

Nr 53.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående överföring på staten av vissa krigsrisker vid import m. m.; given Stockholms slott den 14 oktober 1939.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 14 oktober 1939.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena SANDLER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, ENGBERG, SKÖLD, QUENSEL, FORSLUND, ERIKSSON, STRINDLUND.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anför efter gemensam beredning med chefen för handelsdepartementet:

Vid anmälan av förslag till åtgärder för reglering av prishöjningen på kol framhöll jag vikten av att fraktkostnaderna hållas inom rimliga gränser. I anslutning till en förklaring, att förslag komme att föreläggas Kungl. Maj:t i syfte att krigsrisker för infrakt av kol skulle överflyttas på staten, har riksdagen sedermera vid sitt ställningstagande till frågan om kolprisregleringen förutsatt, att en sådan risköverflyttning och jämväl viss annan fraktreglering borde komma till stånd. Sedan frågan om att i prispolitiskt syfte på angivet sätt hålla nere fraktkostnaderna nu varit föremål för närmare

övervägande, torde jag få anmäla de förslag, vartill den fortsatta utredningen givit anledning.

Innan jag går in på utformningen av den ifrågasatta fraktregleringen, torde jag få till behandling upptaga vissa principiella spørsmål som i detta sammanhang äro av grundläggande vikt men beträffande vilka diskussionen i kolfrågan visat, att oklarhet råder. Det första spørsmålet gäller regleringsåtgärdernas syfte, det andra innebörden i och berättigandet av åtgärder av subventionskaraktär som prispolitiska hjälpmedel.

Prispolitikens mål.

Vid anmälan av förslag till maximiprislag till årets lagtima riksdag behandlade jag utförligt prispolitikens utgångspunkter och syfte. Jag skilde därvid mellan penningpolitiskt och försörjningspolitiskt motiverade prisregleringar. Beträffande de regleringsåtgärder, som vidtagas i penningpolitiskt syfte, framhöll jag, att de avsåge att förhindra, att förväntningar om en prisstegring utlöste reaktioner på utbuds- eller efterfrågesidan, som föranledde en prisstegring *utöver* den som på längre sikt betingades av förhållandet mellan den faktiska av utrikeshandeln och produktionen beroende varutillgången å ena sidan samt den vid olika pris framkommande varuförbrukningen å andra sidan. Försörjningspolitiskt motiverade regleringsåtgärder däremot åsyftade att pressa ned vissa viktiga priser under den nivå som betingades av rådande knapphet, i de fall då dessa priser framstode såsom ur social synpunkt otillfredsställande.

Av vad jag sålunda anförde följer, att prispolitiken med avseende på särskilda varor enligt min mening ej borde inriktas på att hålla priserna på en lägre nivå än den av utbud och förbrukning på längre sikt motiverade, i andra fall än då försörjningspolitiska skäl gjorde detta nödvändigt. I övrigt borde alltså den prisstegring tagas ut, som betingades av en ökad varuknapphet vid oförändrad köpkraft. De betydelsefulla penningpolitiska uppgifter med avseende å regleringen av efterfrågan och *köpkraftsutvecklingen*, som en prispolitik med angiven inriktning ställer, utvecklade jag i nyssnämnda sammanhang och torde jag få närmare behandla vid anmälan av förslag om finansiering av de ökade statsutgifterna under innevarande budgetår. Här inskränker jag mig till en diskussion av de krav på prispolitiken som *utvecklingen av varuutbudet* kan föranleda.

Den ståndpunkt till frågan om prispolitikens inriktning, om vilken jag här erinrat, måste i vissa avseenden förtydligas. Vad först angår spørsmålet, när ökad varuknapphet i nyss angiven mening föreligger, bör denna bedömas *ur hela folkhushållets synpunkt*. Därvid är det praktiskt att skilja mellan en försämring av försörjningen, som framträder i *direkt minskad tillgång* och den ökade knapphet som följer av och närmast kommer till uttryck i en höjning av omkostnaderna vilken representerar *stegrade kostnader* för folkhushållet, när det gäller att få fram vissa varor och tjänster. Skillnaden avser blott det sätt på vilket en ökad knapphet omedelbart framträder för förbrukarna av olika varor.

En kvantitativ begränsning av importen till följd av avspärrningsåtgärder eller på grund av en föregående reduktion av exporten med åtföljande försämring av möjligheterna till varuinköp i utlandet är det viktigaste exemplet på vad som här betecknats såsom *direkt minskad tillgång*. Ifråga om konsumtionsvaror uppkommer härigenom en minskning av de varuförråd, som kunna ställas till konsumenternas förfogande. När det är fråga om råvaror, maskiner eller andra produktiva hjälpmedel, kan resultatet bli en avsevärd försämring av det inhemska produktionsresultatet, som i sista hand även måste träffa konsumenterna.

Till de ur folkhushållets synpunkt *kostnadsstegrande* faktorerna höra i främsta rummet prisstegringar på importvaror i exportlandet utan motsvarande prisförändring på svenska exportvaror, förlängda frakttider vid införsel och förluster av tonnage till följd av minsprängning etc. Kostnader vilka i likhet med tonnageförluster utgöra en på förhand oviss belastning på folkhushållet påverka prissättningen såsom risker, för vilka viss täckning måste beredas. Endast i den mån risken är riktigt bedömd, återspeglar prissättningen i sistnämnda fall en verklig kostnadsstegring ur samhällets synpunkt.

