

Nr 374.

Av herr **Herlitz**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående prisutjämningsavgifter.

Det i Kungl. Maj:ts proposition framlagda förslaget om prisutjämningsavgifter påkallar i första hand uppmärksamhet ur rent principiella synpunkter. Det innebär, att Kungl. Maj:t under vissa, mycket allmänt angivna förutsättningar skall kunna till staten indraga en väsentlig del av den vinst, som vissa företag i ett gynnsamt läge kunna bereda sig vid försäljning till utlandet. Den begränsning av företagens vinster som sålunda åstadkommes kan, från deras synpunkt sett, sammanställas med verkningarna av de s. k. clearingavgifter, som utgå med stöd av riksdagsbeslut 1941 och 1942. I båda fallen griper staten in mot den som gör en fördelaktig affär (säljer till jämförelsevis höga priser eller också köper eller producerar till billiga) och åstadkommer, att vinsten blir jämnt så stor, som med hänsyn till vissa prispolitiska riktlinjer anses skäligt. Avgifterna äro avpassade efter detta syfte. Det är uppenbart, att ett sådant förfaringsätt, om det tillämpas annat än i extraordinära lägen, bidrager att undergräva de ekonomiska krafter av vilka vårt välstånd beror. Pålagan kommer att, i strid med den strävan efter normmässighet som av ålder utmärkt beskattningen i Sverige liksom i andra rättsstater, drabba på ett ytterst oberäkneligt, tillfälligt och godtyckligt sätt; som en rättvis beskattning kommer den aldrig att kunna uppfattas. Och man kan icke räkna med att en företagare skall vara beredd att taga de risker och bära de förluster, som alltid äro förbundna med fri företagsamhet, om han är utsatt för att staten skall indraga varje vinst, som går över en viss gräns. Vad nu föreslås ger särskild anledning att inskräpa vådan av att den för hela vårt folkhushåll så betydelsefulla exporten icke på sådana vägar klavbindes.

Att förslaget även ur handelspolitisk synpunkt är ägnat att ingiva betänkligheter är uppenbart men skall icke här närmare utvecklas.

Det är sant att de föreslagna avgifterna äro avsedda att bli en »ren övergångsanordning». Men den motivering som lämnats ger alldeles ingen säkerhet för att så kommer att bli fallet. Sådan spänning mellan inhemsk och utländsk prisnivå, som nu åberopas, är ju alldeles ingen extraordinär företeelse och lärer väl därför, om Kungl. Maj:ts förslag nu bifalles, framdeles kunna åberopas som motiv för anordningens bibehållande eller återinförande. Det är sålunda all anledning att hålla för ögonen de prejudicerande verkningar, som ett nu fattat, icke tillräckligt övervägt riksdagsbeslut kan få.

Är då det föreslagna ingripandet motiverat av trängande behov? Prisutjämningsavgifterna äro, liksom de nyss berörda clearingavgifterna, avsedda att motverka en ogynnsam inhemsk prisutveckling. I den mån höga exportpriser äro ägnade att påverka priserna på den svenska marknaden (i vad mån så är fallet, vill jag icke söka bedöma), inställer sig emellertid frågan, huruvida det för förebyggande härav är nödvändigt, att staten frånhänder exportörerna en del av de likvider de erhålla. Det vill synas, som det vore en enklare och rationellare utväg att reglera exporten genom exportförbud och licenser och på detta sätt begränsa den, i den mån ogynnsamma inverknings på den inhemska marknaden inställa sig eller kunna befaras. Man kan ju exempelvis tänka sig, att beviljandet av exportlicenser göres beroende av att exportörerna säkerställa erforderliga utbud på den svenska marknaden till tillfredsställande priser. Departementschefen har icke ens diskuterat denna utväg och således ingalunda på ett övertygande sätt visat, att prisutjämningsavgifterna äro nödvändiga som led i vår prispolitik.

