



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNGL. BIBL.
25 JUL 1956
STOCKHOLM

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:14

Finansdepartementet

SOU
1956:14 A



TULLTAXA

FÖRSLAG AV
1952 ÅRS TULLTAXEKOMMITTÉ

I

Allmänna synpunkter

Stockholm 1956

Statens offentliga utredningar 1956

Kronologisk förteckning

1. Aldringsvård. Idun. 344 s. S.
2. Fiskhandeln i Sverige. Idun. 194 s. Jo.
3. Restaurering av Uppsala domkyrka. Victor Pettersson. 170 s. E.
4. Statens stöd åt växtförädlingen m. m. Egnellska. 295 s. Jo.
5. Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Hægström. 96 s. K.
6. Statsägda aktiebolag i Sverige. Av R. Tersman. Idun. 110 s. Fi.
7. Städernas donationsjord. Kihlström. 86 s. I.
8. Förenklad statsbidragsgivning. Idun. 109 s. Fi.
9. Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB, Marcus. 48 s. Fi.
10. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. Av L. Lindberger. Hægström. 267 s. Fi.
11. Atomenergien. Beckman. 117 s. H.
12. Bihang till kyrkohandboken. Idun. 100 s. E.
13. Konstbildning i Sverige. Kihlström. 444 s., 24 s. pl. E.
14. Tulltaxa. 1. Allmänna synpunkter. Hægström. 210 s. Fi.
15. Tulltaxa. 2. Detaljmotivering. Hægström. 849 s. Fi.
16. Tulltaxa. 3. Taxan. Hægström. 179 s. Fi.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956: 14

Finansdepartementet



TULLTAXA

FÖRSLAG AV

1952 ÅRS TULLTAXEKOMMITTÉ

I

Allmänna synpunkter

IVAR HÆGGSTRÖMS BOKTRYCKERI A.B.
STOCKHOLM 1956

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

LIBRARY



TUBETZ

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

LIBRARY

Innehållsförteckning

	Sid.
<i>Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet</i>	5
<i>Kortfattad redogörelse för betänkandets innehåll</i>	7
<i>Avd. I. Historik</i>	11
<i>Avd. II. Direktiven för utredningen</i>	19
<i>Avd. III. Kommitténs verksamhet</i>	23
<i>Avd. IV. Tulltaxenomenklaturen</i>	26
<i>Avd. V. Kvantitets- eller värdetullar</i>	32
<i>Avd. VI. Tullskyddets höjd och avvägning</i>	45
1. Mätning av tullnivån	45
2. Tullarnas roll i samhällsekonomi	52
3. Principerna för tulltaxerevisionen	58
4. Förslagets inverkan på tull- och prisnivå	66
<i>Avd. VII. Statsfinansiella synpunkter</i>	71
1. Tullarnas hittillsvarande statsfinansiella betydelse	71
2. Statsfinansiella synpunkter i samband med tulltaxerevisionen	77
<i>Avd. VIII. Handelspolitiska frågor</i>	81
1. Beroendet av utlandets tullpolitik	81
2. Tullförhandlingar och förhandlingstullar	84
3. Tulltaxerevisionen och GATT	84
<i>Avd. IX. Tulltaxerevisionen och jordbrukspolitik</i>	87
<i>Avd. X. Beredskapssynpunkter</i>	90
<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	92
 <i>Bilagor</i>	
1. Konvention rörande nomenklatur för klassificering av varor i tulltarifferna	127
2. Tullnivåer för vissa varugrupper (tabell)	131
3. Finanstullar (tabell)	134
4. Statsfinansiellt betydelsefulla skyddstullar (tabell)	136
5. Överskridna GATT-bindningar (tabell)	138
 <i>Bihang. Ingvar Svennilson och Kurt Savosnick: Tullar vid full sysselsättning</i>	139

Inhaltsverzeichnis

1	1. Einleitung
2	2. Zielsetzung und Aufgabenstellung
3	3. Methodik und Vorgehensweise
4	4. Ergebnisse und Diskussion
5	5. Zusammenfassung und Ausblick
6	6. Literaturverzeichnis
7	7. Anhang
8	8. Glossar
9	9. Index
10	10. Abbildungen
11	11. Tabellen
12	12. Formeln
13	13. Diagramme
14	14. Zeichnungen
15	15. Skizzen
16	16. Fotografien
17	17. Audioaufnahmen
18	18. Videoaufnahmen
19	19. Software
20	20. Hardware
21	21. Netzwerke
22	22. Sicherheit
23	23. Datenschutz
24	24. Umwelt
25	25. Wirtschaft
26	26. Politik
27	27. Gesellschaft
28	28. Kultur
29	29. Religion
30	30. Philosophie
31	31. Kunst
32	32. Sport
33	33. Freizeit
34	34. Gesundheit
35	35. Ernährung
36	36. Wohnen
37	37. Verkehr
38	38. Energie
39	39. Wasser
40	40. Luft
41	41. Boden
42	42. Klima
43	43. Wetter
44	44. Natur
45	45. Tiere
46	46. Pflanzen
47	47. Mineralien
48	48. Fossilien
49	49. Geologie
50	50. Astronomie
51	51. Kosmologie
52	52. Biologie
53	53. Chemie
54	54. Physik
55	55. Mathematik
56	56. Informatik
57	57. Ingenieurwissenschaften
58	58. Medizin
59	59. Recht
60	60. Wirtschaftswissenschaften
61	61. Sozialwissenschaften
62	62. Geisteswissenschaften
63	63. Interdisziplinäre Wissenschaften
64	64. Sonstige

Till Herr Statsrådet och Chefen

för Kungl. Finansdepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade den 9 maj 1952 chefen för finansdepartementet att tillkalla utredningsmän med uppdrag att verkställa en allmän översyn av tulltaxeförordningen och den därvid fogade tulltaxan; samtidigt bemyndigade Kungl. Maj:t departementschefen att tillkalla särskilda sakkunniga för att stå till utredningsmännens förfogande för samråd samt erforderliga experter för att i övrigt biträda utredningsmännen.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 26 maj 1952 såsom utredningsmän dåvarande kabinetssekreteraren A. S. Lundberg, tillika ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare, förste assistenten F. I. Boo, dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, juris licentiaten P. H. Fagerholm, generaltulldirektören V. M. J. Fahlander, ledamöterna av riksdagens andra kammare, metallarbetaren H. L. Gustafsson och lantbrukaren N. G. Hansson, numera generaldirektören B. V. Lindskog, envoyén S. E. G. Sahlin, ledamoten av riksdagens första kammare, lantbrukaren G. Spetz samt numera statssekreteraren E. A. Westerlind; genom beslut den 15 februari 1954 utsågs direktören G. C. A. Settergren, som enligt vad nedan sägs förordnats att som sakkunnig biträda utredningsmännen, till ersättare för Fagerholm vid tillfällen då denne vore förhindrad att deltaga i arbetet; utredningen antog benämningen 1952 års tulltaxekommitté.

Såsom sakkunniga tillkallades den 30 maj 1952 direktören H. K. P. Edstam, kooperativa förbundet, filosofie kandidaten T. Ekström, landsorganisationen i Sverige, ombudsmannen J. L. Geijer, tjänstemännens centralorganisation, direktören H. Grundström, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, numera direktören J. H. V. Håkansson, Sveriges lantbruksförbund, direktören J. O. Leffler, handelskamrarnas nämnd, direktören H. R. B. Nyström, Sveriges grossistförbund, direktören G. J. Sahlin, Sveriges allmänna exportförening, direktören E. Sandelin, Sveriges köpmannaförbund, direktören G. C. A. Settergren, Sveriges industriförbund samt numera direktören N. A. Svensson, riksförbundet landsbygdens folk; sedan Sandelin avlidit utsågs den 16 september 1952 i hans ställe till sakkunnig direktören E. O. Melcher, Sveriges köpmannaförbund; för vissa av de sakkunniga förordnades sedermera genom särskilda beslut ersättare att vid tillfällen då dessa sakkunniga vore förhindrade deltaga i kommitténs sammanträden i deras ställe biträda utredningsmännen, nämligen för Grund-

ström dåvarande direktören H. E. Södergren, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, för Leffler numera direktören S. T. Gerentz, handelskamrarnas nämnd, och för Sahlin direktören P. H. Ohlin, Sveriges allmänna exportförening.

