

Nr 261.

Av herr **Hildebrand**, i anledning av *Kungl. Maj:ts propositioner, nr 254—256 med förslag till förordning angående statsmonopol å tobakstillverkningen i riket m. m.*

Förslaget om tobaksmonopol framkallar den principiellt viktiga frågan om monopolisering av näringar. Hur viktig den ansetts vara, framgår bl. a. av följande stadgande i regeringsformen, § 60: »Ej håller må konungen statens inkomster förpakta eller, till vinning för sig och kronan eller enskilda personer och korporationer, några monopolier fastställa.»

Av dessa ord har dragits den slutsatsen, att statsmakterna icke utan föregående ändring av grundlagen kunna besluta monopol, men denna åskådning torde ej vara hållbar. Staten har sålunda monopoliserat telegrafväsendet, och enskild konkurrens med statens postbefodran blev för en del år sedan efter kort tid omintetgjord. Stadgandet torde endast avse en begränsning i konungens ekonomiska lagstiftningsmakt, och riktigast är därför antaga att statsmakterna äga full rätt att fatta beslut om monopols upprättande.

Frågor härom måste bedömas företrädesvis ur administrativa och ekonomiska synpunkter. Telegrafväsendet bör monopoliseras ur administrativ kontrollsynpunkt; likaså postväsendet. Sådana fall äro tänkbara, där även eljes huvudsyftet med monopoliseringen är av helt annan än ekonomisk natur; om totalförbud emot alkoholhaltiga drycker mot förmodan en gång skulle varda beslutat, kunde man tänka sig att staten monopoliserade fabrikationen för att underlätta övergången; här uppstode ett monopol av säregna grunder. Flertalet statsmonopol tillkomma emellertid av statsfinansiella skäl, och innebörden av ett monopols upprättande är vanligen att enskilda, som upparbetat en näringsgren till att bli

Bihang till senare riksdagens protokoll 1914. 4 saml. 118 häft. (Nr 261—262.) 1

vinstgivande, av staten förbjudas fortsätta och att staten i stället övertager näringen för att tillgodoräkna sig vinsten. Monopolisering är en skäligen krass och skäligen hårdhänt åtgärd från statens sida, vilken icke gärna kan undgå att på det kännbaraste skada enskildas fullt rättmätiga intressen.

Syftet med ett eventuellt tobaksmonopol är rent fiskaliskt. Regeringen anser att tobaksfabrikationens monopolisering är lämpligaste medlet att av tobaken tillföra staten stora inkomster och påyrkar därför förbud emot den fria enskilda driften. Att av blott statsfinansiella skäl upprätta monopol, är icke tilltalande, men kan dock i vissa fall försvaras. Den moderna staten får allt större behov av inkomster, och ytterst är det landets näringar, den skapande produktionen, som skall lämna dem; det kan då vara tänkbart att monopoliseringen av någon icke central näring kan för näringslivet i dess helhet vara mindre farlig än påläggande av nya eller ökade skatter med motsvarande inkomstresultat för staten. Detta dock rent undantagsvis.

Av vad jag redan anfört, torde framgå, att varje monopolfråga är svårbedömd och ömtålig. Ju högre inkomster det är meningen tillföra staten, dess större skada torde i regel tillfogas enskilda. I många fall kan denna skada vara mera betydande ur det allmännas synpunkt än den fördel staten skulle erhålla; monopoliseringens nationalekonomiska innebörd bör fördenskull noga beaktas. Till de statsfinansiella och privatekonomiska synpunkterna vid frågans bedömande komma även nationalekonomiska.

De privatekonomiska skälen få icke ensamma bli utslagsgivande, även om de noga böra uppmärksammas, ty i så fall skulle *varje* monopolisering omöjliggöras, vilket icke synes mig vara riktigt. I förgrunden komma de statsfinansiella och nationalekonomiska, av vilka de senare äro de viktigaste. Sunda statsfinanser måste nämligen grundas på en sund folkeekonomi, vilken icke bör allvarligt skadas genom några olämpliga åtgärder för ökande av statens inkomster. Sådant hämnar sig lätt, även statsfinansiellt.

