri tenderar att bli långsiktiga. Inslaget av tillfälliga transportörer blir litet. I kontinenttrafiken är förhållandena annorlunda. Renodlingen av linjenät med hjälp av linjekoncessioner och andra medel är inte lika framträdande. Relationerna mellan åkeri och speditjonsföretag synes ej vara av lika långsiktig karaktär som i inrikestrafiken och inslaget av tillfälliga transportörer verkar vara större. Det torde vara vanligare att speditjonsföretagen upphandlar transporter på den korta "spotmarknaden" än vad transportförmedlingsföretagen gör.¹

Sammanfattningsvis kan prissättningen mellan speditör och åkeri i utrikes- trafiken betraktas som mindre påverkad av samordningssträvanden inom branschen, mer kortsiktig och därför också mer flexibel.

Prissättning färjerederi-åkeri/speditjonsföretag. I kontinenttrafiken ingår även färjeöverfarten som en kostnadskomponent. I de flesta fall torde det vara speditjonsföretaget som står för färjekostnaden och således upphandlar överfarten. Det förekommer emellertid relativt ofta att åkeriet som anlitas antingen har ett inflytande på vilken överfart som skall väljas eller t. o. m. själv upphandlar färjetransporten.

Färjetrafiken har under flera år utvecklats mot en alltmer monopolistisk marknad. Rederier har fusionerats eller köpts upp och strävanden mot horisontell integration har förekommit. Denna utveckling motiverade NO att av SPK beställa en utredning² om prisbildning och konkurrensförhållanden i färjetrafiken i södra Östersjön.

Under senare tid har nyetablering skett i trafikområdet och prisbildningen karakteriseras för närvarande av en oligopolistisk konkurrens. Genom nyetableringen har åtminstone temporärt prisnivån sänkts. På längre sikt torde prisnivån komma att stabiliseras.

3.2 Produktstrategier

I föregående kapitel konstaterades det att produktdifferentiering i allmänhet inte förekommer inom den internationella landsvägstrafiken. I detta avsnitt skall något sägas om företagens beteende inför möjligheten till differentiering.

Syftet med att differentiera sina produkter från andra företags produkter är vanligtvis att minska konkurrenstrycket och att möjliggöra en egen prispolitik. Grunden för differentieringen är att en viss given produkt ges en sådan image att kunden upplever den som skild från andra i övrigt likartade produkter. Differentiering i denna bemärkelse kan åstadkommas genom insatser av reklam och annan marknadskommunikation.

För att besvara frågan om företagen på marknaden verkligen bedriver produktdifferentiering måste först begreppen marknad, delmarknad och produkt klargöras. Det bör också noteras att diskussionen nedan gäller de företag som säljer transporttjänster till varuägarna. Diskussionen avser

¹ Särkilt torde inslag av spotmarknaden förekomma i den del av kontinenttrafiken som inte kräver tyska trafiktillstånd, den s. k. Östtrafiken.

² SPK 1982:14 Färjetrafiken i södra Östersjön. Pris- och kostnadsutveckling.

således i huvudsak speditörsföretagen.

Inom marknaden för internationella landsvägstransporter kan delmarknader åtskiljas i olika dimensioner. Med hänsyn till regleringens stora betydelse torde tillgången till Tysklandstransportörer spela en stor roll för speditörsföretagets val av delmarknader. De senaste årens starka utveckling av en konkurrenskraftig trailertrafik har emellertid lett till att speditörens beroende av regleringssystemen minskat. Den konventionella lastbilstrafikens högre kvalitet torde emellertid fortfarande ha en stor betydelse för speditörernas val av trafiksystem. Tillgången till transportörer med Tysklandstillstånd kommer således att styra säljarnas produktstrategi, vilket innebär att det finns ett tryck mot ökad etablering och ökat utbud av konventionella landsvägstransporter på kontinent väst.

Andra delmarknader uppstår genom den transportteknik som krävs för transporten. Delmarknader som av denna anledning har uppstått är t. ex. konfektionstransporter, kyl- och frystransporter, bulktransporter. Stycke-godstransporter, vilka kräver välorganiserade insamlings- och distributions-system, utgör ytterligare en delmarknad inom vilken ett stort antal säljare har etablerat sig. Genom samarbetsavtal med andra speditörsföretag i de trafikerade länderna har det varit möjligt för det enskilda speditörsföretaget att utan större egna investeringar etablera sig som styckegodstransportör.

Valet av delmarknad kan karakteriseras som ett strategiskt beslut genom vilket speditörsföretaget långsiktigt binder sina resurser till att producera vissa tjänster. Liksom i de flesta företag torde dessa produktstrategier utformas mot bakgrund av långsiktiga lönsamhetsförväntningar.

Inom den givna delmarknaden och med de således givna produkter speditörsföretaget har att erbjuda finns det möjlighet att skapa en sådan image av produkterna att kunderna skiljer dem från andra i grunden likartade produkter. Produktdifferentiering i detta avseende är fortfarande sällsynt. Inom persontrafiken finns exempel som Euro Class (SAS), Cityexpressen (SJ) etc. Inom godstrafiken kan Road Jets (NTS) ses som ett exempel på produktdifferentiering.

Att graden av produktdifferentiering är låg är i överensstämmelse med iakttagelser från andra industriella marknader och torde bero på att köpare av industriella varor och tjänster utvärderar produkterna på ett mer rationellt sätt än vad privatkonsumenter gör.

Ovanstående resonemang har tagit sin utgångspunkt i speditörsföretagens agerande. Vad det gäller åkeriföretagen och deras produktstrategier kan följande sägas. Val av delmarknad görs på ett likartat sätt som i speditörsföretagen, dvs. mot bakgrund av lönsamhetsförväntningar. De uttalade önskemålen från speditörsföretaget om etablering på nya trafikrelationer, förändring av trafikens omfattning, ny transportteknik etc. torde dock ha stor betydelse för åkeriföretagets beslutsfattande. I stor utsträckning kan därför det enskilda åkeriets produktstrategi hänföras bakåt till speditörsföretagets egen produktstrategi.

Graden av produktdifferentiering inom den givna delmarknaden och inom de givna produkterna är mycket låg i åkeriföretagen och beror sannolikt på att tjänsteleverantören i en underleverantörssituation inte driver en egen linje för att differentiera sina produkter utan snarare anpassar sig till de krav

de existerande kunderna (speditionsföretagen) ställer.

Sammanfattningsvis ger analysen av produktstrategierna på marknaden för internationella landsvägstransporter följande bild. Speditions- och åkeriföretagen har i stor utsträckning en reell valsituation när det gäller vilka delmarknader man vill arbeta på. De långsiktiga lönsamhetsförväntningarna påverkas av i vad mån det finns efterfråge- eller utbudsöverskott på delmarknaden. Regleringen av den internationella landsvägstrafiken har skapat ett efterfrågeöverskott på konventionell landsvägstrafik på kontinent väst vilket leder till en tendens att företagens produktstrategier i stor utsträckning gäller denna marknad.

Åkeriföretagens produktstrategier är starkt beroende av respektive speditionsföretags produktstrategi och kan därför sägas utgöra ett exempel på underleverantörens anpassning till beställarens önskemål. Detta gäller även åkeriföretagens låga grad av produktdifferentiering. Även i speditionsföretagen är differentiering av produkter sällsynt.

3.3 Produktutveckling

I föregående avsnitt har redan något sagts om åkeri- och speditionsföretagens produktstrategier. Frågan om produktdifferentiering besvarades med att den förekommer endast i mycket ringa utsträckning. Det skall inte tolkas som om företagen saknar möjligheter till att utveckla sina produkter utan frånvaron av produktdifferentiering bör istället ses som indikation på att marknaden främst reagerar på genuint nya produkter istället för på variationer av redan existerande produkter. I detta avsnitt skall något sägas om åt vilket håll produktutvecklingen går, hur produktutvecklingen uppstår och vilka hinder för produktutveckling som kan finnas.

Produktutvecklingen inom marknaden för internationella landsvägstransporter kännetecknas av två strävanden. För det första ett arbete för att förbilla och höja kvaliteten på trafiken som sådan och för det andra åtgärder för att utveckla kringtjänster kring transporten.

Utvecklingsarbetet avseende trafiken som sådan följer flera linjer. Det kan gälla att starta trafik på nya relationer för att höja servicegraden gentemot kunderna, att ändra hämtnings- och spridningstrafiken i syfte att höja utnyttjandegraden, att koppla trafiken till de tyska hucke-packlinjerna för att sänka kostnader och kringgå tillståndskravet, att starta trailertrafik för att kunna erbjuda ett lågprisalternativ trots tillståndsbrist m. m. Arbetet med att utveckla och rationalisera trafiken sker inom ramen för transportföretagets normala verksamhet.

Den andra viljeinriktningen i många speditions- och åkeriföretag är att genom skapandet av kringtjänster, dvs. tjänster utöver själva transporten, kunna binda kunden hårdare till sig. I flera fall har de nya tjänsterna främst motiverats med att säkra transporten eller att säkra kunden snarare än av den nya tjänstens egna lönsamhet. Av denna anledning bör produktutvecklingen betraktas som en önskan att komplettera den existerande verksamheten och inte som en önskan att primärt söka sig nya marknader.

För varuägarna har utvecklingen av de s. k. kringtjänsterna varit fördelaktig bland annat eftersom de genom att köpa tjänster, istället för att

producera dem själv, kan finna möjligheter att omvandla fasta kostnader till rörliga kostnader. Särskilt när det gäller etablering på nya marknader kan affärsriskerna reduceras betydligt. I många fall innebär även utnyttjandet av externa transportörer och tjänsteleverantörer att kostnaden för tjänsten minskar. Det finns således drivkrafter för en utveckling av kringtjänster såväl i speditörsföretagen, åkeriföretagen som i kundföretagen.

De kringtjänster som under senare år har erbjudits på marknaden är av skiftande slag men de kan ändå hänföras till aktiviteter i samband med varuägarnas materialflöde. Kringtjänsterna kan beskrivas inom den referensram som utgörs av teorier kring materialadministration och logistik. Exempel på sådana kringtjänster är leveransbevakning, lagring, lagerbokföring, ordersammanställning, styrning av lagernivåer, distributionsutredningar etc.

Incitament till produktutveckling finns således för de flesta aktörer på marknaden för internationella landsvägstransporter. Detta förhållande återspeglas i utvecklingsprocesser vilka startas och drivs av skilda aktörer på marknaden. De viktigaste initiativtagarna till produktutveckling är sannolikt transportsäljarna främst i form av speditörsföretagen samt transportköparna främst i form av de större industriföretagen. Åkeriföretag och transportmedelstillverkare uppträder också som intressenter i produktutvecklingsarbetet.

Det saknas grundläggande kunskap om hur produkter och övriga villkor förändras på den nu studerade marknaden varför denna diskussion om produktutveckling endast kan vara preliminär. Nedan skall dock två drag i utvecklingsprocesserna antydast.

□ Köparnas initiativ

Den traditionella synen på produktutveckling anger säljaren som initiativtagare till utvecklingsprocessen. På industriella marknader, och särskilt på transportmarknader, spelar dock köparen en väsentlig roll som en aktiv deltagare i utvecklingsarbetet. Det förekommer ofta att köpare efter att ha definierat sitt transportproblem föreslår en transportuppläggning för transportsäljaren. Transportbranschens roll som servicegivare till industrin innefattar inte endast att erbjuda existerande tjänster utan också att vara lyhörd för köparnas förslag till nya tjänster.

□ Tjänsters kopierbarhet

Transporttjänster kan inte som varor skyddas genom patent- eller mönsterskydd. I många fall krävs endast små resurser för att kopiera andra företags tjänsteutbud. Detta gör många transportföretag tveksamma till att satsa resurser på forskning och produktutveckling. Försäljningsmetoderna inriktas på det existerande utbudet och ges ej konsultativa inslag i den omfattning som köparna önskar. Svårigheten att själv dra nytta av ett utvecklingsarbete hindrar nyproduktframtagningen.

Som en sammanfattning kan produktutvecklingen inom marknaden för internationella landsvägstransporter sägas uppvisa följande egenskaper. Det

dagliga rationaliseringsarbetet riktar sig mot trafiken och syftar till att sänka kostnader och höja servicegraden. Detta arbete bedrivs till största delen av åkeri- och speditiönsföretagen. Arbetet med att utveckla nya tjänster med anknytning till de internationella landsvägstransporterna kan tolkas som strävan att tilldela transportsäljarna en mer omfattande roll i industri- och handelsföretagens logistiksystem. Det betyder att tjänster med koppling till materialflödet i allmänhet, och inte nödvändigtvis i form av transporter, är den framväxande produktdefinitionen för de transportsäljande företagen.

Produktutvecklingsarbetet karakteriseras även av transportköparnas initiativ till nya produkter liksom av transportsäljarnas tveksamhet till investeringar i utvecklingsarbete som ej kan skyddas från att kopieras av konkurrenter.

3.4 Investeringar

Utbudets anpassning till efterfrågan på marknaden är en väsentlig aspekt på marknads beteende. Svårigheter att förändra produktionskapaciteten leder till problem med över- och underkapacitet när efterfrågan varierar. Graden av följsamhet mellan efterfrågan och utbud är här ett mått på marknads effektivitet. Nedan diskuteras kort investeringarna i olika former av produktionsutrustning på marknaden för internationella landsvägstransporter. Det bör observeras att diskussionen endast relateras till kapacitetsförändringar inom givna produktdefinitioner. Investeringar i produktutveckling har behandlats i tidigare avsnitt.

Kapaciteten i det internationella landsvägstransportsystemet är ett resultat av ett stort antal aktörers investeringar i ett ökande antal objekt. Från att ha varit en fråga om kapacitet i infrastruktur och hos transportmedel har trafikmängden nu kommit att bestämmas även av lastbärare och administrativa styrsystem. Terminaler och lagerlokaler med vidhängande hanteringsutrustning är kapacitetsgränser för vissa delar av trafiken men även för nyare tjänster som har anknytning till lagring och hantering.

Förutom utvecklingen mot ett större antal investeringsobjekt i det internationella transportsystemet kan det även skönjas en förändring mot ett större antal aktörer vilka genom sina investeringar påverkar trafik- och transportkapaciteten. Således har varuägarna i en del fall funnit att investeringar behövs i lastbärare och i administrativa styrsystem. Kommuner har funnit att deras intressen kan motivera investeringar i färjelägen, terminaler och lagerlokaler. Speditiönsföretagen, vilka normalt inte har svarat för investeringar i transportutrustning, har investerat antingen genom köp eller långsiktiga leasingavtal, i hanterings- och framför allt lastbärareutrustning.

Följande tablå ger en översiktlig bild av investeringsobjekt och investeringsaktörer inom marknaden för internationella landsvägstransporter.

Investeringsobjekt	Investeringsaktör
<i>Infrastruktur:</i> vägar, hamnar, järnvägsanslutningar till hucke-packtrafik etc.	Stat och kommun
<i>Transportmedel:</i> Fordon, färjor, järnvägsvagnar för hucke-packtrafik	Åkerier, rederier, järnvägsförvaltningar
<i>Terminaler och lager:</i> Terminaler för styckegods och för massgods, lagerhotell med vidhängande materialhanteringsutrustning	Speditörer, åkerier, kommuner
<i>Lastbärare:</i> Semitrailers, containers, lösflak och lösskåp	Speditörer, åkerier och varuägare
<i>Administrativa styrsystem:</i> Utrustning och organisation för dokumenthantering och trafikstyrning	Speditörer, varuägare och åkerier

Med hänsyn till skillnader i objektens storlek och längden av respektive beslutsprocess är det uppenbart att kapacitetsförändringar i transportsystemets olika komponenter lätt blir fasförskjutna. Under det att transportmedel och lastbärare kan följa trafikens variationer är det större problem med att anpassa övriga komponenter och infrastrukturen i synnerhet. Det torde exempelvis vara mycket sällsynt med långsiktiga brister på fordon och lastbärare, möjligtvis med undantag för järnvägsvagnar för hucke-packtrafik, under det att brister i infrastruktur i form av vägar, i t. ex. Västtyskland, och färjelägen aktualiseras vid uppgående konjunktur.

Följsamheten vid öknings i efterfrågan motsvaras inte alltid av följsamhet i tider med minskande efterfrågan. Kravet på kapacitetsminskningar i tider av sämre konjunkturer kan egentligen endast riktas på aktörer med investeringar med kort livslängd. Detta betyder att det egentligen endast är aktörer som förfogar över transportmedel och lastbärare som kan minska det investerade kapitalet i transportsystemet. Kapacitetsminskningarna får i allmänhet formen av uteblivna reinvesteringar och hanteras relativt enkelt av speditörsföretagen och varuägarna. Åkeriföretagens investeringsbeteende är däremot starkt influerat av andra förhållanden än de rent lönsamhetsmässiga. Eftersom man i en stor del av utrikesåkerierna knappast kan avstå från reinvesteringar utan att personalförändringar görs eller att åkarens egen sysselsättning hotas, kommer kapacitetsminskningar att inträffa i ett betydligt senare skede i efterfrågeminskningen jämfört med andra företags agerande. Av denna anledning kommer åkeriernas kapacitet att vara relativt konstant även under konjunktursvackor.

Genom att avskrivningar på fordon i allmänhet utgör åkarnas viktigaste möjlighet till resultatreglering kommer uteblivna reinvesteringar att leda till en ökad skatteutbetalning. Skattesystemet bidrar därför till att kapacitetsminskningar försvåras.

Utvecklingen av det internationella landsvägstransportsystemet har gått

mot en allt högre grad av komplexitet genom att fler aktörer tagit del i transporten, genom att den tekniska utrustningen blivit mer specialiserad och genom att den allmänna transportmarknaden har splittrats upp i skilda delmarknader. Den ökade komplexiteten innebär att förändringar i systemet blir svårare att genomföra samtidigt som insatser för att förändra enskilda komponenter i systemet får svåröverblickbara konsekvenser. Utvecklingen mot ännu mer sofistikerade system torde komma att fortsätta.

4 Marknadens effektivitet

I föreliggande kapitel kommer frågan om marknadens effektivitet att behandlas. Med effektivitet avses marknadens förmåga att uppfylla de målsättningar som samhället, i form av t. ex. policyskapande organ, har formulerat för marknaden i fråga. Eftersom det inte går att entydigt definiera vilka målsättningarna är eller ens vilka de policyskapande organen är kommer bedömningen av marknadens effektivitet att variera för varje ny bedömare som tar sig an uppgiften. Analysen av marknadseffektiviteten försvåras också av att information om väsentliga effektivitetsvariabler saknas. Således saknas både en definition och en systematisk mätning av produktiviteten i transportsammanhang.

Diskussionen nedan begränsas till en redovisning av vad som är känt om marknaden i de tre avseendena:

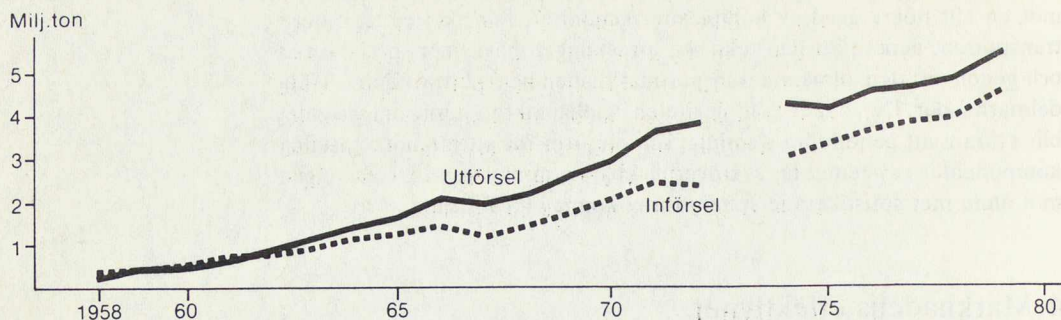
- tillväxt och marknadsandelar
- företagens lönsamhet
- produktivitet och resursallokering.

Ett flertal möjliga effektivitetsvariabler har inte kunnat behandlas, nämligen sysselsättningens utveckling i företagen på marknaden, effekterna på handelsbalansen, effekterna på landets beredskapssituation etc. I det avslutande kapitlet kommer dock en mer allmän diskussion om marknadens effektivitetsproblem och utvecklingshinder att föras. De tre effektivitetsvariabler som nedan kommer att behandlas kan sägas ge en bild av främst den företagsekonomiska effektiviteten.

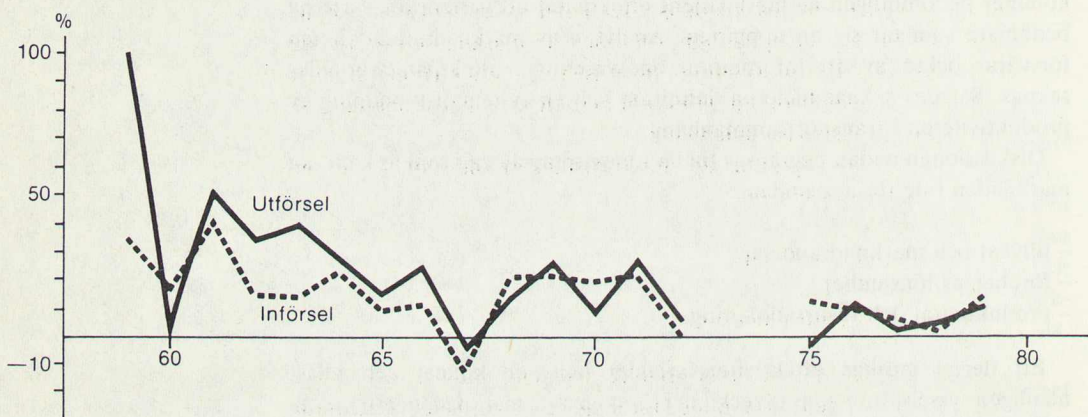
4.1 Tillväxt och marknadsandelar

Ett mått på att en marknad fungerar på ett effektivt sätt är att den växer i volym eller åtminstone växer i relativ storlek i förhållande till alternativa marknader. Om produkters kvalitet och priser är attraktiva för de potentiella köparna resulterar behoven i hög efterfrågan och hög verksamhetsvolym. Ökande marknadsandelar och ökande tillväxt utgör således en indikation på marknadens effektivitet.

