

Nr 407.

Godkänd av första kammaren den 17 juni 1921.

Godkänd av andra kammaren den 17 juni 1921.

Riksdagens skrivelse till Konungen, i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till förordning om ändrad lydelse av 25 § 4 och 5 mom. i förordningen den 11 oktober 1907 angående beskattning av socker, dels ock väckt motion angående bättre utnyttjande av den vid sockertillverkningen anställda kontrollpersonalens arbetskraft.

(Bevillningsutskottets betänkande nr 29.)

Till Konungen.

Genom proposition nr 190 av den 25 februari 1921 har Eders Kungl. Maj:t, under åberopande av vid propositionen fogat utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen att antaga följande:

Förslag

till

förordning om ändrad lydelse av 25 § 4 och 5 mom. i förordningen den 11 oktober 1907 (nr 87) angående beskattning av socker.

Härigenom förordnas, att 25 § 4 och 5 mom. i förordningen den 11 oktober 1907 angående beskattning av socker skola hava följande ändrade lydelse:

25 §.

4. Dagarvode utgår av statsmedel under tjänstetiden till förste kontrollör med femton och till annan kontrollör med tio kronor, dock att, där annan kontrollör än förste kontrollör under kalendermånad eller del därav tjänstgjort längre tid än i medeltal åtta timmar om dagen, särskild ersättning för överskjutande antal timmar utgår med en krona tjugufem öre för timme. Förste kontrollör erhåller dessutom, om resa förekommer, rese- och traktamentsersättning enligt fjärde klassen i gällande resereglemente för varje gång, han inträder i tjänstgöring eller från en till annan fabrik förflyttas. Förordnas förste kontrollör att verkställa förrättning under tid, då han ej är inkallad till tjänstgöring, erhåller han dels dagarvode med femton kronor, dels ock reseersättning enligt fjärde klassen i resereglementet.

5. Är fabrik belägen utom stad, köping eller municipalsamhälle, vare tillverkaren pliktig att, på anmodan av Kungl. Maj:ts befallningshavande, åt envar av den vid fabriken anställda kontrollpersonal till pris av en krona om dagen upplåta ett eldat, städat samt med nödiga möbler och sängkläder försett boningsrum, beläget i fabriken närhet. Oavsett fabriken belägenhet vare tillverkare ock skyldig att, på anmodan av Kungl. Maj:ts befallningshavande, åt envar av kontrollpersonalen, som sådant önskar, anskaffa lämplig kost mot en ersättning av två kronor femtio öre om dagen. De i detta mom. omförmälda ersättningsbelopp avdragas från det vederbörande tillkommande arvode och tillhandahållas tillverkaren genom Kungl. Maj:ts befallningshavande.

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 1921.

I förevarande sammanhang har riksdagen till behandling upptagit en inom andra kammaren väckt motion nr 25, varuti herr Paulsen föreslagit, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag till sådana bestämmelser för sockerkontrollen, att kontrollpersonalens arbetskraft fullt utnyttjas.»

Det nuvarande systemet för sockerbeskattningen och den därmed sammanhängande kontrollen över sockertillverkningen tillkom efter beslut av 1905 års riksdag och trädde i tillämpning den 1 september 1906.

Före denna tid var sockertillverkningen belagd med en skatt, som utgick i visst förhållande till de vid råsockerfabrikerna avverkade betornas vikt, en beskattningsform, som benämnts materialbeskattning. Kontrollverksamheten gick därvid ut på att fastställa den vid varje råsockerfabrik under vitbetskampanjen avverkade betvikten och var anordnad så, att en statens kontrollör ständigt övervakade vägningen av den betkvantitet, som intogs i fabriken för avverkning. I och för fullgörande av denna kontroll tjänstgjorde i allmänhet vid varje råsockerfabrik tre kontrolltjänstemän, varjämte ett mindre antal överkontrollörer genom besök vid de olika fabrikerna övervakade kontrollens riktiga funktion under kampanjen. Under tiden mellan betkampanjerna utövades ingen kontrollverksamhet. Enligt sakens natur behövdes icke någon kontroll över raffinaderierna.

Från och med den 1 september 1906 omlades sockerbeskattningen så, att man övergick från materialbeskattning till produktbeskattning och närmare bestämt den form därav, som har till föremål den för konsumtion färdiga varan, raffinadsockret, och därför kallas konsumtionsbeskattning.

Till följd av ombytet av beskattningssystem måste hela kontrollverksamheten omläggas och en betydligt vidlyftigare kontrollapparat inrättas.

Denna apparat, som brukar betecknas såsom slutna produktionskontroll, fungerar i stort sett på nedannämnda sätt.

