

Nr 367

Av herr **Anderson, Carl Albert, m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny tulltaxa, m. m.*

Vi har i Sverige icke haft en allmän översyn av tulltaxan sedan 1911. När nu en sådan kommit till stånd är det därför av betydelse att den göres så omfattande och grundlig som möjligt. Speciellt gäller detta om man önskar hålla så låga tullar som möjligt. Nästan all erfarenhet visar nämligen att, fränsett vissa internationella förhandlingar, det egentligen endast vid en allmän revision är möjligt att uppnå tullsänkningar men att detaljändringar av en bestående tulltaxa går ut på höjningar av olika tullpositioner. 1952 års tulltaxekommitté, vars betänkande från 1956 legat till grund för den nu framlagda propositionen nr 90, skulle enligt direktiv utreda *dels* övergången till en ny varuindelning, den s. k. Brysselnomenklaturen, *dels* lämpligheten av värdetullar i stället för viktullar, *dels* slutligen tullarnas absoluta och relativa höjd.

Vad beträffar tullarnas höjd och fördelning på olika industrigrenar (vilka på längre sikt även påverkas av tullarnas konstruktion) hade kommittén till sitt förfogande en vetenskaplig utredning, som sedermera fogades vid betänkandet. Med stöd av denna och egna resonemang kom kommittén till resultatet, att en fortsatt lågtullpolitik vore det för Sverige lämpligaste. Detta sades även stämma med direktiven för utredningen. Så mycket mer förvånansvärt var det därför att kommittémajoriteten vid den praktiska utformningen av tulltaxan kom fram till ett förslag, som innebar en icke oväsentlig höjning av tullsätserna. Förklaringen härtill får sökas dels i kommitténs uttalande att man tolkade direktiven så att tulltaxerevisionen till riktpunkt vid sitt arbete hade att ta en oförändrad tullnivå, dels i tekniken för beräkning av nivån i den gamla tulltaxan och det nya förslaget. Som reservanterna i kommittén framhöll, synes emellertid en begränsning av kommitténs uppdrag beträffande tullnivån ej böra utläsas av direktiven, utan dessa avsåg en högeligen angelägen, synnerligen allmän prövning av hela tullsystemet. Om man emellertid delar kommitténs uppfattning om att utredningar skulle begäras till avvägning av olika tullsätser mot varandra, uppstår i stället ett krav på att en ny utredning tillsättes med uppgift att pröva tullskyddets höjd. Denna skulle därvid få god hjälp av 1952 års tulltaxekommittés allmänna uttalanden och utredningar om värdet av lägsta möjliga tullar.

Från konsument- och löntagarhåll framfördes vid remissbehandlingen

av tulltaxekommitténs förslag, att man allmänt uppfattade detsamma innebära en inte oväsentlig höjning av tullnivån och därmed en reellt ökad belastning på konsumenterna. Varken *Kooperativa förbundet*, *Landsorganisationen* eller *Tjänstemännens centralorganisation* ansåg det önskvärt med en höjning av tullnivån. Den ökning, som tulltaxekommittén föreslog, åstadkoms genom det godtyckligt valda utgångsåret men också genom de nya och mycket speciella normer för mätningen av tullbelastningen som kommittén presterade. Från KF underströks särskilt den fara, som låg i att den höjda tullen skulle leda till att nya företag uppammas — företag vilka sedan finner det svårt att klara sig trots det ökade skyddet och därför drivs samman i monopolistiska karteller till skada för konsumenterna. Vidare ansåg KF, att tullhöjningens negativa effekt på företagens egen rationalisering endast i förbigående beaktats av kommittén. KF framhöll i sitt remissvar, att revisionen av tulltaxan borde ha företagits efter en noggrannare prövning av skyddsbehoven och med avsevärt mera ingående samhällsekonomiska överväganden av tullförändringens verkningar.

LO framhöll, att ett kommittéförslag måste innebära en större höjning av tullnivån än vad som framgick av kommitténs beräkningar. Genom att tullarna höjts i stort sett för typiska importvaror men sänkts inom områden, där den inhemska produktionen har en starkare ställning, har med de beräkningssätt, som kommittén använt sig av, tullhöjningarnas verkliga betydelse på prisnivån underskattats. De skydds- och prishöjande verkningarna av förslaget ansågs ha blivit underskattade av kommittén. LO framhöll vidare, att varje höjning av det genomsnittliga tullskyddet var omotiverat för de närmaste åren. Vad beträffar tullnivån under en mera svårbedömlig framtid ansåg LO, att man med hjälp av den föreslagna tullberedningen borde pröva sig fram undan för undan. För att på lång sikt genomföra en utjämning av tullskyddet mellan höga och låga tullnäringsgrupper behövdes enligt LO speciella undersökningar bransch för bransch, och LO förordade, att man under medverkan av bl. a. arbetsmarknadsmyndigheterna skulle göra upp en plan härför. LO ville i första hand en begränsad sänkning av den genomsnittliga tullnivån, och i andra hand föredrog LO huvudreservanternas mening framför kommittémajoritetens. LO underströk vidare sambandet mellan tullpolitiken och övrig ekonomisk politik särskilt med dess inverkan på strukturfrågor inom näringslivet och arbetsmarknadspolitiska frågor.