Att såsom experter biträda utredningsmännen tillkallades den 4 juli 1952 byrådirektören hos riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap J. E. M. Branting, dåvarande förste byråingenjören hos kommerskollegium G. K.-A. Kastengren, byråchefen i priskontrollnämnden H. F. N. Lundberg, dåvarande direktören för industriens utredningsinstitut J. Nordenson, byråchefen i generaltullstyrelsen S. F. V. Nordqvist och byråchefen i jordbruksnämnden N. Tolstoy.

Till sekreterare åt utredningsmännen utsågs den 30 maj 1952 numera byråchefen H. M. S. Hartler; sedermera uppdrogs åt följande personer att med sekreteraregöromål biträda utredningsmännen, nämligen den 4 juli 1952 numera tullkontrollörerna N. B. Leuf och Y. T. Wickberg, den 22 november 1952 kammarskrivarna G. Molin och B. Nyrén, den 21 augusti 1953 (sedan Wickberg erhållit entledigande från ifrågavarande uppdrag) numera tullkontrollören A. H. S. Thideby samt den 30 januari 1954 kammarskrivaren R. A. I. Johansson.

Huvuddelen av det åt kommittén anförtrordade utredningsarbetet, avseende själva tulltaxan samt de delar av tulltaxeförordningen som är av mera omedelbar betydelse för tulltaxans tillämpning, är nu avslutat, och kommittén får som resultat av detsamma härmed vördsamt överlämna sitt betänkande med förslag till tulltaxa. Betänkandet föreligger i 3 delar, nämligen del I: Allmänna synpunkter, del II: Detaljmotivering och del III: Taxan; till del I är såsom bihang fogad en på kommitténs uppdrag av professorn S. I. Svernilson och filosofie kandidaten K. M. Savosnick verkställd utredning rörande vissa aspekter av tullproblemet (»Tullar vid full sysselsättning»). Av vissa utredningsmän och sakkunniga avgivna reservationer och särskilda yttranden redovisas dels i ett särskilt avsnitt av betänkandets del I, dels under berörda varuslag i del II. Enär det förutsatts att vederbörande organisationer får tillfälle att avgiva yttrande över betänkandet, har de sakkunniga, som i detta sammanhang avgivit särskilda yttranden, begränsat dessa till spörsmål av allmän natur och icke behandlat tullskyddet för särskilda varuområden eller enskilda varor.

Stockholm den 25 maj 1956.

ARNE S. LUNDBERG

F. I. BOO

P. HJ. FAGERHOLM

VIDAR FAHLANDER

HANS GUSTAFSSON

NILS G. HANSSON

BERNT LINDSKOG

STIG SAHLIN

GUNNAR SPETZ

ERIK WESTERLIND

/ Hans Hartler

Kortfattad redogörelse för betänkandets innehåll

Tulltaxekommitténs förslag till tulltaxa har i enlighet med de för kommittén meddelade direktiven anpassats efter den s. k. Bryssel-nomenklaturen. Detta är en internationell tullnomenklatur som utarbetats såsom led i ett i Bryssel bedrivet samarbete på tullområdet mellan flertalet västeuropeiska länder. Enligt en mellan ifrågavarande länder ingången konvention skall Bryssel-nomenklaturen tillämpas såsom baspositioner i de olika deltagarländernas nationella tulltaxor, men varje land skall vara oförhindrat att under baspositionerna göra de uppdelningar som kan finnas erforderliga för differentiering av tullbeskattningen eller för statistiskt ändamål. Nomenklaturen innehåller 1 095 positioner, fördelade på 99 olika kapitel. Kommittén har i relativt obetydlig utsträckning föreslagit införande av underpositioner i syfte att differentiera tullen; sålunda har endast 287 positioner behövt uppdelas i sammanlagt 752 underpositioner. Emellertid torde man kunna förutsätta att det i analogi med vad som nu är fallet kommer att för handelsstatistiskt ändamål fordras en längre gående differentiering i form av särskilda statistiska underrubriker. Arbetet med denna statistiska uppdelning har icke ingått i kommitténs uppdrag utan av Kungl. Maj:t anförtrotts åt kommerskollegium och generaltullstyrelsen.

Beträffande tullarnas art har kommittén verkställt en detaljerad analys av kvantitets- och värdetullarnas egenskaper i olika hänseenden. Mot bakgrunden härav uttalar kommittén, att den jämnare avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och den smidigare anpassning av tullnivån efter växlande priser, som värdetullarna innebär, i stort sett framstår såsom en avgörande fördel. Även om man under vissa omständigheter skulle finna avsteg från en sådan avvägning och anpassning av tullskyddet påkallade, torde den effekt som kan vinnas i sådant hänseende genom tillämpning av kvantitetstullar i allmänhet icke vara av någon större betydelse för att tillgodose avsedda syften. Värdetullarnas företräde ur berörda synpunkter anser kommittén ökas genom den ständigt fortgående utvecklingen och specialiseringen av varuproduktionen. Numera måste på grund därav en kvantitetstulltaxa, om den skall innebära en något så när väl avvägd tullbeskattning, förete en sådan grad av differentiering att den blir synnerligen svårhanterlig. Kommittén har för sin del funnit övervägande skäl tala för att tullsystemet i allmänhet baseras på värdetullar. Detta utesluter icke att kommittén föreslagit bibehållande av kvantitetstullar i fall där särskilda skäl ansetts motivera sådana tullar. Av nomenklaturens 1 095 baspositioner har sålunda 635 upptagits med värdetull (därav 7 helt eller delvis

i kombination med kvantitetstull), 79 med kvantitetstull och 11 delvis med värde- och delvis med kvantitetstull (367 baspositioner omfattar uteslutande tullfria varor och 3 endast hänvisning till annan rubrik).

Enligt direktiven har det framstått såsom kommitténs huvuduppgift att åstadkomma en lämplig avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar utan att därvid ta sikte på en generell höjning av den nuvarande tullnivån. Såsom hållpunkter vid denna avvägning av tullskyddet har kommittén använt ett system av s. k. normaltullsats, så konstruerade att de för varje varuslag innefattar dels kompensation för eventuell tull på råvaror och halvfabrikat, dels nettotullskydd med en för alla varuslag lika stor procent av manufakturingskostnaderna. Vid bestämmande av denna procentsats (normalskyddskoefficienten) har närmast åsyftats att normaltullsatserna för de tullbelagda industriprodukterna totalt sett skulle ge samma tullnivå (på konsumtionen räknat) som de nuvarande tullsatserna innebar år 1950. I enlighet med verkställda beräkningar har såsom normalskyddskoefficient begagnats en avrundad siffra av 13 %. Till grund för uträkningen av normaltullsatserna för de enskilda varuslagen har lagts ett omfattande kalkylmaterial som infordrats från de inhemska producenterna (i allmänhet genom förmedling av vederbörande näringsorganisation). Normaltullsatserna har emellertid icke varit definitivt avgörande för kommitténs ställningstagande, utan de har såsom ovan antytts endast varit hållpunkter för vidare bedömanden, vilka resulterat i jämkningar uppåt eller nedåt i den mån skäl härför ansetts föreligga. Härvid är särskilt att märka att det för avvikelse uppåt icke ansetts vara tillräckligt att ett högre tullskydd skulle behövas för att vidmakthålla produktionen av visst varuslag vid nuvarande omfattning. Den omständigheten att produktionen behöver ett högre skydd än det genomsnitt som kommit till uttryck i normaltullsatsen visar att det är fråga om en produktion som ur samhällsekonomisk synpunkt får anses vara mindre lönande. För att det oaktat vidmakthålla produktionen i fråga och för detta ändamål ge den högre tullskydd än varor i allmänhet bör fordras särskilda skäl. Några regler för bedömande av i vad mån skälen kan anses vara av sådan styrka att de motiverar särskilt stöd från samhällets sida kan enligt kommitténs åsikt icke uppställas. Kommittén har i ett särskilt avsnitt behandlat olika tullargument och där givit en antydning om sin allmänna syn på dessa spörsmål, men det ligger i sakens natur att avgörandet i konkreta fall måst bli beroende av ett mer eller mindre skönsmässigt bedömande. Kommittén har vid sin bedömning letts bl. a. av den på såväl sociala som ekonomiska skäl grundade uppfattningen om önskvärdheten av att undvika alltför häftiga omläggningar av näringslivet. Detta har föranlett en viss återhållsamhet i fråga om såväl reducering av för närvarande höga tullar som höjning av för närvarande låga tullar.