Export och import på fordon har ökat under hela 60- och 70-talen. Nedanstående figur baserar sig på utrikeshandelsstatistiken och illustrerar volymutvecklingen.



Figur 6 Utförsel och införsel på fordon åren 1958-1979 i milj. ton.
Källa: Utrikeshandel, del 2. (Från TFD 1982: 4)



Figur 7 Årlig procentuell förändring av godsmängden i utförsel och införsel på fordon åren 1959-1979.

Källa: Utrikeshandel, del 2. (Från TFD 1982: 4).

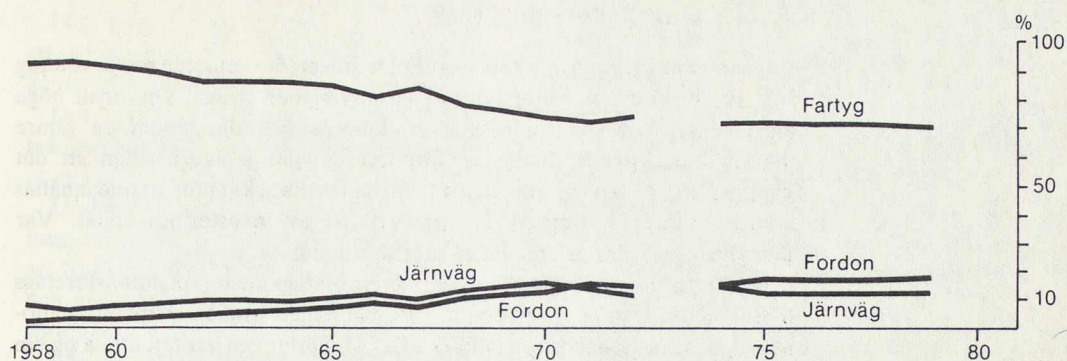
Den årliga tillväxttakten har emellertid sjunkit under den aktuella perioden från cirka 50 % i början av 60-talet till cirka 7 % mot slutet av 70-talet. Tillväxten har således varit mycket kraftig även om den mattats under senare år.

Den ovan beskrivna tillväxten av marknaden för internationella landsvägs-transporter är naturligtvis till stor del en följd av den ökade utrikeshandeln, vilken under perioden 1967 till 1979 ökat med i genomsnitt ca 4 % per år. Landsvägstrafikens ökningstakt utöver de 4 % som utrikeshandeln ökat motsvarar marknadsandelar man vunnit från andra transportslag.

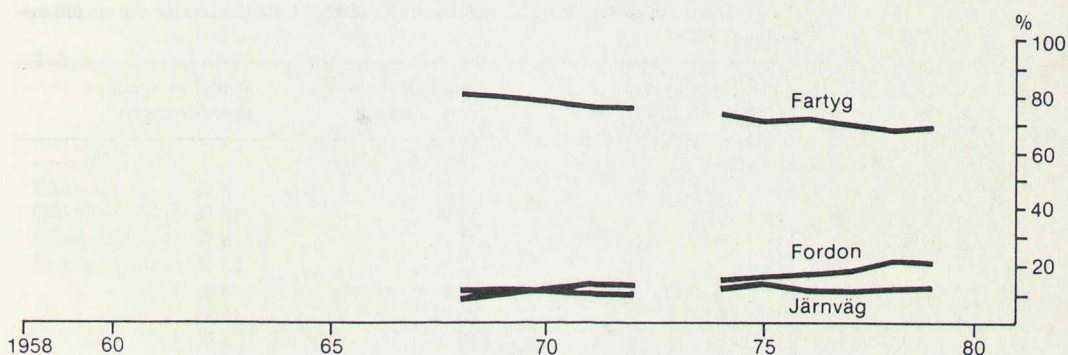
Följande två figurer illustrerar förändringarna i marknadsandelar.

Den tillväxt och vinst av marknadsandelar som redovisas i figurerna 8 och 9 avser verksamhetsvolymen uttryckt i transporterad kvantitet. Det egentliga måttet på produktionen på en transportmarknad borde egentligen vara det transportarbete som åstadkommit. Det saknas emellertid statistiska uppgifter om transportavståndens förändring i de internationella landsvägs-transporterna, varför en bedömning av transportarbetet endast kan göras i form av en angivelse av tendensen.

Den svenska utrikeshandeln har under 60- och 70-talen kommit att förskjutas mot marknader på längre avstånd från Sverige. Likaså har de



Figur 8 Utförsel år 1958-1979 fördelad efter varornas transportsätt. % av kvantiteten i ton. Exklusive malm och olja. Källa: Utrikeshandel, del 2. (Från TFD 1982: 4)



Figur 9 Införsel år 1958-1979 fördelad efter varornas transportsätt. % av kvantiteten i ton. Exklusive malm och olja. Källa: Utrikeshandel, del 2. (Från TFD 1982:4)

internationella landsvägstransporterna kunnat etablera sig på nya relationer vilka tidigare ej ansågs möjliga. Reguljära transporter till Afrika och Mellanöstern har erbjudits under flera år och marknader på ännu längre avstånd prospekteras av speditörsföretagen. Kombinationen av mer avlägsna marknader för utrikeshandeln i allmänhet och landsvägstrafikens ökade marknadsandelar i handeln med de perifera marknaderna pekar på att transportarbetet måste ha vuxit mycket kraftigt under den aktuella perioden.

I den ovan redovisade utvecklingen av transporterad kvantitet ingår även de nordiska marknaderna. Om Norden-trafiken exkluderas framkommer en bild av en stark tillväxt av trafiken med kontinenten. Den årliga tillväxttakten har för Norden-trafiken varit ca 5 % och för kontinenttrafiken ca 13 % under år 1975-1979. Inrikestrafiken har under motsvarande tid vuxit med cirka 2 % per år.

Sammanfattningsvis ger redovisningen ovan en bild av en snabbt expanderande marknad som dessutom kontinuerligt tar marknadsandelar från andra transportslag. Detta tyder på mycket konkurrenskraftiga produkter och en hög grad av marknadseffektivitet.

4.2 Företagens lönsamhet

En andra indikator på marknadens effektivitet är lönsamheten hos de företag som producerar och säljer tjänster på marknaden ifråga. Onormalt höga vinster kan tyda på otillräcklig konkurrens och därigenom en sämre marknadseffektivitet. Ihållande förluster betyder å andra sidan att det kapital som satsas på marknaden inte förräntas tillräckligt för att undanhållas andra sektorer i näringslivet som efterfrågar investeringskapital. Var jämviktsläget finns är emellertid svårt att definiera.

Nedan redovisas uppgifter om åkeriföretags och speditiönsföretags lönsamhet så som de framkommit i samband med studien av de internationella landsvägstransporterna (TFD 1982: 4). Företagen har fått uttala sig om vad de anser är lägsta gränsen för tillfredsställande lönsamhet samt hur deras egen lönsamhet är för närvarande och vad de förväntar sig för lönsamhetsutveckling under de kommande fem åren. Undersökningen genomfördes under 1981. De tabeller som redovisas nedan är hämtade från TFD 1982: 4.

Tabell Lägsta gränsen för tillfredsställande lönsamhet i utrikesåkerier och speditiönsföretag, 1981

Avkastning av eget kapital (eft. skatt)	Andel av åkeriföretagen	Andel av speditiönsföretagen
- 5 %	-	-
5 - 7 %	1 %	8 %
8 - 10 %	13 %	15 %
11 - 13 %	5 %	8 %
14 - 16 %	11 %	23 %
17 - 19 %	9 %	8 %
20 - 22 %	20 %	16 %
23 - 25 %	12 %	5 %
25 %	3 %	12 %
Ej någon uppfattning	26 %	5 %
	100 %	100 %
Genomsnittligt förräntningskrav	16,3 %	15,9 %

Tabell Tillfredsställelsen med lönsamheten i utrikesåkerier och speditiönsföretag, 1981

	Andel av åkeriföretagen	Andel av speditiönsföretagen
Mycket tillfredsställande	4 %	17 %
Tillfredsställande	33 %	38 %
Otillfredsställande	34 %	39 %
Mycket otillfredsställande	29 %	6 %
	100 %	100 %

Företagens förräntningskrav ligger på ca 16 % på eget kapital. Det betyder att det kapital som företagen satsar genom självfinansiering förväntas ge (i genomsnitt för företagen) ca 16 % avkastning efter skatt.

Det är emellertid inte alltid denna lönsamhet uppnås. Av åkeriföretagen är två tredjedelar otillfredsställda med lönsamheten och av speditiönsföretagen är cirka hälften otillfredsställda med lönsamheten.

Undersökningsresultaten enligt ovan bör tolkas med försiktighet då det finns ett flertal möjliga felkällor i metoden. Slutsatser som kan dragas är dock att företagen på marknaden inte ställer orimligt höga krav på lönsamheten och att lönsamheten i verkligheten är otillfredsställande i en stor del av företagen. Detta gäller särskilt åkeriföretagen.

Förväntningarna inför framtiden är lågt ställda i åkeriföretagen. Hälften av åkeriföretagen tror inte på någon lönsamhetsförbättring och man bedömer åkerinäringens (utrikesåkeriernas) framtid som mörk. Speditiönsföretagen ser fram emot ungefär samma lönsamhetsutveckling som åkeriföretagen men bedömer de allmänna branschutsikterna för sig själva som ljusa. Även åkeriföretagen tror på en ljus framtid för speditiönsbranschen.

Tabell Den förväntade lönsamheten under de närmaste fem åren, 1981

	Andel av åkeriföretagen	Andel av speditiönsföretagen
Bättre lönsamhet	44 %	44 %
Oförändrad lönsamhet	31 %	35 %
Sämré lönsamhet	20 %	19 %
Ej någon uppfattning	5 %	2 %
	100 %	100 %

Tabell Åkeri- och speditiönsföretagens bedömning av resp. branschs framtidsutsikter, 1981

	Åkeriernas bedömning		Speditörernas bedömning	
	Åker-branschen	Speditiöns-branschen	Åkeri-branschen	Speditiöns-branschen
Mycket ljus	0 %	7 %	0 %	2 %
Ljus	24 %	62 %	23 %	75 %
Mörk	68 %	23 %	60 %	13 %
Mycket mörk	8 %	3 %	8 %	2 %
Ej någon uppf.	— %	5 %	9 %	8 %
	100 %	100 %	100 %	100 %

I en särskild studie har ett urval av åkeri- och speditiönsföretag granskats avseende volymtillväxt, avkastning på eget och totalt kapital, avskrivningarnas storlek och företagens soliditet (TFD 1982:4). I nio utrikesåkerier och i sju speditiönsföretag, alla med varierande storlek och verksamhetsinriktning, har årsredovisningar för de senaste 5 åren, fram till 1979, analyserats. Resultaten är i sammandrag följande.

Åkeriföretagen	Gruppen av åkeriföretag är homogen i den bemärkelsen att företagen har haft i stort sett en likartad utveckling. Företagen har haft en snabb tillväxt. Avskrivningarna är i de flesta fall otillräckliga. Lönsamheten är mycket låg och sjunkande. Soliditeten är mycket låg och sjunkande.
Speditiönsföretagen	Gruppen av speditiönsföretag är tagen heterogen i den bemärkelsen att det finns stora skillnader mellan företagen i gruppen. Företagen har haft en snabb tillväxt. Lönsamheten är låg men stabil. Soliditeten är låg men stabil.

Jämfört med SCB:s nyckeltal över företagens lönsamhet (avser samtliga åkerier och speditiönsföretag med mer än 50 anställda, alltså även de som enbart är verksamma i inrikestrafik) så ligger de åkeriföretag som analyserats enligt ovan på något högre lönsamhet men på väsentligt lägre soliditet. Speditiönsföretagen uppvisar samma värden som i SCB-statistiken.

Sammanfattningsvis kan det sägas att företagen inom marknaden för internationella landsvägstransporter har vuxit snabbt, har haft låg lönsamhet och därför också en sjunkande soliditet. Det satsade egna kapitalet har inte kunnat förräntas på ett tillfredsställande sätt utan företagen har blivit mer skuldtyngda och mindre motståndskraftiga för marknadsstörningar.

Marknaden för internationella landsvägstransporter torde således vara effektiv i den bemärkelsen att konkurrensnivån är hög och inte tillåter en orimligt hög vinstnivå. Den låga lönsamheten kan emellertid å andra sidan hindra investeringskapital att söka sig till mer riskabla projekt inom marknaden. Det är således möjligt att produktutveckling och kapitalkrävande investeringsprojekt kan hämmas av bristande lönsamhet i kombination med otillfredsställande soliditet. I detta avseende kan marknaden sägas uppvisa effektivitetsbrister.

4.3 Produktivitet och resursallokering

På en väl fungerande marknad kan resurser, i form av arbetskraft och kapital, röra sig mellan marknadens olika delar. Allokeringen av resurser sker till de delar av marknaden där resurserna bäst användes eller med andra ord där produktiviteten är högst. Förekomst av etableringshinder eller hinder för att utvidga produktionskapaciteten försvårar en riktig allokering av resurser och

för i allmänhet med sig effektivitetsproblem.

Det har tidigare noterats att det saknas allmänt accepterade mått på produktivitet när det gäller transportföretag. De ansatser som hittills presenterats¹ baserar sig på att relatera input mått i mängd arbetskraft (eller mängd investerat kapital) till output mått som producerat antal tonkilometer. Genom att väga ihop antalet tonkilometer för olika varuslag med hjälp av de relativa transportpriserna har man försökt att få fram ett värde på transportsystemets output vilket tar hänsyn till att transporter av högförädlade produkter skapar ett högre transportvärde än transporter av lågvärdeprodukter.

Andra enklare produktivetsmått vilka skulle kunna användas för att beskriva transportsystems effektivitet förtecknas nedan.

Mätobjekt	Måtmått
Fordon	tonkm/fordon
Personal	tonkm/anställd
Kapital	förädlingsvärde/investerat kapital
Företag	täckningsbidrag/anställd
Företag	förädlingsvärde/anställd.

Mätningar enligt dessa enklare former av produktivetsmått saknas för den internationella landsvägstrafiken. Ej heller har studier av produktivitet baserade på det utvecklade produktivetsmättet, vilket nämndes tidigare, genomförts. Kunskapen om produktiviteten i olika delar av det internationella landsvägstransportsystemet är således bristfällig.

Från den tidigare nämnda studien av de internationella landsvägstransporterna (TFD 1982: 4) har material hämtats för en analys av hur de svenska åkeriföretagen utnyttjar de västtyska trafikstillstånden. Särskilt har frågan ställts om det finns några skillnader i utnyttjandet av Tysklandstillstånden hos små respektive stora tillståndsinnehavare. Ett antagande om sådana produktivitetsskillnader har varit en av utgångspunkterna när man från de svenska myndigheternas sida har utvecklat sin policy vad det avser utdelning av dessa tillstånd. Den förda utdelningspolitiken gynnar företag vilka sedan tidigare har Tysklandstillstånd under antagande att de bättre kan utnyttja tillstånden.

Det datamaterial som har bearbetats består av uppgifter om respektive åkeris kontinentväst-trafik under våren 1981. Dessa värden har satts i relation till det antal Tysklandstillstånd som åkeriet innehade vid denna tidpunkt. Uppgifter om trafikens storlek insamlades med hjälp av en postenkät direkt till åkeriföretagen och information om antalet Tysklandsstillstånd hämtades direkt från transportrådets (TPR:s) tillståndsregister.

Analysen ger vid handen att åkeriföretagen i genomsnitt utnyttjar tillstånden för cirka 90 enkelresor ut ur och in i Sverige. Kring detta medelvärde finns det en spridning beroende på hur åkeriföretaget lagt upp sin trafik. Tysklandstillstånd som endast utnyttjas för genomfartstrafik till och från t. ex. Italien kommer naturligtvis att motsvara ett lågt antal enkelresor per år. Trafik med de norra delarna av kontinenten kommer på

¹ Se t. ex. Deakin & Seward (1969).

motsvarande sätt att leda fram till ett högt utnyttjande av tillstånden.

Om nu utnyttjandegraden av Tysklandstillståndet relateras till antalet tillstånd i det enskilda åkeriet kan en bild av eventuella stordriftsfördelar skapas. Korrelationsfaktorn avseende tillståndsutnyttjandet i förhållande till antalet tillstånd i åkeriet är i praktiken lika med noll (-0,005). Detta betyder att små tillståndsinnehavare utnyttjar sina Tysklandstillstånd lika effektivt som stora tillståndsinnehavare.¹ Premisserna för utdelning av Tysklandstillstånd är således ej korrekta.

Genom att antalet trafikstillstånd för Västtyskland är starkt begränsat leder detta till att transportkapacitet inte kan skapas i kontinenttrafiken i så stor utsträckning som i ett regleringslöst förhållande. Resursallokeringen försvåras av bristen som sådan och det utrymme som ändå ibland kan uppstå riskerar att bli utnyttjat av företag som har kvalificerat sig genom ett tidigare tillståndsinnehav snarare än av en dokumenterad produktivitet. Detta kan skapa effektivitetsproblem i marknaden för internationella landsvägstransporter.

5 Problem och utvecklingsmöjligheter i marknaden för internationella landsvägstransporter

I de föregående kapitlen har marknaden för internationella landsvägstransporter beskrivits och analyserats i termer av marknadens struktur, dess beteende och dess effektivitet. Sambanden mellan struktur, beteende och effektivitet har också diskuterats. Löpande i texten har olika problem i marknaden redovisats. Detta kapitel syftar till att på ett sammanfattande sätt lyfta fram de väsentligaste problemen ännu en gång och i samband därmed antyda vilka utvecklingsmöjligheter som kan finnas.

De problem som behandlas i det efterföljande relaterar sig till i tur och ordning, regleringen av marknadstillträde och kapacitetsutveckling, transportföretagens otillräckliga ekonomiska styrka, den bristfälliga kunskapen om marknadens utveckling, den framväxande strukturella trögheten, alternativa produktdefinitioner och förutsättningarna för större utvecklingsprojekt. Kapitlet inleds emellertid med en mycket kort diskussion av den framtida efterfrågan på internationella landsvägstransporter.

5.1 Framtida efterfrågan på internationella landsvägstransporter

Prognoser över den internationella landsvägstrafikens utveckling har tagits fram först genom TPR:s "Godstransportprognos 1980-2000". Tidigare framtidsbedömningar har ej separerat utrikestransporterna från inrikes-transporterna.

För riket som helhet, och för samtliga transportslag, beräknar TPR att transportarbetet i basalternativet skall komma att öka med i genomsnitt 1,1 % per år under tiden fram till år 2000. I industrialalternativet (högalternativ) räknar man med en ökningstakt på 1,5 % och i vidareförädlingsalternativet (lågalternativ) räknar man med en årlig tillväxt av 0,7 % per år.

De internationella landsvägstransporterna kommer enligt TPR att i volym,

¹ Andra studier av skal-fördelar i åkeriverksamhet pekar i allmänhet på att stordriftsfördelarna är om inte obefintliga så i varje fall mycket små. Se t. ex. Kritz (1974), Rakowski (1977 och 1978).

antal ton, att öka med 71 % under perioden 1980-2000. Detta motsvarar en årlig ökningstakt på 2,7 %. Hög- och lågalternativen ger en ökningstakt av 3,0 % respektive 2,2 %. TPR gör ingen bedömning av transportarbetets utveckling. Man torde emellertid kunna anta att även de genomsnittliga transportavstånden kommer att öka, varför transportarbetets ökning kommer att överskrida volymtillväxten.

Som en jämförelse kan det noteras att volymen av de internationella landsvägstransporterna under slutet av 70-talet ökade med ca 7 % per år.

5.2 Tillträde till marknaden och utveckling av kapacitet

Regleringen av marknaden för internationella landsvägstransporter utföres för samtliga utomnordiska marknader genom lämplighetsprövning (godkännande av åkeri som utrikestransportör) och för vissa kontinentmarknader genom behovsprövning (tilldelning av kvoterade trafiktillstånd). I det första fallet regleras tillträdet till marknaden och i det andra fallet regleras dessutom den transportkapacitet som får sättas in på aktuellt trafikområde. Det är genom denna kapacitetsreglering som effektivitetsproblem i marknaden skapas.

Genom kapacitetsregleringen uppstår följande problem.