Från TCO:s sida uttalade man att en omfattande utrikeshandel vore en oundgänglig förutsättning för en hög framstegstakt i vårt land och att därför ett så lågt tullskydd som möjligt borde eftersträvas. Som målsättning angavs att någon höjning av tullskyddet jämfört med 1952 ej borde få uppstå. Ett lågt tullskydd i utgångsläget syntes TCO så mycket mer angeläget som övergången från kvantitets- till värdetullar i och för sig

kunde medföra en utveckling i mer protektionistisk riktning jämfört med nuvarande tulltaxesystem.

Hur mycket tullnivån skulle höjas vid ett genomförande av kommittémajoritetens förslag är svårt att exakt säga. Kommittén hävdade själv med stöd av en annan beräkningsmetod än den som hittills använts i Sverige och andra länder, att höjningen jämfört med 1950 skulle bli obetydlig. Den i propositionen redovisade tullnivåberäkningen, baserad på 1954 års faktiska import och konsumtion, uppvisar en väsentligt reducerad höjning av tullnivån jämfört med den som kommittén tidigare redovisat. De tullsatser, som låg till grund för kommitténs beräkningar, har sedermera på för importen betydelsefulla varuområden höjts. Ett införande av de i propositionen föreslagna tullsatserna skulle enligt departementschefens åsikt innebära en mycket obetydlig förändring av prisnivån. Då det gäller att bedöma vilka verkningar det nu framlagda propositionsförslaget kan medföra för tull- och prisnivån måste man emellertid beakta att såväl sammansättningen av import och konsumtion som tullsatsernas höjd sedan år 1950 undergått betydande förändringar. Kommittéreservanterna underströk dock, att med hittills gängse beräkningsmetod och 1952 som jämförelseår skulle tulltaxekommitténs förslag innebära en förhöjning av tullnivån med inemot 50 %. För det fall att jämförelse skulle göras mellan 1952 års import- och konsumtionsincidenser och motsvarande vad beträffar år 1957 (1952 års import och konsumtion omräknad till 1957 års prisnivå på basis av 1952 års tullsatser) skulle höjningen bli åtskilligt större.

De tullnivåberäkningar, som redovisas både i betänkandet och i propositionen, är som kommittén själv påpekat ytterst ungefärliga. De svårigheter, som föreligger då det gäller att fastställa en tullnivå är betydande. Det är enbart på grund av denna omständighet tvivelaktigt, huruvida de förtjänar att tillmätas någon större betydelse. En tullnivå baserad på konsumtionen är dessutom ett mycket dåligt mått på den inverkan en tulländring kan få på importens sammansättning och storlek. I själva verket är *fördelningen av tullskyddet* mellan olika industrigrenar av minst lika stor betydelse, då det gäller att bedöma en tulltaxas protektionistiska karaktär. Man kan mycket väl höja tullsatserna för betydande importvaror och samtidigt reducera tullskyddet för typiska hemmamarknadsvaror, där tullskyddet icke eller endast i ringa mån utnyttjas, utan att fördenskull ändra den bestående tullnivån beräknad på konsumtionen. Om detta göres i samband med en allmän övergång från vikt- till värdetullar kan på grund av skiljaktigheter i sammansättningen mellan importen och konsumtionen det sålunda redovisade tullskyddet för konsumtionen samtidigt innebära en tullskärpning för importvaror. *I det nu framlagda förslaget har i icke ringa omfattning utnyttjade tullskydd för vissa typiska inhemska pro-*

duktionsvaror tagits till intäkt för en höjning av tullsatserna för betydande importvaror. I likhet med kommittéreservanterna är motionärerna därför av den uppfattningen, att förslaget till ny tulltaxa avgjort är mera protektionistiskt inriktat än den år 1952 gällande taxan.