Vid *råsockerfabrikerna* står under kampanjen det s. k. sockerhuset, det vill säga den del av fabriken, där sockret framställs, under ständig och slutna bevakning, varjämte samtliga råsockermagasin befinna sig under kronans lås. En kontrollör övervakar ingångarna till sockerhuset och en annan vägningen och räkningen av det färdiga sockret samt inläggningen å magasinerna, varjämte i undantagsfall ytterligare en kontrollör användes för andra ändamål. Därjämte övervakar en förste kontrollör kontrollsystemets riktiga funktion och för nödiga journaler m. m. Då bevakningen måste fortgå dygnet om, erfordras således vid varje fabrik utom en förste kontrollör minst sex kontrollörer. Mellan kampanjerna skötes bevakningen av en tillsyningsman, som på tillverkarens anfordran öppnar de under lås varande magasinerna och kontrollerar utlastningen.

Vid *raffinaderierna* stå såväl hela fabriken som magasinerna under slutna bevakning, i det att kontrollörer bevaka samtliga utgångar. Därjämte kontrolleras från råsockerfabrikerna ankommande råsocker samt uppvägningen av allt till magasinerna gående färdigt raffinadsocker.

Ursprungligen lärer meningen varit, att kontrollen även här skulle omfatta inräkning av den från fabrik till magasin gående sockerkvantiteten, men i praktiken torde man i detta fall nöja sig med tillverkarens uppgifter. Till sist räknas och övervakas de sockerkvantiteter, som från magasinen utlämnas till fritt bruk, och verkställes beskattningen efter den därvid konstaterade vikten. Liksom vid råsockerfabrikerna övervakar vid raffinaderierna en förste kontrollör hela kontrollsystemets funktion.

Mot det gällande systemet hystes alltifrån början betänkligheter bland annat och främst därutinnan, att detsamma för sin effektiva tillämpning krävde en relativt stor kontrollpersonal och såmedelst vore förenat med betydande kostnader, som ej oväsentligt minskade skatteintäkten.

Sålunda hade sockerbeskattningskommittén i sitt år 1904 avgivna betänkande avstyrkt införande av konsumtionsbeskattning och ansett en förbättrad materialbeskattning mera ändamålsenlig, och vid 1906 års riksdag väcktes av herr Lyckholm en motion, II: 126, innefattande bland annat begäran om utredning om och i vad mån kontrollväsendet över de extra beskattade näringarna, brännvins-, socker- och maldrycksindustrierna, tarvade revision för vinnande av större likformighet och billighet. Efter tillstyrkande av bevillningsutskottet anhöll också riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t om förslag till förändrade bestämmelser rörande kontrollen vid berörda tillverkningar i syfte att, med bibehållande av nödig effektivitet, åstadkomma större enhetlighet i kontrollens organisation och minskade kostnader.

Av riksdagens berörda framställning föranleddes, såvitt nu är ifråga, framläggandet för 1907 års riksdag av förslag till ny förordning om beskattning av socker, vilket förslag i huvudsak antogs av riksdagen och trädde i kraft genom den ännu gällande förordningen i ämnet den 11 oktober 1907. I denna författning bibehölls emellertid konsumtionsbeskattningsprincipen och den lokala kontrollen lämnades i allt väsentligt orubbad.

Efter år 1907 har frågan om sockerkontrollens förbilligande upprepade gånger varit föremål för behandling i riksdagen, varvid väckta förslag i sådan riktning närmast åsyftat besparing genom inskränkning av antalet förste kontrollörer. Förslag därom hava framlagts år 1912 genom en av herrar Thorsson och Waldén väckt motion, II: 152, 1913 genom en av herr Thorsson väckt motion, II: 131, 1917 genom en av sistnämnda motionär ånyo väckt motion, II: 26 samt senast år 1919 i Kungl. Maj:ts proposition nr 208.

Motiveringarna för 1912 och 1913 års motioner skilde sig bland

annat däruti, att i den förra såsom för ändamålet lämplig utväg anvisades sammanförande under gemensam förste kontrollör av antingen råsockerfabrik med närbeläget raffinaderi eller ock två eller flera med hänsyn till inbördes läget härför lämpade råsockerfabriker, medan i den senare förordades utredning angående indragning av vid råsockerfabrikerna anställda förste kontrollörer och överflyttande av deras göromål på vederbörande kontrollörer. Båda motionerna blevo i enlighet med av kontrollstyrelsen avgivna yttranden av bevillningsutskottet avstyrkta och av riksdagen avslagna.