- *Andra mindre lämpade trafikformer.* Det behov som ej kan tillfredsställas med konventionella landsvägstransporter får söka sig andra vägar som t. ex. trailertrafik direkt med Västtyskland eller via Östtyskland, konventionell landsvägstrafik med omvägar över Östeuropa, järnvägstrafik etc.
- *Förhöjd prisnivå.* Genom bristen på kapacitet ransoneras trafiken till de uppdrag som kan bära störst transportkostnad. Detta påverkar prisnivån som kommer att ligga över den nivå andra likartade oreglerade marknader ligger på.
- *Produktivitetsproblem.* Genom den administrativa policy som gäller för tilldelning av Tysklandstillstånd kommer de företag vilka tidigare varit etablerade på marknaden att gynnas. Det innebär att företag trots en ogynnsam produktivitetsutveckling har möjlighet att överleva på marknaden. Möjligheten att uppnå större marknadseffektivitet genom nyetablering på marknaden är mycket liten. Förnyelsen inskränkes till den utveckling som kan ske i de redan etablerade företagen.
- *Obalanserade flöden.* På ett stort antal marknader finns det en kapacitetsreglering av tredjelandstrafiken vilket innebär att tredjeland endast i begränsad utsträckning kan bedriva trafik mellan två andra länder. Denna svårighet att fritt dirigera fordonen leder till att större trafiksystem knappast kan byggas upp med t. ex. svenska åkerier som bas. Regleringen har ju också syftat till att avgränsa åkeriernas verksamhet till bilateral trafik. Effekten av regleringen av tredjelandstrafiken är emellertid att obalanserade flöden svårligen kan hanteras på ett rationellt sätt.

Vid en övergripande bedömning av kapacitetsregleringens effekter måste naturligtvis även de positiva effekterna beaktas. Det synes emellertid som om de positiva effekterna har övervärderats.

5.3 Transportföretagens ekonomiska situation

Såväl åkeri- som speditiönsföretagen har en svag ekonomisk situation. Tidigare har det visats att såväl lönsamhet som soliditet är otillfredsställande och inte visar några tecken till förbättring. Samtidigt har volymtillväxten varit mycket kraftig. Transportföretagens marknadsstrategi är en faktor bakom denna utveckling. Trafikvolym och marknadsandelar har för företagen varit viktigare mål än lönsamhet. Problem med kapacitetsutnyttjandet är också avhängigt marknadsstrategin.

För transportföretagen och för marknaden som helhet torde de största problemen vara förknippade med den bristande finansiella styrkan i åkeri- och speditiönsföretagen. Bristande finansiell styrka leder i allmänhet till en ökad känslighet för omvärldsförändringar av olika slag. Ett av de senare exemplen är de problem som förorsakats av den genomförda förkortningen av kredittiderna för tullinförselsmoms.

Transportföretagens bristande finansiella styrka kan ses som ett problem ur bland annat följande perspektiv.

- *Förändringar av trafiksystemen.* I situationer med ytterligare försämrad lönsamhet för transportföretagen eller i situationer med andra finansiella påfrestningar kan etablerade trafiksystem komma att kraftigt förändras under kort tidsrymd. Linjetrafik kan med omedelbar verkan läggas ner, terminaler kan på kort sikt stängas, överföring av trafik till andra mindre lämpade transportmedel kan ske etc. För det exporterande eller importerande företaget vilket betraktat transportsystemet som en del av den tillgängliga infrastrukturen kan detta orsaka stora problem. Marknader som krävt stora initialinvesteringar och som är av betydelse för lönsamhet och sysselsättning kan komma att bli svårare att betjäna. Oförutsedda förändringar kan ställa till med problem just genom sin överraskningseffekt.
- *Risk för sjunkande marknadsandelar.* Den otillfredsställande lönsamheten innebär en press uppåt på prisnivån med risk för sämre internationell konkurrenskraft för åkeri- och speditiönsföretag. Hittills har emellertid de svenska transportföretagen lyckats hålla en hög internationell konkurrenskraft och torde därför inte ha förlorat marknadsandelar. Det är dock inte säkert att dessa framgångar kan permanentas.

Svensk industri har ofta uttryckt sitt intresse av att en livskraftig svensk speditiöns- och åkerinäring finns tillgänglig när internationella transportsystem skall utformas och rationaliseras.¹ Man anser i allmänhet att man erhåller bättre service från de svenska företagen och att man lättare kan kommunicera och påverka verksamheten i transportföretag etablerade inom landet. Även behovet av svensk transportkapacitet i tider av oroligheter kan tala för att risken för sjunkande marknadsandelar för de svenska transportföretagen är ett problem.

- *Mindre risktagande.* Utvecklingsarbete avseende nya transportsystem kräver oftast investeringar och risktagande. Företag med låg soliditet har begränsad kapacitet för sådant utvecklingsarbete. Detta förhållande avspeglas i den tekniska utvecklingen, som oftast drivs av transportmedelsleverantörerna och utvecklingen mot logistiska principer i transportsystemen, vilken ofta har initierats av transportköparna.

¹ Dir. Lennart Ollén, Sandvik AB: "Det är oerhört viktigt i dagens läge att man slår vakt om att svenska företag så mycket som möjligt får vara med och transportera just för att nå syftet med snabbhet och pålitlighet. Det är mycket lättare för oss att göra lämpliga arrangemang med svenska transportföretag än med utländska." (TFK Rapport 1983:2)

Den bristande lönsamheten och finansieringen i transportföretagen kan bero helt eller delvis på en för låg prisnivå på marknaden eller en otillfredsställande produktivitet i företagen. Sannolikt bidrar båda faktorerna till transportföretagens situation. I den mån man kan lösa de tidigare nämnda problemen med hjälp av en högre prisnivå bör transportköparnas fria val av svenska respektive utländska transportföretag kunna indikera vilka aspekter på marknads effektivitet som är väsentligast, prisnivån eller konsekvenserna av transportföretagens bristande finansiella styrka. I den mån det är produktivetsproblem som orsakar låg lönsamhet och svag soliditet i transportföretagen bör det finnas möjlighet att genom rationaliseringar i trafiksystemen lösa de problem som diskuterats i detta avsnitt.

5.4 Marknadsanalyser

Analysen av marknaden för internationella landsvägstransporter har ej kunnat drivas tillräckligt djupt bland annat på grund av att grundläggande statistiskt material saknas. Det har därför ej varit möjligt att t. ex. beskriva marknadsstrukturens utveckling över tiden, produktivitetens förändringar, omfattningen av de problem som diskuterats i denna rapport etc. Det finns således ett stort behov av systematisk datainsamling för att den aktuella marknaden skall kunna beskrivas och bedömas.

Statistiska data saknas t. ex. avseende följande faktorer.

- Transportarbetet
- Transporterna fördelade på olika nationers fordon¹
- Transporterna fördelade på olika typer av transportföretag
- Prisutvecklingen för internationella landsvägstransporter
- Resursåtgång för att producera internationella landsvägstransporter (kapital och arbetskraft). Dessa data behövs för att en bedömning av produktivitet skall kunna göras.

Behovet av förbättrade marknadsanalyser finns hos de olika intressenterna på transportmarknaden. Transportföretagen har behov av att kontinuerligt bedöma marknads utveckling för att kunna beräkna marknadsandelar. De myndigheter som ansvarar för transportpolitikens handläggning samt de organ som företräder svenska intressen i internationella förhandlingar har behov av att analysera marknads effektivitet och svenska transportföretags marknadsandelar i förhållande till andra nationers företag. En svårighet i det internationella arbetet har just varit bristen på beskrivande statistik över marknaden.

Ur transportköparnas perspektiv bör det vara angeläget att den reglering som marknaden utsätts för baseras på korrekta beskrivningar av marknads problem.

5.5 Marknadens struktur

Marknaden för internationella landsvägstransporter utsätts för ett flertal miljöförändringar vilka direkt eller indirekt påverkar marknads struktur och därigenom också dess effektivitet. Vissa av dessa förändringar i miljön

¹ Uppgifter om fordons nationalitet registreras sedan 1979 av Tullverket. Bearbetning och publicering har emellertid inte hittills skett annat än för särskild uppdragsvrigare. Detta material bör inlemmas i den rutinmässiga publiceringen av utrikeshandelsstatistiken.

kan uppfattas som negativa i den bemärkelsen att de tenderar att skapa en större tröghet på marknaden. Andra förändringar underlättar å andra sidan rörligheten på marknaden. I detta avsnitt koncentreras diskussionen till riskerna för ökad tröghet i marknadsstrukturen.

Miljöförändringar kan grupperas i följande kategorier, nämligen ändrad teknologi för internationella landsvägstransporter, ändrad politisk styrning för internationella landsvägstransporter, ändrat köpbeteende från kundernas sida samt förändrade strategier från transportföretagens sida. Den politiska styrningens inverkan på marknadens struktur och effektivitet har redan diskuterats i avsnitt 5.2, varför analysen nedan relaterar sig till de tre resterande typerna av förändringar.

Miljöförändring

Teknikförändringar

Ny transportteknik baserad på utbytbara lastbärare

Datorisering av transtportadmini-
strationen

Teknisk specialisering av fordon
och utrustning

Effekter på marknadsstrukturen

Möjligheterna till integrering av olika transportmedel ökar. Samtidigt ökar behovet av investeringar i framför allt speditiönsföretagen. En utslagning av de kapitalsvagaste företagen kan komma att ske och innebära en fortsatt koncentration av utbudet.

Krav på integrering av informationsbehandling kommer att växa och innebära att de transportföretag som vill konkurrera om de stora uppdragen måste investera i såväl utvecklingsarbete som system för databehandling. Krav på finansiell styrka kommer att ställas.

Samtidigt som utvecklingen mot utbytbara lastbärare innebär större utbytbarhet mellan olika transportslag sker en utveckling mot mer specialiserad teknik inom vissa delmarknader. Fordon för bulktransporter, transporter av hängande konfektion, kyl- och frystransporter är några exempel som innebär krav både på fordon, hanteringsutrustning och terminaler. En sådan ytterligare specialisering av tekniken innebär att marknaden i ännu högre grad splittras upp i delmarknader och omvandlingen av resurser från en delmarknad till en annan försvåras.

Förbättrad tillgänglighet till kombitrafik

En ökad tillgänglighet kan uppnås genom kapacitetsökningar, bättre förbindelser mellan Sverige och kontinenten men också genom att fast förbindelse mellan Sverige och Danmark skapas. En vägbro mellan Malmö och Köpenhamn skulle t. ex. göra det möjligt att dra enheter till dansk kombiterminal för vidare transport per järnväg till kontinenten.

Utvecklingen mot ökad kombitrafik driver fram en ökad samverkan mellan de olika transportslagen och kan leda till svagare konkurrensförhållanden på marknaden.

Efterfrågestruktur

Ökad internationalisering i industri och handel

Förutom en ökning av den internationella handeln finns det en utveckling mot alltmer internationaliserade produktionssystem. Det för med sig att de internationella transporterna i allt större omfattning utgör delar av större industriföretags interna materialflöde. Integreringen mellan transporterna och t. ex. produktionsplaneringen vid olika tillverkningsenheter kommer att öka och transportföretagen kommer följdriktigt att verka såväl inom som utom sina kundföretag. Bindningarna mellan kund och transportföretag ökar och försvårar konkurrensen.

Ökat logistiktänkande i industri och handel

Logistiksynsättet innebär att transportköparen betraktar de externa transporterna som en del av det totala system som skapar tid och platsnytta. De externa transporterna kommer i ett sådant perspektiv att avvägas gentemot andra aktiviteters utformning i företaget och andra kriterier än transportkostnaden kommer att tillämpas vid valet av transportslag. Detta för med sig att frågor om hastighet, precision, hantering, tillbakarapportering kommer att få allt större betydelse och alltfler

kvaliteter på transportprodukten kommer att få betydelse.

Från transportföretagens sida kommer denna utveckling att utnyttjas på två sätt. För det första kommer man att försöka differentiera sina produkter från konkurrensen genom att framhålla de unika fördelarna och för det andra kommer man att utvidga tjänsterna genom att skapa stödtjänster runt kärnan av transporttjänster, allt i syfte att kunna erbjuda kunderna tjänster som står i överensstämmelse med deras logistiska behov. Effekterna av denna utveckling är att kunderna kommer att knytas hårdare till sitt transportföretag och att därigenom konkurrensen försvåras.

Utbudsstruktur

Rollfördelningen mellan transportföretagen

Transportmarknaden har hittills präglats av en relativt klar fördelning av olika typer av företags verksamhetsområde. Åkerier har koncentrerat sig på åkeriverksamhet och speditörer har koncentrerat sig på speditorsverksamhet. Denna rollfördelning är under uppluckring och man förväntar sig i branschen att blandningen av roller kommer att fortsätta.

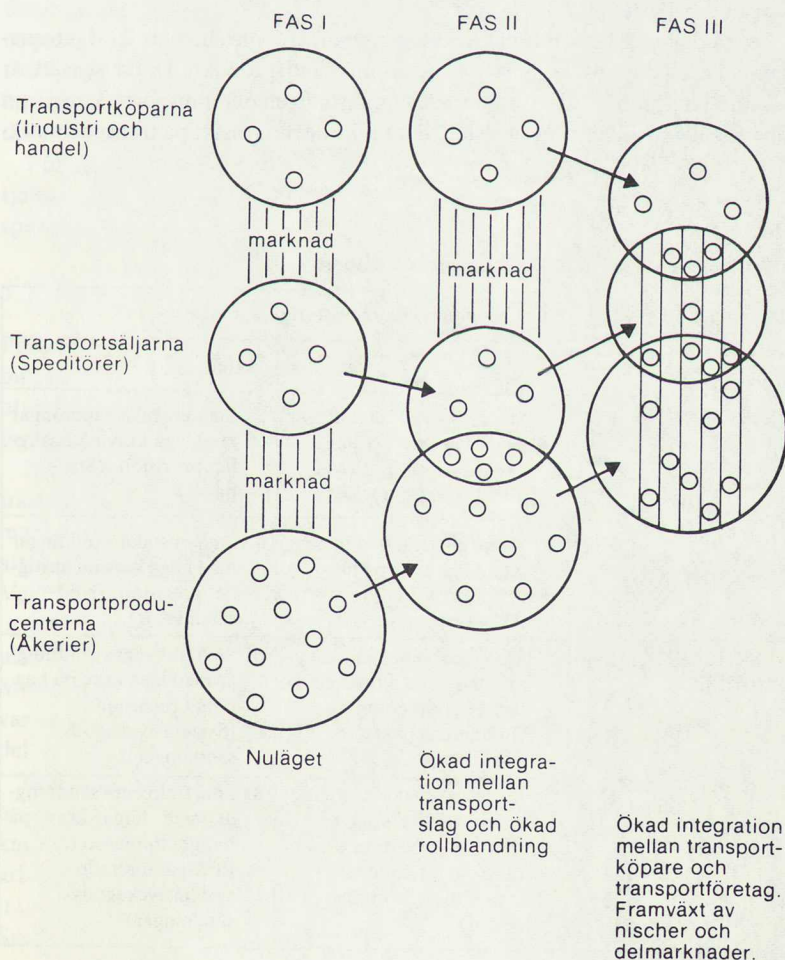
Denna utveckling innebär att transportföretagen allt oftare inom sin egen organisation försöker erbjuda kunden dörr-till-transporter där alla transporter och all dokumentation sköts av transportföretaget. Det synes som om det i huvudsak är transportmedelsoperatörerna, dvs. åkerier, flygbolag och rederier som på detta sätt har försökt utveckla sina tjänster. Effekten på marknadsstrukturen blir att de tidigare leden av transportsäljare (speditör) och transportproducent (åkeri) kommer att smälta samman i en organisation och att därigenom den vertikala

Koncentration av utbudet

integrationen på marknaden kommer att öka.

Tendensen mot samarbetsavtal, uppköp och fusioner bland transportföretagen, leder till ökad koncentration på marknaden.

Sammanfattningsvis har analysen pekat på utvecklingstendenser som innebär att konkurrensförhållandena på marknaden har och även fortsättningsvis kommer att genomgå stora förändringar. Marknadens struktur kommer att uppvisa en allt större tröghet med färre inslag av traditionella konkurrensförhållandena. Integrationen mellan kund och leverantör kommer att öka liksom integrationen mellan de olika transportslagen. Delmarknader kommer att utvecklas, produkter kommer att differentieras med åtföljande begränsning av konkurrensen. Figuren nedan försöker illustrera den ovan skisserade utvecklingen.



Beskrivningen av utvecklingen från Fas I till Fas III är av något spekulativt slag men torde ändå kunna peka på de uppgifter som såväl transportföretag som policyskapande myndigheter står inför. Transportföretagen kommer att finna sina möjligheter ha ökat att söka nischer för sin verksamhet men samtidigt finna att kraven på produktutveckling och marknadsföring har skärpts. Policyskapande organ kommer att finna att trafikpolitik i den traditionellt transportslagsinriktade betydelsen inte längre är tillräcklig. Utveckling mot integrerade transportsystem och marknadens tunnare konkurrensinslag ställer nya krav på den politik som skall föras.

5.6 Produktdefinitioner

En av de tendenser som denna rapport särskilt understrukit är utvecklingen mot delmarknader inom ramen för internationella landsvägstransporter och utvecklingen mot en högre grad av produktdifferentiering av transporttjänsterna. Hittills har inte produktdifferentieringen bedrivits så systematiskt som inom andra industriella marknader men man bör kunna förvänta sig en ökad medvetenhet från transportföretagens sida om industrins behov av olika typer av tjänster.

Myndigheter och andra policyskapande organ synes ha betraktat internationella landsvägstransporter som en ensartad produkt. Detta synsätt är sannolikt grundat i den traditionella uppfattningen om transportsektorn som bestående av olika transportslag. Ett funktionellt synsätt på transportmark-

Tablå: Gruppering av produkter inom marknaden för internationella transporter

				Kapacitet (sändningsstorlek)	
				Stor	Liten
FRE-KVENS (regulerat)	Låg (enstaka transporter)	HASTIGHET/ PRECISION	Låg	1. Stora enstaka sändningar med låga krav på hastighet/precision. (Trading transporter)	2. Små enstaka sändningar med låga krav på hastighet/precision. (Ströpaket)
			Hög	3. Stora enstaka sändningar med höga krav på hastighet/precision. (Projekttransporter)	4. Små enstaka sändningar med höga krav på hastighet/precision. (Nödsändningar)
	Hög (kontinuerliga transporter)	HASTIGHET/ PRECISION	Låg	5. Stora frekventa sändningar med låga krav på hastighet/precision. (Systemmassgodstransporter)	6. Små frekventa sändningar med låga krav på hastighet/precision. (Systemstyckegods-sändningar)
			Hög	7. Stora frekventa sändningar med höga krav på hastighet/precision. (Tidsgaranterade systemmassgodstransporter)	8. Små frekventa sändningar med höga krav på hastighet/precision. (Tidsgaranterade systemstyckegods-sändningar)

nader, där transportens funktion snarare än dess produktion utgör grunden för politiken, kan vara mer lämpligt. I detta avsnitt görs ett första försök att differentiera transporttjänster eller uttryckt annorlunda att finna marknadssegment inom marknaden för internationella transporter.

För industri- och handelsföretaget synes det som om tre kvaliteter hos transporttjänsten vore särskilt väsentliga. Dessa är transportens hastighet och precision, transportmedlets kapacitet och transportförbindelsens frekvens. Utifrån dessa tre dimensioner kan en egenskapsrymd konstrueras i vilken det är möjligt att differentiera transporttjänster med avseende på hastighet/precision, kapacitet och frekvens. Priset för transporten har inte här betraktats som en egenskap hos produkten utan snarare som en konsekvens av produktens kvalitet. I ovanstående tablå återfinns de tre dimensionerna tillsammans med de resulterande produktdefinitionerna.

Med utgångspunkt från en produktgruppering enligt ovan är det möjligt att härleda vilka effekter av transportpolitik som bör eftersträvas. Det är ju möjligt att vissa önskvärda effekter av en generellt förd transportpolitik står i motsats till andra önskvärda effekter. Således torde det vara svårt att samtidigt uppnå en hög systemmässig effektivitet och en hög grad av flexibilitet, eller att samtidigt erhålla trafiksystem med finfördelad spridning/uppsamling och transportsystem med stor kapacitet, eller att erhålla transportsystem som samtidigt kan uppfylla såväl låga som höga krav på hastighet/precision. För att lösa dessa problem behövs förmodligen en differentierad transportpolitik.

För det enskilda transportföretaget kan en produktgruppering enligt ovan tjäna som tankemodell vid produktutveckling och marknadsföring där specifika nischer sökes.

5.7 Problem och möjligheter med utvecklingsprojekt

Projekt med syfte att utveckla de internationella transporterna måste initieras, organiseras och finansieras av en eller flera parter. Vad det gäller utvecklingsprojekt direkt knutna till en eller flera transportköpare torde problemen vara små med att initiera, organisera och finansiera dessa.

När det däremot gäller utvecklingsprojekt som skär tvärs över de traditionella företags- och organisationsgränserna är svårigheterna mer markanta. Det kan vara svårt för det enskilda företaget eller organisationen att med krav på lönsamhet ta initiativ till mer generella utvecklingsprojekt. Varken initiering eller finansiering kan förväntas komma från företagen eller organisationerna i dessa fall. Här kan det istället finnas ett utrymme för utvecklingsinriktade myndigheter att initiera temporära projektgrupper. Med hänsyn till transportföretagens bristande finansiella styrka torde det vara nödvändigt att även finansiering av sådana projektgrupper får utgöra en del av myndighetens ansvar.

Exempel på utvecklingsprojekt som med fördel skulle kunna bedrivas i ovan nämnd form är etablering av en eller flera system för export av know-how, integrering av svenskt transportkunnande i det svenska biståndsarbetet till utvecklingsländer, vidareutveckling av nuvarande internationella transporttjänster till ett system för exportstöd riktat till mindre företag. Svenska transportföretag i samverkan med transportmedelstillverkare,

myndigheter och affärsverk med anknytning till transportsektorn torde vara en god grogrund för sådant utvecklingsarbete.