Kommitténs förslag innebär i överensstämmelse med direktiven en praktiskt taget oförändrad tullnivå. Enligt förslaget skulle nämligen den genomsnittliga

nivån komma att för tullbelagda industriprodukter i allmänhet ligga vid 11,0 %, under det att nivån för samma produkter enligt nuvarande taxa beräknats motsvara 12,9 % vid 1950 års och 10,8 % vid 1954 års priser (allt på konsumtionen räknat). Dessa siffror utgör emellertid matematiskt beräknade tullnivåer och tager icke hänsyn till graden av tullskyddets utnyttjande samt kan därför icke utan vidare läggas till grund för ett bedömande av förslagets inverkan på prisnivån. Med vissa antaganden rörande tulländringarnas genomslag på de inhemska priserna har det beräknats att kommitténs förslag skulle medföra en höjning av prisnivån för ifrågavarande produkter med 0,4 % i jämförelse med 1950 och 1,3 % i jämförelse med 1954. Anmärkas må dock att prisstegringen i den mån den utgöres av tull på importerade varor kommer statskassan tillgodo med därav följande minskat behov av andra inkomster. Förut anförda beräkningar inkluderar icke livsmedel och vissa andra varor. Beträffande dessa områden har några fullständiga tull- och prisnivåberäkningar icke kunnat verkställas, men såvitt angår de importerade varorna innebär kommitténs förslag i genomsnitt en sänkning av tullbelastningen. Prisstegringen för konsumtionen i dess helhet torde således, särskilt procentuellt sett, bli mindre än för enbart de förut berörda industriprodukterna. Dess inverkan på konsumentprisindex torde icke komma att överstiga 1 % (räknat från 1954 års nivå).

Beträffande tullarnas statsfinansiella aspekter uttalar kommittén att fiskala synpunkter över huvud taget icke bör påverka avvägningen av de tullar som har näringspolitisk funktion. Kommittén har därför (med viss reservation för bilar) vid utformningen av sina förslag till sådana tullar icke fäst något avseende vid fiskala synpunkter. Vad beträffar tullar utan näringspolitiska verkningar, d. v. s. tullar på varuslag som icke är (och som icke till följd av tullskyddet blir) föremål för produktion inom landet (finanstullar), har kommittén ansett det falla utanför dess uppdrag att ingå på någon allmän prövning av frågan om tullbeskattning på fiskala grunder. Kommittén har därför i den mån icke särskilda skäl annat föranlett i sitt tulltaxeförslag upptagit tullarna på varor av här åsyftade slag oförändrade eller med av huvudsakligen tekniska skäl betingade jämkningar. Därvid har emellertid i motiveringen angivits att fråga är om finanstullar.

Kommittén har i ett särskilt kapitel behandlat vissa handelspolitiska frågor, nämligen beroendet av utlandets tullpolitik, frågan om tullförhandlingar och förhandlingstullar samt sambandet mellan tulltaxerevisionen och GATT. Beträffande den förstnämnda frågan blir slutsatsen av kommitténs resonemang att utlandets tullar i stort sett icke behöver påverka vår egen tullpolitik. Kommittén framhåller emellertid att ändringar av tullarna i utlandet kan förorsaka omställningssvårigheter för vår produktion och att känsligheten för sådana ändringar kan vara en anledning att icke driva en alltför radikal frihandelspolitik utan genom ett visst tullskydd sörja för ett mera differentierat och för störningar av ifrågavarande slag mindre utsatt näringsliv. Därest likväl om-

ställningssvårigheter skulle uppkomma med anledning av utländska tulländringar kan det ibland vara möjligt och befogat att lindra dessa genom temporära tullar. Beträffande frågan om tullförhandlingar och förhandlingstullar har kommittén av skäl som närmare utvecklats i särskilt sammanhang ansett sig icke kunna förorda utarbetande av en förhandlingstulltaxa. Vad angår sambandet med GATT har kommittén i enlighet med vad som förutsatts i direktiven endast i ett begränsat antal fall funnit omständigheterna vara sådana att den ansett sig böra föreslå överskridande av den i GATT bundna tullen. Däremot har kommittén i ett stort antal fall föreslagit tullsatser som understiger i GATT gjorda bindningar. Kommittén rekommenderar att de medgivanden som kan bli erforderliga från vår sida vid kommande tullförhandlingar i första hand kommer att avse bindningar vid en något högre nivå än de av kommittén föreslagna tullsatserna.

Kommittén har utarbetat sitt förslag till tulltaxa med beaktande av det vid 1955 års riksdag fattade principbeslutet angående utformningen av stödet åt jordbruket och har följaktligen med tullfrihet upptagit de varuslag som enligt nämnda beslut skall beläggas med importavgift. Beträffande produkter som icke skall inbegripas under avgiftssystemet men som framställs av importavgiftsbelagda varuslag har kommittén vid framläggande av förslag till tullsatser beaktat den föreslagna avgiftsbelastningen på råvarorna och därvid utgått från de belopp för avgifterna som angivits i jordbruksprisutredningens förslag.

Frågan om tullar i beredskapssyfte behandlas av kommittén i ett särskilt kapitel. Några generella regler för användningen av tullar i nämnda syfte kan enligt kommitténs uppfattning icke uppställas, utan dylika frågor måste bedömas med beaktande av de omständigheter som kan vara relevanta i det enskilda fallet. Enligt kommitténs betraktelsesätt har man emellertid i stort sett anledning att vid denna bedömning intaga en restriktiv hållning. Kommittén har vid avgivandet av sina förslag tagit hänsyn till beredskapssynpunkten framför allt såtillvida att denna i viss utsträckning fått uppväga argument som kunnat tala för ett lägre tullskydd än som i och för sig kan anses normalt för ifrågasvarande produktion. Däremot har kommittén endast i undantagsfall av beredskapsskäl föreslagit högre tullsats än som eljest upptagits för liknande produkter.

AVDELNING I

Historik

Tiden före det första världskriget

Ännu i början av 1800-talet präglades den svenska handelspolitiken av merkantilismens idéer, vilka tog sig uttryck i en mycket restriktiv politik med importförbud eller höga tullar.

Efter hand började emellertid de liberala strömningar som rådde på många håll i Europa att göra sig gällande även i vårt land, till en början huvudsakligen i den formen att importförbuden avvecklades och ersattes med tullar på en hög nivå. Omslaget till en klart frihandelsvänlig linje kom år 1857, då tullarna på jordbruksprodukter avskaffades och åtskilliga andra tullar nedsattes. Den frihandelsvänliga politiken nådde sin kulmen genom ett handelsavtal med Frankrike år 1865. Någon fullständig frihandel blev det här som på de flesta andra håll icke fråga om, men det var en mycket moderat protektionism som vid denna tid karakteriserade läget.