Den allmänna övergång för flertalet varugrupper från viktullar till värdetullar, som kommittén föreslog, innebär i och för sig ett steg i protektionistisk riktning. Den automatiska, relativa tullsänkning, som hittills gällande tulltaxa ger vid en fortgående prishöjning, skulle därigenom komma att avbrytas. Kommittén insåg nackdelarna härav men ansåg att värdetullar ändå ur teknisk synpunkt vore att föredra och föreslog, att man i stället från tid till annan kunde företa en sänkning av tullsatserna. Motionärerna är av den uppfattningen, att en ganska allmän övergång till värdetullar är ofrånkomlig bl. a. med hänsyn till det internationella samarbetet, men anser, att denna skall begränsas i görligaste mån och att effekten av övergången bör beaktas vid varje diskussion av tullnivån eller enstaka tullar.

Genom den tolkning kommittén gav åt direktiven betog den sig möjligheten att tillämpa åtskilliga av de intressanta och värdefulla uppfattningar, som den redovisade i utredningens allmänna del. I en tid, då man på de flesta håll i världen och inte minst i vårt land, åtminstone i teorien, är av den uppfattningen att tullsänkningar är önskvärda, hade det varit betydelsefullt, om vi i praktisk handling visat vår goda vilja. Att Sverige redan tillhör lågtulländerna spelar i detta sammanhang mindre roll, och kommittén sade sig dela uppfattningen, att det faktum att andra länder har höga tullar icke gjorde det mindre önskvärt för ett visst land att ha låga.

Det är förklarligt, att man, om arbetslöshet vid en viss tidpunkt råder, frestas att genom tullar söka skydda vissa näringar. Men det kan, som kommittén konstaterade, aldrig bli fråga om att skydda alla industrier; stöd till en näring kan endast ges på bekostnad av en annan. Då det gäller ett samhälle som det svenska, där full sysselsättning i stort sett råder och som vi genom olika medel hoppas kunna bibehålla, blir emellertid problemställningen en annan. Av största betydelse är då att man ger de samlade ekonomiska resurserna bästa möjliga användning. Om man genom tullpolitiken i ett visst fall skall bryta denna princip och ge en särskild produktion en speciell fördel på andra näringsgrenars bekostnad, måste motiv härför vara klart redovisade. Från denna synpunkt hade det varit mera logiskt att kommittén som riktpunkt för sitt arbete haft tullfrihet eller möjligen den nedre gränsen för de vanligare tullsatserna och där efter undersökt i vilken utsträckning man kunde sänka övriga. Det finns nämligen ingen anledning att höja tullskyddet för de lågtullnäringsar, som

nu ändå klarar sig, enbart av den orsaken att man därigenom skall nå upp till en viss, teoretiskt fixerad genomsnittstull.

Det kan mot ovanstående bakgrund måhända beklagas, att kommittén icke i tillräcklig utsträckning drog konsekvenserna av sina egna resonemang och lade fram ett förslag med lägre tullsatser.

Sedan utredningen publicerades har emellertid läget undergått väsentliga förändringar, som i olika avseenden påverkar bedömningen av hela tullfrågan. Sverige är nu inbegripet i förhandlingar dels om ett europeiskt frihandelsområde, dels om en nordisk tullunion. Det första innebär, att de berörda länderna i Västeuropa i etapper skulle införa en inbördes tullfrihet men att de i förhållande till andra länder skulle bibehålla sina egna tullsatser. En nordisk tullunion skulle medföra tullfrihet inbördes men gemensam tulltaxa i förhållande till omvärlden. För den händelse den europeiska marknaden realiserar skulle de svenska tullsatserna — eller de gemensamma nordiska, om denna union kommer till stånd — efter hand förlora sin betydelse i förhållande till Västeuropa. Principerna för utformandet av en ny tulltaxa, som sålunda på längre sikt främst kanske kommer att gälla gentemot icke västeuropeiska länder, borde så långt möjligt ta sikte på en successiv reducering av tullnivån i avsikt att hålla varufördyringen på importen från dessa länder nere. Det synes då vara olyckligt att för närvarande förstärka tullskyddet i allmänhet och för vissa i den västeuropeiska fria konkurrensen mindre motståndskraftiga näringsgrenar i synnerhet. Vid nu pågående förhandlingar om en nordisk tulltaxa bör man också i görligaste mån tillse, att den nordiska tulltaxan blir så låg som möjligt. Det synes emellertid vara klart, att slutresultatet måste bli ett förhandlingsresultat, där vi icke kan få alla önskemål beaktade. För den händelse dessa förhandlingar icke skulle leda till en nordisk tullunion, återfår vi vår handelsfrihet, och i så fall vill motionärerna framhålla det önskvärda i att en överarbetning av tulltaxan företas.