Jag vill precisera vad jag hittills anfört sålunda, att statsmakterna äga full konstitutionell rätt att upprätta monopol och att sådana i undantagsfall kunna upprättas av blott statsfinansiella skäl. Såsom bestämt villkor bör emellertid fordras, att nationalekonomiska intressen ej därvid trädas för nära på sådant sätt att den statsfinansiella fördelen blir liten i jämförelse med den nationalekonomiska skadan. Man skulle — rent praktiskt-politiskt — kunna kläda denna sats i orden, att statsmonopol böra av finansiella skäl ifrågakomma endast om säregna

förutsättningar förefinnas och någorlunda motsvarande inkomster för staten icke kunna åstadkommas på ett i näringsfriheten och näringslivet mindre ingripande sätt.

Vägandet av den nationalekonomiska påföljden emot den statsfinansiella nyttan är varje statsmonopolfrågas centrala punkt. Blir resultatet att övervägande t. o. m. en nationalekonomisk fördel kan uppnås, på samma gång staten får ökade inkomster, så bör monopolet utan tvekan genomföras, ehuru naturligtvis under hänsynstagande till berättigade privatekonomiska intressen. Skulle man åter finna, att en nationalekonomisk skada uppstår, men att den kan uppvägas av den statsfinansiella fördelen, så kan tvekan uppstå om beslutet. Om däremot den nationalekonomiska skadan måste anses så allvarlig att statens fördel i jämförelse därmed blir mera obetydlig, bör monopolisering icke alls ifrågakomma.

Det är givetvis svårt att angiva all den nationalekonomiska skada, som kan uppkomma genom monopolbildning, och jag nöjer mig därför med att påpeka att sådan skada uppstår bland annat

då staten monopoliserar viss näring och sedan sköter driften illa och oekonomiskt;

då monopoliseringen i högre grad verkar skrämmande, nedstämmande och förlamande på andra näringar, vilka kunna befaras i framtiden bli utsatta för nya monopolsträvanden;

då monopoliseringen genomföres på ett olämpligt sätt, till exempel med så illa beräknade eller otillräckliga ersättningar till de näringsidkare, vilka icke tillåtas fortsätta sin näring, att deras berättigade intressen icke tillgodoses och att en stark känsla av osäkerhet och rättslöshet utbreder sig till andra grupper näringsidkare, samt

då i övrigt övergången till monopoldriften anordnas så ovarsamt att personer, vilka endast indirekt beröras av monopoliseringen, lida svårare skada därav eller eventuellt åsamkas ekonomisk ruin.

Dessa satser leda till uppställande av följande bestämda krav på monopolisering:

1. Monopoldriften bör skötas ekonomiskt och i övrigt på ett lämpligt och affärsmässigt sätt.

2. Vid monopolets genomförande och tillämpning bör minsta möjliga intrång göras på näringsfrihetens område.

3. Näringsidkare eller andra personer, vilka genom monopoliseringen lida intrång i sin näring eller tillfogas direkt skada, böra erhålla fullt tillräckliga ersättningsbelopp, svarande emot intrångets eller skadans art och omfattning. Ersättningsbeloppen och grunderna för deras ut-

gående böra bestämmas efter undersökning, vid vilken näringsidkarne själva få genom ombud vara representerade.

4. Övergångsbestämmelserna böra vara väl genomtänkta, så att icke onödigt skada tillfogas enskilda personer eller grupper av personer.

Jag vill då tillse, i vad mån dessa enligt min mening ofrånkomliga krav kunna anses vara uppfyllda i det kungl. förslaget.

Garantier för affärsmässig drift skulle enligt det kungl. förslaget ligga i anordningen med ett förvaltningsbolag, där både staten och enskilda vore delägare; »därigenom», säger finansministern (sid. 47), »torde det bliva möjligt icke blott att undvika den med statsmonopolet i dess av kommitterade föreslagna form förenade olägenheten av en statens direkta företagareverksamhet på ett stort industriområde utan även att på ett vida mer effektivt sätt, än om den för tillämpningen av skattesystemet nödiga koncentrationen åstadkommits på privat väg, till statens bästa utnyttja det privata initiativet och det personliga affärsintresset».