Liksom på kontinenten svängde emellertid stämningen så småningom över i mera protektionistisk riktning, och efter hårda strider på 1880-talet segrade protektionisterna vid 1888 års riksdag. Spannmålstullarna återinfördes och en del andra tullar höjdes, ehuru ett då ännu gällande avtal med Frankrike hindrade tullhöjningar i full utsträckning. Sedan detta hinder bortfallit i och med avtalets utlöpande, fullbordades genom 1892 års tulltaxa övergången till en starkt protektionistisk politik.

En betydelsefull faktor i den handelspolitiska utvecklingen kring sekelskiftet var den traktatpolitik, som inleddes av Tyskland på 1890-talet och resulterade i ett omfattande system av tarifftraktater. Även vårt land fann sig föranlåtet att ansluta sig till detta system. Vår tulltaxa var emellertid icke lämpad att ligga till grund för traktatförhandlingar, varför till en början endast en kortfristig överenskommelse med Tyskland ingicks (år 1906), under vars löptid en genomgripande revision av den svenska tulltaxan skulle företagas.

Denna tulltaxerevision verkställdes av 1906 års *tulltaxekommitté*, som framlade betänkande med förslag till ny tulltaxa år 1909. Utan att ingå på mera djupgående undersökningar av de olika näringsgrenarnas ställning och villkor utgick kommittén i huvudsak från bestående näringspolitiska förhållanden och grunderna för det dittills tillämpade tullpolitiska systemet. Tyngdpunkten lades

i kommitténs förslag på en teknisk omarbetning av tulltaxan, i det att denna fick en fullt systematisk uppställning och samtidigt en långt gående uppdelning av tullrubrikerna, med gradering av tullskyddet efter de olika varuslagens värde och bearbetningsgrad, varjämte viktullssystemet genomfördes mera fullständigt än tidigare. Denna tekniska omgestaltning av tulltaxan i förening med förslagets närmaste uppgift att utgöra grundval för traktatförhandlingar resulterade i en höjning av tullskyddet för ett stort antal varuslag. I en del fall, företrädesvis beträffande vissa grövre varuslag, föreslogs visserligen en sänkning av det förefintliga tullskyddet, men som helhet innebar förslaget en ej oväsentlig höjning. Kommitténs förslag blev med vissa jämkningar (särskilt beträffande järn- och maskintullarna) antaget av 1910 års riksdag.

Tulltaxan av år 1910 trädde emellertid aldrig i kraft utan tjänade endast som grundval för nya förhandlingar med Tyskland. Efter dessa förhandlingar utfärdades en ny tulltaxa, vilken började tillämpas den 1 december 1911. Som följd av förhandlingarna uppvisade denna taxa givetvis en del reduktioner jämfört med den nominella taxan av år 1910, men i stort sett innebar även den nya taxan särskilt för mera förädlade varor en viss skärpning av det tidigare tullskyddet.

Riksdagens godkännande av den nya traktaten och utfärdandet av 1911 års tulltaxa betecknar slutpunkten på den protektionistiska utveckling, som inleddes vid 1880-talets slut och syftade till att frambringa ett alltmer konsoliderat och konsekvent utgestaltat skyddssystem, en utveckling som kan sägas ha legat helt i linje med den tullpolitiska utveckling som samtidigt ägde rum på kontinenten.

Mellankrigstiden

Världskriget 1914—1918 medförde sådana ändringar i varuutbytesförhållandena att tullarna i regel förlorade varje betydelse ur skyddssynpunkt. Det gällde nu mera att underlätta än att försvåra importen, varför tullarna i synnerhet på livsmedel i stor utsträckning suspenderades. Dessa åtgärder var dock endast temporära, och vid krigets slut återställdes de tidigare gällande tullsatserna.

När efter krigets slut en helt ny situation inträdde med depression och arbetslöshet, ställdes från näringslivets sida krav på höjning av tullarna, varvid bl. a. åberopades att deras skyddsvärde reducerats på grund av penningvärdets fall. Regeringen framlade också år 1921 förslag till provisoriska tullhöjningar, innebärande i stor utsträckning fördubbling av de gällande tullsatserna. Förslaget avsågs emellertid av riksdagen. Då samtidigt utvecklingen i andra länder mestadels innebar en fortsättning och skärpning av den protektionistiska politiken från förkrigstiden, kan man här se en första antydning om en mera liberal inställning i vårt land än på de flesta andra håll. Härpå kan det också betraktas som ett tecken, att när 1911 års svensk-tyska handelstraktat efter

uppsägning från svensk sida år 1921 trädde ur kraft, detta icke i och för sig föranledde några tullhöjningar.

Några mera genomgripande ändringar i tulltaxan kom icke heller senare under mellankrigstiden till stånd, utan de åtgärder som vidtogs i detta hänseende var av begränsad räckvidd och påkallade av speciella omständigheter; i det följande lämnas en redogörelse för de viktigaste händelserna på tullpolitikens område under denna period.

Ehuru riksdagen såsom förut nämnts år 1921 avslag förslaget om provisorisk höjning av skyddstullarna, genomfördes samma år av statsfinansiella skäl höjningar av ett stort antal tullsatser av finanstullskaraktär. Tillsammans beräknades dessa tullhöjningar medföra en ökning i tullinkomsterna av 13 mkr (mot-svarande 13 % av 1921 års tulluppbörd). Bland viktigare höjningar kan nämnas att tullsatserna på varor av natur- och konstsilke i allmänhet ökades till mer än tre gånger förutvarande belopp. Den vidtagna åtgärden följdes år 1922 av ytterligare ett antal tullhöjningar, främst i syfte att kompensera den genom 1921 års tullhöjningar ökade tullbelastningen på vissa artiklar.

Enligt handelsavtal med Spanien år 1925 nedsattes tullsatserna på vissa varuslag (bl. a. apelsiner m. fl. frukter). Avtalets omfattning belyses av att nedsättni-ngarna berörde varuslag som år 1924 importerats för sammanlagt omkring 14 mkr (1,8 % av den tullbelagda importen) och beräknades medföra en minskning i tulluppbörden av 3,9 mkr (2,7 % av totaluppbörden). Tullkoncessionerna upphörde att gälla den 1 januari 1929 utan att någon återgång skedde till de tidigare högre tullsatserna (sedermera har av olika anledningar höjningar eller sänkningar vidtagits beträffande några av positionerna).

År 1926 ingicks ett nytt handelsavtal med Tyskland i stället för den år 1921 upphävd överenskommelsen. Genom det nya avtalet sänktes tullsatserna bl. a. på vissa av de artiklar, som drabbats av de år 1921 genomförda tullhöjningarna, i allmänhet dock icke så långt som till de före år 1921 gällande tullsatserna. Sammanlagt avsåg tullsänkningarna ett importvärde, räknat efter 1925 års siffror, av 13 mkr (1,6 % av den tullbelagda importen); den på samma siffror beräknade tullminskningen uppgick till 1,3 mkr (1,0 % av totaluppbörden). Beträffande avtalets upphörande hänvisas till vad som anföres i det följande.

Efter kriget hade tillsatts en *tull- och traktatkommitté* med uppdrag att göra en allsidig utredning av det gällande tullsystemets verkningar m. m. samt fram-lägga de förslag vartill utredningen kunde föranleda. Kommittén verkställde den anbefallda utredningen men fann sig i allmänhet icke kunna föra den längre fram än till världskrigets utbrott år 1914 och avgav icke heller något förslag till ändring av det gällande tullsystemet. Inom kommittén verkställdes åtskilliga specialutredningar, som särskilt publicerades, och huvudbetänkandet avgavs den 15 juni 1924, varefter kommitténs verksamhet enligt Kungl. Maj:ts beslut upphörde med utgången av år 1924.