Som en ökad försörjningskostnad för landet kan man däremot icke betrakta en prisstegring i exportlandet på varor, som införas till Sverige, om denna prisstegring åtföljes av en motsvarande höjning av våra exportpriser. Dessamma kan till en viss grad även sägas om en sådan prisstegrande faktor som höjningen av hyrorna till fartygsbesättningarna på svenska fartyg. I den mån de höjda hyrorna endast utgöra en kompensation för den ökade risken, kunna de betraktas som ett uttryck för en ökning av den samhälleliga kostnaden för ifrågavarande verksamhet. Den inkomststegring åter, som går därutöver, är att likställa med en sådan förskjutning av inkomstfördelningen, som uppkommer vid en lönestegring för arbetarna inom en central industri på hemmamarknaden. Som en ur folkhushållets synpunkt blott skenbar kostnadsstegring är även att betrakta den kostnadsökning som uppkommer till följd av en överskattnings av föreliggande risker. Här behandlade kostnadsstegringar, vilka icke ge uttryck åt ökad knapphet utan återspegla blott en ändrad inkomstfördelning, behöva från den tidigare angivna utgångspunkten ej medföra en förskjutning av den inhemska prisnivån.

Vad slutligen angår den minskning av tillgången på vissa inom landet framställda varor, som uppkommer genom överförandet av arbetskraft och andra produktionsmedel från i vanlig mening produktiva uppgifter till exempelvis bevakningstjänst och annan försvarsberedskap, är det härvid fråga om ett ökat tillgodoseende av vissa samhälleliga behov på bekostnad av övrig konsumtion och alltså ej om en samhälleligt sett försämrade försörjning.

I den ekonomiska diskussionen — inom vilken man för övrigt ej alltid klart upprätthållit den nyss utvecklade skillnaden mellan ur folkhushållets synpunkt verkligt respektive blott skenbart kostnadsstegrande faktorer — har ofta hävdats, att prispolitiken bör inskränkas till att direkt motverka en

inflatoriskt verkande köpkraftsökning men däremot bör lämna fritt utrymme för den prishöjning som betingas av ökad knapphet i nyss angiven bemärkelse. Man har emellertid härvid förbisett den viktiga omständigheten, att anpassningen efter minskad tillgång eller ökade kostnader, om den okontrollerat får ha sin gång, själv kan utlösa den fruktade, inflatoriskt verkande köpkraftsökningen eller på annat sätt föranleda en fortgående prisstegring utöver den som betingas av den försämrade försörjningen.

Man kan peka på flera orsaker till de nu angivna tendenserna, vilka tydligt framträtt i utvecklingen under den förflutna månaden. Såsom jag redan framhållit vid anmälan av förslaget om reglering av prishöjningen på kol, är att märka, att förväntningarna om fortsatt prisstegring på en vara tendera att driva upp priset över den nivå som betingas av försämringen av tillgången. Jag erinrade i nämnda sammanhang även om att en prishöjning för varor av central betydelse i kostnadsavseende, om förutsättningarna för en allmän prisstegring i övrigt äro för handen, kan öva ett bestämmande inflytande på prissättningen över ett mycket vidare område än det direkt berörda. Detta kan gälla även om en primär kostnadsökning drabbat blott en mindre del av utbudet av varan, eftersom denna del kan bli bestämmande för priset för hela utbudet. I många fall framträda även av den ökade knappheten ej alls motiverade autonoma prishöjningar av halvt monopolistisk natur. Vidare kommer den kostnad som ökningen av riskmomentet innebär ofta att inkalkyleras i priset med en mycket bred marginal. Särskilt när det är fråga om så svårbedömbara risker som krigsriskerna, äro företagarna benägna att överdriva dessas inflytande och alltså sätta priser som på längre sikt icke äro motiverade av det förändrade läget. Resultatet av den skildrade utvecklingen blir prisstegringar som vida överstiga vad kostnadsökningen motiverar. Efterfrågereaktionerna utgöra härvidlag till en början ingen korrigerande faktor. Tvärtom underbyggas prishöjningarna genom ökad efterfrågan och mobilisering av köpkraft, som legat latent i kassareserver och outnyttjad kredit. Priset framstår alltså i en sådan situation, vilken ännu alltjämt föreligger i vårt land, som en penningvärdet primärt bestämmande faktor, efter vilken utbud och — inom vissa gränser — efterfrågan tendera att anpassa sig.

Utvecklingen vid genomförandet av prishöjningar av nyss angiven innebörd kan lyfta upp köpkraften på en varaktigt högre nivå som underbygger prisstegringarna och kan ge förutsättningar för en förstärkning av dessa. Det bör nämligen märkas, att prisstegringen medför ökade inkomster för vissa företagargrupper, och detta i särskild grad när de på nyss angivet sätt utan att själva ha fått kännning av ökade kostnader dra fördel av en allmän förväntan om prisstegring eller när de kunna tillgodoräkna sig den stegring av produktpriset, som orsakas av ökade kostnader vid nyproduktion, även vid försäljning av äldre lager. I vissa fall kan det visserligen tänkas, att dessa inkomststegringar kompenseras av fondering av vinstmedlen eller av reducerade inkomster för andra företagargrupper, vilka få vidkännas en minskad avsättning, därför att allmänhetens köpkraft redan

absorberats av de förra grupperna. Men i regel upphäves denna senare tendens av den fortgående ökningen av köpkraften.