På det nu anförda vågar jag för min del ej bygga ett bestämt påstående om att de föreslagna avgifterna kunna undvaras. Jag inskränker mig till att uttala den förhoppningen, att bevillningsutskottet ville mera ingående än som skett i den kungl. propositionen undersöka detta viktiga spörsmål. Om man emellertid med hänsyn till dagens läge finner sig ej kunna undgå att acceptera tanken på prisutjämningsavgifter, är det i varje fall tydligtvis angeläget att tillse, att ingripandet får en strängt begränsad innebörd och icke i något hänseende sträcker sig längre än ofrånkomliga behov påkalla.

När man överväger, på vad sätt riksdagen bör avgränsa den fullmakt, som skall lämnas åt Kungl. Maj:t, gäller det att fasthålla, att frågan gäller å ena sidan en pålaga, drabbande vissa exportörer, å andra sidan de sålunda uppburna medlens användande för vissa allmänna ändamål. Spörsmålet bör därför ses mot bakgrunden av vår statsrätts regler om beskattning och statsreglering.

Vad den förstnämnda sidan av saken angår, kan måhända ur statsrättslig synpunkt tvekan uppkomma, huru de föreslagna avgifterna rätteligen böra rubriceras; de hava nämligen ett konfiskatoriskt drag, som är helt främmande för vår statsrätt. Men denna tvekan kan icke leda till eftergivande av de krav på medverkan från riksdagens sida, som kunna härledas ur regeringsformen, utan är snarare ägnad att accentuera dessa. Häremot kan icke invändas, att avgifterna icke äro »av fiskalisk natur» och att de icke äro avsedda att inflyta till »allmänna budgeten» utan hållas avskilda för särskilda ändamål. Att en pålaga möjligen motiveras av andra synpunkter än att den skall tjära till täckande av statens behov eller att den bindes för speciella ändamål, medför nämligen ingalunda,

att de konstitutionella reglerna om beskattning ej behöva tillämpas. Icke ens om avgifterna användas till ändamål, som kunna antagas vara av intresse och betydelse för dem som drabbas av dem, sättas dessa regler ur spel.

Departementschefen har också såtillvida beaktat vad här erinrats, att han föreslår ett bemyndigande från riksdagens sida. Men därmed avser han på samma gång ett påfallande avsteg från vad som bör iakttagas på skatteväsendets område. Normerna för beskattningen fixeras regelmässigt i författningar, som med största möjliga noggrannhet angiva de förutsättningar, under vilka en prestationsskyldighet skall inträda, och prestationsskyldighetens mått. I förevarande fall är det däremot avsett, att bemyndigandet skall innefatta en ytterst allmän fullmakt: Kungl. Maj:t skall äga uttaga avgifter »i de fall där de priser till vilka exporten sker skulle öva ett stegrande inflytande på den inhemska prisnivån — — — med de belopp, som vore nödvändiga för att nå det åsyftade resultatet». Inom denna vida ram skall Kungl. Maj:t äga full handlingsfrihet. Om riksdagen vill acceptera idén om prisutjämningsavgifter, förefaller det, som nyss nämndes, angeläget, att fullmaktens innebörd blir väsentligt mera preciserad och begränsad — vilket naturligt kunde ske i en av riksdagen godkänd författning. Ett sådant krav förefaller särskilt naturligt, då fråga är om en pålaga av så ovanlig och ömtålig natur.

Några antydningar må göras om spörsmål, som härvid inställa sig. Vilka varor skola kunna avgiftsbeläggas? Det är endast i fråga om trävaror som ett behov uppgivits föreligga. Under sådana förhållanden vore det också naturligt att begränsa fullmakten till att avse sådana varor och undandröja den osäkerhet, som kan föranledas av farhågor för ingripanden på andra områden. Vilken grad av »spänning» mellan inhemsk och utländsk prisnivå skall föreligga för att ett ingripande skall tillåtas? Det bör givetvis ej vara till fyllest att en sådan spänning föreligger; det måste även föreligga faror för »stegrande återverkan på den inhemska prisnivån»; i åtskilliga fall lära väl exportpriserna, hur högt de än stiga, ej rimligen kunna få någon sådan återverkan. Det är därför angeläget att fastslå, att Kungl. Maj:t ej får ingripa, med mindre grundad anledning finnes att antaga prisstegringar på den inhemska marknaden. I detta sammanhang må anmärkas att det vore i full överensstämmelse med departementschefens förutsättningar, om det fastsloges, att därest exportörerna kunna erbjuda säkerhet mot inhemsk prisstegring å viss vara, avgifter å denna vara ej få uttagas. Härvid förutsattes att man vid bestämmande av avgifter på viss vara endast får beakta prisstegringsrisken för just denna vara. Det bör rimligtvis ej få vara skäl nog, att exporten anses hava en allmän inflationsdrivande verkan; med hänsyn till vissa i propositionen gjorda vaga uttalanden om faran för en »förskjutning av den inhemska prisni-