I avvaktan på en fullständig omprövning av grunderna för vår framtida tull-

politik uppdrogs i stället åt *1925 års tulltaxerevision* att verkställa en översyn av tulltaxan i tekniskt avseende med huvudsakligt syfte att ernå förenklingar samt större översiktlighet och klarhet i fråga om tullbeskattningens syftemål. Detta resulterade i ett tulltaxeförslag av år 1927, vilket med smärre ändringar antogs av riksdagen år 1929; den nya tulltaxan trädde i kraft den 1 januari 1930. Genom den sålunda företagna revisionen blev en del oformligheter i tullbeskattningen undanröjda, och den tekniska förenklingen medförde på enstaka punkter jämkningar av tullsatserna, men i överensstämmelse med revisionens begränsade syfte hade någon allmän omprövning av tullskyddets storlek icke företagits, utan tullsatserna överfördes i stort sett oförändrade från den tidigare gällande tulltaxan. Beträffande tulltaxans yttre gestalt kan nämnas att gruppindelningen anpassades efter ett just då inom Nationernas Förbund utarbetat förslag till internationell tullnomenklatur (den s. k. Genève-nomenklaturen).

Medan denna tekniska revision pågick fick *1928 års tullkommitté* i uppdrag att verkställa utredning av det gällande tullsystemets verkningar, i den mån dessa icke framginge av redan verkställda undersökningar, samt angående de ändringar i tullagstiftningen som ur vissa synpunkter kunde finnas påkallade. Kommittén verkställde ett omfattande utredningsarbete men fann sig år 1932 böra anmäla, att rådande allmänna handelspolitiska och ekonomiska förhållanden överhuvud försvårade ett ställningstagande till tullproblemet, varför den slutliga prövningen av tullfrågorna borde anstå tills det ekonomiska läget i världen klarnat. I anledning härav förklarade Kungl. Maj:t arbetet tills vidare vilande och dess återupptagande beroende av särskilt beslut av Kungl. Maj:t.

För att bereda statsverket ökade inkomster höjdes år 1932 tullarna på ett stort antal »lyxbetonade samt mer eller mindre umbärliga varor». Bland ifrågasvarande artiklar kan nämnas vissa frukter och köksväxter, kaffe, radioapparater, bilar och leksaker. För att markera åtgärdens provisoriska karaktär fick tullhöjningarna formen av tilläggstullar enligt en från tulltaxan fristående författning. Dessa tilläggstullar beräknades medföra en ökning i tullinkomsterna, räknat efter 1930 års importsiffror med viss reducering, av närmare 20 mkr per år (12 % av tulluppbörden).

Följande år upphörde 1926 års svensk-tyska handelsavtal att gälla utan att man lyckades träffa någon ny överenskommelse. Då de tyska tullarna i anledning härav automatiskt återgick till sin förutvarande nivå, beslöts att även de svenska tullsatserna i huvudsak skulle återställas till de belopp som gällde före år 1926. Samtidigt infördes tilläggstullar på åtskilliga varor av lyxbetonad karaktär, för vilka detta icke kunnat ske år 1932 på grund av bindningar i det tyska avtalet. Sedan man på tysk sida vidtagit ett flertal tullhöjningar utöver dem som automatiskt trädde i kraft vid avtalets upphörande, infördes som retaliationsåtgärd en ny serie svenska tilläggstullar, bland vilka främst kan nämnas en höjning av minimitullsatsen för ett stort antal maskiner från 5 till 15 % av värdet. Någon uppgörelse med Tyskland i tullfrågan kom emellertid

icke till stånd, utan de vidtagna tullhöjningarna äger i huvudsak fortfarande giltighet, ehuru på vissa punkter reduktioner skett genom senare avtal med skilda länder.

Samma år avslöts emellertid ett handelsavtal med Storbritannien, varigenom tullarna (i förekommande fall tilläggstullarna) nedsattes på bl. a. vissa textilvaror, skodon, mindre personbilar samt motorcyklar. Tullnedsättningarna berörde ett importvärde år 1931 av 43 mkr (5,1 % av den tullbelagda importen) och beräknades efter 1931 års importsiffror medföra en tullminskning av 1,9 mkr (1,2 % av totaluppbörden). Avtalet upphörde att gälla när Sverige år 1950 anslöt sig till GATT (se nedan), varvid de flesta tullkoncessionerna med större eller mindre jämkningar överfördes till sistnämnda avtal.

Ett nytt handelsavtal ingicks år 1935 med USA. Detta medförde tullnedsättningar för varor med ett importvärde år 1934 av 9,7 mkr (1,4 % av den tullbelagda importen); minskningen i tulluppbörden beräknades till 1,0 mkr (0,8 % av totaluppbörden). Bland de berörda varuslagen kan nämnas äpplen och päron samt bildäck. Vid Sveriges anslutning till GATT upphörde 1935 års avtal, men koncessionerna överfördes i allmänhet till GATT, dock med åtskilliga större eller mindre jämkningar.

År 1938 tillsattes en utredning (1938 års *tulltaxerevision*) för att verkställa en teknisk rationalisering av tulltaxan. Revisionen avgav successivt förslag till modernisering i vissa delar av taxan, av vilka förslag en del lades till grund för tulltaxeändringar vid 1940 års riksdag. Bland dessa ändringar märkes särskilt en omredigering av tulltaxans avdelning för elektrisk materiel, i samband varmed värdetullar kom i tillämpning i betydligt större utsträckning än tidigare. På grund av kriget kunde arbetet emellertid icke fullföljas utan avbröts år 1940, varefter revisionens verksamhet även formellt upphörde år 1946.

Enligt vad som framgår av den föregående redogörelsen präglades den svenska tullpolitiken under mellankrigstiden huvudsakligen av åtgärder som påkallats av ingångna handelsavtal, statsfinansiella behov och tekniska revisioner av tulltaxan. Ändringar i mera direkt näringspolitiskt syfte förekom endast i begränsad omfattning och avsåg individuella varuslag eller mindre varugrupper. Dessa ändringar representerade emellertid knappast någon klar linje i tullpolitiskt avseende; ibland var det lättare att få till stånd tullsänkning, under det att vid andra tidpunkter krav på tullhöjning lättare vann gehör. Bedömningen synes ofta ha varit beroende av konjunkturläget; sålunda var det under depressionsåren i början på 1930-talet relativt lätt att få till stånd förstärkning av tullskyddet för särskilt drabbade branscher, och vissa tullhöjningar genomfördes då för bl. a. glas- och porslinsindustrierna. Man kan dock konstatera att de tullhöjningar som under mellankrigstiden genomfördes av direkt protektionistiska skäl icke var av någon större omfattning. Emellertid kunde de höjningar som vidtogs av statsfinansiella och handelspolitiska skäl i många fall utnyttjas som skydds-

tullar. Även om utvecklingen icke kan sägas ha varit helt utan protektionistiska inslag, motverkades dessa likväl i viss mån av penningvärdesförändringen, och i stort sett hölls tullskyddet under mellankrigstiden på en konstant nivå. Detta betyder att vårt land under denna tid företrädde en liberalare inställning i handelspolitiskt avseende än flertalet andra länder, vilka ofta drev en starkt protektionistisk politik genom skärpning av tullarna eller tillgripande av andra importhämmande åtgärder. Framhållas bör dock att denna svenska inställning torde ha underlättats av den devalvering som genomfördes år 1931 och som torde ha lett till en viss undervärdering av den svenska valutan.

På ett viktigt område, nämligen jordbruket, gick utvecklingen dock sin egen väg. När den ekonomiska krisen satte in år 1930 såg man sig nödsakad att lämna denna näringsgren särskilt stöd. Åtgärder i detta syfte utvecklades därefter under loppet av hela 1930-talet. De var av många olika slag, såsom kvantitativa restriktioner, inblandnings- och inmalningstvång samt import- och exportmonopol. Även avgifter kom till användning för detta ändamål, men icke i form av tullar, utan såsom särskilda avgifter, vilka enligt bemyndigande kunde ändras i administrativ ordning. Allt som allt bereddes jordbruket härigenom ett mycket starkt skydd, men detta skedde genom medel som icke faller inom tullpolitikens ram.