Jämväl över 1917 års motion i ämnet inhämtades kontrollstyrelsens yttrande. Ehuru i motiveringen för motionen framställdes möjligheter för frågans lösning i båda de riktningar, som i de tidigare motionerna förordats, förmälde sig kontrollstyrelsen denna gång icke hava något att erinra mot, att en utredning företoges.

Sedan den högsta kontrollmyndigheten sålunda funnit frågan i varje fall förtjäna att undersökas, fann bevillningsutskottet sig jämväl sakna anledning att motsätta sig en sådan undersökning, företagen utan några förutsatta direktiv beträffande vare sig sättet för eller möjligheten över huvud taget av inskränkningar i hithörande avseende. Dock ville utskottet såsom en oeftergivlig hållpunkt för utredningen betona, att hänsyn i främsta rummet toges till fordran på effektiv kontroll och i andra rummet till vinnande av besparing. I enlighet härmed hemställde utskottet, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående inskränkning av antalet förste kontrollörer vid sockertillverknigen. Utskottets hemställan blev av riksdagen bifallen.

Den av riksdagen sålunda begärda utredningen resulterade i ett av Kungl. Maj:t i ovannämnda proposition till 1919 års lagtima riksdag framlagt förslag om indragning av förste kontrollörsbefattningarna vid de fristående råsockerfabrikerna, i samband varmed förste kontrollörens göromål vid vederbörande fabrik skulle överflyttas å någon därstädes förordnad kontrollör, vilken skulle benämnas kontrollör-förman och erhålla ett förhöjt dagarvode.

Den ifrågasatta reformen var, enligt vad i propositionen angivits, förestavad dels av önskan att åstadkomma besparing i kostnaden för kontrollen och dels av den i vissa fall yppade svårigheten att erhålla förste kontrollörer med föreskriven kompetens.

Av utredningen i ärendet framgick emellertid, att meningarna varit mycket delade i fråga om lämpligheten av den föreslagna förändringen. Sålunda hade av de tre för utredningen särskilt tillkallade sakkunniga två varit mot förslaget. Av de hörda länsstyrelserna hade fyra avstyrkt

förslaget och tre tillstyrkt detsamma. Jämväl inom kontrollstyrelsen hade yppats meningsskiljaktighet, i det att två ledamöter reserverat sig mot kontrollstyrelsens beslut att tillstyrka indragning av ifrågavarande tjänster.

Bevillningsutskottet avstyrkte förslaget under hänvisning till den meningsskiljaktighet, som yppats om dess lämplighet. Ett genomförande av detsamma skulle efter utskottets åsikt icke stå i överensstämmelse med grundsatsen, att hänsyn i främsta rummet skulle tagas till fordran på effektiv kontroll och i andra rummet till vinnande av besparing, vilken grundsats finge anses förutsätta, att man vid varje förändring i kontrollens anordning skulle hava garanti för att kontrollens effektivitet ej rubbades. I betraktande av de fackkunnigas inbördes oenighet angående förslagets konsekvenser i kontrollhänseende förelåge tydligen icke någon sådan garanti.

Denna utskottets ståndpunkt biträdades ock av riksdagen, som av-slog förslaget.

Genom herr Paulsens förevarande motion har spørsmålet om socker-kontrollens rationella anordning ånyo förts fram. I likhet med tidigare motionärer i ämnet anser herr Paulsen, att kontrollpersonalens arbets-kraft ej fullt utnyttjas, och att följaktligen minskning av personalen bör äga rum.

Någon utredning till stöd för sin uppfattning har motionären ej förebragt. Med hänsyn till vad tidigare i saken förekommit och då till stöd för reduktion av kontrollpersonalen icke kunna åberopas några ändrade förhållanden beträffande vare sig sockertillverkningens omfattning eller systemet för kontrollen, kunde det ligga närmast till hands att avslå motionen under hänvisning till riksdagens senast år 1919 ut-talade mening. Riksdagen har också anledning förutsätta, att kontroll-verksamheten *i sin nuvarande utformning* torde kräva en så vidlyftig personal, att någon nämnvärd indragning icke kan ifrågasättas. Till kontrollverksamhetens art hör även, att icke alla moment däri kunna vara präglade av aktiv arbetsintensitet.

Annorlunda skulle saken emellertid ställa sig, om det befunnos, att den nu använda kontrollapparaten kunde omformas och förenklas, utan att statens skatteintresse äventyrades.

Enligt vad under ärendets förberedande behandling inhämtats, tillverkades under tillverkningsåret 1919—1920 142 miljoner kilogram raffinadsocker. Tillverkningen bedrevs vid 21 råsockerfabriker och 5 raffinaderier. Vid kontrollen sysselsattes 24 förste kontrollörer och 184 kontrollörer. Under kalenderåret 1920 debiterades sockerskatt med 27

miljoner kronor. Kostnaden för kontrollen uppgick 1920 till 335,000 kronor, oberäknat dyrtidstillägg åt personalen.