Hälftenbolagets berättigande skulle sålunda sökas i den ökade möjligheten att betrygga en ekonomisk och fullt affärsmässig skötsel av monopolet. Anordningen torde nog erbjuda vissa fördelar framför direkt statsdrift; åtminstone har man i Tyskland gjort goda erfarenheter med blandad kommunal och enskild drift. Det egendomliga är blott, att finansministern synes själv vara misstrogen emot enskildas deltagande i skötseln. Å sid. 68 söker han »garantien mot tobaksvarornas oskäligen fördyring eller andra missförhållanden vid varornas prissättning» och finner den, icke hos den enskilda, i monopoldriften indragna affärsskickligheten och dess representanter i bolagets ledning, utan i de av Kungl. Maj:t utsedda styrelseledamöterna, vilka »bliva i tillfälle att i de fall, då sådant kan befinnas nödigt, vid handhavandet av bolagets angelägenheter på ett verksamt sätt tillvarata statens och det allmännas intresse samt över huvud taget verka för driftens centralisering och bolagets rationella skötsel» (!) Samma uppfattning går igen å sid. 72—73, där handlanden väntade farhågor för oskäligen arbetsbestämmelser bemötas med hänvisningar till de av staten utsedda styrelseledamöterna, vilka med användande av ordförandens utslagsröst »alltid kunna förskaffa sig majoritet i styrelsen» och givetvis äro ansvariga för att bolaget icke låter några maktmisbruk komma sig till last.

Det enskilda affärsintresset och enskildas affärsskicklighet tagas med för att få monopoldriften rationellt skött, men garantien för rationell skötsel ligger hos de av staten utsedda styrelseledamöterna — i denna logiska saltomortal utmynnar det framlagda resonemanget. Det förefaller mig emellertid som om anordningen med hälftenbolag skulle lämna

en viss garanti för rationellare skötsel än med statsdrift. Det första av de uppställda kraven torde därför vara i någon mån fyllt.

Det andra kravet innebar att minsta möjliga ändring bör göras i näringsfriheten. Ur denna synpunkt finner jag det alldeles riktigt, att tobaksodling och handel *principiellt* få behålla sin gamla frihet. Skada blott att den i den kungl. propositionen medgivna näringsfriheten *faktiskt* är vida mera inskränkt än vad som framgår av det vackra talet om odlingens, om handels frihet. Den uppfattning av frihet, som framlägges i propositionen, är så besynnerlig att den bör närmare belysas.

Odlingen är fri och den nödvändiga kontrollen bekostas i regel av monopolbolaget. Därifrån göres dock ett undantag som ställer hela odlingsfriheten i egendomlig dager. I överensstämmelse med vad kommittén tidigare föreslagit, påyrkar finansministern att inom län, där icke tobak odlas å minst fem hektar, odlarna själva få vidkännas kontrollkostnaden i förhållande till odlingens storlek. Man har skäl antaga, att tobaksodlingen inom sådana län icke är synnerligen lönande, ehuru den dock är möjlig; man kan förutsätta att odlarne där äro jämförelsevis svaga. Och på dem läggas kontrollkostnaderna, men icke på deras starkare konkurrenter! Om alla odlare skulle bekosta kontrollen, bleve konkurrensen åtminstone likartad och rå tobaken borde komma att betalas med inräknande av kontrollkostnad i priset. Nu däremot skulle det vanliga priset avse rå tobaken utan kontrollkostnaden medräknad, eftersom monopolbolaget i flertalet fall skulle själv bestrida deusamma; de svagare odlarne få ett pris för sin vara, beräknat utan hänsyn till kontrollkostnaden, ehuru de få erlägga denna kostnad. Vad är detta annat än att inom stora delar av landet omöjliggöra en tobaksodling som icke är konkurrenskraftig på grund av ojämnheter i kostnader? Odlingen är så långt ifrån »fri», att den tvärtom blir möjlig blott inom vissa län. Det hade naturligtvis varit riktigare att Kungl. Maj:t föreslagit direkt förbud för vissa odlingar, om så skulle vara nödvändigt, och beräknat någon ersättning åt odlarne än att på en omväg slå ihjäl eller omöjliggöra dessa odlingar utan ersättning, under förebärande att odlingen är »fri».