6 Sammanfattning

Marknaden för internationella landsvägstransporter kan mycket kortfattat karakteriseras på följande sätt.

1. Välutvecklad konkurrens

Marknadens struktur präglas av att ett stort antal säljare (speditionsföretag), producenter (åkerier) och köpare (varuägare) agerar i roller vilka inte alltid är begränsade till företagets basverksamhet. Av denna anledning finns det goda förutsättningar för att en välutvecklad konkurrens skall kunna uppstå. Så synes också vara fallet i de flesta av marknadens delar.

2. Trögrörlighet genom kapacitetsreglering

Genom etableringshinder i form av kapacitetsreglering har vissa delmarknader kommit att bli trögrörliga. Bristen på t. ex. västtyska trafiktillstånd i kombination med den förda politiken för fördelning av existerande tillstånd bland svenska åkerier har lett till en strukturell förändring av företagsstorleken på denna delmarknad. Det finns inget som tyder på att denna politik för fördelning av trafiktillstånd skulle vara den enda ekonomiskt korrekta.

3. Framväxt av andra trafikformer

Den största förändringen under senare år på marknaden har varit framväxten av den s. k. trailertrafiken. Genom att låta endast påhängsvagnen transporteras vid färjeöverfarten har ekonomiska vinster gjorts och framför allt har den restriktiva inverkan av kvoteringen av trafiktillstånd för Västtyskland undvikits. Den konventionella biltrafiken har således fått ge plats för trailertrafik vilket betytt att en marknad för inrikes dragning av trailers i internationell trafik vuxit fram.

4. Flexibel prissättning

Prissättningen på marknaden präglas av flexibilitet. Försök till att upprätta generella bruttotaxor för Norden- och kontinenttrafiken har förekommit men ej krönts med framgång. Prissättningen har för vissa segment klara inslag av marginaltänkande.

5. Köparinitierad produktutveckling

Produktutveckling inom marknaden för internationella landsvägstransporter är i huvudsak initierad av transportköparna. Det är först under senare år som transportföretagens strategiska agerande har haft inslag av förebyggande produktutveckling.

6. Strukturella hinder för kapacitetsanpassning

Det finns i marknaden strukturella hinder för minskningar av transportkapaciteten. Kostnaderna för utträde ur marknaden för den enskilde åkeriägaren är stora och kan i de flesta fall komma att beröra hans egen sysselsättning. Behovet av avskrivningsunderlag i åkerierna torde också bidra till att reinvesteringar underlättas och att kapacitetsminskningar försvåras.

7. Ökade marknadsandelar genom konkurrenskraftiga produkter
Marknaden har kunnat erbjuda kunderna tjänster av hög kvalitet till konkurrenskraftiga priser. Efterfrågan har haft en mycket kraftig tillväxt. Marknaden för internationella landsvägstransporter har ökat på bekostnad av övriga transportslag.
8. Låg lönsamhet
Trots den starka volymexpansionen har företagen på marknaden inte kunnat visa upp stigande lönsamhetssiffror. Den ekonomiska situationen för såväl åkerier som för speditörsföretag är otillfredsställande.
9. Produktivitetsförluster genom kapacitetsreglering
Genom den existerande regleringen av transportkapacitet, i form av kvoteringen av trafiktillstånd, finns det risker för att produktivitetsförluster uppstår. Dessa problem kan yttra sig i att andra, mindre lämpade trafikformer uppstår, att prisnivån förhöjes, att produktivitetsutvecklingen i den del av marknaden som skyddas av trafiktillstånden hindras och att svårigheter uppstår att organisera transportsystem med balanserade flöden.
10. Ökande marknadströghet
Även om marknaden f. n. i stort kännetecknas av flexibilitet och utrymme för nya initiativ, kan utvecklingen av hårt integrerade transportsystem mellan industrier samt mellan industrin och transportföretagen komma att leda till att marknadens struktur i framtiden blir betydligt svårare att förändra. Detta kommer att få stor betydelse för hur den framtida trafikpolitiken skall utformas.
11. Nya produktdefinitioner behövs
Marknaden för internationella landsvägstransporter är ej ensartad utan består av ett flertal delmarknader. På varje delmarknad ställs unika krav på transportkapacitet, transporthastighet och precision samt regularitet. Köpare och säljare på var och en av dessa delmarknader har sina särskilda behov vilket i framtiden bör återspeglas i den förda trafikpolitiken.
12. Potential för export av know-how
Svenskt transportkunnande står på hög nivå och kan utnyttjas som bas för internationell utvecklingsverksamhet. Tjänsteexporten från transportsektorn bör kunna ökas avsevärt.

Förteckning över anförd litteratur

- Bain, J.S.* Industrial Organization. John Wiley & Sons, Inc., New York 1968
- Caves, R.* American Industry: Structure, Conduct, Performance. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs 1972
- Chavez, J. & Rask, L.O.* Åkerinäringen – en preliminär marknadsanalys. Centrum för transportekonomisk forskning vid Högskolan i Växjö, Växjö 1983
- Deakin, B.M. & Seward, T.* Productivity in Transport. The syndics of the Cambridge University Press, London 1969
- Kritz, L.* Optimum Structure and Size of Road Haulage Firms. ECMT Round Table 23, Paris 1974
- Nilsson, L.A. & Rask, L.O.* De internationella landsvägstransporterna. En studie av struktur och förändringsprocesser i Sveriges utrikestransporter på landsväg. Metod-, tabell- och diagrambilaga. Centrum för transportekonomisk forskning. Högskolan i Växjö, Växjö 1982
- Rakowski, J.* Cost Differences According to Firm Size in US Trucking. Transportation Journal 18(1978):2
- Rakowski, J.* Motor Carrier Size and Profitability. Transportation Journal 16(1977):4
- RRV 1982:420* Yrkesmässig lastbilstrafik – Lagstiftningens betydelse för en sund och rationell trafik. Revisionsrapport. Riksrevisionsverket, Stockholm 1983
- Rask, L.O.* Åkeri- och speditörsföretagen. Fallstudier. Centrum för transportekonomisk forskning. Högskolan i Växjö, Växjö 1982
- Scherer, F.M.* Industrial Market Structure and Economic Performance. Rand McNally & Co, Chicago 1980
- SPK 1982:14* Färjetrafiken i södra Östersjön. Pris- och kostnadsutveckling. SPK, Stockholm 1982
- TFD 1982:4* De internationella landsvägstransporterna – en studie av struktur och förändringsprocesser i Sveriges utrikestransporter på landsväg. Huvudrapport. Transportforskningsdelegationen, Stockholm 1982
- TFK 1983:2* Sveriges och den internationella transportmarknaden. Konferensrapport. Transportforskningskommissionen, Stockholm 1983
- TPR 1983:5* Transporter i Sverige Del III. Godstransportprognos 1980-2000. Transportrådet, Solna 1983

Bilaga 3 Statistisk belysning av kostnaderna för Sveriges gränsöverskridande transporter

1. Inledning, begrepp och avgränsning	15
2. Huvudkällorna under 1983 och de största utländska transportföretagen	190
3. De gränsöverskridande transportföretagens betydelse på varuslaggruppen	192
4. Transportkostnader	193
4.1 Göttransporter	193
4.2 Järnvägstransporter	193
4.3 Fordonstransporter	198
4.4 Flygtransporter	197
4.5 Sammansättning av transportkostnader	199
5. Kapitalkostnader för gods och andra varor	200
6. Lagerkostnader	201
6.1 Lagerförvaringskostnader (hygienkostnader)	201
6.2 Lagerförvaringskostnader	201
6.2.1 Hållnings- och skötselkostnader	201
6.2.2 Kostnader för lageryrskräver och lageryrskräver	203
7. Enhetliga kostnader	204
8. Sammanfattning	206
Bertil Ågren	210
Linköpings Tekniska Högskola	
Ekonomiska institutionen	211
Linköping i augusti 1983	

Chapter 2: The Role of the Teacher

1. The teacher is the central figure in the classroom.

2. The teacher is responsible for the learning of the students.

3. The teacher is the one who sets the standards for the students.

4. The teacher is the one who evaluates the students.

5. The teacher is the one who provides the feedback to the students.

6. The teacher is the one who creates the learning environment.

7. The teacher is the one who motivates the students.

8. The teacher is the one who manages the classroom.

9. The teacher is the one who communicates with the students.

10. The teacher is the one who models the behavior for the students.

11. The teacher is the one who provides the support for the students.

12. The teacher is the one who encourages the students.

13. The teacher is the one who challenges the students.

14. The teacher is the one who celebrates the success of the students.

15. The teacher is the one who builds the self-esteem of the students.

16. The teacher is the one who develops the social skills of the students.

17. The teacher is the one who fosters the creativity of the students.

18. The teacher is the one who promotes the independence of the students.

19. The teacher is the one who instills the values in the students.

20. The teacher is the one who nurtures the potential of the students.

21. The teacher is the one who provides the guidance for the students.

22. The teacher is the one who offers the encouragement to the students.

23. The teacher is the one who provides the structure for the students.

24. The teacher is the one who creates the positive atmosphere in the classroom.

25. The teacher is the one who builds the trust between the students and the teacher.

26. The teacher is the one who provides the resources for the students.

27. The teacher is the one who encourages the students to take ownership of their learning.

28. The teacher is the one who provides the feedback to the students.

29. The teacher is the one who creates the learning environment.

30. The teacher is the one who provides the support for the students.

31. The teacher is the one who encourages the students.

32. The teacher is the one who challenges the students.

33. The teacher is the one who celebrates the success of the students.

34. The teacher is the one who builds the self-esteem of the students.

35. The teacher is the one who develops the social skills of the students.

36. The teacher is the one who fosters the creativity of the students.

37. The teacher is the one who promotes the independence of the students.

38. The teacher is the one who instills the values in the students.

39. The teacher is the one who nurtures the potential of the students.

40. The teacher is the one who provides the guidance for the students.

41. The teacher is the one who offers the encouragement to the students.

42. The teacher is the one who provides the structure for the students.

43. The teacher is the one who creates the positive atmosphere in the classroom.

44. The teacher is the one who builds the trust between the students and the teacher.

45. The teacher is the one who provides the resources for the students.

46. The teacher is the one who encourages the students to take ownership of their learning.

47. The teacher is the one who provides the feedback to the students.

48. The teacher is the one who creates the learning environment.

49. The teacher is the one who provides the support for the students.

50. The teacher is the one who encourages the students.

51. The teacher is the one who challenges the students.

52. The teacher is the one who celebrates the success of the students.

53. The teacher is the one who builds the self-esteem of the students.

54. The teacher is the one who develops the social skills of the students.

55. The teacher is the one who fosters the creativity of the students.

56. The teacher is the one who promotes the independence of the students.

57. The teacher is the one who instills the values in the students.

58. The teacher is the one who nurtures the potential of the students.

59. The teacher is the one who provides the guidance for the students.

60. The teacher is the one who offers the encouragement to the students.

61. The teacher is the one who provides the structure for the students.

62. The teacher is the one who creates the positive atmosphere in the classroom.

63. The teacher is the one who builds the trust between the students and the teacher.

64. The teacher is the one who provides the resources for the students.

65. The teacher is the one who encourages the students to take ownership of their learning.

66. The teacher is the one who provides the feedback to the students.

67. The teacher is the one who creates the learning environment.

68. The teacher is the one who provides the support for the students.

69. The teacher is the one who encourages the students.

70. The teacher is the one who challenges the students.

71. The teacher is the one who celebrates the success of the students.

72. The teacher is the one who builds the self-esteem of the students.

73. The teacher is the one who develops the social skills of the students.

74. The teacher is the one who fosters the creativity of the students.

75. The teacher is the one who promotes the independence of the students.

76. The teacher is the one who instills the values in the students.

77. The teacher is the one who nurtures the potential of the students.

78. The teacher is the one who provides the guidance for the students.

79. The teacher is the one who offers the encouragement to the students.

80. The teacher is the one who provides the structure for the students.

81. The teacher is the one who creates the positive atmosphere in the classroom.

82. The teacher is the one who builds the trust between the students and the teacher.

83. The teacher is the one who provides the resources for the students.

84. The teacher is the one who encourages the students to take ownership of their learning.

85. The teacher is the one who provides the feedback to the students.

86. The teacher is the one who creates the learning environment.

87. The teacher is the one who provides the support for the students.

88. The teacher is the one who encourages the students.

89. The teacher is the one who challenges the students.

90. The teacher is the one who celebrates the success of the students.

91. The teacher is the one who builds the self-esteem of the students.

92. The teacher is the one who develops the social skills of the students.

93. The teacher is the one who fosters the creativity of the students.

94. The teacher is the one who promotes the independence of the students.

95. The teacher is the one who instills the values in the students.

96. The teacher is the one who nurtures the potential of the students.

97. The teacher is the one who provides the guidance for the students.

98. The teacher is the one who offers the encouragement to the students.

99. The teacher is the one who provides the structure for the students.

100. The teacher is the one who creates the positive atmosphere in the classroom.

Innehåll

1.	<i>Inledning, Begreppsbestämningar</i>	189
2.	<i>Utvecklingen under 70-talet hos de svenska utlandsorienterade transportsystemen</i>	190
3.	<i>Det gränsöverskridande transportarbetets kostnader fördelade på varugrupper</i>	192
4.	<i>Transportkostnader</i>	193
4.1	<i>Sjötransporter</i>	193
4.2	<i>Järnvägstransporter</i>	195
4.3	<i>Fordonstransporter</i>	196
4.4	<i>Flygtransporter</i>	197
4.5	<i>Sammanställning av transportkostnader</i>	199
5.	<i>Kapitalkostnader för gods under transport</i>	200
6.	<i>Lagringskostnader</i>	201
6.1	<i>Lagerföringskostnader (kapitalkostnader)</i>	201
6.2	<i>Lagerhållningskostnader</i>	204
6.2.1	<i>Hanterings- och administrationskostnader</i>	204
6.2.2	<i>Kostnader för lagerutrymme och lagerutrustning</i>	205
7.	<i>Emballagekostnader</i>	206
8.	<i>Sammanställningar</i>	208
9.	<i>Det statistiska materialets ursprung och diskussion av felkällor</i>	210
10.	<i>Sammanfattning</i>	211

1	Index III
2	Index III
3	Index III
4	Index III
5	Index III
6	Index III
7	Index III
8	Index III
9	Index III
10	Index III
11	Index III
12	Index III
13	Index III
14	Index III
15	Index III
16	Index III
17	Index III
18	Index III
19	Index III
20	Index III
21	Index III
22	Index III
23	Index III
24	Index III
25	Index III
26	Index III
27	Index III
28	Index III
29	Index III
30	Index III
31	Index III
32	Index III
33	Index III
34	Index III
35	Index III
36	Index III
37	Index III
38	Index III
39	Index III
40	Index III
41	Index III
42	Index III
43	Index III
44	Index III
45	Index III
46	Index III
47	Index III
48	Index III
49	Index III
50	Index III
51	Index III
52	Index III
53	Index III
54	Index III
55	Index III
56	Index III
57	Index III
58	Index III
59	Index III
60	Index III
61	Index III
62	Index III
63	Index III
64	Index III
65	Index III
66	Index III
67	Index III
68	Index III
69	Index III
70	Index III
71	Index III
72	Index III
73	Index III
74	Index III
75	Index III
76	Index III
77	Index III
78	Index III
79	Index III
80	Index III
81	Index III
82	Index III
83	Index III
84	Index III
85	Index III
86	Index III
87	Index III
88	Index III
89	Index III
90	Index III
91	Index III
92	Index III
93	Index III
94	Index III
95	Index III
96	Index III
97	Index III
98	Index III
99	Index III
100	Index III

Statistisk belysning av kostnaderna för Sveriges gränsöverskridande transporter

1. Inledning, Begreppsbestämningar

Begreppet transporter kan uppfattas på olika sätt. Det snävare begreppet – som vi mera precist kan kalla transportarbete – innebär enbart förflyttning av personer eller gods från en plats till en annan. Det vidare begreppet – som vi mera precist kan kalla ett transportsystems funktion – innehåller ett antal olika aktiviteter: dels själva förflyttningen från en plats till en annan, men dels också lagring, hantering och administration. Man vill då täcka in samtliga aktiviteter som kan finnas med i ett materialflöde mellan t. ex. producent och konsument. Endast de aktiviteter som är direkt förknippade med den fysiska distributionen tas med. Således exkluderas bl. a. marknadsföring, försäljning, montering och betalningstransaktioner.

När vi ska studera kostnaderna för Sveriges gränsöverskridande transporter måste det bli det vidare transportbegreppet som används, dvs. det som omfattar samtliga aktiviteter i det materialflöde som passerar mellan en leverantör i Sverige och en mottagare utomlands eller vice versa. Leverantören lagrar varorna för att ha dem leveransklara för den avsedda marknaden. När en order kommer sätts en administrativ process i gång och en hanteringsprocess, som innebär t. ex. hopplockning av ordern, truckkörning inom lagerlokaler med framkörning till lastkaj, lastning m. m.

Det är helt nödvändigt, för att få en uppfattning om kostnaderna för ett visst materialflöde, att räkna med *både* själva transportkostnaderna samt lagrings- och hanteringskostnaderna, eftersom t. ex. transporter och lagring kan ersätta varandra. Stora lager möjliggör färre transporter. Små lager nödvändiggör frekventare transporter i mindre sändningsstorlekar. Att enbart studera själva transportarbetet ger då en skev bild av resursförbrukningen/kostnaderna avseende gränsöverskridande materialflöden.

Å andra sidan uppstår vissa identifierings- och avgränsningsproblem när vi på det sättet vill vidga transportbegreppet till att inkludera Sveriges totala utlandsorienterade materialflödeskostnader. Hur mycket av de utländska lagrings- och hanteringskostnaderna ska vi ta med? Hur långt ska vi följa det svenska/utländska materialflödet? Ska vi – för att ta extremfallen – följa det endast till svensk gräns eller ända fram till utländsk/svensk konsument? I denna studie har följande avgränsningar gjorts vid kostnadsberäkningarna.

1. Det exporterade materialflödet avgränsas till att omfatta aktiviteter fr. o. m. leverantörens lagar fram till den utländske mottagarens lager.

Det innebär, att de kalkylerade kostnaderna omfattar hantering, administration och lagring hos leverantör/terminal samt förflyttning till mottagare/terminal. Men det innebär också att det svenska godset kan komma att transporteras vidare efter denna första gränsöverskridande transport. Särskilt gäller detta sjö- och flygtransporter, där det helt säkert är så att transporterarna går vidare efter godsets ankomst till hamn eller flygplats. Dessa senare transporter kan vi inte följa kostnadsmässigt i denna rapport.

2. På motsvarande sätt avgränsas det importerade godsflödet till att omfatta förflyttningen från den utländske leverantörens lager/terminal in i svensk mottagares lager/terminal. De hanterings-, administrations- och lagringskostnader som uppstår hos mottagaren finns medtagna i denna rapport.

Flera invändningar kan riktas *mot* de gjorda avgränsningarna. Här tas upp två tungt vägande invändningar:

1. Kostnaderna tas upp "osymmetriskt". I ett materialflöde genereras kostnaderna både hos leverantör och mottagare, men med här gjorda avgränsningar blir det kostnader hos svensk leverantör och svensk mottagare som redovisas. Utländsk mottagare och utländsk leverantör utesluts, trots att de p. g. a. åtgärder och avtal med svensk motpart kan åsamkas kostnader, som finns inkalkylerade i fakturerat pris på produkten.
2. I ett distributionssystem kan kostnader fördelas olika. *Ett* system kan få bära stora distributionskostnader i början av materialflödet men behöver bära endast små kostnader längre ned i systemets förgreningar. *Ett annat* system kan vara utformat tvärtom: det bär små kostnader i systemets grova förgreningar men stora kostnader sedan. Genom att vi följer systemet så kort väg kan vi få en missvisande bild av de faktiska distributionskostnaderna.

Av de skäl som talar *för* de gjorda avgränsningarna tas här upp två:

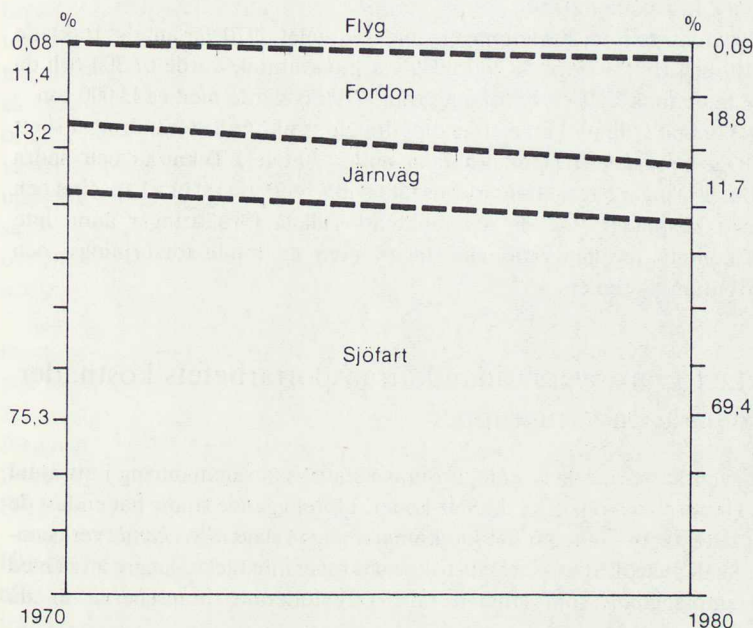
1. Den offentliga svenska statistiken är så beskaffad att de gjorda avgränsningarna ter sig naturliga. Ingen tillgänglig statistik existerar, där vi kan få fram de kostnader som svenskt export-/importflöde orsakar hos mottagare/leverantör i utlandet.
2. De kostnader som är mest intressanta ur svensk synpunkt är kostnaderna i Sverige. Även om en del av de här rapporterade kostnaderna är lokaliserade utomlands – de nämligen, som genereras av själva förflyttningen – så har denna förflyttning en direkt koppling till motsvarande aktivitet på svenskt område.