Det är således en relativt stor kostnad det nuvarande kontrollsystemet drager med sig, och kravet på åtgärder för dess nedbringande måste anses berättigat. En undersökning av hithörande förhållanden synes därför böra utan dröjsmål äga rum.

Utgångspunkten för en sådan undersökning synes lämpligen vara ett fastställande av de moment i fabrikationen, där kontrollen har verklig betydelse, med andra ord, under vilka förhållanden falsarier äro tänkbara.

Vad då angår *råsockerfabrikerna*, är givetvis kontrollens viktigaste funktion att tillse, att de sockerkvantiteter, som bortföras från fabriken, verkligen komma raffinaderierna tillhanda och icke på ett eller annat sätt komma direkt i konsumenthänder. Det nuvarande förpassnings-systemet behöver alltså bibehållas. Däremot torde det vara av mindre vikt att den sockerkvantitet, som går från fabrik till magasin, kontrolleras, då magasinerna i alla fall stå under kontrollmyndighetens lås, utan torde utan olägenhet i detta fall tillverkarens siffror kunna godtagas. Vidare torde det vara obehövt att övervaka de utgångar från sockerhuset, som ej äro avsedda för sockertransport. Det skulle ändå säkerligen icke kunna undgå vederbörande kontrolltjänstemans kunskap, om tillverkaren försökte uttransportera socker från sockerhuset på smygvägar. Vad så beträffar möjligheten, att socker tillgripes av fabriken arbetare, torde denna i detta sammanhang icke behöva tagas med i räkningen, eftersom tillverkaren har långt större intresse än staten att förhindra sådana händelser.

Vid *raffinaderierna* är det från kontrollsynpunkt viktigt att kontrollera de från råsockerfabrikerna kommande sockerpartierna för konstaterande att ingenting kommit bort under vägen. Vidare torde det ligga vikt uppå att den sockerkvantitet, som utgår genom expeditionen till fritt bruk, kontrolleras. Däremot torde det nuvarande kontrollerandet av samtliga utgångar från fabriksområdet kunna anses obehövt av samma skäl som i fråga om råsockerfabrikerna.

Redan av vad sålunda antytts synes sannolikt, att det nuvarande kontrollsystemet utan olägenhet och med helt visst avsevärda besparingar i kontrollkostnad skulle kunna förändras till vad man plägar kalla en öppen produktionskontroll. Från sakkunnigt håll har riksdagens bevillningsutskott, som verkställt utredning i detta ärende, erhållit nedanstående riktlinjer för en sådan reform.

Vid *råsockerfabrikerna* skulle kontrollen utövas av en förste kontrollör och tre kontrollörer. Dessa skulle alternera så, att en av

dem städse utövade kontrollverksamhet under den tid kampanjen påginge. Däremot skulle han ej som nu vara bunden vid *en* plats i fabriken, utan skulle genom ronder i fabriken kontrollera, att tillverkningen och magasineringen bedreves på vederbörligt sätt, att sockervågarna fungerade oklanderligt m. m. Vidare skulle han kontrollera de sockerkvantiteter som från fabriken förpassades till raffinaderi. Tillsyningsmannens verksamhet under mellankampanjen skulle bibehållas.

Vid *raffinaderierna* skulle kontrollen av inkommande råsocker samt av utlämningen till fritt bruk bibehållas. Däremot skulle bevakningen göras öppen och utövas av endast en kontrollör i sänder på samma sätt som förordats för råsockerfabrikerna. Givetvis borde kontrolltjänstemännen som hittills hava tillgång till fabriken tillverknings- och expeditiionsjournaler.

Enligt vad nämnda utskott meddelat, är ett dylikt kontrollsystem redan i tillämpning vid Göteborgs sockerfabrik. Denna fabriks läge vid en lång strandremsa av Göta älv och med allmän gata genom området har omöjliggjort tillämpandet av det normala kontrollsystemet utan orimliga kostnader för staten och tillverkaren. På grund härav sökte och erhöll genom kungl. brev av den 6 maj 1906 dåvarande ägaren dispens, innebärande att all portkontroll är överlämnad åt tillverkaren, medan i stället fabriken i dess helhet övervakas av en vakthavande kontrollör.