Med nuvarande rikliga kassahållning, elastiska betalningsvanor och goda kreditmöjligheter har man att räkna med att penningssystemet skall anpassa sig efter den skildrade utvecklingen utan att dämpa eller förhindra denna.

De slutsatser beträffande prispolitikens praktiska utformning, som nu nämnda förhållanden kunna föranleda, torde i första hand innebära, att viss fortlöpande kontroll måste övas över det sätt varpå en minskning i varutillgången får göra sitt inflytande gällande på den inhemska prisnivån; till frågan om utformningen av en sådan kontroll återkommer jag senare denna dag vid anmälan av förslag till prisregleringslag. Vidare måste man räkna med att hastigt inträdande kostnadsstegringar måste dämpas ned eller helt neutraliseras, åtminstone så länge marknadsläget erbjuder förutsättningar för att prisstegringen på nyss angivna vägar får en rent inflatorisk verkan och — om sociala skäl tala därför och varuförsörjningen kvantitativt sett kan vidmakthållas — eventuellt även därefter. Det är överväganden av nu angiven innebörd som varit bestämmande, när man efter krigsutbrottet sökt bekämpa obefogade prisstegringar genom införande av fortlöpande prisövervakning och av direkta prisregleringar. Såsom i motiveringen till förslaget om kolreglering framhållits måste sådana åtgärder innebära en viss, med större eller mindre styrka upprätthållen isolering av hemmamarknaden under en övergångstid, som i ogynnsamma fall kan tänkas bli relativt långvarig. Regleringen innebär med andra ord, att den inhemska prisutvecklingen under nämnda tidrymd frigöres från prisutvecklingen på världsmarknaden, vilket blir av särskild betydelse när, såsom nu synes vara fallet, denna marknad brutits sönder och prisbildningen ofta återspeglas blott i begränsade, tillfälliga avslut, vilka emellertid tendera att inbyggas i kostnadskalkylerna och snabbt spridas genom det inhemska pris-systemet. Då importen, och i andra fall produktionen, ej får begränsas till följd av de vidtagna prisregleringsåtgärderna, måste importörer och producenter erhålla garantier mot eventuella förluster till följd av prisregleringen. Om man tvingas hålla ett lägre pris än som täcker den högsta kostnaden för upprätthållande av tillgången, måste därför skillnaden täckas genom en inkomstminskning för någon kategori. Prisregleringen innebär i så måtto en »subventionering» av konsumtionen av den berörda varan. I vissa former ingår en sådan subventionering som ett normalt led i den ekonomiska politiken även under fred.

En annan slutsats, som kan baseras på den förut givna framställningen, är att det prishöjande inflytandet av riskmomentens ökning kan avsevärt minskas och i vissa fall helt elimineras, om staten själv övertar ifrågavarande risker. Detta gäller kanske i första hand prISRISKEN, sammanhängande med frånvaron av normal prisbildning bestämd av stabiliserade knapphets- och kostnadsförutsättningar. Starka skäl kunna även åberopas till stöd för att exempelvis en sådan till sin omfattning okänd kostnad som krigsrISKEN vid

utrikes fraktfart icke bör tagas ut av varuförbrukarna genom en mot krigsförsäkringspremierna svarande varufördyring utan i stället bör bäras av det allmänna, i den mån den framträder i direkta förluster, och tagas ut av medborgarna skattevägen. Det torde vara efter dessa linjer man resonerat, när man inom riksdagen nått enighet om tanken, att hemmamarknaden bör erhålla den subvention som ligger i en överföring helt eller delvis på det allmänna av krigsrisken vid import. Här möter ett av praktiska överväganden motiverat bestående avsteg från kravet, att den prisstegring bör tagas ut som betingas av ökad varuknapphet vid oförändrad köpkraft.

*Betydelsen och utformningen av subventionsåtgärder
såsom led i prispolitiken.*

En effektiv reglering av det sätt varpå knapphets- och kostnadsprisstegringarna inarbetas i prissystemet förutsätter i vissa fall en tillämpning av stödåtgärder, vilka i nyss utvecklade mening äga subventionskaraktär. Det torde därför vara lämpligt att närmare granska olika former för sådana åtgärder samt subventioneringens innebörd och uppgift. Jag utgår därvid från det enklaste fallet, en höjning av priset på våra importvaror i exportlandet.

Den klassiska metoden att förhindra en inflatorisk återverkan av kraftigt stigande priser på landets importvaror är en sänkning av de främmande valutornas värde i kronor. En sådan växelkursförskjutning har stundom ansetts självklar, när såväl import- som exportpriserna stiga. Genomföres den, betyder detta normalt, att exportindustriernas inkomster reduceras och att hemmamarknaden befrias från anpassningen efter de höjda utlandspriserna. Om höjningen av kronans värde mot övriga valutor innebär en korrekt anpassning av växelkursen efter en inträffad förändring i förhållandet mellan hemmamarknads- och världsmarknadspriserna, utgör växelkursförändringens återverkan på den inhemska inkomstfördelningen icke någon subventionering av viss del av marknaden på andra delars bekostnad. Läget förändras, om man vid kurssättningen gör avsteg från en sådan anpassning av hänsyn till import- eller exportintressena. En undervärdering av valutan innebär då exportpremiering på hemmamarknadens bekostnad och en övervärdering exportbeskattning till hemmamarknadens förmån. När den växelkurs som skulle representera jämvikt — såsom nu är fallet — icke låter sig bestämma, blir en avvägning mellan hemmamarknads- och exportintressena helt avgörande för kurssättningen. I nuvarande läge kunde vissa skäl tala för att kronans värde mot övriga valutor borde höjas. Om så skedde, finge åtgärden karaktären av ett stöd för kronans inhemska köpkraft av subventionskaraktär.