Tiden efter andra världskriget

Liksom under första världskriget förlorade tullarna under andra världskriget i stort sett varje betydelse ur skyddssynpunkt. Någon suspendering av tullsatserna kom emellertid denna gång icke annat än i undantagsfall till stånd, vilket torde sammanhånga med att tullsatserna i allmänhet var så låga att de icke utgjorde något nämnvärt hinder för importen. Nämnas kan dock i detta sammanhang att vid 1942 års riksdag vidtogs en genomgående sänkning av tullsatserna på varor av konstsilke. Åtgärden motiverades i propositionen främst med angelägenheten ur försörjningssynpunkt av att öka importen av ifrågasvarande artiklar. Av uttalanden under riksdagsdebatten framgick emellertid att fråga var om en handelspolitisk uppgörelse med Tyskland.

Avspärningen under kriget utgjorde givetvis ett effektivare skydd för den inhemska industrin än någon tull, och detsamma var fallet med de kvantitativa restriktioner, som av betalningsbalansskäl tillämpades mer eller mindre strängt under den närmaste efterkrigstiden. Efter hand som dessa restriktioner avvecklades och den utländska konkurrensen började göra sig mera kännbar framställdes ofta krav på ökat tullskydd, i synnerhet från sådana industriers sida som växt upp under kriget och den därpå följande perioden. Dessa krav föranledde dock i allmänhet icke några åtgärder i syfte att öka tullskyddet; tvärtom blev tulltaxan genom vår anslutning till allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) föremål för vissa sänkningar.

I syfte att vinna anslutning till detta avtal deltog Sverige år 1949 (jämte andra nytillträdande länder) i omfattande tullförhandlingar i Annecy. Vid dessa förhandlingar beviljades svenska tullnedsättningar för varor med ett importvärde år 1948 av 232 mkr (8,7 % av den tullbelagda importen); minskningen i tulluppbörd enligt samma års importsiffror beräknades uppgå till 22 mkr (8,1 % av totaluppbörden). Av tullminskningen beräknades mer än hälften falla på konstsilke och varor därav, vilket dock i allmänhet icke innebar någon minskning av industrins tullskydd, eftersom samtidigt en år 1932 införd accis på den inhemska tillverkningen avskaffades. Bland övriga mera betydelsefulla varuslag för vilka tullen nedsattes genom Annecy-överenskommelsen må nämnas äpplen och päron, kryddor, konserver, lantbruksmaskiner och personbilar. De i Annecy överenskomna nedsättningarna trädde i kraft år 1950. Redan samma år påbörjades inom ramen för GATT en ny omgång tullförhandlingar i Torquay. Dessa var emellertid för Sveriges vidkommande av betydligt mindre omfattning. De gjorda tullnedsättningarna berörde sålunda ett importvärde år 1950 av endast 32 mkr (1,0 % av den tullbelagda importen), och tullminskningen beräknades stanna vid omkring 2 mkr (0,6 % av totaluppbörden). Förutom de ovan berörda tullnedsättningarna gjorde Sverige i Annecy och Torquay i stor omfattning tullkoncessioner i form av bindning av gällande tullsatser. I fråga om specifika tullsatser försågs bindningarna i allmänhet med förbehåll om rätt att övergå till värdetull av i varje särskilt fall angiven höjd, vanligen liggande mellan förkrigs- och efterkrigstidens nivå (en del av nedsättningarna kombinerades för övrigt med liknande förbehåll). Nämnas må även att man vid genomförandet av Annecy-koncessionerna, då stora delar av tulltaxan måste ändras, begagnade tillfället att i tulltaxan inarbeta de tilläggstullar som tidigare införts av skilda anledningar.

Långt mera än de direkta nedsättningar som vidtogs genom överenskommelserna i Annecy och Torquay har dock den reduktion av tullskyddet betytt, som inträtt automatiskt genom den sedan mellankrigstiden inträdda minskningen av penningvärdet. Eftersom de svenska tullsatserna till övervägande del är specifika, har denna reduktion av penningvärdet medfört en sänkning av den svenska tullnivån till ungefär hälften av vad den var under mellankrigstiden. Denna utveckling belyses av uppgifter som lämnas i det följande i kapitlet om tullskyddets höjd och avvägning. Andra länder har med få undantag återtagit mellankrigstidens tullnivå eller höjt sina tullar därutöver, varför ett accepterande på svensk sida av den inträdda nedgången i tullskyddet innebär en klar skillnad från de flesta andra länder.

Erinras bör slutligen att vissa ändringar i tulltaxan vidtagits under slutskedet av kommitténs arbete. Sålunda har i juli 1955 genomförts en provisorisk höjning av tullarna för bl. a. åtskilliga textil- och lädervaror. Vidare har höstriksdagen

samma år godkänt vissa tulländringar (huvudsakligen sänkningar men i några fall även höjningar) utgörande resultat av kompletteringar och modifieringar av tidigare överenskommelser inom ramen för GATT. Ändringarna i fråga har vidtagits med beaktande av tulltaxekommitténs utredningar.¹

¹ Kommittén har vid avfattningen av sitt betänkande icke tagit hänsyn till dessa ändringar utan avser med »nuvarande», »för närvarande» och liknande uttryck i tullsammanhang de förhållanden som rådde före vidtagandet av ifrågakvarande ändringar.

AVDELNING II

Direktiven för utredningen

Direktiven för kommitténs arbete framgår av följande uttalande av statsrådet och chefen för finansdepartementet (anförande till statsrådsprotokollet den 9 maj 1952):

Nu gällande tulltaxa antogs av 1929 års riksdag och trädde i kraft den 1 januari 1930. Till grund för densamma låg ett förslag, utarbetat av 1925 års tulltaxerevision under åren 1925—1927. Denna revision var emellertid huvudsakligen av teknisk och formell natur. Tulltaxans sakliga innehåll överfördes till stor del oförändrat från den tidigare gällande 1911 års tulltaxa, vilken i sin tur grundades på utredningar verkställda av 1906 års tulltaxekommitté under åren 1906—1909. Beträffande enstaka varuslag eller begränsade varugrupper har visserligen ändringar vidtagits under årens lopp, men någon allmän revidering av taxan ur sakliga synpunkter har icke ägt rum efter år 1911. Sedan denna tid har en i många avseenden revolutionerande utveckling ägt rum på olika områden, vilken självfallet haft betydande återverkningar även på tullförhållandena. Genom teknikens framsteg ha sålunda tillkommit många nya material, framställningsmetoder, utförandeformer och användningsområden, vilka icke kunde förutses vid utformningen av tulltaxans bestämmelser för mer än 40 år sedan. Tillämpningen å härav berörda varor av den nuvarande taxans bestämmelser medför ofta tullsatsar, som icke är lämpade för ändamålet utan innebär relativt sett en i vissa fall för hög och i andra fall för låg tullbeskattning. Ändringen i penningvärdet har vidare medfört att de specifika tullarnas relativa storlek avsevärt reducerats. Då prisutvecklingen icke varit lika för alla varuslag, har avvägningen av tullskyddet till följd härav i vissa delar kommit att mer eller mindre rubbas. Härtill har även bidragit det förhållandet, att minskningen av tullskyddet skett endast såvitt angår specifika tullar, under det att de visserligen icke lika talrika men ingalunda betydelselösa värdetullarna bibehållit sin ursprungliga verkan. En annan omständighet som rubbat sambandet mellan tullsatserna å olika varuslag är, att på åtskilliga punkter vidtagits dels höjningar i statsfinanssiellt syfte, dels såväl höjningar som sänkningar av handelspolitiska skäl.