2. Utvecklingen under 70-talet hos de svenska utlandsorienterade transportsystemen

I föreliggande avsnitt kommer jag att försöka sammanfatta de tendenser som kunnat konstateras i utvecklingen av de svenska gränsöverskridande transporter under 70-talet. De strukturella förändringar som skett under

detta decennium har varit ganska påtagliga och det är sannolikt att utvecklingen sker åt samma håll under de första åren av 1980-talet.

Ett diagram över transportgrenarnas ungefärliga procentuella fördelning i fråga om utrikestransporter i början och slutet av 70-talet ser ut på följande sätt.



Diagrammet ritat med utgångspunkt från uppgifter om importerade/ exporterade kvantiteter (exkl. olja och malm).

Det är ju helt tydligt att sjöfarten är den transportgren som bär upp utrikeshandeln. Vare sig vi ser till kostnader, volym eller värde var sjöfarten (1980) den mest internationellt inriktade transportgrenen. Utvecklingstendensen är dock inte helt positiv. Sjöfarten har varit och är i hög grad beroende av bulktransporter och dessa har haft en nedgång under 70-talet, eftersom malm- och oljetransporter minskat. (Malmtransporterna utgör ett visst problem i vårt sammanhang på det viset att de i utrikeshandelsstatistiken registreras som järnvägstransport. Hänsyn till detta har dock tagits i denna undersökning.) Om olja och malm utesluts har *volymen* transporterat gods till och från Sverige ökat för sjöfarten. *Kostnaden* ur folkhushållets synpunkt har dock gått ned något räknat i fasta priser.

Lastbilstransporterna till och från Sverige har haft en ansenlig ökning under 70-talet i utfört transportarbete. Verksamheten har internationaliserats i hög grad: flera utländska åkare har blivit engagerade i det svenskorienterade transportarbetet. För sjöfartens del är förhållandet omvänt: procentuellt sett har flera svenskägda båtar stått för sjötransporterna till och från Sverige. Omvänt är det också så att den svenska handelsflottan i allt mindre grad varit engagerad i transportarbete mellan utländska hamnar.

SJ har angivit mängden Sverigeorienterade järnvägstransporter (utom malm) under 70-talet till:

1970	1975	1980
7,3 milj. ton	7,6 milj. ton	8,3 milj. ton

Man har alltså haft en viss ökning i transporterad volym. Vissa beräkningar tyder dock på att intäkterna under samma tid har haft en nedgång om vi räknar i fast penningvärde.

Flyget har haft en stark uppgång under 70-talet. 1970 var antalet fraktade ton till och från Sverige 48 500. 1980 var motsvarande värde 62 300 och då hade man ändå haft en minskning från 1979 års värde med ca 13 000 ton.

Det är helt tydligt så att ganska omfattande strukturella förändringar skett inom de svenska transportsystemen under 70-talet. Tekniska och andra rationaliseringar har skett inom området, vilka tenderat att öka kapacitet och minska kostnader. Det är sannolikt att sådana förbättringar ännu inte åstadkommit möjliga rationaliseringar inom de totala försörjnings- och distributionssystemen.

3. Det gränsöverskridande transportarbetets kostnader fördelade på varugrupper

Det svenska näringslivet kategoriseras i statistiska sammanhang i ett antal olika branscher, som ges s. k. SNI-koder. I föreliggande studie har endast de branscher tagits med, där det förekommer någon slags *tillverkande* verksamhet. Skälet härtill är att det statistiska materialet inte räcker längre än så med den uppläggning som studien fått. De studerade branscherna är då följande.

SNI	1	jordbruk, skogsbruk, fiske	
	2	gruvor, mineralbrott	
	31	livsmedelsindustri, t. ex. slakterier, mejerier, konservindustri, bryggerier, tobaksindustri	
	32	garn- och vävnadsindustri, textilindustri, beklädnadsindustri	
	33	sågverk, träindustri, t. ex. förpacknings- och möbelfabriker	
	34	massaindustri, pappersindustri, grafisk industri	
	35	kemisk industri, t. ex. konstgödseltillverkning, plastindustri, färg industri, läkemedelsindustri, raffinaderier	
	36	porlinsindustri, glasindustri, tegel- och cementvaruindustri	
	37	järn- och stålverk, gjuterier	
	381	metallvaruindustri	
	382	maskinindustri	
	383	teleindustri och övrig elektroindustri	
	384	skeppsvarv, bil-, motorcykel-, cykel- och flygplansindustri	
	385	industri för instrument etc.	sammantors i denna studie
	39	annan tillverkningsindustri	

Man bör observera att transportkostnaderna konsekvent påförs den *avlämnande* branschen. Om ett svenskt varv (kod 384) importerar färg för

fartygsmålning, hänförs transportkostnaden alltså till färgindustrin (kod 35). I detta sammanhang blir alltså SNI-koden en produktkod. Däremot är det naturligtvis så, att när varvet tagit över färgen och lagrat den i sitt insatslager, lagerföringskostnader för detta påförs *varvets* SNI-kod och inte färgindustrins.

Ett översiktligt studium av de olika transportgrenarnas insatser i utrikeshandeln visar mycket stora skillnader i utfört transportarbete. Sjötransporterna har en mycket stark dominans när det gäller jordbruks-, malm-, trä-, massa- och oljetransporter, medan fordonstransporter dominerar – fast inte så eftertryckligt – transporterna från verkstadindustrin. Det är naturligtvis också så att sjötransporterna i hög grad är inriktade på långväga transporter varför det totala transportarbetet är relativt större än vad som framgår av uppgiften om transporterat tontal. Järnvägen gör ganska stora transportsatser när det gäller trä och massa, klart mera omfattande än lastbilarnas. I övrigt är dock lastbilstransporterna totalt sett större än tågtransporterna i utrikeshandeln.

En ganska belysande uppställning av de olika transportgrenarnas olika insatser i utrikeshandeln erhålles om vi beräknar värdet av transporterat gods per ton:

Sjöfart ca 1 900 kr/ton

Järnväg ca 4 500 kr/ton

Fordon ca 10 400 kr/ton

Flyg ca 300 000 kr/ton.

Här har järnvägens malmtransporter till Narvik undantagits – och de kan ju nästan betraktas som transporter inom landet. Annars skulle järnvägens transporterade värde ligga på 1 300 kr./ton.

Flygets mycket stora tyngdpunkt på dyrbart gods gör att dess totala transporterade värde hävdar sig relativt väl i jämförelse med de övriga transportgrenarna. Om vi däremot ser till antalet transporterade ton är flyget nästan utan betydelse i det totala sammanhanget: man kommer inte ens upp till 1 ‰ av den totala transportvolymen.

4. Transportkostnader

4.1 Sjötransporter

1. På annat ställe i denna undersökning framgår att Sveriges totala utländska transporter kostar 13,738 mdr. kr. Av detta belopp svarar sjöfarten för – och det framgår av nedanstående tabell (Tabell 1) – 8,921 mdr. kr., dvs. ca 65 %. Sjöfarten är alltså det dominerande transportmedlet när det gäller utrikeshandeln, även om vissa modifieringar måste göras av påståendet med avseende på produkttyp, transportens längd m. m.
2. Sjöfartens kostnad per exporterad och importerad krona har beräknats. Vi kan klart se att det endast är på de mera typiska bulkvarorna som transportkostnaden spelar någon roll, men där är andelen transportkostnader också ganska hög: malm 29-31 %, cement- och kalkprodukter 66 %

Tabell 1 Transportkostnader. Sjötransporter

	Export				Import			
	SNI	kostn (milj. kr.)	kostn/kr (%)	kostn/ton kr	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton kr	total kostn (milj. kr.)
Jordbruk	1	137	16	127	222	9	86	359
Gruv	2	709	31	29	689	29	126	1 398
Livsmedel	31	117	18	513	79	2	82	146
Textil	32	4	1	402	5	0,2	71	9
Trä	33	610	18	295	280	37	188	890
Massa	34	1 411	12	246	13	3	107	1 424
Kemi	35	808	11	139	2 583	7	96	3 391
Cement	36	322	66	578	41	5	58	363
Järn	37	384	8	233	146	3	89	530
Metall	381	30	3	400	4	1	80	34
Maskin	382	91	1	437	9	0,3	95	100
Tele	383	40	1	597	2	0,3	79	42
Trpt. medel	384	156	2	371	20	0,4	91	176
Annan	385/39	7	1	412	2	0,1	68	9
		4 826	9	180	4 095	6	101	8 921

vid export. Man kan fråga sig varför det där är så stora skillnader i relativa transportkostnader vid export och import. SNI 36 har ju just 66 % i transportkostnadsandel vid export men endast 5 % vid import. Förklaringen är sannolikt att de dominerande varorna är olika vid export resp. import, även om de tillhör samma SNI-grupp. Man kan t. ex. tänka sig att den dominerande exportvaran är cement, som har ett ganska lågt värde/vikt-förhållande. Den dominerande importvaran kan vara porslin, lergods och glasprodukter, vars värde/vikt-relation är åtskilligt högre.

- Transportkostnaderna har i tabellen beräknats per ton i de olika branscherna. Det är en påfallande stor skillnad mellan export- och importtransporter i detta fall. Kostnadern för de utgående transporterna är genomgående mycket dyrare än för de ingående. Särskilt påfallande är det att kostnaderna i verkstadsbranscherna är flera gånger högre på exportsidan än på importsidan. Det finns sannolikt flera förklaringar till dessa skillnader. En sådan förklaring är att det helt klart föreligger en ganska stor obalans mellan sjöfartens inkommande och utgående godsflöden. Om vi bortser från de mycket starkt dominerande oljetransporterna, lossades ungefär 17 milj. ton i gods medan ca 22 milj. lastades. En sådan uttalad obalans, som i högre grad påverkar de utländska båtarna än de svenska, tenderar att sätta de normala tarifferna ur spel. Frakterna görs upp efter särskilda avtal och särskilt känsliga blir då de frakter som avser avlägsnare länder. Ofta är obalanserna större på sådana relationer. En genomgång av de svenska sjötransporternas destinationer visar ganska tydligt, att just verkstadsindustrin, som ju i vår tabell kunde konstateras ha särskilt höga utfraktkostnader per ton, har relativt stor export på mera avlägsna marknader. Importen av verkstadsprodukter kommer i hög grad från Västeuropa och Amerika med relativt låga fraktsatser och god balans i relationerna.

Ett problem i samband med sjötransporterna är hur långt man ska kostnadsmässigt följa materialflödet. Enligt de inledningsvis nämnda intentionerna skulle kostnaderna följas upp ända till mottagarens lager. När det gäller sjötransporter beror det sannolikt i hög grad på varans art om följdtransporter av någon betydelse måste till för, att varan ska nå mottagarens lager. Det är tydligt att importörer som har omfattande och rutinmässiga inleveranser till landet placerar egna terminaler och lager så att de direkt nås av avlämnande fartyg. Oljeföretag, bilimportörer och sädesimportörer är exempel på sådana företag. Däremot är det sannolikt att t. ex. maskinimportörer ofta måste fortsätta transporten från hamnen till företaget. Man kan emellertid anta att man försöker minimera den fortsatta transportkostnaden vid val av hamn och att vi därför inte behöver räkna med alltför stort fel i kostnadsberäkningen om vi utesluter dessa fortsatta transportkostnader i vår studie.

4.2 Järnvägstransporter

Nedanstående tabell visar kostnaderna för järnvägstransport från svensk exportör till utländsk importör och vice versa. Vi kan konstatera, att järnvägstrafiken har en ganska kraftig obalans. Exportens kostnader är inte långt från tre gånger importkostnaden. Obalansen verifieras också om vi ser på de järnvägstransporterade volymerna. Även om man undantar malm-banans transporter, som tenderar att snedvrida statistiken i någon mån, så är exporten i ton räknad åtskilligt större än importen: grovt sett 4 000 tton gentemot 3 000 tton. Vi kan också se att kostnaderna per importrat ton generellt sett är högre än motsvarande kostnader för exporterat gods. Detta kan ha att göra med olika transportsträckor och olika godssammansättning.

Tabell 2 Transportkostnader. Järnvägstransporter

	Export				Import		
	SNI	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton (kr)	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton (kr)
Jordbruk	1	23	21	120	100	15	134
Gruv	2	531	40	29,5	21	24	157
Livsmedel	31	5	1	112	11	2	118
Textil	32	3	1	375	12	1	415
Trä	33	218	10	203	31	6	183
Massa	34	392	10	237	32	13	268
Kemi	35	21	3	117	77	4	197
Cement	36	6	3	90	53	11	229
Järn	37	96	4	185	68	6	175
Metall	381	2	0,5	70	4	0,8	108
Maskin	382	14	0,5	194	11	0,5	157
Tele	383	1	0,1	32	8	0,5	147
Trpt.medel	384	3	0,3	80	9	0,9	160
Annan	385/39	1	0,2	58	4	0,4	225
		1 316	7	59	441	3	174

Om man undantar malmen blir förhållandet omvänt. Men ändå måste man fråga sig varför t. ex. de svenska infraktskostnaderna av elmaterial, metallarbeten och transportmedel är så mycket högre både per ton och per krona än motsvarande utfrakter. När det gäller värderelationen kan man tänka sig att det är en faktisk skillnad i värde mellan exporterat och importerat gods. Det är möjligt att det i importen finns mera av komponenter och enklare utrustning medan exporten på dessa punkter kan innehålla mera färdiga produkter och dyrare produkter.

Ett generellt omdöme om dessa transportkostnader måste också bli att de är mycket billiga i förhållande till produktens värde. I genomsnitt ligger kostnaden på 3–7 % av produkternas värde med högre värde, naturligtvis, för det billigare bulkgodset och mindre för det dyrare verkstadsgodset.

4.3 Fordonstransporter

Nedanstående tabell visar de svenska fordonstransportkostnaderna vid export och import. Beloppen är beräknade – med utgångspunkt från statistiska uppgifter – för att täcka *hela* transportsträckan leverantör-mottagare. Här är insatserna ganska jämnt fördelade över de olika branscherna med en något större insats för transporter inom trä- och sågverksindustri (kod 33). Detta är också märkbart i antalet transporterade ton. Också transporter inom den kemiska industrin (kod 35) utgör en större kostnad än andra branschers transporter. Detta är särskilt märkbart på importsidan.

I övrigt kan vi konstatera att lastbilstransporternas kostnad beräknad som en procentsats är relativt låg. För de billiga och tunga varorna som malm går kostnaden upp till 19 % av produktvärdet. För de dyrare verkstadstekniska produkterna rör sig procentsatsen inte ens om en enhet.

Transportkostnaden för importen är tydligt större än för exporten. Detta

Tabell 3 Transportkostnader. Fordonstransporter

	Export				Import		
	SNI	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton (kr)	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton (kr)
Jordbruk	1	67	8	107	173	7	174
Gruv	2	32	11	121	40	19	169
Livsmedel	31	23	2	188	73	3	194
Textil	32	13	0,4	203	32	0,5	282
Trä	33	120	3	129	57	4	148
Massa	34	151	5	196	71	4	317
Kemi	35	128	2	165	239	3	262
Cement	36	43	6	181	71	7	213
Järn	37	116	2	188	129	4	270
Metall	381	25	1	167	35	1	242
Maskin	382	65	0,5	228	72	0,7	290
Tele	383	20	0,4	186	37	0,7	294
Trpt.medel	384	37	0,9	218	43	2	282
Annan	385/39	13	0,5	157	24	0,6	238
		853	2	164	1 096	2	223

kan delvis hänga samman med att importen i ton räknat är mindre än exporten och att man har en något större spridning på avlägsna länder i importen.

Vid beräkningen av kostnadsfördelningen på branscher har SCB:s statistiska material använts. En kontroll har gjorts med lastbilarnas ordinarie taxor på en del länder. I princip kunde konstateras, att de statistiska uppgifterna låg långt under taxorna. Det innebär med all säkerhet att lastbilarnas utlandskörningar är ganska högt rabatterade, dvs. att det är en ganska stark konkurrens om denna fraktmarknad. Med en kalkylerad fraktrabatt på 50 % nåddes rimlig överensstämmelse med de statistiskt beräknade värdena.

Under senare år är det tydligt att de internationella lastbilstransporterna ökat i omfattning på avlägsna länder. Ofta är det skaderisken och osäkerheten vid sjötransporterna som gör att man väljer fordonstransporter. I många fall kan dessutom fordonstransporterna kombineras med sjötransport, på det viset att hela ekipage eller enbart påhängsvagn tas ombord på båtar och färjor för långväga transport. Det är numera ganska vanligt med färjetransporter t. ex. från Göteborg till Holland och Belgien, varifrån man får kortare körväg till den europeiska kontinenten. Från sydeuropeiska hamnar går svensk lastbilstrafik till främre Asien och Afrika. I den här presenterade statistiken har hänsyn *inte* kunnat tas till sådana speciella transportvägar, men det är också troligt att omfattningen är för liten för att komma med i denna studies statistik. Denna rör sig ju minst om miljoner kronors transportkostnad inom de olika branscherna.

4.4 Flygtransporter

Flygets transporter är dyra. Av tabellen kan vi se att den genomsnittliga fraktkostnaden per ton ligger på 21 000–28 000 kr. Det betyder att det

Tabell 4 Transportkostnader. Flygtransporter

	Export			Import			
	SNI	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton (kr)	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn/ton (kr)
Jordbruk	1				38	30	23 442
Gruv	2				2	34	11 299
Livsmedel	31	1	58	14 706	12	38	8 746
Textil	32	10	9	14 881	176	30	43 716
Trä	33	1	29	9 709	—	—	—
Massa	34	19	48	14 296	23	40	16 417
Kemi	35	33	7	25 681	20	5	12 392
Cement	36	3	4	31 250	2	2	8 097
Järn	37	17	16	18 579	2	2	6 645
Metall	381	36	11	28 685	11	10	15 110
Maskin	382	185	12	26 223	96	4	15 615
Tele	383	150	7	45 372	67	3	19 940
Trpt.medel	384	68	33	27 857	25	6	14 594
Annan	385/39	21	2	22 532	93	8	28 748
		544	9	27 778	567	7	21 752

företrädesvis är dyra varor som flygtransporteras. Dyra varor är också dyra att lagra: det kapital som binds i lagret blir stort, kapitalkostnaderna blir höga. En önskvärd leveransberedskap på avlägsna marknader kan i stället nås med mindre kostnader med snabba flygtransporter. Just kravet på att en produkt skall vara snabbt tillgänglig blir då en viktig förutsättning för att en flygtransport skall vara motiverad. Exempel därpå är reservdelar med hög bristkostnad. Kravet på tillgänglighet gör flygtransporten motiverad även om reservdelens kilopris inte är så högt.

Med tanke på dessa förutsättningar fordrar ovanstående tabell över flyggodstransporternas kostnader en förklaring på vissa punkter.

De flygtransporter som har anknytning till jordbruk och livsmedel är i hög grad färskvaror (frukt), varav en stor del kommer från Holland, Spanien, Italien, USA och Israel. Man kan kanske hävda att produkterna inte "tål" denna transport: transportkostnaden utgör 30–38 % av varuvärdet. Att det dock rör sig om speciella varukategorier och kanske under speciella perioder under året kan man se om man jämför flygtransporter med t. ex. sjötransporterna. I ton räknat står flygtransporterna för en försvinnande liten del av den totala importen.

De transporter som ligger under SNI 2, produkter från gruv- och mineralbrott, kan vara svårförståeliga. Om vi ser på relationen värde/vikt blir dock sammanhangen klarare. Det är fråga om material som kostar i genomsnitt 33 kr./kg och det är alltså inte fråga om några vanliga malmtransporter. En typ av material det kan vara fråga om är radioaktivt material som används i laboratoriesammanhang och som av det skälet kräver snabba transporter.

Den textilimport som registrerats för ganska höga flygtransportkostnader kommer företrädesvis från Fjärran Östern: Hong-kong och Korea är stora leverantörer, men även från USA och Brasilien flygimporteras ganska stora kvantiteter. Textilmaterial är ju ett lätt material med högt kilopris, varför det lämpar sig väl för flygtransporter. När det är fråga om kläder är det dessutom ofta viktigt med snabba leveranser för att kunna utnyttja modetrender.

Under SNI 34, pappers- och massaindustri, finns en ganska stor transportkostnad registrerad. Det är dock med säkerhet inte fråga om vanliga pappersmassetransporter som fallet är för de övriga transportgrenarna. I SNI 34 ingår också produkter från grafisk industri och förlag, dvs. huvudsakligen tidningar som ju oftast fordrar snabba transporter.

Noteringar i SNI 36, jord- och stenindustri, utgörs sannolikt av glas- och porslinsprodukter. Vi kan se det av kilopriset för flygfraktat gods. Det ligger på ca 500 kr.