I likhet med en öppen subventionering får en höjning av kronkursen även vissa statsfinansiella konsekvenser som ytterst kunna framtvinga ökad beskattning. Gemensamt för en nedsubventionering av importpriserna under världsprinsnivån, omräknad efter fast växelkurs, och en växelkursförändring är att uppkommande förluster ej kräva täckning med skattemedel av pen-

ningpolitiska skäl. Subventionen ger nämligen icke marknaden något tillskott av medel, och en eventuell prisstegrande verkan av den frigörelse av köpkraft, som blir följden om priset trots minskad tillgång hålles nere, är av väsentligt mindre betydelse än den direkta återhållande effekten av prisregleringen. Den senast berörda frigörelsen av köpkraft, som tydligen undvikes om varutillgången kan hållas uppe, är alltid möjlig att neutralisera skattevägen.

En svaghet hos en växelkursförändring såsom prispolitiskt instrument är i vissa situationer att den innebär en *generell* subventionering av förbrukningen av importvaror, vunnen till priset av en likaledes generell reduktion av exportföretagens inkomster. Vid stark splittring av prisrörelserna finnes ur prispolitisk synpunkt i regel ej anledning att eftersträva mer än en specifik verkan på vissa punkter av systemet. För att begränsa åtgärderna till stöd för hemmamarknaden har man i vissa länder under senare år i stället för att genomföra en allmän förskjutning av växelkurserna differentierat dessa med hänsyn till valutornas användning för olika ändamål. Subventionsinslaget är vid en sådan differentiering lika otvetydigt som vid en höjning av kronkursen utan direkt stöd i betalningsbalansens utveckling, men den ekonomiska belastningen blir mindre. Den differentierade växelkurssättningen är svåradministrerad och för vårt lands vidkommande icke aktuell. Här har diskussionen i stället rört sig om möjligheten, att med direkt subventionering av viss import nå enahanda resultat.

Den direkta subventioneringen kan utformas på vitt skilda sätt. Enklast är att ersätta importörerna för de förluster, de lida vid försäljningar på hemmamarknaden under importpriset, direkt ur statskassan. Subventionsbelastningen — vilken ofta måste bli väsentligt mindre än den prisbelastning som skulle uppkommit om importprisstegringen med fri prisbildning tagits ut av marknaden — faller därvid på statens förmögenhet och eventuellt i viss utsträckning ytterst på medborgarna efter skattegrunder.

En annan metod av omedelbar aktualitet är att sälja vissa exportvaror under de eljest möjliga priserna mot villkor att få in importvaror till lägre pris än det vid fri handel gängse. Härvid faller bördan av subventioneringen helt på den berörda exporten, alltså på samma sätt som om stödet genomförts genom beskattning av vinsten å export till fria, högre priser.

En tredje utväg är att göra en pool för import och inhemsk handel, inom vilken prisutjämning sker från det högsta dagspriset vid införsel ned till ett pris motsvarande medelkostnaden för ineliggande lager och import från olika länder. Även en sådan poolbildning leder till en subventionering i den meningen, att innehavarna av lager eller från utlandet till lägre pris inköpta varor få avstå från eljest möjliga vinster till förmån för dem som infört varor till högre priser än det av poolen tillämpade.

En fjärde lösning är att inom en kartell göra ett kalkyleringsavtal, som går ut på försäljning på hemmamarknaden viss tid framåt av varor till ett pris, som täcker de utan tillägg för risksättning beräknade kostnaderna för importerade förnödenheter, med rätt för leverantörerna till hemmamarknaden

till kompensation för förluster till följd av oförutsett ökade kostnader. Kompensationen kan i sin tur taga formen av direkt statsersättning. Staten står i så fall i samma läge som om den sålt de kostnadsbestämmande varorna på termin till det för kalkylen grundläggande priset. Man kan emellertid även tänka sig att kompensationen vinnes genom att prissättningen, sedan utfallet av kalkylen kunnat fastslås, sker så, att täckning vinnas för förluster till följd av den tidigare överenskomna kostnadskalkylens oriktighet. I sistnämnda fallet finansieras det omedelbara stödet — bedömt *i efterhand* — genom en framtida belastning av konsumenter eller skattebetalare. Bedömt *på förhand* passar här antydda arrangemang icke så väl in under subventionsbeteckningen som de tidigare behandlade, emedan staten faktiskt endast står som tillfällig riskbärare och ersättningsbehovet är helt oviss, eventuellt t. o. m. obefintligt.

Föregående resonemang har utgått från ett tänkt fall av prishöjning på svenska importvaror i utlandet. I huvudsak samma former för en prisreglering stå till buds även vid höjda cifpriser vid oförändrade fobpriser, då importprisstegringen betingas av ökade fraktkostnader till följd av höjda hyror eller vinster. Den viktigaste skillnaden i finansiellt hänseende är att en nedsubventionering av importpriset i sistnämnda fall bör, såvitt transporterna ske med inhemskt tonnage, täckas genom en motsvarande reduktion av den för konsumtionsändamål disponerade köpkraften, emedan subventioneringen eljest kan få en köpkraftsökande effekt. Detta gäller varje fall av subventionering som avser en prisstegring, vilken föranleder en ändring i inkomstfördelningen men däremot icke återspeglar en försämring av varuförsörjningen ur hela samhällets synpunkt.