Samma underliga begrepp om näringsfrihet kommer fram i fråga om importörernas behandling. Tobakskommittén föreslog år 1911 att endast monopolet skulle få driva importhandel för försäljning och att importörer av tobaksvaror skulle få en ersättning av intill 2 1/2 gånger medelhandelsvinsten. I det nu framlagda förslaget anges handelsimporten vara fri, och någon ersättning till importörerna förekommer därför icke. En närmare granskning av importfrihetens natur ger emellertid ett överraskande resultat. Importören skall betala importvaran och

erlägga tull och skatt samt dessutom till monopolet lämna ett belopp motsvarande vad monopolbolaget pålägger tobaksvaran med samma pris-kurautpris för täckande av sina omkostnader och vinst. Monopolbolaget skulle naturligtvis bliva landets störste importör, och man bör förden-skull tänka sig in i hur konkurrensen skulle gestalta sig mellan bolaget och enskild importör. Båda införa cigarrer av samma kvalitet och samma inköpspris. Monopolet lägger på omkostnader och vinst och kommer därmed till ett minuthandelspris av t. ex. 15 öre pr styck. Den enskilde importören måste räkna med 15-öres direkta utgifter, inbe-räknat avgifter till monopolbolaget, motsvarande dess omkostnader och vinst, och skall sedan pålägga egna omkostnader och vinst; han kom-mer kanske upp till 20-öres minuthandelspris. (Anmärkas må att avgifter till bolaget beräknas efter dess omkostnader och vinst för *en 20-öres cigarr*; bolagets vinst blir större på importörens cigarr än på den egna 15-öres, och dock äro kvalitet och inköpspris lika.) Importören skall avyttra en cigarr till 20 öre av samma kvalitet som monopolbolagets 15-öres cigarr. Allmänheten kan ju ofta låta duperas sig, men i detta fall är det en känd sak att enskild importör *måste* sälja dyrare än importbolaget. För importören blir det i längden omöjligt att avyttra sin dyrare vara. Antingen måste han gå ned med priset och ej tillgodoräkna sig någon vinst eller lida direkt förlust eller också upphöra med importaffärerna. Han nödgas givetvis till sist välja det senare alternativet. Den enskilda importen dödas faktiskt, men importörerna erhålla icke ersättning för förlorad näring, på den grund att importen är »fri»!

Å sid. 74 ff. resonerar finansministern om importen. Det av kom-mitterade föreslagna förbudet emot import, säger han, innefattar en avsevärd begränsning i handlandenäs fria näringsverksamhet. »Ur handlandenäs egen synpunkt» är nämnda förslag mindre tillfredsställande, och »varje firmainregistrerad tobakshandlande skall sålunda äga att i obegränsad omfattning till riket införa tobaksvaror av utländskt fabrikat». Detta uttalande bör sidoställas med vad jag anført om importhandelns verkliga ställning.

Ännu ett exempel på missbruk av ordet frihet må anföras. Å sid. 69 säges, att monopolbolagets rabatter till återförsäljarna skola »ordnas genom frivilliga överenskommelser mellan tillverkare och återförsäljare». Dessa senare *måste* taga sina varor från monopolbolaget, eftersom import omöjligen kan löna sig. *Monopolbolagets* frihet är därför oomtvistlig vid rabatternas bestämmande, under det att återförsäljarne nödgas taga bolagets villkor. De ha intet annat val, och »friheten» blir för dem en tom fras.

Slutsatsen av vad jag här anført blir, att det kungl. förslaget i verkligheten gör mycket större intrång på den fria odlingen och den fria handeln, än vad det ger sig ut att göra. Därigenom uppkallar det emot sig berättigade starka invändningar, vilka icke kunna tystas utan en fullständig omläggning av vissa partier. Farlig för framtiden är den på flera håll framträdande egendomliga uppfattningen av näringsfrihet såsom en teoretisk frihet utan verkligt underlag i det praktiska livet. Denna uppfattning innebär i sina konsekvenser de största vådor för allt näringsliv.