I övrigt är det en ganska stark dominans för verkstadsprodukter (SNI 38). På exportsidan utgörs ca 70 % av den totala flygfrakten i ton räknat av verkstadsprodukter. På importsidan är motsvarande siffra knappt 50 %.

Det föreligger en ganska stor skillnad mellan export och import när det gäller kostnaden per transporterat ton. Sannolikt beror det på hur avlägsna marknaderna är för export respektive import.

En del av flygtransporterna lämnar Sverige med lastfordon. Till en del destinationer har Sverige inte direktförbindelse, godset måste först ned till någon kontinental flygplats för vidarebefordran. Denna matartransport sker ibland per lastfordon och registreras då statistiskt som sådan. I denna studie

finns då ett fel beroende just på denna omständighet. Branschföreträdare betraktar dock företeelsen som marginell, varför felet i denna studie bör vara ganska litet.

4.5 Sammanställning av transportkostnader

De totala kostnaderna för det rena transportarbetet i materialflödet över de svenska gränserna ligger på ca 13,7 mdr kr. Förädlingsvärdet för de undersökta SNI-grupperna ligger på ca 132 mdr kr. Grovt räknat kan vi alltså säga att drygt 10 % av förädlingsvärdet utgörs av denna typ av transporter.

De största transportkostnaderna finns för exportens del inom trä- och massaindustrin samt den kemiska industrin. Träindustrins transportkostnader för exporten ligger på ca 9 %, motsvarande kostnader för pappers- och massaindustrin på ca 10,5 % av resp. förädlingsvärde. Den kemiska industrins kostnader i detta avseende är visserligen höga, men relativt sett lägre i förhållande till förädlingsvärdet: ca 7 %. På importsidan dominerar den kemiska industrin helt: transportkostnaderna för importen av bl.a. olja ligger på nästan 3 mdr kr., nästan hälften av importens totala transportkostnader: 47 %.

När vi ser på fördelningen mellan olika transportslag är det en överraskning att notera, att verkstadsföretagen generellt sett satsar de största resurserna på flyget när det gäller gränsöverskridande transporter. Det gäller i stort sett lika för svenska och utländska verkstadsföretag. Det innebär fortfarande inte att man transporterar det mesta godset den vägen – bara att man betalar mera för dessa transporter än för andra motsvarande transporter.

En faktor som spelar roll vid bedömningen av relationen mellan

Tabell 5 Sammanställning av transportkostnaderna (milj. kr)

	Export						Import				
	SNI	Sjö	Järnv	Fordon	Flyg	Totalt	Sjö	Järnv	Fordon	Flyg	Totalt
Jordbruk	1	137	23	67	—	227	222	100	173	38	533
Gruv	2	709	531	32	—	1 272	689	21	40	2	752
Livsm	31	117	5	23	1	146	79	11	73	12	175
Textil	32	4	3	13	10	30	5	12	32	176	225
Trä	33	610	218	120	1	949	280	31	57	—	368
Massa	34	1 411	392	151	19	1 973	13	32	71	23	139
Kemi	35	808	21	128	33	990	2 583	77	239	20	2 019
Cement	36	322	6	43	3	374	41	53	71	2	167
Järn	37	384	96	116	17	613	146	68	129	2	345
Metall	381	30	2	25	36	93	4	4	35	11	54
Maskin	382	91	14	65	185	355	9	11	72	96	188
Tele	383	40	1	20	150	211	2	8	37	67	114
Trpt.medel	384	156	3	37	68	264	20	9	43	25	97
Annan	385/39	7	1	13	21	42	2	4	24	93	123
		4 826	1 316	853	544	7 539	4 095	441	1 096	567	6 199

transportkostnad och exporterat/importerat värde vid samtliga transportslag är värderingen av själva godset. Exportgodset värderas nämligen till FoB-priser och importgodset till CIF-priser. I princip mäts varuvärdena vid svensk gräns, vilket innebär att importgodset normalt sett har större kostnader för försäkring och frakt inbakade i varuvärdet. Detta tenderar att göra relationstalen transportkostnad/importerat värde lägre än motsvarande relationstal på exportsidan.

5. Kapitalkostnader för gods under transport

Även om transportarbetet endast utgör ett led i den kedja av aktiviteter som åsamkar en varuägare kapitalkostnader så kan det ha sitt intresse att undersöka hur mycket just transportarbetet har att betyda i sammanhanget.

Den viktigaste faktorn – och den enda som behandlas i denna studie – för kapitalkostnadernas storlek är *tiden*. Det innebär att det framför allt är för *sjötransporterna* som godsets kapitalkostnader kan vara av betydelse. Om vi räknar med en sjötransport på 30 dagar och ett för sjötransporter genomsnittligt lastvärde kommer vi upp till en relativ kapitalkostnad på nästan precis 1 % av varuvärdet (ränta 12,45 %). Då ska vi komma ihåg att sjöfarten i princip fraktar lågvärdigt gods med en värde/vikt-relation på ca 1 900 kr./ton. Om vi i stället sätter kapitalkostnaden i relation till en genomsnittlig transportkostnad får vi fram en relation på ca 11,3 %. En sjöfrakt på 30 dagar går på ganska avlägsna destinationer. Som exempel på sjöfrakttider kan nämnas:

New York	12 dgr
Durban (Sydafrika)	30 dgr
Jeda (Saud-Arabien)	14 dgr
Kuwait	25 dgr
Nya Zeeland	40 dgr
Australien	30 dgr.

De branscher på exportsidan som har en ganska stark tyngdpunkt på avlägsna destinationer är trä och massa där kapitalkostnaderna skulle kunna spela en relativt stor roll. Å andra sidan kan det vara svårt att få fram alternativa, snabbare transportsätt för dessa produkter. Om vi antar att en genomsnittlig transporttid för sjöfrakterna är 15 dagar och man kunde minska transporttiden med 1 dag skulle man minska kapitalkostnaderna som en procentsats av transportkostnaden med ca 0,4 %.

De gränsöverskridande *järnvägstransporterna* har en ganska stark tyngdpunkt på Danmark, Norge och Centraleuropa. Om vi utgår från en värdemässigt genomsnittlig järnvägstransport till Sydtyskland kan en transporttid på ca 5 dagar vara en rimlig utgångspunkt. Kapitalkostnaden blir då av storleksordningen knappt 2 ‰ av varuvärdet. Räknar vi i stället på relationen till transportkostnaden kommer vi fram till ett förhållande på 5,3 %. En sänkning av transporttiden till 4 dagar skulle minska denna procentsats till 4,2.

En motsvarande fordonstransport kan beräknas ta 3 dagar. Med genom-

snittligt lastbilsgods får vi då en kapitalkostnad på nästan precis 1 0/00 av varuvärdet eller 8,3 % av genomsnittlig fraktkostnad. Om denna transport kunde minskas med en dag skulle denna senare procentsats minska med 2 %. Några svenska transportföretag har ganska nyligen börjat med centraleuropeiska lastbilstransporter med inriktning på snabbhet. Man garanterar leverans direkt till kund i Europa inom ett visst antal *timmar* efter det att godset tagits emot i Sverige. Kapitalkostnaden blir därmed försumbar.

Om vi räknar med 1 dags transporttid för *flygfrakter* kommer vi upp till 3 0/00 i kapitalkostnad i relation till fraktkostnaden och långt från 1 0/00 i relation till varuvärde. Kapitalkostnaden blir därmed försumbar för flygets del.

De exempel på frakttider och kapitalkostnaden som getts här utgör alltså tider och kostnader för själva *förflyttningen*. Därtill kan komma tider för förtullning och dokumentarbete, vilket i många fall kan dra långt ut på tiden. Där lär dock skillnaden mellan olika länder vara större än mellan transportslagen.

6. Lagringskostnader

Lagringskostnaderna brukar i materialadministrativa sammanhang delas upp i två kategorier: dels de kostnader som uppstår i och med att man lagrar de fysiska produkter som sedermera ska bearbetas eller säljas, de s. k. lagerföringskostnaderna, dels också de kostnader som uppstår p. g. a. driften av lagerverksamheten med personalkostnader, kapitalkostnader för lagerlokaler m. m., de s. k. lagerhållningskostnaderna.

I ett företags beräkning av hur stora lager man ska hålla får lagerföringskostnaderna karaktär av särkostnader: om lagret minskar och man får in pengar för lagret minskas också lagerföringskostnaderna – kapitalkostnaden minskar. Företaget bryr sig då inte om andra kostnader än just dessa lagerföringskostnader: övriga kostnader har man ju i alla fall – åtminstone på kort sikt.

Hur mycket av de totala lagringskostnaderna som ska tas med i en studie beror på vilka målsättningar studien har. I föreliggande studie bör vi försöka beräkna *samtliga* lagerkostnader som har att göra med det gränsöverskridande materialflödet. Detta för att t. ex. kunna beräkna de totala materialflödeskostnaderna i relation till produktvärde.

6.1 Lagerföringskostnader (kapitalkostnader)

I denna studie tas endast kapitalkostnaderna upp som lagerföringskostnad, dvs. ränta på i lagret bundet kapital. Således exkluderas kostnader för svinn, försäkring m. m. I varje bransch har den del av lagerföringskostnaden som kan hänföras till utrikeshandeln beräknats. Detta har gjorts med utgångspunkt från en beräkning av branschens import- och exportberoende. Importberoendet har därvid definierats som importens andel av de totala insatsvarorna¹ och exportberoendet som exportens andel av det totala saluvärdet. De lagerföringskostnader som alltså kan hänföras till import resp. export är därmed lätta att beräkna, eftersom industriell statistik finns beträffande branschernas insatslager och färdigvarulager. Beräkningsmeto-

¹ Vid beräkningen av insatsvarornas importberoende har nationalräkenskapernas uppgifter använts. Dessa avser 1975 och mindre felaktigheter måste uppstå då vi tillämpar dem på 1980 års statistik. Senare uppgifter är ännu inte tillgängliga.

Tabell 6 Lagerföringskostnader (kapitalkostnader) (milj. kr)

	Export					Import			
	SNI	kostn	kostn/kr (%)	lagrets oms-hast ggr/år	exp. ber (%)	kostn	kostn/kr (%)	lagrets oms-hast ggr/år	imp. be- roende (%)
Gruv	2	34	1,3	9,2	69	0,3	0,03	53,8	16
Livsmedel	31	15	0,7	17,9	5	39	1	11,7	15
Textil	32	61	1,6	7,6	48	51	3	3,8	46
Trä	33	129	1,5	8,5	36	24	1,8	6,6	10
Massa	34	130	0,7	14,0	46	36	1,2	9,2	15
Kemi	35	127	0,8	14,9	33	210	1,1	10,8	61
Cement	36	19	1,2	9,6	18	12	1,6	5,4	23
Järn	37	157	1,3	8,9	46	89	1,5	6,8	35
Metall	381	87	1,2	9,9	34	77	4,4	4,7	35
Maskin	382	442	1,9	6,4	73	178	3,6	3,4	37
Tele	383	178	1,8	6,5	51	92	3,1	3	39
Trpt.medel	384	235	1,3	9,1	50	145	2,1	5,5	33
Annan	385/39	56	1,8	4,4	85	6	3,3	3,7	32
		1 670	1,3	10,4	40	959,3	1,7	6,6	32

den är egentligen alltför schablonmässig, eftersom samma kostnad förutsättes för inhemska och importerade/exporterade varor. I realiteten kan man anta att större kostnader allokeras till utrikesgodset p. g. a. dess relativt större lager, speciella produktutformning m. m.

Metodiskt sett finns ett problem när det gäller lagerföringskostnadernas relation till andra kostnader i denna studie. Tidigare har nämnts, att de olika branscherna måste uppfattas som produktkoder – det är konsekvent det *avlämnande* företagets typ av produktion och försäljning som bestämmer var kostnaden registreras. Transportkostnaderna är alltså egentligen registrerade på produktslag och inte på företagstyp. En del av transporter utgör alltså transporter direkt till handelsföretag. När vi nu ska studera bl.a. de lager som är knutna till importen så kan vi inte få med de totala lagren: handelsn lager kan inte delas upp i de SNI-koder som här används. Och vi kan heller inte utan vidare se hur mycket av dessa lager som är direktimporterade. Samma förhållande gäller handelsn lager och direktexporten från svenska handelsföretag.

På dessa punkter finns alltså en brist i statistiken som gör att de här rapporterade lagerföringskostnaderna egentligen är för små. På grund av otillräcklig statistik kommer kostnaden för SNI 1 inte att föras vidare i denna studie.

I ovanstående tabell visas på både export- och importsidan.

- 1 Kostnaden för lagerföringen
- 2 Lagerföringskostnaden per exportrad och importerad krona
- 3 Insatslagrets (hänför sig till import) och färdigvarulagerets (hänför sig till export) omsättningshastighet. I princip kan sägas att ju högre denna siffra

är desto effektivare arbetar lagret. Men desto mindre är sannolikt också marginalerna om någonting inte fungerar, t. ex. en beställd leverans inte kommer in i tid eller förolyckas.

4 Grad av export- resp. importberoende.

Allmänt sett kan konstateras att lagerföringskostnaderna i relation till exporttrade och importerade varuvärden i de olika branscherna är mycket små: det rör sig på exportsidan om kostnader på 1,3 % av varuvärdet i genomsnitt. På importsidan är den högsta kostnaden i förhållande till varuvärdet 3,6 % (SNI 382). Ett skäl till att exportsidan genomgående visar lägre värden är säkert att de exportvärden, som lagerkostnaden är satt i relation till, också innehåller företagets vinster. När kostnaden är satt i relation till exportvärde är det alltså fråga om två olika storheter. Det är dock knappast troligt att denna faktor har så mycket att betyda utan de relativa lagerföringskostnaderna är säkert lägre på exportsidan. Detta kan också konstateras i siffrorna för lagrens omsättningshastighet, som genomgående är högre för exporten. Det är möjligt att det är företagets säkerhetsbedömning som ligger bakom skillnaderna: en lagerbrist på importsidan kan ha vådliga följder för verksamheten inom företaget med t. ex. driftstopp som följd.

Man kan konstatera, att de relativa kostnaderna är högre ju högre importberoendet är (utom SNI 35, kemi). De branscher som har ett importberoende lägre än genomsnittet har en lagerföringskostnad på 1,3 % av importerat värde medan motsvarande kostnad för de övriga ligger på 2,4 %. Denna tendens bekräftas av värdena på omsättningshastighet. Branscher med lågt importberoende har en omsättningshastighet på ca 16 ggr/år medan de med högt importberoende omsätter lagret ca 5 ggr/år.

Det är säkert så att många faktorer bidrar till de beskrivna skillnaderna, men *en* i sammanhanget viktig faktor kan graden av importberoende vara. Företag som köper flera varor utomlands får för det första sannolikt högre transportkostnader, vilket leder till att man inte tar hem varor så ofta. Därmed blir varje inleverans större och insatslagret ökar. För det andra kan de längre transportavstånden och möjliga problem med tullar, dokument osv. göra att man upplever en större osäkerhet beträffande leveranstidpunkt, skadefrihet osv. Sådana eventuella leveransstörningar kan också bidra till att man vill ha större marginaler i insatslagret. Därmed minskar omsättningshastigheten, lagereffektiviteten minskar och kostnaden för lagerföring ökar.

Även på exportsidan är tendensen densamma som för importen: de branscher som har det högre utlandsberoendet har också de högre lagerföringskostnaderna. Branscher med ett exportberoende högre än genomsnittet har en omsättningshastighet på 8,3 ggr/år i medeltal medan de övrigas värde ligger på 12,2 ggr/år. Tendensen är här alltså mindre uttalad men den är ändå ganska tydlig.

I hela det tidigare resonemangent om lagerföringskostnader har utgångspunkten varit att företagen har samma produkter för de olika marknader som man bearbetar försäljningsmässigt. Vi vet att detta inte är riktigt. Många branscher är tvingade av speciell lagstiftning i olika länder att marknadsföra och sälja specialvarianter av en produkt. Detta tenderar att öka lagerförings-

kostnaden både för insatslagret och för lagret av färdiga produkter. De i denna studie angivna lagerföringskostnaderna måste alltså uppfattas som ett slags lägsta värden för dessa kostnader.

När vi konstaterar i denna studie att utrikeshandelns lagerföringskostnader är relativt sett låga ska vi komma ihåg att den andra sidan av lagringen – den som sker hos svenska handelspartners i utlandet – inte finns med i denna studie. Till en del gäller det lagerföringskostnader som ingenting har att göra med vårt land, men till en del gäller det svenska koncernbolag med dotterbolag i utlandet. Som exempel på att det där kan röra sig om stora belopp kan nämnas, att ca 80 % av Atlas Copcos försäljningslager ligger i utlandet.

6.2 Lagerhållningskostnader

De kostnadsslag som tas upp under ovanstående rubrik är hanteringskostnader och administration samt kostnader för lagerbyggnader och utrustning. De *tyngsta* kostnaderna inom dessa områden tas upp till behandling i det följande.

6.2.1 Hanterings- och administrationskostnader

De kostnader som här avses och som i stort sett är hämtade från SCB:s FoB-statistik är lönekostnader för hanterings- och administrationsarbete. Det förekommer en mångfald sådana aktiviteter, framför allt vid inläggning på lager och uttag därifrån i samband med in- och utleveranser. Det är fråga om truckkörning, plockningsarbete, lastningsarbete, emballering, kontrollarbete, arbetsledning m. m. Naturligtvis finns ingen tillgänglig offentlig statistik för den hanterings- och administrationsverksamhet som är knuten till utrikeshandeln. De kostnader som presenteras här är beräknade med

Tabell 7 Hanterings- och administrationskostnader (milj. kr)

	SNI	Export			Import	
		kostn	kostn/kr (%)	kostn/ton	kostn	kostn/kr (%)
Gruv	2	56	2,2	22,53	13	6,8
Livsmedel	31	11	0,5	27,85	33	0,8
Textil	32	29	0,8	349,40	29	1,7
Trä	33	125	1,4	33,17	35	2,6
Massa	34	283	1,5	34,84	68	2,1
Kemi	35	44	0,3	6,52	92	0,5
Cement	36	16	1,1	18,56	20	2,7
Järn	37	187	1,6	67,15	133	3,1
Metall	381	59	0,8	230,47	90	2,8
Maskin	382	226	1,0	395,10	106	4,4
Tele	383	100	1,0	478,47	66	2,2
Trpt.medel	384	99	0,5	156,89	78	1,2
Annan	385/39	66	2,1	88,12	11	0,1
		1 301	1,0	25,20	774	1,4

utgångspunkt från totalsiffror. En kostnadsfördelning har gjorts, där de tidigare visade värdena för export- resp. importandelar i olika branscher utgjort fördelningsbasen.

Kostnaden för det mänskliga hanteringsarbetet i materialflödet är beroende på en mängd faktorer. Som exempel på faktorer kan nämnas strukturen på försörjnings- och distributionssystem, lagerbyggnadernas utformning och mängden hanterings- och transporthjälpmedel i lagerarbetet. I vilken mån dessa faktorer påverkar kostnaden beror i sin tur i hög grad på vilka typer av produkter som man har att hantera och på hur standardiserade de är. Det är möjligen så att ju mera av stapelvarukaraktär en produkt har, desto lättare är det att arrangera lämpliga hanteringshjälpmedel som lastare, behållare m. m. Man behöver heller inte vara försiktig med det hanterade materialet, inget emballage behövs, inget plockningsarbete. Med hänsyn till det sagda är det föga överraskande att hanteringskostnaderna per hanterat ton i utrikeshandelns materialflöde är lägst i bulkvarubranscher och högst i SNI 38, verkstadsindustrin. Endast SNI 32, textil och beklädnad, uppvisar ett värde i samma storleksordning som verkstadsindustrin, men då har vi alltså att göra med en varugrupp med speciellt låg vikt i jämförelse med maskiner, metallarbeten osv.

Det sagda – och den presenterade tabellen – visar i någon mån på den betydelse som produktens art har för hanteringskostnadernas relativa storlek. Det har mindre betydelse att produkten exporteras eller importeras. Snarast borde hanteringskostnaderna vid arbete med utrikesgoods vara mindre, eftersom man sannolikt har större order vid sådana affärer och kanske får mindre plockningsarbete än vad som kan förekomma vid inrikes order.

En del av hanteringsarbetet som kan bli *mera* omfattande vid utrikes order är stuvnings-, emballerings- och förpackningsarbete. Man kan förmoda att längre och ibland sträpatsrikare transporter kan kräva bättre utfört arbete på dessa punkter. Själva arbetsinsatsen för emballering finns med i den här presenterade tabellen, men har inte kunnat urskiljas separat.

Även den administrativa delen av hanterings- och transportarbetet ingår i de här behandlade kostnaderna. I denna rapport har det inte varit möjligt att kostnadsmässigt urskilja de personalkategorier som har hand om dessa insatser. Det står dock ganska klart, att personalinsatserna i det administrativa arbetet är större när det gäller utrikeshandel än i andra sammanhang. SWEPRO har i en publikation från 1981, SWECOM SEA, bedömt de svenska dokumentkostnaderna vid utrikeshandeln till ca 10 % av utrikeshandelsvärdet. Detta är dock en mycket grov bedömning som inte heller kan jämföras med dokumentkostnaderna för inrikeshandeln.