Även om många av de mest iögonenfallande brister, som under åren yppat sig, kunnat undanröjas genom partiella ändringar, är det uppenbart, att den nuvarande tulltaxan i olika avseenden framstår såsom mycket föråldrad. Åtskilliga framställningar har även gjorts under de senare åren i syfte att få till stånd partiella ändringar i tulltaxan, och kommerskollegium och generaltullstyrelsen har i gemensam skrivelse den 14 juni 1950 hemställt om en allmän tulltaxerevi-

sion. Vid de tullförhandlingar inom ramen för allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), i vilka Sverige under de senare åren deltagit, har vägen för en dylik revision hållits öppen genom att bindningarna i fråga om specifika tullsatser till större delen gjorts under förbehåll om rätt att övergå till en värdetull av angiven storlek.

I ett interpellationssvar vid 1951 års riksdag framhöll jag att det icke rådde någon tvekan om att vår tulltaxa i vissa delar blivit omodern och att en allmän revision vore av behovet påkallad. Vid bedömandet av frågan när en revision av tulltaxan lämpligen borde igångsättas måste man, anförde jag, ta hänsyn till vissa internationella faktorer. Det hade sålunda ansetts lämpligt att avvakta resultatet av det arbete med att uppgöra förslag till en internationell tullnomenklatur, som under de senare åren pågått inom Studiegruppen för en europeisk tullunion i Bryssel. Vidare hade GATT-förhandlingarna i Torquay då ännu icke avslutats. På grund av dessa omständigheter hade det tett sig föga lämpligt att tidigare sätta i gång med en allmän tulltaxerevision. Sedan förhandlingarna i Torquay slutförts och ett i Bryssel utarbetat nomenklaturförslag färdiggranskats bleve emellertid läget ett annat. Tiden vore då inne att påbörja förberedelser för översynen av tulltaxan. Mest ändamålsenligt syntes mig vara att man anförtrorde dessa förberedande arbetsuppgifter av huvudsakligen teknisk art åt generaltullstyrelsen. Sedan man genom dessa förberedelser fått en preliminär stomme till en ny tulltaxa, borde formerna för det fortsatta utredningsarbetet närmare övervägas och fixeras.

Det konventionsförslag vari nyssnämnda s. k. Brysselnomenklatur innefattas godkändes av Kungl. Maj:t den 16 mars 1951. Tullförhandlingarna i Torquay avslutades den 21 april 1951, och några nya förhandlingar av detta slag torde icke komma att anordnas förrän tidigast i slutet av år 1953.

I överensstämmelse med vad som anförts i mitt nyss berörda interpellationssvar uppdrog Kungl. Maj:t den 11 maj 1951 åt generaltullstyrelsen att verkställa en förberedande tullteknisk utredning för en allmän tulltaxerevision. Utredningsarbetet skulle innefatta dels översättning till svenska språket av Bryssel-nomenklaturen, dels utarbetande av en sammanställning för jämförelse mellan nämnda nomenklatur och gällande svenska tulltaxa, dels, i den omfattning som under den förberedande utredningen lämpligen befunes kunna ske, upprättande av förslag till underpositioner till de olika positionerna i Bryssel-nomenklaturen, och dels samordning av konventionens bestämmelser med de tullkoncessioner som Sverige gjort inom ramen för GATT. Till generaltullstyrelsen har vidare åtskilliga av förut omförmälda framställningar om tulltaxeändringar överlämnats för att tagas i övervägande vid utredningsuppdragets fullgörande eller, i den mån så icke lämpligen befunes böra ske, av styrelsen vidare överlämnas till den utredning, som framdeles kunde komma att tillsättas för den allmänna tulltaxerevisionen.

Nämnas må i detta sammanhang att ordföranden i det gemensamma nordiska utskottet för ekonomiskt samarbete i skrivelse den 21 januari 1952 framhållit, att utskottet fäste stor vikt vid spörsmålet om en enhetlig utformning av tullnomenklaturerna och tulltarifferna i de nordiska länderna. Utskottet har hemställt att det snarast möjligt måtte skapas förutsättningar för att därtill syftande arbete kunde påbörjas och särskilt att det skapades klarhet i huruvida grundvalen för tullberäkningen i de kommande nationella tarifferna skulle vara värdetull eller specifik tull. I detta sammanhang har utskottet erinrat om att utskottet

tidigare givit uttryck åt sin uppfattning att det nordiska samarbetet på det tulltekniska området borde omfatta utformandet av ett förslag till gemensam nordisk tullnomenklatur baserad på värdetullprincipen.

Då det åt generaltullstyrelsen anförtrödda förberedelsearbetet visserligen ännu icke slutförts men dock fortskridit så långt, att själva revisionsarbetet kan påbörjas, torde detta nu böra igångsättas.

Revisionen bör innefatta en modernisering av tulltaxan, varvid taxans baspositioner i anslutning till de redan påbörjade förberedelsearbetena böra anpassas efter Bryssel-nomenklaturen. Härvid bör jämväl övervägas huruvida icke en mera allmän tillämpning av värdetullar, som numera i allt större utsträckning förekommer i utlandet, även för vår del kan innebära en mera ändamålsenlig utformning av tullsystemet. Med hänsyn till det internationella varuutbytets stora betydelse för vårt lands välstånd är det ett stort ekonomiskt intresse att vår handel med främmande länder blir så omfattande och fri som möjligt. I överensstämmelse härmed har vi sedan länge fört en politik med låga tullar, och jag finner det icke vara något svenskt intresse att nu frångå denna politik. Särskilt betydelsefull blir denna synpunkt, om en övergång till värdetullar befinnes av andra skäl ändamålsenlig. Revisionen bör således icke i och för sig ta sikte på en generell höjning av den nuvarande tullnivån utan i första hand inriktas på att åstadkomma en lämplig avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar.

I vad mån de möjligheter till höjning av GATT-bundna tullsatser, som erbjuda sig genom de gjorda förbehållen, böra utnyttjas, får bedömas med hänsyn till resultatet av utredningsarbetet i övrigt. Det torde i alla händelser få förutsättas att utredningen icke eller åtminstone endast i undantagsfall leder till förslag om högre tullsats än som motsvarar gjorda förbehåll. I anslutning till dessa frågor bör de handelspolitiska synpunkter beaktas, som kunna bli aktuella i samband med kommande tullförhandlingar eller eljest påkallar särskild uppmärksamhet.

För att undvika en onödigt belastning å konsumenterna bör undersökas möjligheterna att undvara tullskydd på områden, där inhemsk produktion icke föreligger eller med hänsyn till omständigheterna icke lämpligen bör vidmakthållas med hjälp av statligt stöd och där icke förhållandena är sådana att finanstull bör ifrågakomma. Vid revisionen bör även övervägas i vad mån tullskydd bör bibehållas för sådana varuslag, beträffande vilka stöd åt den inhemska produktionen befinnes med fördel kunna lämnas i annan form än genom tullar. I det sammanhanget bör särskild uppmärksamhet ägnas åt tullarna på jordbruksområdet och deras förhållande till den nuvarande jordbruksregleringen.

Det får anses ligga i sakens natur, att revisionen skall innefatta jämväl de delar av tulltaxeförordningen, som äro av omedelbar betydelse för tulltaxans tillämpning. Lämpligt synes emellertid vara att nämnda förordning i sin helhet överses i detta sammanhang.

Vid utredningsarbetet bör hållas kontakt med motsvarande utredningar i de övriga nordiska länderna för att i den mån omständigheterna det medgiva åvägabringa uniformitet mellan de olika ländernas tulltaxor.

I den mån ytterligare direktiv erfordras för utredningsarbetet, torde sådana under arbetets gång få lämnas av chefen för finansdepartementet.

Utredningen bör uppdragas åt särskilt tillkallade utredningsmän, till ett antal av högst tio. Utredningsmännen bör under utredningsarbetet erhålla tillfälle

samråda med tillkallade sakkunniga från näringslivet och arbetstagarorganisationer. Självfallet bör utredningsmännen även i övrigt ha kontakt med näringslivets organisationer. Utredningen bör dock icke ha karaktär av förhandlingskommitté. Till utredningsmännens förfogande bör vidare i mån av behov ställas ytterligare expertis. Med hänsyn till angelägenheten att snarast erhålla en modern svensk tulltaxa bör utredningsarbetet bedrivas med största möjliga skyndsamhet.