Bland de prisstegrande kostnadsförskjutningarna vid införsel intaga utgifter för krigsriskförsäkring vid fraktfart en särställning, i det att det är oviss, *i vad mån* den i importpriset ingående försäkringskostnaden motsvaras av en verklig kostnad för samhället som bör komma till uttryck i en höjning av den inhemska prisnivån; en verklig kostnad är givetvis endast den från början till sin omfattning okända förlusten av liv och tonnage. Detta bör, såsom redan tidigare framhållits, föranleda den slutsatsen, att den av krigsriskerna framkallade kostnadsökningen i varje fall icke till fullo bör finansieras genom prisförhöjning utan i stället genom direkt subvention. För ett land som Sverige, där införseln genom sin vidsträckt betydelse för hemmamarknaden fast anknyter prisbildningen på denna till importpriserna, utgör en höjning av infrakterna en allmänt prisstegrande faktor som kräver särskild uppmärksamhet. Ett motverkande av fraktförhöjningar genom subvention framstår som ett i förhållande till kostnaden effektivt medel att begränsa en allmän prisstegringsrörelse av angivet ursprung. Skulle subventioneringen i något fall föranleda import i en med hänsyn till föreliggande risker ej önskvärd omfattning, bör den kombineras med viss reglering av införseln.

Utformningen av krigsförsäkringen i Sverige.

När jag nu övergår till frågan, på vad sätt ett överförande på staten av krigsriskerna för viss import lämpligen kan tänkas ordnad, torde jag först få i korthet redogöra för hur krigsförsäkringen för närvarande är organiserad i vårt land.

Den under förra världskriget ordnade statliga krigsförsäkringen kunde kort efter krigets slut avvecklas. Behov av krigsförsäkring för sjöfarten gjorde sig på nytt gällande på grund av de kinesisk-japanska krigerna, det abessinska kriget och det spanska inbördeskriget. Dessa konflikter voro emellertid lokalt begränsade. All erforderlig krigsförsäkring för svenskt tonnage kunde därför täckas av de privata sjöförsäkringsbolagen. För tillgodoseende av det nya försäkringsbehovet bildades i september 1935 Svensk krigsförsäkringspool, som utgör en sammanslutning av samtliga svenska sjöförsäkringsbolag. Kort efteråt tillkom på svenskt initiativ Nordiska krigsförsäkringspoolen, som är ett gemensamt organ för de nationella poolerna i Sverige, Norge, Danmark och Finland. Denna organisation var fullt tillräcklig för det krigsförsäkringsbehov, som uppstod under lokalt begränsade krig, men däremot icke av tillräcklig styrka för att möta de risker, som måste uppstå under ett europeiskt stormaktskrig.

I samarbete med Svensk krigsförsäkringspool utarbetade därför rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap våren 1938 ett förslag till lag om statlig krigsförsäkring. På grund av septemberkrisen 1938 tillsatte Kungl. Maj:t redan i oktober samma år statens krigsförsäkringsnämnd för att förbereda de åtgärder, som kunde bli erforderliga för ordnandet av en statlig krigsförsäkring i enlighet med lagförslaget. Krigsförsäkringsnämnden utarbetade i samarbete med Svensk krigsförsäkringspool ett förslag till avtal mellan nämnden och poolen, varigenom staten, i händelse ett europeiskt stormaktskrig skulle utbryta, automatiskt skulle garantera de av krigsförsäkringspoolens medlemmar utställda krigsförsäkringspoliser. Avtalet, som hade formen av ett återförsäkringsavtal mellan Svensk krigsförsäkringspool och nämnden, förelades årets lagtima riksdag (propositionen nr 263) och godkändes av denna.

Genom nämnda avtal erhöll svensk handel och sjöfart ett av staten garanterat krigsförsäkringsskydd, vilket möjliggjorde att export och import ostört kunde fortgå trots de oroliga förhållanden, som rådde före krigets utbrott. För kaskoförsäkringens del ordnades saken på så sätt, att de redare som så önskade kunde teckna en s. k. krigsutbrottsförsäkring. För denna utgick icke någon premie i fredstid utan endast en obetydlig försäkringsavgift. Redarnaingo däremot förbinda sig att efter krigsutbrottet betala en av krigsförsäkringsnämnden fastställd premie, beräknad från fall till fall alltefter risken. Då kriget utbröt, behövde premier endast betalas för sådana fartyg, som befunno sig på resa eller lågo i hamnar i krigförande land, medan däremot någon premie icke utgick för fartyg som lågo i neutrala hamnar. Denna anordning, som var frivillig, begagnades av praktiskt taget samtliga redare för det svenska sjögående tonnaget.

Återförsäkringsskyddet inträdde enligt avtalet automatiskt för varuförsäkringarnas del och möjliggjorde för de privata försäkringsbolag som ombesörjde dessa försäkringar att, så länge krig icke utbrutit, endast debitera nominella premier. Alla de varuförsäkringar, som voro i gällande kraft vid krigsutbrottet, voro sålunda utan särskild tilläggspremie garanterade av svenska staten. Det torde vara obestriddt, att utan detta statliga försäkringsskydd en hämning i Sveriges import och export skulle inträtt långt före krigsutbrottet.

Då stormaktskriget utbröt den 3 september trädde statens krigsförsäkringsnämnd omedelbart i funktion och övertog automatiskt ansvaret för alla vid krigsutbrottet i svenska bolag tecknade krigsförsäkringar i enlighet med nyssnämnda avtals bestämmelser.