Monopoliseringens skadliga inverkan på näringar, vilka i en framtid kunna tänkas bli hotade på samma sätt som tobaksnäringen i dessa dagar, blir så mycket större som det tredje kravet om fullt tillräckliga ersättningsbelopp icke är fyllt. En man, som nedlagt sitt intresse och sina krafter på att sköta och upparbeta en fullt laglig hantering, måste få en känsla av fullständig rettslöshet, om staten förbjuder honom att fortsätta med sitt arbete och ändock icke lämnar honom en ersättning, som står i rimligt förhållande till den skada han lider. Och denna för lojala medborgares stats- och rettsuppfattning farliga känsla måste sprida sig till andra kretsar av näringsidkare.

Ersättningsfrågorna ha utförligt behandlats i andra motioner och även berörts på andra ställen i min motion. För att icke upprepa vad andra sagt vill jag endast hänvisa till importörernas och engrossisternas bekymmersamma ställning och tillfoga några reflexioner av både principiell och praktisk art.

Enligt vad Kungl. Maj:t föreslår skola vid monopoliseringen specialmaskiner inlösas, men endast om de varit i oavbrutet bruk under minst ett år; ersättning för värdeminskning å andra maskiner och inventarier följer enahanda regel. Förlust å fastighet eller å hyreskontrakt ersättes endast, om fastigheten använts för tillverkningen sedan den 1 juli 1913 eller hyresavtal ingåtts före nämnda dag. I dessa bestämmelser ligger enligt min mening en upprörande rettskränkning. Två fabrikanter hyra båda lokal för fabrikationen och båda ha kontrakt på 5 år; den ena har förnyat sitt hyresavtal före 1 juli 1913 och får ersättning, den andra något senare och får ingen ersättning. En industri kan icke stå stilla, för såvitt den är livskraftig, utan måste allt emellan skaffa nya maskinella anordningar. Skulle Kungl. Maj:ts förslag om specialmaskiner etc. godkännas av riksdagen, så måste följden bliva, att andra industrier, som anse sig hotade på grund av framkomna monopoliseringsförslag, icke våga komplettera med nya maskiner och ej heller förbättra sina lokala förhållanden, emedan ersättning icke lämnas, om monopolbeslut

kommer att fattas under den närmaste tiden. En sålunda hotad industri komme att på ett oriktigt och landsskadligt sätt stagnera. — Detta exempel på olämpliga ersättningsbestämmelsers menliga inverkan torde tillräckligt klargöra vad jag velat framhålla.

Det fjärde, här ovan formulerade kravet innebär, att övergångsbestämmelserna böra vara väl genomtänkta, så att icke onödig skada tillfogas enskilda personer. Även här brister det i det kungl. förslaget.

Fabrikanterna sälja sin tillverkning till detaljister eller engrossister, vilka i sin tur sprida varorna till detaljister. Försäljningssystemet utgrenar sig till ett stort antal handlande i olika delar av landet, vilka äro vana vid jämförelsevis höga rabatter och lång kredit. Konsumentrabatterna skola försvinna och motsvarande minskning göras i rabatterna till minuthandlarna; om monopolbolaget beräknar konsumentrabatterna och därmed rabattavdragen för högt, få minuthandlarna betala skillnaden. Jag har redan omnämnt, att rabattsatserna skola bestämmas genom »frivilliga överenskommelser», vilket här betyder detsamma som att monopolbolaget enväldigt kan föreskriva sina villkor. Slutligen skall krediten inskränkas. Monopolbolagets förhållande till minuthandlarna finnes ingenstädes preciserat, men å sid. 93 säges, att monopolbolagets vinst till någon del uppkommer därav att förlusterna på varudebitorer böra kunna undvikas, »i den mån kreditsystemet omlägges», och å sid. 114 omtalas den besparing, som kan beräknas uppstå, »i den mån krediten till handlandena inskränkes». Efter monolets ikraftträdande nödgas de förutvarande fabrikanterna, och även i det stora hela engrossisterna, söka hastigt indriva sina fordringar, vilka tillsammans uppgå till ofantliga belopp. Förluster kunna icke undgås, men de kunna bli oskäligt stora, om ej särskilda försiktighetsmått vidtagas. Finansministern uppgiver å sid. 141, att vid bestämmandet av ersättningsbeloppens storlek vederbörlig hänsyn jämväl tagits till underlättandet av avvecklingen av de enskilda näringsidkarnes affärer samt täckandet av de vid varufordringarnas indrivning eller realisation eventuellt uppstående förlusterna. Ersättningsbeloppen äro emellertid i många fall så låga — ja, i fråga om importörer och engrossister inga alls — att man har svårt instämma med finansministern i hans optimistiska uttalanden.