vån», vore det emellertid önskvärt att detta bleve tydligt utsagt. Det är slutligen önskvärt, att sättet för avgifternas beräkning närmare preciseras. I samband härmed gäller det att fastslå, i vad mån avgifter skola kunna uttagas med retroaktiv verkan i förhållande till redan avslutade avtal; det är uppenbart att, i den mån detta blir fallet, ett betänkligt osäkerhetsmoment införes i alla exportaffärer.

Vad därefter angår medlens redovisning faller det först i ögonen, att de äro avsedda att fonderas för användning vid sidan av den allmänna budgeten. Man har eljest i vår statshushållning försökt att komma ifrån ett system med specialhushållningar, som erfarenhetsmässigt leder till bristande översikt och planmässighet vid statsmedlens användning. Man bör undvika att upprepa de misstag, som i detta hänseende gjorts i äldre tid. Det finnes ingen anledning, varför medel som skola användas till ändamål, som äro helt främmande för avgiftsbetalarnas intressen, ej skulle figurera i riksstaten. Annorlunda ställer sig dock saken, i den mån medlen skola reserveras för ändamål, vilka på ett eller annat sätt äro av intresse för avgiftsbetalarna. Fonderingen kan då tjäna till att markera, att medlen icke i egentlig mening äro statens (jfr nedan). Om medlen få en sådan användning, förfalla sålunda de invändningar, som kunna göras mot fonderingen.

Vad slutligen angår sättet för medlens användande, konstateras med tillfredsställelse, att det såsom regel skall ankomma på riksdagen att därom besluta. Undantag göres likväl för »ändamål hänförliga till respektive industriens intresseområden». Uttrycket är utomordentligt tänjbart och lämnar Kungl. Maj:t en frihet, som icke är förenlig med våra statsregleringsprinciper, allrahelst man i närvarande stund saknar möjlighet att bedöma, huru stora belopp det här kan bliva fråga om (förbehållet, att det endast skall gälla medelsanvisning »av mindre omfattning», är i en tid, då man är van vid medelsanvisningar av oerhörd omfattning, av tvivelaktigt värde). På olika sätt kan man tänka sig att begränsa Kungl. Maj:ts frihet. Man kan utan undantag upprätthålla principen om riksdagens makt över medelsanvisningen. Eller också — och detta synes principiellt riktigare — kan den grundsatsen uppställas, att den medelsanvisning, varom här är fråga, skall ske i överensstämmelse med avgiftsbetalarnas egna önsningar. Man kan gå ännu ett steg i denna riktning, i det det fastslås att de fonderade medlen alltigenom få karaktären av de särskilda avgiftsbetalarnas egna tillgångar, fastän de äro undandragna deras omedelbara disposition och i följd därav under vissa förutsättningar framdeles få disponeras för deras räkning; jag hänvisar härom till en motion av herr Ivar Anderson m. fl. Denna lösning vore ur principiell synpunkt den mest tillfredsställande; därmed förtoges avgifterna i väsentlig mån karaktären av en särbeskattning eller konfiskation, drabbande den ena eller den andra exportören. Det är

tydligt, att om man väljer denna väg, spørsmålet kommer i en helt annan belysning. Det blir då överhuvud icke anledning att tillämpa principerna för dispositionen av statsmedel.

Med stöd av vad nu andragits hemställes,

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 255 ville med beaktande av vad ovan anförts begränsa och modifiera bemyndigandet för Kungl. Maj:t att föreskriva prisutjämningsavgifter.

Stockholm den 18 april 1945.

Nils Herlitz.