För att möta de svårigheter, som man förutsåg skulle uppstå vid krigsutbrottet, fastställdes avtalet att gälla en krigsutbrottsperiod om 30 dagar. Under denna tid ha sålunda enligt av krigsförsäkringsnämnden utfärdade instruktioner och till av nämnden fastställda premier alla krigsförsäkringar tecknats i de privata sjöförsäkringsbolagen, varvid staten såsom återförsäkrare övertagit viss del av ansvaret på i nämnda avtal närmare specificerat sätt. Denna krigsutbrottsperiod utlöpte enligt överenskommelse den 8 oktober, från vilken tidpunkt statens krigsförsäkringsnämnd direkt övertagit den statliga krigsförsäkringsverksamheten.

Från och med den 9 oktober är den statliga krigsförsäkringen ordnad på följande sätt:

1) *Krigsförsäkring av fartyg (kasko) och kaskointresse.* All krigsförsäkring handhaves direkt av nämnden, som efter skriftlig ansökan från respektive redare utfärdar försäkringspoliser och inkasserar däremot svarande krigsförsäkringspremier. Nämnden har fastställt enhetliga krigsförsäkringsvillkor, vilka äro i huvudsak likalydande med dem, som tillämpades vid förra världskrigets slut och sålunda äro baserade på erfarenheterna från detta. Premierna fastställas för varje resa eller rundresa efter förekommande riskmoment. Nämnden tecknar endast krigsförsäkring å fartyg under svensk flagg och som försäkringsvillkor gäller vidare, att statens sjöfartsnämnd beviljat licens för fullgörandet av ifrågakvarande resa.

Krigsförsäkringsnämnden har beslutat att tills vidare medgiva, att fartygs värde i och för krigsförsäkring må fastställas till högst 125 procent av det värde, till vilket fartyget var civilförsäkrat före krigsutbrottet.

2) *Krigsförsäkring av varor, fraktförskott och annat lastägareintresse.* Sådan krigsförsäkring tecknas direkt av krigsförsäkringsnämnden, i huvudsak genom förmedling av de privata sjöförsäkringsbolagen, vilka nämnden antagit såsom ombud. Andra ombud förekomma icke. Alla försäkringar tecknas enligt av nämnden utfärdade instruktioner och till av nämnden fastställda försäkringsvillkor och premier. Försäkringsvillkoren äro enhetliga och i stort sett likalydande med dem, som tillämpades under föregående världskrig, samt alltså baserade på erfarenheterna från detta. På grundval av förekommande riskmoment och med hänsyn till skadesförloppet av

krigsförsäkringsverksamheten fastställer nämnden premietariffer för olika slag av resor.

Ändringar i premietarifferna företagas, när så befinnes erforderligt.

Liksom beträffande kaskoförsäkringar löper staten hela risken och de privata bolagen hava endast ställt sina organisationer till förfogande mot skälig ersättning för sina kostnader. Enär krigsförsäkring å varor alltid tecknas i samband med motsvarande transportförsäkring, erhåller den försäkringssökande allmänheten härigenom snabb och ändamålsenlig expedition av erforderliga försäkringar. Samtidigt medför anordningen, att staten erhåller full kontroll över de tecknade försäkringarna utan att nämndens organisation behöver göras alltför omfattande.

Där så befinnes lämpligt eller nödvändigt tecknar krigsförsäkringsnämnden jämväl direkt krigsförsäkringar å varor utan förmedling av de privata bolagen.

3) *Krigsförsäkring av ombord å fartyg tjänstgörande befäl och manskap.* Denna krigsförsäkring ombesörjes enligt gällande lagbestämmelser direkt av riksförsäkringsanstalten och de s. k. socialförsäkringsbolagen. Krigsförsäkringsnämnden har sålunda icke någon direkt befattning med dessa försäkringar. Den kan dock enligt lagen om statlig krigsförsäkring, när Kungl. Maj:t så förordnar, övertaga nödvändig återförsäkring av sådana risker.

Formerna för ett överförande av krigsriskens på staten.

En överflyttning på staten, helt eller delvis, av krigsriskens vid införsel kan ske i två principiellt skilda former. *Antingen* kan staten utan upptagande av premie ställa garanti för viss risk, som därför kan undantagas från försäkring. *Eller också* kan vederbörande importör erhålla en ersättning av staten motsvarande den premie eller del av premie som avser täckning för den risk, som kommer i fråga för överföring. Med båda metoderna vinnes i princip, att priset på de berörda importvarorna vid försäljning på hemmamarknaden icke kommer att belastas med den å staten överflyttade försäkringskostnaden. Valet mellan de båda lösningarna måste därför träffas med utgångspunkt från en prövning av deras sannolika inflytande på dispositionen av tonnage och under hänsynstagande till möjligheterna att finna en praktisk form för transaktionerna.