Följderna av monopoliseringen skulle utan minsta tvivel bli mycket allvarliga icke allenast för storköpmän och fabrikanter, utan även och i första rummet för minuthandlarna, vilka skulle pressas för gamla skulder och samtidigt göra upp med monopolbolaget. Man äger icke rätt att draga i tvivelsmål påståendet från näringsidkarna själva,

att ett monopol, anordnat så som Kungl. Maj:t föreslagit, skulle ruinera större delen av tobakshandlarna i landet.

En annan grupp personer, som kunna bliva lidande, äro de pensionstagare hos enskilda tobaksaffärer, vilka icke ha sin pensionsrätt tillräckligt tryggad, i det fall där affärerna få ringa eller ingen ersättning eller där ersättningarna motsvaras av förluster på minuthandlarna. I andra fall får man väl hoppas, att pensionstagarnas moraliska rätt respekteras.

Slutligen vill jag anmärka, att de med varje industrimonopol förknippade stora olägenheterna av att statens arbetareantal ökas, helt säkert icke skulle användas genom monopolbolaget. Denna viktiga fråga skjuter jag dock här tillbaka.

Härmed torde jag tillräckligt ha uppvisat, att genomförandet av det nu framlagda tobaksmonopolförslaget skulle medföra mycket stor nationalekonomisk skada, dels genom de förluster eller den ekonomiska ruin som skulle tillfogas enskilda näringsidkare och dels genom den nedtryckande och skadliga inverkan, som monopoliseringen skulle utöva på andra industrier, vilka kunde befara att en gång drabbas av liknande statsåtgärder. Den sålunda uppkommande skadan kan icke ens tillnärmelsevis uppvägas av den nationalekonomiska vinst, som möjligen skulle uppkomma på grund av fabrikationens koncentrerings och eventuella förbilligande, icke ens om man härtill lägger statens vinst av monopoliseringen.

Man bör därför allvarligt undersöka, om icke enahanda eller ungefär lika stor ökad vinst kan uppstå för staten genom annat sätt att beskatta tobaken, vilken onekligen väl lämpar sig till skatteobjekt. Det förefaller antagligt att så är fallet med en fullt genomförd, praktiskt ordnad fabrikatskatt, huvudsakligen efter de principer, som framlagts i herr Röings motion nr 255. Förslag till andra system för tobaksbeskattning än monopol ha redan utarbetats, men förråda icke det levande intresse för uppgiften, som kräves för ett gott resultat. Vad det senast gjorda utkastet angår, som framkommit under ett forcerat arbete av tre av finansministern tillkallade personer, må anmärkas att intresset där förefanns, men icke den erforderliga tiden. Av enskild motionär kan ej heller begäras, att han skall kunna framlägga ett förslag till skattesystem, som genast kan antagas av riksdagen. Det förefaller mig därför riktigtast att av Kungl. Maj:t begära ett fullt genomarbetat fabrikatskatteförslag till nästa riksdag vid vars utarbetande representanter för tobaksnäringen borde få medverka.

Till stöd för denna min uppfattning vill jag ytterligare anförä, att

handelskammare och industriförbund, vilka utdömde 1911 års kommitté-förslag om monopol, nu icke alls blivit hörda. Jag vill tillägga, att även lagrådet väl borde höras i en för hela vårt näringsliv och vår näringslagstiftning så viktig lagstiftningsfråga som den nu föreliggande om tobaksmonopol. Nu har lagrådet icke hörts, vilket än mera skärper intrycket av att förslaget allt för mycket forcerats fram.

Under åberopande av vad jag ovan anfört tillåter jag mig hemställa,

att riksdagen måtte med avslag å Kungl. Maj:ts propositioner nr 254—256 angående statsmonopol å tobakstillverkningen etc. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om framläggande för nästkommande lagtima riksdag av förslag till tobaksbeskattning byggt på fabrikatskatteprincipen.

Stockholm den 5 augusti 1914.

Karl Hildebrand.