6.2.2 Kostnader för lagerutrymme och lagerutrustning

Efter vad vi sett tidigare i denna rapport är det sannolikt så att de lager som hålls för utrikeshandeln är relativt sett större än övriga lager. Även lagerutrymmena måste då antas vara i motsvarande mån större. De här presenterade kostnaderna – som är beräknade med utgångspunkt endast från branschernas export-/importandel – måste då uppfattas som minimikostnader. De tunga kostnader som finns i fråga om lagerbyggnader/lagerutrym-

Tabell 8 Kostnader för lagerutrymmen och lagerutrustning

	Export			Import	
	SNI	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)
Gruv	2	17	0,7	1	0,5
Livsmedel	31	11	0,5	28	0,7
Textil	32	56	1,5	46	2,7
Trä	33	155	1,8	39	2,9
Massa	34	313	1,6	86	2,7
Kemi	35	49	0,3	52	0,3
Cement	36	22	1,5	23	3,1
Järn	37	213	1,8	145	2,4
Metall	381	41	0,6	30	0,9
Maskin	382	169	0,7	70	1,4
Tele	383	63	0,6	39	0,6
Trpt. medel	384	101	0,5	51	0,8
Annan	385/39	27	0,9	11	1,7
		1 237	1,0	621	1,1

men är kapitalkostnaderna och det är dessa som ska tas upp här. Kapitalkostnaden har beräknats som ränta på bundet kapital (12,45 %) och avskrivning (4 % på beräknat marknadsvärde). Som grund för beräkningarna har legat uppgifter om taxeringsvärden i den offentliga statistiken samt fördelning av lagerytor mellan olika branscher.

I det hanteringsarbete som försiggår i lagren används en mängd utrustning som också kostnadsberäknas i föreliggande avsnitt. Den utrustning som medtagits är t. ex. telfrar, blockvagnar, vinschar, traverskranar, olika typer av lyftkranar, transportörer och truckar. Den tunga kostnaden – och den enda som kunnat kalkyleras med rimlig säkerhet är kapitalkostnaden. Avskrivning 12,5 % har beräknats på utrustningens kalkylmässiga värde vid mitten av 1980. Samma räntesats som tidigare (12,45 %) har använts för beräkning av kalkylmässig ränta.

Den ganska komplicerade beräkningsprocedur som ligger bakom den givna tabellen gör att i varje fall kostnadsfördelningen på bransch måste uppfattas som ganska osäker. De relativa kostnadsskillnader som kan identifieras beror i hög grad på de export- resp. importvärden som kostnaderna ställs emot.

7. Emballagekostnader

Redan i avsnittet om hanteringskostnader togs kostnaderna för emballerings- och förpackningsarbetet upp. I detta avsnitt är det kostnaderna för själva materialet, emballaget, som ska beräknas. Utgångspunkten för beräkningarna är SCB:s industristatistik. *Hela* den beräknade emballagekostnaden påförs branschernas försäljning och den andel som kommer på exporten beräknas. Även här kommer alltså kostnaden att bli en minimi-

Tabell 9 Emballagekostnader

	Export		
	SNI	kostn (milj. kr)	kostn/kr (%)
Gruv	2	4	0,2
Livsmedel	31	60	2,7
Textil	32	17	0,4
Trä	33	23	0,3
Maskin	34	119	0,6
Kemi	35	130	0,8
Cement	36	14	0,9
Järn	37	31	0,3
Metall	381	32	0,4
Maskin	382	64	0,3
Tele	383	38	0,4
Trpt. medel	384	27	0,1
Annan	385/39	11	0,3
		570	0,4

kostnad, eftersom exportförsäljningens emballage är klart dyrare än inrikesförsäljningens. En begränsad förfrågan hos några svenska verkstadsföretag har visat mycket stora skillnader när det gäller transportemballage. När det gäller transoceana frakter till Afrika, Asien och Sydamerika kan emballagekostnaderna vara de dubbla jämfört med frakter inom Europa och till USA, dit transporterna ofta går i container. Det kan då räcka med ett något förstärkt normalemballage (SAAB-SCANIA).

De uppgifter om emballage som finns i statistiken omfattar både transportemballage och konsumentförpackningar. I detta sammanhang är konsumentförpackningarna skäligen ointressanta, varför de utelämnas i denna studie.

Enligt en studie utförd vid Packforsk kan ungefär hälften av emballagekostnaden hänföras till transportemballage. Ovanstående tabell är utarbetad från denna premiss och den att exportens emballage kostar proportionellt lika mycket som inrikestransporternas. Denna senare utgångspunkt är uppenbarligen felaktig, men det är omöjligt att med utgångspunkt från befintligt material få fram en rimlig uppgift om hur mycket dyrare exportemballaget är i olika branscher.

I ovanstående tabell håller transportemballagets kostnader omkring 0,4 % av varuvärdet. Ett klart undantag är livsmedelsbranschen med en mycket högre relativ emballagekostnad. Med hänsyn till produkternas art verkar det rimligt att man skulle ha en högre kostnad i det fallet, men det är ändå möjligt att en större del av de totala emballagekostnaderna borde hänföras till konsumentförpackningarna i denna bransch.

8. Sammanställningar

Tabell 10 Sammanställning av lagrings- och emballagekostnader (milj. kr)

	Export							Import				
	SNI	lager- för.	hant.	lager- yta utrustn.	emb.	totalt	kostn/ kr (%)	lager- för.	hant.	lager- yta utrustn.	totalt	kostn/ kr (%)
Gruv	2	34	56	17	4	111	4,4	0,3	13	1	14,3	7,5
Livsmedel	31	15	11	11	60	97	4,3	39	33	28	100	2,5
Textil	32	61	29	56	17	163	4,3	51	29	46	126	7,5
Trä	33	129	125	155	23	432	5,0	24	35	39	98	7,2
Massa	34	130	283	313	119	845	4,4	36	68	86	190	6,0
Kemi	35	127	44	49	130	350	2,2	210	92	52	354	1,8
Cement	36	19	16	22	14	71	4,7	12	20	23	55	7,5
Järn	37	157	187	213	31	588	4,9	89	133	145	367	6,1
Metall	381	87	59	41	32	219	3,1	77	90	30	197	6,2
Maskin	382	442	226	169	64	901	3,9	178	106	70	354	7,0
Tele	383	178	100	63	38	379	3,9	92	66	39	197	6,5
Trpt. medel	384	235	99	101	27	462	2,5	145	78	51	274	4,0
Annan	385/39	56	66	27	11	160	5,1	6	11	11	28	4,4
		1 670	1 301	1 237	570	4 778	3,7	959,3	774	621	2 354,3	4,2

De branscher som har särskilt höga lagrings- och emballagekostnader är trä- och massaindustrin samt maskinindustrin. Dessa branscher ligger också över medelvärdet när det gäller kostnad per exporterad krona. Man kan också konstatera att kemiindustrin har ganska låga kostnader på exportsidan med särskilt låga lagerhållningskostnader. På importsidan ligger man däremot bland de högsta på faktiskt belopp räknat och skälet därtill är i hög grad den höga lagringskostnaden för importerad olja. Lagerhållningskostnaden är däremot relativt sett låg, varför den relativa totalkostnaden blir den lägsta av alla branschernas. Det är sannolikt så att oljeprodukterna (som i saluvärde svarar för ca 40 % av hela den kemiska industrin) har stora fast installerade hanteringsutrustningar och speciella lagerutrymmen som gör att kostnaderna inte registreras i statistiken, vilket gör att branschen avviker så signifikant i vår tabell.

De allmänt sett mycket högre relativa kostnaderna på importsidan förklaras av de lägre varuvärdena där: det är fråga om råvaror och transporter som ännu inte fått tillskott av något större förädlingsvärde.

Tabell 11 Sammanställning av transportkostnader, lagrings- och emballagekostnader (milj. kr.)

	Export					Import			
	SNI	trpt	lager emb.	totalt	% av export- värde	trpt	lager emb.	totalt	% av totala marknader
Gruv	2	1 272	111	1 383	54,7	752	14	766	3,8
Livsm.	31	146	97	243	10,9	175	100	275	1,5
Textil	32	30	163	193	5,1	225	126	351	3,1
Trä	33	949	432	1 381	15,9	368	98	466	9,7
Massa	34	1 973	845	2 818	14,6	139	190	329	19,4
Kemi	35	990	350	1 340	8,5	2 919	354	3 273	10,8
Cement	36	374	71	445	29,7	167	55	222	4,4
Järn	37	613	588	1 201	10,0	345	367	712	14,7
Metall	381	93	219	312	4,4	54	197	251	2,2
Maskin	382	355	901	1 256	5,4	188	354	542	5,3
Tele	383	211	379	590	6,0	114	197	311	2,9
Trpt. medel	384	264	462	726	3,9	97	274	371	4,8
Annan	385/39	42	160	202	6,4	123	28	151	3,6
		7 312	4 778	12 090	9,4	5 666	2 354	8 020	5,7

På exportsidan ligger de totala materialadministrativa kostnaderna på 9,4 % av det totala exporterade varuvärdet. Det är en ganska tydlig skillnad mellan varor av bulkkaraktär – malm, trä, massa, cement, järn – och varor med ett högre tillverkningsvärde, t. ex. verkstadsprodukter. Bulkvarorna har generellt sett en högre procentuell materialadministrativ kostnad – vilket är naturligt med hänsyn till det lägre varuvärdet – men har också en annan relation mellan transportkostnad och lagringskostnad än vad t. ex. verkstadsprodukterna har. Bulkvarorna har generellt sett högre transportkostnader än lagringskostnaden, medan det för verkstadsprodukterna är tvärtom. Detta är också ganska naturligt med hänsyn till varuvärdet: högre varukostnad ger högre lagringskostnad.

På importsidan ställs det metodproblem som antydde tidigare i denna rapport på sin spets i en sammanställningstabell som den ovanstående: transporterarna omfattar, som nämnts tidigare, de totala transporterarna av importerat gods – alltså även handelns direktimport – medan lagringen, hanteringen osv. avser *industrins* kostnader.

Innebörden av detta och det sätt varpå ovanstående tabell måste tolkas när det gäller importkostnaderna ska förklaras i det följande. Till en viss marknad i Sverige kommer produkter från två håll. *Dels* importeras produkter och ger upphov till transportkostnader och lagrings- och hanteringskostnader i de handelsföretag som importerar dem. Transportkostnaderna finns registrerade i denna undersökning men *inte* handelns lagrings- och hanteringskostnader. *Dels* kommer produkter också från svenska industriföretag som producerat dem. Till denna produktion har importerats varor som kanske tillhör annan SNI-kod än vad den slutliga produkten gör. Lagrings- och hanteringskostnader för dessa importerade varor finns registrerade i denna rapport på den bransch som bestäms av den

producerade och sålda produkten. På en bestämd varukod transporteras alltså en viss vara men lagras och hanteras en annan vara.

Det bör därmed stå klart, att transportkostnaden för importen och lagrings- och hanteringskostnader för samma import inte kan sammanställas och sättas i relation till importerat värde inom en viss bransch. Den adekvata relationen blir till den totala försäljningen av produkter i fråga i landet, dvs. import + produktion - export. Om detta förfarande används branschvis med hjälp av tillgänglig statistik uppkommer dubbelräkning, eftersom en del produktion ligger i samma SNI-grupp som insatsvarorna. Korrektare blir då sannolikt att använda import + förädlingsvärde - export som jämförelsestorhet. Detta är det förfaringssätt som använts vid utarbetandet av de relativa importvärdena.

Av de kostnader som finns registrerade på importsidan är det särskilt de stora kostnaderna inom SNI 35, kemiindustrin, som faller i ögonen. Där är det naturligtvis den stora oljeimporten som genererar kostnaderna. Efter vad som sagts ovan om det metodfel som vidlåder de två typerna av importkostnader, så bör man akta sig för att jämföra dessa båda kostnadsslag. Ändå kan man försiktigt konstatera, att samma tendens i fördelningen mellan transportkostnader och lagringskostnader finns för importvärdena, som vi tidigare observerade för exportvärdena. Bulktransporterna har höga transportkostnader och låga lagringskostnader. Hos mera specialiserade produkter är det tvärtom. Orsaken till att vi kan konstatera samma tendens är naturligtvis att företag ofta använder råvaror av samma SNI-kod som de varor man producerar och säljer.

9. Det statistiska materialets ursprung och diskussion av felkällor

Utgångsmaterialet när det gäller transporterna har varit tullens registreringar av gods och fraktsätt. Dessa registreringar finns säkert ingenting att invända mot. Däremot finns en viss osäkerhet när det gäller att klassificera dessa varor i SNI-grupper. Det är framför allt de sista SNI-grupperna 385 och 39 som är svåra, därför att de är så heterogena. SNI 39 (annan industri) omfattar en del varugrupper som är svåra att urskilja från 385 (t. ex. instrument), vilket också är anledningen till att de båda grupperna genomgående slagits ihop. Ändå är det fel som kan förekomma i klassificeringen störst i denna sammanslagna grupp.

När det sedan gäller att översätta tullstatistiken till kostnader blir svårigheterna större. De kostnader som här knutits till sjöfarten grundar sig på statistik från den svenska handelsflottans trafik på olika länder. Järnvägens uppgifter är framkörda på data av SJ för en period under 1983, från vilken omräkningar gjorts till 1980 med hjälp av uppgifter om inträffade taxeändringar.

Fordonstransporterna grundar sig delvis på statistiskt material från SCB om svenska åkares utrikes trafik. Eftersom detta material uppfattats som något svagt har resultaten kontrollerats med tariffuppgifter på olika destinationer.

Flygets kostnadsuppgifter är egentligen de svagaste i transportavsnittet,

eftersom de grundar sig på enbart taxeuppgifter. Dessa varierar ju högradigt efter varuslag och kvantitet, varför de genomsnittsvärden som använts gett resultat som måste uppfattas som osäkra.

Uppgifterna om industrins lager måste uppfattas som relativt tillförlitliga. I varje fall uppgifterna vid räkenskapsårets slut måste tillmätas stor säkerhet, eftersom de ingår i bokslut, granskas av revisor osv.

Hanterings- och administrationskostnaderna är hämtade från Folk- och bostadsräkningen 1980. SCB har där datorkört svenska folkets yrken och sysselsättningar i olika SNI-branscher. Uppgiften för denna studie har varit att välja ut de yrken och sysselsättningar som har anknytning till den materialadministrativa verksamheten. Där är det utan tvekan så att en del uppgifter är svåra att klassificera och att det kan förekomma t. ex. dubbelräkningar. En schablon har också fått användas för att beräkna lönekostnaden utifrån antalet sysselsatta inom de olika branscherna.

Den största osäkerheten finns utan tvekan vid beräkningen av kapitalkostnaderna för lagerytor och detta har också framkommit av rapportens text. Utgångspunkten har varit taxeringsvärdena på "lager, förråd, depåer". Lagerytorna finns visserligen fördelade på ett antal branscher som kan jämföras med SNI-branscher, men fördelningen är inte fullständig, varför en schablonmässig fördelningsberäkning har fått göras. Denna schablonisering har säkert medfört en hel del felaktigheter, särskilt är det SNI-grupperna 34, 36, 37, 38 och 39 som kan ha råkat illa ut. En kontroll har visserligen gjorts av rimligheten i de framräknade värdena, men just när det gäller kapitalkostnaderna på lagerlokaler måste vi åtminstone när det gäller fördelningen på vissa branscher, uppfatta osäkerheten som mycket stor. Totalbeloppet bör däremot vara korrekt.

När det gäller kapitalkostnader för utrustning kan samma sak sägas om totalbeloppet: det bör vara ganska korrekt. När det gäller fördelningen på branscher har uppgifter erhållits från SCB:s avdelning för nationalräkenskaper. Ett par olika vägar har använts vid kostnadsberäkningen i rapporten, varför värdena där bör vara rimligt säkra.

Uppgifterna om emballage är hämtade från SCB:s industristatistik och bör vara så tillförlitliga som man kan förvänta sig i detta sammanhang. Packforsks uppgifter om fördelningen mellan transport- och konsumentförpackning finns inget skäl att misstro – fördelningen på olika branscher kan dock vara tveksam.

10. Sammanfattning

De totala kostnader som beräknats för det gränsöverskridande materialflödet uppgår till ca 20,1 mdr kr. Detta är ett belopp som beräknats i underkant, eftersom en del kostnader inte kunnat identifieras (handelns lagringskostnader för den utrikes verksamheten t. ex.) och en del uppskattats för lågt (emballeringskostnader t. ex.). Beloppet 20,1 mdr kr. utgör kostnaden för de gränsöverskridande transporterna med de lagrings- och emballeringskostnader som genereras i Sverige. Av de kostnader som uppstår utomlands p. g. a. materialflödet finns endast transportkostnaderna med.

Eftersom en del av dessa kostnader är lokaliserade utomlands är det något oegentligt att sätta dem i relation till svenska ekonomiska värden. Om vi ändå gör det – och den dominerande delen av beloppet genereras ju i Sverige – kan vi konstatera att 20,1 mdr kr. utgör ca 15,5 % av den svenska industrins förädlingsvärde på 130,7 mdr kr. Det är alltså ett kostnadsmässigt betydelsefullt område, där det sannolikt finns stora rationaliseringspotentialer. I denna rapport har t. ex. framkommit att transporterna arbetar med stor obalans, vilket tenderar att göra transportsystemen ineffektiva. Vi har sett exempel på lager i en del branscher med låg omsättningshastighet, vilket tyder på dålig lagereffektivitet. Helt säkert finns behov av bättre samordning mellan transporter och lagring. Den osäkerhet som aktörerna upplever i de gränsöverskridande transporterna tenderar att göra lagren för dyra och därmed ineffektiva.

När vi bedömer storleksordningen av de här framräknade kostnaderna för det gränsöverskridande materialflödet ska vi komma ihåg att *en del* av de totala försörjnings- och distributionssystem som har anknytning till vårt land har brutits ut och kostnadsberäknats. Den del som här studerats kännetecknas av större transporter, mindre frekventa transporter, mera kostnadskrävande lagring och emballering, mera administrativt arbete. Om vi jämför med det inländska materialflödet bör ändå kostnaderna här vara relativt sett mindre, eftersom de kostnadskrävande försörjnings- och distributionssystem som utgör rötterna i den svenska ekonomiska strukturen inte är inräknade i våra kalkyler.

I den studie som härmed genomförts har problemområden identifierats som kräver studier på lägre nivåer inom transportsystemen. Det innebär i princip att forskning inom detta område fortsättningsvis bör inriktas på speciella branscher och företagsgrupper.

Bilaga 4 UNCTAD Special Programme
on Trade Facilitation
– FALPRO Geneva

G. Roos

Chief, UNCTAD's Special Programme on Trade Facilitation
Geneva December 1983

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Page 14 of 14

Contents

Summary of contents	217
The scope for facilitation	218
Background	219
Objectives of the facilitation work	219
Relevance for developing countries	220
UNCTAD's role in trade facilitation	221
Target countries for facilitation	222
Design, organization and administration of present programme	224
Experiences regarding work method	224
Experiences regarding availability and recruitment of experts	225
Resource needs for a continued facilitation programme	226
The Swedish role in the international facilitation work	226
Conclusions	227

Contents

Summary of contents	199
The research foundation	200
Background	201
Objectives of the study	202
Relevance for design research	203
UNCTAD's role in the study	204
Target countries for the study	205
Design, organisation and administration of the study	206
Experiences regarding work methods	207
Experiences regarding research methodology	208
Research needs for a national research	209
The Swedish role in the international research	210
Conclusions	211

Facilitation of Trade and Transport Procedures and Documentation

Summary of contents

1. The purpose of this paper is to give an account of the adverse effect of procedures and paperwork on the operation of international transport, of ways to overcome these effects and the international effort undertaken to this end, of the relevance of these matters for developing countries, and to relate this problem area to the study on international transport carried out in Sweden.
2. The term used to describe this activity is "facilitation", which in this context should be understood to mean a systematic rationalization of the procedures and documentation affecting the international movement of goods in trade.
3. The international trade facilitation activity was initiated by Sweden in 1960 and resulted in the adoption in 1963 of the United Nations Layout Key and the subsequent adaptation to that key of all major international transport and trade documents. The success of this work led to a global extension of the facilitation activity through the creation, in 1970, of UNCTAD's Special Programme on Trade Facilitation (FALPRO).
4. The objective of the facilitation activity is to make trade and transport easier and reduce costs by minimizing formalities, streamlining procedures and harmonizing documents affecting the movement of goods.
5. Technical assistance to developing countries in trade facilitation has been provided since 1970, financed from UNDP and through grants mainly from Norway and Sweden (SIDA). This activity has been directed and supported by FALPRO. So far some 90 developing countries have requested to participate in the trade facilitation effort and 86 of them have been visited by FALPRO Advisers.
6. However, the main target for facilitation will still be the industrialized countries; of developing countries the so called NIC countries would probably be the most suitable candidates for reforms and for introduction of new technology. But conditions attached to the current technical assistance projects limit the possibilities for FALPRO to extend co-operation to this category of countries.

7. Experience so far indicates that it is preferable to undertake a number of brief missions rather than to station resident experts for longer durations in the countries concerned. It would be desirable to have access to a "stable" of qualified experts in very specific fields, who could be made available at short notice for brief missions.

8. Sweden has played an important role, both in the development of technical solutions and in supporting the work in developing countries. The Swedish Trade Procedures Council (SWEPRO) is the substantive Swedish national counterpart for the international facilitation work; SWEPRO co-operates in the joint NORDIPRO, set up by the Nordic Council of Ministers and including representatives from the other Nordic facilitation bodies (DANPRO, FINPRO and NORPRO).