Om den metoden väljes, att viss fraktfart, exempelvis stenkolsfrakterna, befrias från erläggande av försäkringspremier med bibehållen garanti mot förlust — och härmed är tydligen att jämställa att *redaren* erhåller ersättning av staten för erlagda försäkringspremier — måste tydligen subventionsförfarandet begränsas till frakt på svenska kölar. För att risköverföringen skall få åsyftad verkan måste då uteslutande svenskt tonnage disponeras för den understödda införseln, vilket är olämpligt både med hänsyn till de större risker varmed denna ofta måste vara förbunden och med tanke på att tonnaget i fråga ofta med större utbyte för folkhushållet kan användas för andra ändamål. Även när svenskt tonnage redan utnyttjas för ifrågavarande import, kan subventioneringen återverka ogynnsamt på tonnagets disposi-

tion. Den kan sålunda tänkas medföra en lockelse för redarna, att till av subventioneringen berörd fraktfart överföra tonnage som eljest disponeras och lämpligen även bör disponeras för andra ändamål. För att detta resultat skall undvikas erfordras, att frakterna nedsättas med ett belopp motsvarande den bortfallna försäkringspremien, vilket ju är nödvändigt redan för att risköverflyttningen skall kunna medföra den avsedda prissänkningen på importvaror. Bortsett från svårigheten att kontrollera att en sådan nedsättning sker — en svårighet som möjligen skulle kunna övervinnas — erbjuder den splittring av fraktmarknaden, som skulle bli följden av en partiell fraktreduktion, påtagliga olägenheter.

Berörda svårigheter vid en risköverföring på staten kunna helt undvikas, om man går den vägen, att *importören* erhåller ersättning för i fraktkostnaden respektive cifpriset ingående krigsförsäkringspremie. Premierna skulle alltså uttagas av redaren i vanlig ordning. I detta fall vinnes ej endast att fraktfarten hålles helt utanför subventionsförfarandet, så att varje risk för ett olämpligt inflytande på fraktsättningen och tonnagets disposition undvikas, utan även att kontrollen över att överflyttningen av krigsriskens på staten helt kommer prissättningen på importvaran till godo lättare kan genomföras. Värdesättningen av denna subventionsform blir beroende av möjligheterna att genomföra den i tillfredsställande former.

Att på staten generellt överflytta krigsriskens vid import förutsätter en så långtgående reglering av fraktfarten, som hittills icke ifrågasatts. En sådan överföring är icke heller av prispolitiska skäl oundgänglig. De allmänna riktlinjer för de i nuvarande läge erforderliga prisregleringarna, som jag tidigare utvecklat, föranleda endast till en risköverflyttning för varor som äro av central betydelse för den inhemska prisbildningen. Beträffande samtliga dessa varor gäller, att man på allmänna grunder måste räkna med nödvändigheten av statlig kontroll över införseln. I den mån en sådan kontroll genomföres, synas de nödvändiga förutsättningarna finnas för en lösning av riskfrågan efter senast antydda linjer.

Om sjöfrakten för en vara, underkastad importreglering, anses böra bli föremål för risköverföring, synes förfarandet lämpligen kunna bli följande. När ansökan göres om licens för införsel av ett parti av varan, skall den licensbeviljande myndigheten pröva skäligheten av inköpspriset i utlandet samt taga kännedom om den på importören fallande respektive i cifpriset ingående fraktkostnaden. Med avseende å fraktkostnaden skall efter enhetliga, i samråd med vederbörande nämnder utarbetade grunder prövas, i vad mån denna kostnad skall anses avse täckning för erlagda försäkringspremier. När licens utfärdas, erhåller importören samtidigt ett bevis om att det införda varupartiet belastas med försäkringskostnad till visst belopp, vilket ersättes av staten; beviset bör, när importören själv träffat fraktaftal med svensk redare, kunna överlåtas på redaren såsom dellikvid för frakten. Licensen och beviset utlämnas endast mot en utfästelse från importörens sida att vid försäljning av det införda varupartiet på hemmamarknaden underkasta sig de bestämmelser angående villkoren för avytt-

ring som fastställas av Kungl. Maj:t eller av Kungl. Maj:t utsett organ. Dessa bestämmelser böra avse att förhindra, att importören gottgör sig en vinst till följd av befrielsen från försäkringskostnaden. I den mån en vara, såsom stenkol, inbegripits under ett statligt garantiåtagande, erfordras inga kompletterande regleringsåtgärder utan endast att försäkringskostnaden frånräknas självkostnaderna vid fastställandet av försäljningspriset; om kostnaden ifråga formellt får ingå i den för statsgarantien grundläggande förlustkalkylen eller blir föremål för särskild täckning blir sedan i sak betydelselöst.

Det vore givetvis möjligt att låta det licensgivande organet till vederbörande importör direkt utbetala ersättning för premiebelastningen i stället för att, såsom här förutsatts, begränsa organets uppgift till utställandet av bevis om försäkringskostnad. Licenstvånget skulle i så fall ensamt ge underlag för erforderliga kontrollåtgärder. Emellertid är det knappast lämpligt att belasta det licensgivande organet med ifrågavarande betalningstransaktioner, som bättre kunna handhavas av någon av de statliga myndigheter som normalt svara för statliga utbetalningar.

Med avseende å sättet för beräkning av den å visst varuparti belöpande försäkringskostnaden må till slut nämnas, att ersättningsbeviset vid *helfrakt* bör avse varuförsäkringspremien samt kaskoförsäkringspremien för ett för ifrågavarande fraktfart lämpat fartyg, detta oavsett om frakten verkställts med dyrbarare tonnage än normalt och oavsett även fartygets eller försäkringsgivarens nationalitet. Vid *delfrakt* med svenskt fartyg får den normala kaskopremien slås ut på hela bruttofraktinkomsten och anses med viss del falla på det av riskomföringen berörda varupartiet. Liknande beräkningsgrund torde kunna tillämpas vid användning av utländskt tonnage. Innan subventionsförfarandet kan sättas i tillämpning böra fasta regler för här avsedda beräkningar utarbetas. Om ersättning avses böra utgå även för krigsförsäkring av ombord på fartyg tjänstgörande befäl och manskap, bör beträffande kostnaden för sådan försäkring gälla detsamma som beträffande kaskopremierna.