Den av tulltaxekommittén använda normaltullmetoden syftade till att i princip ge varje produktionsgren ett i förhållande till manufaktureringssdelen lika stort tullskydd. Förutsättningarna för produktionens omfattning och differentiering kommer i händelse av en europeisk frihandel att radikalt förändras. Den jämnt fördelade tullnivån, som kommittén valt som utgångspunkt för bedömandet av tullskydd för de olika produktionsgrenarna, ter sig därför i dagens läge synnerligen orealistisk. De omställningssvårigheter, som säkerligen kommer att uppstå för produktionen i riktning mot en specialisering, måste nödvändigtvis analyseras och tas i beaktande vid bedömningen av tullskyddsbehovet och utformandet av taxan. Det är därför att beklaga, att någon systematisk undersökning av produktionsvillkoren för de olika näringsgrenarna vid en europeisk frihandel av allt att döma icke har varit tillgänglig vid propositionens ut-

arbetande. Detta är så mycket mer att beklaga som den ekonomiska gemenskapen på kontinenten är i funktion fr. o. m. 1958. Detta innebär redan tendens till ökad specialisering inom unionen, t. o. m. innan tullsänkningarna påbörjas vid kommande årsskifte, därigenom att de kontinentala företagen måste ta hänsyn till unionens existens både i nuet och i sin planering. Denna specialisering innebär i sin tur, att näringslivet på kontinenten får en annan struktur än tidigare och härigenom ökad konkurrensförmåga.

Sverige kan inför denna skärpta konkurrens uppträda på i huvudsak två sätt, antingen främja ökad specialisering eller tillgripa skärpt protektionism. Tullhöjningar kan därvid visserligen lätta utvecklingen för en eller flera svaga näringar men försvagar konkurrensförmågan för det svenska näringslivet som helhet betraktat genom att höja kostnadsnivån, öka knappheten på produktionsfaktorer och minska exportnäringarnas expansionsmöjligheter. Tullhöjningar motverkar alltså den specialisering, som borde underlättas med hänsyn till kraven på högre effektivitet inom näringslivet, och reser krav på nya tullhöjningar.

De förestående omställningskraven inom svenskt näringsliv till följd av utvecklingen på kontinenten kan ej tillgodoses genom tullpolitik utan måste lösas genom konkreta ekonomisk-politiska åtgärder, som underlättar specialisering. Det är härvid uppenbart att under omställningsperioden arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken måste tillmätas stor betydelse, då påfrestningarna i frågan om kapitalförsörjningen för näringslivet i allmänhet och i synnerhet för företag med stora expansionsmöjligheter kan väntas bli mycket stora vid ökad frihandel.

Som allmän slutsats vill motionärerna framhålla att de delar den uppfattning som framförts i tidigare remissvar från LO, TCO och KF,

- att* tullförslaget innebär ökad belastning på konsumenterna och att övergången från viktullar till värdetullar innebär att den automatiska nedgång av tullarna, som ägt rum under senare decennier, avbryts,
- att* lägre tullar och ökad tullfrihet leder till ökad konkurrens, och att en sådan ökad konkurrens hjälper näringslivet att utvecklas i effektiv riktning och skapar förutsättningar för lägre levnadskostnader åt konsumenterna,
- att* tullhöjning just nu skulle innebära påtagliga risker för en snedvridning inom det svenska näringslivet inför den utveckling mot ökad europeisk frihandel som redan är inledd på kontinenten från och med 1958 och som på ett eller annat sätt av alla tecken att döma inom en nära framtid även kommer att innefatta vårt land,
- att* eventuella svårigheter för viss näringsgren icke bör botas genom att konkurrensläget genom ökad protektionism försämras för andra näringsgrenar, som tvingas betala kostnaderna, utan att eventuella svårigheter inom viss näringsgren skall lösas genom konkreta ekonomisk-politiska åtgärder, som underlättar uppkomsten av effektiva företag bland annat genom ökad specialisering.

Motionärerna hemställer därför,

att riksdagen vid sin behandling av propositionen måtte beakta de ovan framförda synpunkterna och besluta om sådana sänkningar i de föreslagna tullsatserna att den totala tullbelastningen på konsumenterna icke blir högre än den skulle ha blivit, om den gamla tulltaxan från tiden före 1955 alltjämt vore i kraft.

Stockholm den 9 april 1958

Carl Albert Anderson

Bo Siegbahn

Valter Åman