9. Finally, some thoughts are developed regarding a future Swedish (and Nordic) involvement in the facilitation effort, particularly in the context of international transport.

The scope for facilitation

10. The international facilitation effort should be seen against the background of the fact that one quarter of everything produced in the world is traded over national borders and that any trade transaction involves the physical movement of the goods traded over these borders. Transport therefore is a service function without which trade would not at all be possible.

11. It is now recognized that complex formalities, procedures and paperwork represent a very important cost factor, which constitutes a serious impediment to the expansion of international trade. The best available estimates indicate that these costs are equivalent to about 10 % of the value of the goods traded. Moreover, in some cases transport operations are hampered by the lack of suitable transit arrangements which results in means of transport being kept idle at the border or in ports while Customs or other formalities are accomplished. The resulting addition of direct and indirect costs amounts to a hidden inflationary tax which is eventually borne by the final consumer of the goods.

12. This situation can be remedied through an organized and systematic rationalization of procedures and related documentation, by minimizing formalities and simplifying and harmonizing procedures and documents. This is normally referred to as *trade facilitation* although most of the facilitation measures are directly or indirectly related to the physical movement of goods, i. e. the *transport*.

13. Facilitation brings about direct gains in the form of cost reduction (often in the range of 75 %), speeding up of movement of goods and increased reliability of trade and transport data and recording of trade. Moreover, some indirect efforts should be noted, such as reduction of port congestion, reduced opportunities for inappropriate interference by officials, encouragement for potential traders to engage in external trade because of simplified procedures, etc.

Background

14. The international trade facilitation activity was initiated by Sweden with support of the other Nordic countries and brought before the United Nations Economic Commission for Europe (ECE) in 1959. As a result, in 1960 ECE created a subsidiary body for the purpose, with the present name "Working Party on Facilitation of International Trade Procedures".

15. The background for the Swedish initiative dated back to the 1950s when some countries became acutely aware of obstacles to trade and transport caused by complicated procedures and paperwork. One way to improve the paperwork situation had been found in Sweden where the introduction of simplified and aligned documents resulted in cost reductions of up to 70 per cent. However, it was soon realized that real progress in the facilitation field could only be achieved through international co-operation, hence the approach to the ECE. The ECE Working Party in 1963 adopted what is now known as the "United Nations Layout Key for Trade Documents". Since then a large number of trade and transport documents, international as well as national, have been aligned to that key; the Working Party is now focussing its work on simplification of procedures. This harmonization has considerably reduced some practical obstacles to international trade and transport; it represents an indirect, but efficient, method of trade promotion.

16. Following these successful results of the facilitation activity, ECE brought the matter to the attention of ECOSOC in 1969, recommending an extension on a global level and a strengthening of United Nations secretariat resources to this end; this action led to the creation of a technical assistance project which was attached to UNCTAD.

17. It should be underlined that the ECE work is mainly a research and negotiation activity, aiming at establishing international legal, technical and administrative facilitation standards. New methods and techniques are being developed to succeed the traditional sending and handling of paper documents. This work is supported by research carried out by national facilitation bodies (such as SWEPRO in Sweden) co-operating within the framework of United Nations (mainly the regional commissions and UNCTAD).

Objectives of the facilitation work

18. The main objective of facilitation is to make trade easier by removing or minimizing obstacles in the form of excessive formal requirements and complicated procedures and paperwork, affecting the movement of goods. A number of countries have identified this problem as an important contributing factor to port congestion, transit transport difficulties (particularly affecting land-locked countries) and other constraints preventing an easy and unhindered flow of goods.

19. The facilitation activity addresses all the parties – private as well as

governmental – involved in the operation of trade. It calls on these parties to co-operate and actively contribute to the finding of solutions, preferably through the means of a national facilitation body. Facilitation not only aims at rationalization of existing procedures but also attempts to transfer knowledge of new technology in the field of trade data exchange. As a sub-objective can be quoted improvements of general administrative procedures (standard paper sizes, modernized rules for forms design and typing, use of modern equipment), as a spin-off effect of the rationalization in the trade sector.

20. A condition for the realization of the main objective is that the parties concerned in each country – and particularly the decision-making ones – are informed, interested and positive. Whereas this is often the case at the policy making level, one important facilitation activity is to convince officials at the operational level about the desirability of reform and the consequences as regards their own functions.

21. Another important feature is that – besides providing direct advice on practical problems – a great deal of emphasis is put on training of officials from participating countries so as to enable them to carry out a facilitation programme in their own country, in co-operation with and assisted by FALPRO, the regional commissions and other bodies concerned.

Relevance for developing countries

22. International trade plays an increasingly important role for the economies of developing countries. Any measure that could contribute to the future growth of the trade of those countries would therefore warrant the support of the international community.

23. Efficient transport facilities allowing a free and unimpeded flow of goods in trade is an extremely important factor for the development of the trade of developing countries. It follows that the removal or reduction of obstacles and bottlenecks affecting transport is an important aspect of the effort to improve trade conditions in developing countries.

24. It is recognized that the facilitation work may be of the greatest relevance to industrialized countries, where high man-power costs and lack of labour were the main factors that initiated their interest in rationalization of procedures and documents. Their relative share of world trade, as compared with that of developing countries, for a foreseeable future will make the industrialized countries a major target for the facilitation work.

25. It is, however, imperative to engage also developing countries actively in the international facilitation work, in order to enable them to benefit from the improvements in procedures and paperwork. A considerable investment has been made in the development of new techniques in this field and it is highly desirable to extend the use of such new technology globally (but also to avoid the introduction of methods which are too sophisticated or otherwise unsuitable for the less developed countries).

26. Many developing countries have followed up various trade policy measures with efforts to improve their physical infrastructure for the movement of goods – ports, roads, railways, ships, container hardware, etc. At the same time, they may have retained regulations and procedures from the time before independence and have never been able to determine what would be their relevant requirements under present conditions.

27. There is, however, now a growing concern among developing countries over the obstacles to goods movements caused by documentation and procedures – the "invisible" infrastructure without which goods cannot be cleared through Customs and ports, move from one mode of transport to another, and be delivered into the hands of the buyer, and without which money cannot flow in the other direction. It is therefore essential that developing countries should be assisted in the effort to facilitate their procedures related to the movement of goods, through relevant technical co-operation arrangements, making use of the experience gained in this field within the international community.

UNCTAD's role in trade facilitation

28. Since 1970, UNCTAD has been engaged in the international facilitation effort through execution of trade facilitation projects financed by UNDP or through trust funds. Since 1975 this activity has been directed and supported by a separate secretariat unit, the Special Programme on Trade Facilitation (FALPRO). The Advisory Services attached to FALPRO have comprised between one and five adviser posts; since 1980 two adviser posts are financed under a trust fund made available by the Government of Sweden whereas one post is financed by UNDP.

29. During the period 1970-1983 requests were received from more than 90 developing countries wishing to utilize these services. More than 200 missions were undertaken by the FALPRO advisers, with the result that facilitation measures, ranging from full scale reforms to the adoption of individual simplified documents, have been introduced in some twenty countries, whereas facilitation measures are being developed and studied in most of the others. National facilitation bodies have been set up in more than a dozen developing countries and arrangements are being made for them to co-operate within a United Nations trade facilitation network jointly served by UNCTAD/FALPRO and the regional commissions.

30. At their request the following 86 countries have been visited between one and ten times each by FALPRO Advisers:

Afghanistan, Argentina, Bangladesh, Belize, Benin, Bolivia, Botswana, Burundi, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Chile, China, Colombia, Comoros, Congo, Costa Rica, Cuba, Cyprus, Democratic Yemen, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Fiji, Gambia, Ghana, Greece, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Ivory Coast, Jordan, Kenya, Laos People's Democratic Republic,

Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritius, Mexico, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Portugal, Rwanda, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Swaziland, Syrian Arab Republic, Thailand, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Uganda, United Republic of Cameroon, United Republic of Tanzania, Upper Volta, Uruguay, Venezuela, Yemen, Zambia and Zimbabwe.

31. Besides assistance to individual countries, FALPRO has also established contact with, and been involved in, trade and transport facilitation activities in a number of regional groupings, including ASEAN, JUNAC, CDCC, UDEAC, CEAU, CEPGL, ECOWAS, MRU, SIECA and CEAO. Co-operation is also being established with the Southern African Transport and Communications Committee (SATCC) and institutions of the Member States of the Eastern and Southern African Preferential Trade Area (PTA). These groupings have set themselves ambitious goals in the field of trade and transport facilitation i. a. through the adoption of long term work programmes. Continued FALPRO assistance will, however, be a prerequisite for success in this endeavour.

32. Beside developing countries, a number of international bodies also refer to FALPRO for assistance in the technically very specialized field of trade facilitation. Among those should be mentioned the regional commissions, the International Maritime Organization (IMO), the Customs Co-operation Council (CCC), the World Bank, the European Development Fund (EDF) and, in particular, the International Trade Centre (ITC) with which very close working relations have been established. A number of country projects initiated and – in most cases – financed through these bodies have been executed either by regular FALPRO staff or by experts recruited, briefed, supervised and supported by FALPRO.

33. In October 1979 the Trade and Development Board confirmed FALPRO's legislative mandate by a decision 187(XIX) that "the work on facilitation of trade procedures and documentation undertaken through the Special Programme on Trade Facilitation should be continued and intensified, within the framework of the resources made available to UNCTAD, ensuring full participation by developing countries in this effort".

34. FALPRO's technical assistance to developing countries has been financed from UNDP and through grants mainly from Norway and Sweden (SIDA).

Target countries for facilitation

35. As mentioned previously, the main target for facilitation will still be the industrialized countries which share an overwhelmingly large part of world trade among themselves.

36. The work on facilitation undertaken through FALPRO has been directed towards developing countries and has been subject to certain

conditions laid down by the UNDP or the donor countries concerned (Norway and Sweden). The projects financed by UNDP have been directed either towards land-locked developing countries (LDCs) or to countries participating in economic co-operation between developing countries (ECDC), whereas the Swedish SIDA trust funds should be used primarily in least developed countries.

37. Neither of these categories are particularly suited for the introduction of more sophisticated procedures and data transmission methods as alternatives to traditional document practices. A number of other developing countries with greater potential in this respect can be served by FALPRO only exceptionally, if at all. This is unsatisfactory as many of the technical standards and solutions developed within ECE will attain their real value only if applied on a world-wide basis and the primary channel for extending their application would be by introducing them in some developing countries which are particularly important in international trade.

38. It would therefore be highly desirable to provide for technical aid and co-operation with a target group of developing countries, selected according to their suitability and importance as participants in such a project rather than on the basis of criteria reflecting relative poverty or other hardships.

39. It should be underlined that any such project should not be seen as a callous negligence of the latter category of countries; hopefully there would be continued provisions to cater for their needs in the field of trade facilitation. Rather, a project of this kind would provide a link between the industrialized and developing countries and would offer the opportunity to test new methods and technology which would eventually benefit all trading nations of the world.

40. The selection of countries for participation in a facilitation activity of this kind would have to be made on a case-by-case basis; it is likely that the prime candidates would be found among the following developing countries: Argentina, Brazil, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Fiji, India, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Ivory Coast, Kenya, Korea (Republic of), Liberia, Madagascar, Malaysia, Mexico, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Panama, Peru, Philippines, Saudi Arabia, Senegal, Singapore, Sri Lanka, Thailand, Tunisia, Turkey, Uruguay, and Venezuela.

41. The current situation in these countries as to procedures and paperwork varies; it is rapidly changing in some of them. In several of the countries efforts are made towards automation and reforms have been introduced in certain specific sectors, e. g. Customs and port procedures. However, all of them would be in need of expert assistance, both at the preparatory stage and in the implementation of new methods.

42. The aim of the facilitation activity would be not only to improve conditions nationally in participating countries but also to engage them in systematic co-operation with trading partner countries. System solutions would have to be developed within the framework of internationally agreed standards but adapted to local conditions and requirements. Such solutions would be required for administrative procedures as well as for the operation

and monitoring of physical movements of goods and means of transport. As an example, the Swedish SWECOMSEA system would need to link up with the planned Mombasa Port Documentation Centre and similar functions in other countries.

Design, organization and administration of present programme

43. The presently operating FALPRO trade facilitation activity is designed partly as an Advisory Service, with facilitation advisers available either to individual countries, or to groupings of countries, partly as a training activity providing on-the-spot training of nominated national officials in facilitation techniques and methodology, complemented with training at FALPRO headquarters and national facilitation bodies in other countries, developed as well as developing. This is part of an integrated trade facilitation programme involving various other projects on trade promotion, economic co-operation, transit and transport, etc., and related activities carried out by the ITC, the regional commissions and other international bodies.

44. The programme is substantially directed and supported by UNCTAD/FALPRO, with administrative support from UNCTAD. The regional commissions are consulted as regards activities in their respective regions. Organized co-operation is ensured with the ITC; activities in individual countries are organized through the UNDP Resident Representative and in consultation with relevant UNCTAD or ITC projects. Decision-making as regards day-to-day planning of missions, etc. is the responsibility of the Head of FALPRO within the framework of a work plan established as appropriate in consultation with other bodies concerned. Purely administrative decisions are taken by the appropriate UNCTAD secretariat organ.

45. As to reporting and evaluation, facilitation advisers working in the field are required to prepare reports from each mission undertaken, including their proposals and recommendations to the governments concerned. These reports and recommendations are discussed on their substance within FALPRO before they are submitted to the respective governments. Periodically (in principle twice a year) summary reports over the entire FALPRO advisory activity are prepared, including an account and evaluation of results achieved.

Experiences regarding work method

46. The classical method for providing technical assistance to developing countries has been to make funds available for the recruitment of experts and consultants for projects lasting for several months. In FALPRO's experience this is not a cost-efficient and rational method, as too much of the assignment time is wasted while awaiting reactions or other developments in the country of assignment; moreover, the time required from the fact-finding stage through the stages of study, making and negotiating proposals and preparing

implementation to the final implementation, extends over a period to be counted in years rather than in months. Consequently, a 3 or 6 months assignment is not likely to yield results in the form of implementation, whereas a two year assignment would mean an unacceptable waste of consultant man-months.

47. The large number of countries requesting assistance and the limitation of adviser resources made it necessary in FALPRO's case to limit the duration of each visit to one or two weeks, with follow-up visits within a few months.

48. Experience has confirmed that this approach is preferable for this type of activity – as opposed to assignments of several months at a time – as it gives time for collection and preparation of material, and for study and reflection between missions, a time when the adviser mainly would be idle if he remained in the country. For this method to work, however, it is essential to find a suitable local counterpart who can pursue the activities between visits by the adviser. On average, some five-six missions spaced out over a period of two years could be used as a measure.

49. This method has proved to be cost-efficient and has enabled FALPRO to attend to a large number of countries through brief but repeated field missions, often covering a number of countries in succession. Participating countries have had time between FALPRO visits to study identified problems, scrutinize proposals, change legislation and prepare for implementation – something that could never be achieved during a three, or even six months consultancy project, which would not allow time for reflection and follow-up and where considerable time is lost just waiting for local action and developments.

50. A consequence of this work method is that national trade facilitation projects normally will extend over a number of years, but require resources limited to a total of only a few man-months per country. It would however be difficult to organize efficient programmes for individual countries if experts were to be recruited for assignments of a few weeks at a time, scattered over several years.

Experiences regarding availability and recruitment of experts

51. In the course of the FALPRO missions, the need has often been identified for expert inputs of more specialized nature. In cases where it has not been possible to find a good counterpart, there has been a need of less qualified assistance over a longer period of time.

52. In the first case the availability of really qualified experts is limited and the recruitment procedure too longdrawn to meet time requirements. Selection of candidates is made more difficult because of considerations regarding desirable nationality representation. The procedure involved is too cumbersome to initiate recruitment for short periods (less than 1-2 months)

whereas a good expert would sometimes be able to carry out a specific task in a week or two. Besides, really good experts often can be released only for very short assignments; those who are available for long periods are sometimes "expendable" in their normal functions and their experience soon goes "stale" without recycling.

53. This leads to the conclusion that it would be desirable to have access to a "stable" of qualified experts in very specific fields, who could be released at short notice for brief assignments and with a minimum of procedure. In addition, it would be desirable to have access to younger persons with suitable educational background who could be assigned to countries where a more sustained input would be needed in order to support facilitation work in between expert visits.

Resource needs for a continued facilitation programme

54. There is a basic need to provide at least two full-time experts for global short-term deployment; of course, in some cases their work will need to be supplemented by longer term assignments on particular topics, financed from ITC or World Bank projects, or from funds available under country IPFs.

55. In addition, there is a continuous need for short-term experts on specific topics and for training, either on-the-spot or through workshops and seminars or through study visits to other countries.

The Swedish role in the international facilitation work

56. It was as a result of an official Swedish initiative that a Working Party was set up to simplify and standardize trade procedures and documents. Sweden provided the Technical Adviser to the Working Party, which by 1967 had achieved substantial results, notably the introduction of the Layout Key for Trade Documents. It was agreed that the facilitation work ought to be extended world-wide and this led to the creation early in 1970 of a UNDP-financed interregional project on trade facilitation, attached to UNCTAD.

57. During the period 1970/76 between one and five UNDP-financed FALPRO advisers were available to the participating countries. When UNDP financing was drastically reduced in 1976, other sources of financing had to be sought.

58. Because of the tradition of Swedish and Nordic initiative, interest and co-operation in this particular area and the prominent role played by the Swedish Trade Procedures Council (SWEPRO), in co-operation with the national facilitation bodies in Denmark (DANPRO), Finland (FINPRO) and Norway (NORPRO) within the joint Nordic Trade Procedures Committee (NORDIPRO), it was natural to approach the Nordic countries in any plan for integrated work on trade facilitation.

59. Recognizing NORDIPRO as the most relevant forum to initiate consideration of these matters, an approach was made late in 1976, which, following contacts between the Nordic aid agencies, resulted in a provision – through a Norwegian trust fund to the UNCTAD/GATT International Trade Center – for a project covering i.a. two trade facilitation advisers through 1978. It was expected that this arrangement would continue through 1979 and onwards, but because of financial developments and the priorities assigned within the ITC, only one adviser post could be retained in 1979, with very uncertain prospects for 1980 and future years.

60. The Secretary-General of UNCTAD therefore made a request to the Minister of Foreign Affairs of Sweden for continued financing of FALPRO through the Swedish International Development Authority (SIDA). SIDA's decision in November 1979 to support FALPRO during a period of three years was most welcome and it was particularly appreciated that it provided financing of the trade facilitation project for a substantial period of time.

Conclusions

61. Among UNCTAD's technical co-operation activities, the Trade Facilitation Programme has turned out to be one of the most successful in terms both of the interest shown by developing countries and the results achieved. This activity, executed through UNCTAD's Special Programme on Trade Facilitation (FALPRO), must be regarded as highly cost-efficient, as it has been possible to serve a large number of developing countries with the help of staff resources limited to three experts supported by two professional officers.

62. During the period 1980/83 the trade facilitation programme to a large extent has been financed through a contribution from SIDA. Besides the direct results in the form of improved trade procedures and documentation in a number of countries, a great deal of experience from this type of work has been gained and is now available to all interested countries through the FALPRO experts. It would be justified to state that the continued existence of FALPRO and its advisory and training services is by now assumed by developing countries as a more or less permanent feature of the technical co-operation activities in the trade field.

63. It is realized that, even if UNDP has recognized the project as a good activity whose impact can be measured in concrete terms, support for it cannot be open-ended. However, UNCTAD believes that the criteria for evaluation should be the results obtained compared to the monetary investment, rather than the relative time over which the investment is made. For some projects no doubt a heavy investment during a short period of time will give an effect which might be of crucial importance for the success of that type of project. Others can succeed only through perseverance at a relatively low level of input over an extended period of time.

64. The facilitation activity belongs to the latter category, it could never succeed through a multi-million dollar intensive campaign during one year

but could yield considerable results if the same amount was used during a ten year period. Therefore there would seem to be ample justification for the maintenance of a practical project of this kind even after 1983, particularly bearing in mind its relation to complementary projects.

65. New methods and technologies for data handling and transmission will be useful only if they can be applied globally, in developing as well as in more developed countries. If they are not, the result might be new technological obstacles to trade. This would be an additional reason for any developed country which, like Sweden, has made substantive economic commitments in research and technical development in the area of data technology to ensure, as part of its aid programme, that these new methods and techniques are also brought to the attention of trading partners in the developing world.

66. For the transport industry it is extremely important that innovations in transport techniques, resulting in more rapid movement of goods in trade, are not negated by administrative obstacles. Whereas such obstacles at the point of departure can be remedied through national measures, improvements at the points of destination can only be achieved through international action. Swedish transport industry would therefore benefit from facilitation reforms to an extent that would justify quite considerable inputs in the international facilitation programmes concerned.

67. Although a provision in the Swedish aid programme – preferably over a substantial period of time – for support to the facilitation activity would be highly desirable, there are also other venues that could be explored. The know-how in the facilitation field available in Sweden and the common Swedish awareness of and interest in administrative problems offer opportunities for support by making experts available, either free of charge as part of the aid programme, or against cost coverage, or indeed under entirely commercial conditions, depending on the financial situation of the client countries concerned.

68. What is stated above about a possible Swedish engagement in the facilitation programme could easily be extended to apply to the other Nordic countries as well; it would no doubt be justified to explore the possibilities of a joint Nordic approach to this matter.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11]
2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]