Tillämpningsområdet för risköverföringen.

Av motiven för den ifrågasatta risköverföringen följer, att denna i första hand bör begränsas till att avse varor med sådan ställning på marknaden, att en reglering av priset blir av vikt för hela den inhemska prisutvecklingen. Av praktiska skäl torde det emellertid icke visa sig lämpligt att utsträcka subventionsförfarandet till alla sådana varor. Om de importerade varorna, innan de utbjudas på hemmamarknaden, undergå en fortsatt mera omfattande förarbetning, kunna nämligen mycket vidlyftiga kontrollåtgärder bli nödvändiga för att säkerhet skall vinnas för en mot importpris-sänkningen svarande reduktion av det slutliga försäljningspriset. En dylik fortsatt förarbetning torde för övrigt i regel starkt begränsa den ekonomiska betydelsen av att försäkringskostnaden vid import bortfallit. Bland de varor, som jämte stenkol och koks med angiven utgångspunkt för urvalet kunna

ifrågakomma för risköverföring, märkas emellertid så betydelsefulla varor som tackjärn, vissa fodermedel och gödningsämnen, råbomull och hudar.

Risköverföringen skall enligt det förut framlagda förslaget ordnas genom utställande av ett ersättningsbevis för varje särskild last. De synpunkter, som föranleda en begränsning av förfarandet till vissa varor med nyckelposition, kunna även motivera att vissa laster av en eljest subventionerad vara undantagas från risköverföring. När exempelvis kol importeras för en industri med så obetydliga relativa bränslekostnader, att möjlighet saknas att kontrollera, att kostnadsreduktionen kommer marknaden tillgodo, eller med sådan karaktär hos tillverkningen, att en prisreglering till konsumenternas förmån icke anses påkallad, bortfalla tydligen skälen för en fraktsubvention i form av risköverföring.

Då betydelsen av det föreslagna förfarandet sålunda begränsas, blir det nödvändigt att överväga, om icke riskkostnaden skulle kunna reduceras generellt utan tillämpande av speciell subventionering och kontroll. Därvid tilldraga sig principerna för krigsförsäkringsnämndens premiesättning uppmärksamhet.

Den statliga krigsförsäkringen bedrives enligt givna direktiv efter affärsmässiga principer och skulle alltså vid riktig premiesättning på lång sikt icke ge förlust. Premiesättningen erbjuder emellertid utomordentliga svårigheter ej minst på grund av de oberäkneliga växlingarna i sättet för handelskrigföringen. Avser man att vara beredd på alla eventualiteter måste man räkna med en säkerhetsmarginal och därvid basera beräkningarna på senast tillgängliga uppgifter om sänkningar, kapning, kontrabandskontroll etc. Det kan emellertid icke undvikas, att premiesättningen under dessa förhållanden kan bli högre än som på längre sikt behöver vara motiverat. En annan ogynnsam konsekvens är att premiesättningen relativt ofta måste justeras, vilket inför ett osäkerhetsmoment på marknaden, som redan det måste erhålla en viss prishöjande verkan.

Om kravet på affärsmässighet jämkas och en viss risk för det allmänna godtages, kan ett i angivna avseenden gynnsammare resultat vinnas genom att premiesättningen visserligen grundas på vunnen erfarenhet om riskerna, men icke tillåtes undergå hastiga förändringar utan hålles oförändrad under en icke alltför kort tidsperiod. Därutöver synes emellertid nämnden efter av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter böra äga rätt att ytterligare jämka försäkringspremierna med risk av statlig förlust, om detta ur synpunkten av landets försörjning med importvaror eller av läget inom viktiga exportnäringar anses påkallat.

En risköverföring för viss import och en omläggning av principerna för premiesättningen vid meddelande av krigsförsäkring bör, för att önskat resultat skall vinnas, följas av en reglering av fraktmarknaden, som förhind-

rar uttagandet av oskäligen vinster, direkt eller efter höjning av tonnagevärdena. I detta hänseende torde förslag senare få föreläggas Kungl. Maj:t till prövning.

Prissakkunniga, statens sjöfartsnämnd och statens krigsförsäkringsnämnd, som under hand erhållit del av de av mig här framlagda förslagen, ha därvid lämnat dessa utan erinran.

Vid bifall till förslaget om överföring på staten av vissa krigsrisker i enlighet med här utvecklade principer, uppkommer behov av medel för utbetalning av ersättning till importörerna. Utgiftens art gör det lämpligt, att kostnaderna bestridas av det å förskottsstat för försvarsväsendet m. m. under sjunde huvudtiteln upptagna anslaget till Allmänna utgifter för pris- och handelsreglerande åtgärder å 20 miljoner kronor. Jag förordar att så sker.

Med återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen

att, med godkännande av här förordade principer för överföring på staten av vissa krigsrisker, medgiva, att ersättning till importör för importvara belastande krigsförsäkringskostnader må bestridas av det å förskottsstat för försvarsväsendet m. m. under sjunde huvudtiteln uppförda anslaget till Allmänna utgifter för pris- och handelsreglerande åtgärder.

Med bifall till vad föredragande departementschefen sålunda, med instämmande av statsrådets övriga ledamöter, hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

V. Schwartz.