Enligt uttalad uppfattning å sakkunnigt håll skulle införandet av ett dylikt system möjliggöra indragning av minst 3 kontrollörer för varje fabrik, vilket för sockertillverkningen i dess helhet skulle betyda indragning av 75 å 100 kontrollörer. Till denna besparing i kostnad komme den fördelen att genom en dylik omorganisation av kontrollarbetet de återstående kontrollörerna bleve fullt sysselsatta.

Nu kan givetvis vid en grundligare undersökning av hithörande förhållanden befinnas, att de ovan skisserade förenklingarna stöta på hinder i systemet och att andra åtgärder visa sig mera ändamålsenliga. Det kan också tilläventyrs komma att framstå såsom en bättre väg till rationell lösning av kontrollfrågan, att själva principen för den nuvarande kontrollen övergives och ersättes med något annat system. Den utredning i ämnet, som riksdagen ansett sig böra begära bör därför hava fria händer, dock under noga beaktande av riksdagens, enligt vad ovan framhållits, upprepade gånger uttalade förbehåll, att kontrollen icke finge läggas så att dess effektivitet bleve äventyrad.

Enligt vad för riksdagen meddelats, pågå för närvarande dels inom kontrollstyrelsen med biträde av tillkallade sakkunniga utredning rörande brännvinstillverkningen, dels ock inom finansdepartementet genom till-

kallade sakkunniga utredning angående maltdryckstillverkningen, varvid i båda fallen jämväl kontrollfrågan lärer bliva föremål för behandling. En blivande utredning angående sockerkontrollen bör självfallet hållas i kontakt med de förstnämnda utredningarna. Uteslutet är ju icke, att därvid den, enligt vad ovan antytts, tidigare framkastade tanken på viss gemensamhet uti kontrollen eller visst samarbete mellan kontrollorganen för de skilda tillverkningarna kunde röna beaktande och leda till resultat i större eller mindre omfattning.

Genom föreliggande proposition föreslås höjning dels av kontrollpersonalens arvoden, dels ock av den ersättning tillverkare i förekommande fall äger uppbära av kontrollpersonalen för kost och logi. Att riksdagen i denna skrivelse ej blott sammanfört den ovanberörda motionen med propositionen utan ock i första hand yttrat sig över motionen och det däri framförda spörsmålet, har sin grund däri, att riksdagen i sitt bedömande av propositionen icke kunnat undgå att påverkas av sina synpunkter i kontrollfrågan.

För riksdagen har det syntts föga lämpligt och snarast inkonsekvent att bifalla arvodeshöjning med därav föranledd kostnadsökning på samma gång man uttalar tvivelsmål, huruvida de ifrågavarande funktionärerna i sitt nuvarande antal äro behövlige för en rationell kontroll. Arvodesfrågan synes hava sin självfallna plats i den förordade utredningen av hithörande förhållanden i allmänhet och bör anstå till behandling i det sammanhanget.

Erinras må för övrigt, att det icke i propositionen är fråga om dyrtidstillägg utan om en reglering av normalarvodena. Dyrtidstillägg åtnjutas av kontrollpersonalen enligt de allmänna reglerna för statens tjänstemän. Då det näppeligen torde kunna komma i fråga att låta samma procentuella dyrtidstillägg utgå på de höjda arvodena, torde ett uppskov med den föreliggande frågan icke komma att vålla personalen något synnerligt avbräck. Vidare märkes, att denna personals anställning icke är av sådan natur, att personalen kan i löneregleringshänseende sammanställas med statens funktionärer i allmänhet. Propositionen utgör icke något led i den successiva omregleringen av lönerna för statens ordinarie personal.

Av dessa principiella skäl ser riksdagen sig förhindrad att bifalla propositionen, och har riksdagen vid sådant förhållande icke haft anledning ingå på någon prövning av detaljerna i Kungl. Maj:ts förslag.

Ej heller förslaget om höjning av tillverkares ersättning för kost och logi åt kontrollpersonal synes vid en sådan utgång av huvudfrågan böra föranleda någon åtgärd.

Under åberopande av det ovan anförda får riksdagen dels tillkännagiva, att Eders Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 190, med förslag till förordning om ändrad lydelse av 25 § 4 och 5 mom. i förordningen den 11 oktober 1907 angående beskattning av socker, icke av riksdagen bifallits,

dels ock anhålla, att Eders Kungl. Maj:t ville föranstalta om utredning, huruvida och på vad sätt kontrollen över sockertillverkningen må kunna förenklas eller omläggas, i syfte att kostnaden för densamma nedbringas, utan att därvid kontrollens effektivitet äventyras, samt att för riksdagen måtte framläggas det förslag, som kan av utredningen föranledas.

Stockholm den 17 juni 1921.

Med undersåtlig vördnad.