AVDELNING III

Kommitténs verksamhet

Arbetet inom tulltaxekommittén har i mycket fått sin prägel av en aktiv medverkan från näringslivets sida, och kommittén har icke minst med hänsyn därtill funnit det vara på sin plats att här lämna en redogörelse för sin verksamhet.

Näringslivets medverkan i ett arbete av ifrågavarande slag får anses tillhöra sakens natur men underströks särskilt dels av att representanter för näringslivet knöts till kommittén i egenskap av sakkunniga, dels av det i direktiven gjorda uttalandet att kommittén även i övrigt borde ha kontakt med näringslivets organisationer. Nämnade sakkunniga har liksom övriga sakkunniga och experter haft tillfälle att deltaga i kommitténs överläggningar vid alla dess sammanträden, och kontakt med organisationerna har etablerats såväl genom förmedling av dessa sakkunniga som direkt genom kommitténs sekretariat. Näringsorganisationernas insats har främst avsett dels vederbörande producentorganisationers arbete med insamlingen av kalkylmaterial för beräkningen av de i avd. VI omnämnda s. k. normaltullsatserna, dels såväl producent- som handelsorganisationernas medverkan vid s. k. hearings inför tulltaxekommittén.

Sedan vissa förberedande utredningar verkstälts och arbetsmetoden med normaltullsatser preliminärt faststälts, påbörjades insamlingen av det härför erforderliga kalkylmaterialet i början av år 1953. Insamlingen skedde såsom antytts i allmänhet genom vederbörande branschorganisationers försorg enligt anvisningar av kommittésekreterariatet och efter en i vissa fall ganska detaljerad planläggning. Arbetet underlättades av att till organisationernas förfogande stälts en s. k. kartläggning av sambandet mellan Bryssel-nomenklaturen och nu gällande tulltaxa, vilken enligt uppdrag av chefen för finansdepartementet utarbetats inom generaltullstyrelsen såsom förberedelse till tulltaxerevisionen. Beträffande varuområden där lämplig branschorganisation för kalkylinsamlingen saknades skedde denna genom att kommittésekreterariatet tog direkt kontakt med vederbörande företagare. Insamlingen var i huvudsak avslutad på hösten 1953, även om vissa kompletteringar sedermera kunde visa sig erforderliga.

Det till kommittén överlämnade kalkylmaterialet underkastades översyn och bearbetning inom kommitténs sekretariat. Bearbetningen avsåg dels fastställande av storleken av nuvarande tullskydd, dels uträkning av normaltullsatser för

de olika artiklarna på sätt närmare beskrives i avd. VI; i båda hänseendena verkställdes beräkning av såväl brutto- som nettotullskydd. Resultaten av bearbetningen sammanställdes i s. k. normaltulltablåer. Dessa normaltulltablåer tillställdes de olika näringsorganisationerna, varvid vederbörande industriorganisation erhöll en mera detaljerad version, där varje kalkyl särskilt redovisades, under det att vederbörande handelsorganisation erhöll en upplaga, i vilken endast angavs genomsnittssiffror för varje position eller underavdelning därav. Till branschorganisationernas förfogande ställdes vidare inom kommittésekretariatet utarbetade s. k. branschstatistiker, innefattande dels vissa tullnivåberäkningar i anslutning till de uträknade normaltullsatserna, dels uppgifter rörande industrins struktur och lokalisering, dels ock detaljerad statistik över import, export och produktion av ifrågakommande varuslag.

Härefter anordnade kommittén bransch för bransch sammanträden med representanter för näringslivet (s. k. hearings). Inför dessa hearings sammanfattade vederbörande organisation eller företag i särskilda skrivelser eller promemorior sina synpunkter och yrkanden i anslutning till det tidigare färdigställda materialet. Vid själva hearings fick näringslivets representanter tillfälle att dels närmare utveckla och kommentera vad som anförts i nämnda skrivelser eller promemorior, dels besvara av kommitténs ledamöter, sakkunniga eller experter framställda frågor. Särskilda hearings hölls med å ena sidan producenternas och å andra sidan handelsn representanter. Ordningen var i allmänhet att vid ett sammanträde hölls hearings med vissa industribranscher, vid nästa sammanträde hearings med motsvarande branscher inom handeln samt vid därpå följande sammanträde interna överläggningar inom kommittén rörande ifrågavarande områden. På grund av bl. a. skiljaktigheter i branschindelningen mellan industrin och handeln måste dock i vissa fall avvikelser från denna regel eller andra förskjutningar i programmet äga rum. I detta sammanhang må vidare nämnas att kontakterna med handeln mera begränsats till förefintliga organisationer än vad fallet varit när det gällt industrin, där en aktivare medverkan av enskilda företag bl. a. påkallats i och för kalkylinsamlingen, och att till följd därav handelsn synpunkter på områden som icke täckts av organisationerna blivit mindre fullständigt redovisade än industrins synpunkter i motsvarande fall. Perioden med hearings började i november 1953 och avslutades i maj 1954 (bortsett från det nedan nämnda trädgårdsområdet).

Kommitténs interna överläggningar i anslutning till varje hearingomgång skedde med inom sekretariatet utarbetade diskussionspromemorior som underlag och resulterade i allmänhet i ett preliminärt ställningstagande till storleken av tullsatserna. Sedan hela varuområdet genomgåts på detta sätt företogs inom kommittén en förnyad översyn av materialet i syfte att säkerställa likformighet i bedömningen och med särskilt beaktande av den inbördes avvägningen mellan olika branscher. Förutom det material som inkom till kommittén i samband med hearings hade kommittén att beakta de framställningar som av Kungl.

Maj:t överlämnats till kommittén för att tagas under övervägande vid utredningsuppdragets fullgörande eller som eljest inkommit till kommittén.

På trädgårdsområdet (inkl. fruktodlingen) gjordes den avvikelser från den ovan skisserade arbetsgången att några normaltullsatser icke beräknades (jfr vad därom anföres i del II). I övrigt skedde behandlingen på i princip samma sätt som beträffande övriga varuområden; hearings med producenterna och handeln hölls under september månad 1954.

Beträffande jordbruksprodukter och därav tillverkade varor har kommitténs arbete varit beroende av den samtidigt pågående utredningen rörande prissättningssystemet på jordbruksprodukter. Det var icke möjligt för kommittén att närmare behandla frågan om tullsatserna på dylika artiklar, förrän denna utredning slutförts genom avgivandet av jordbruksprisutredningens betänkande i december 1954. Kommitténs behandling av nämnda varuområden ägde rum under de därpå följande månaderna och slutfördes med beaktande av den proposition i ämnet som i maj 1955 förelades riksdagen.

Kommittén skulle enligt direktiven hålla kontakt med motsvarande utredningar i de övriga nordiska länderna för att i den mån omständigheterna det medgäve åvägabringa uniformitet mellan de olika ländernas tulltaxor. Utredningsarbete av ifrågavarande slag har emellertid i de övriga länderna i stort sett kommit till stånd först i samband med tillkomsten i slutet av år 1954 av det nordiska ekonomiska samarbetsutskottet. Kontakten har därför i huvudsak inskränkt sig till att visst förberedande utredningsmaterial av kommittén delgivits närmast berörda instanser i de övriga länderna. Strävandena efter en uniformering av tulltaxorna fullföljes numera inom ramen för samarbetsutskottet, som bl. a. har i uppdrag att utarbeta en enhetlig nordisk tullnomenklatur på basis av Bryssel-nomenklaturen.

AVDELNING IV

Tulltaxenomenklaturen

Enligt de för revisionen utfärdade direktiven bör denna innefatta en modernisering av tulltaxan, varvid taxans baspositioner i anslutning till det i direktiven omnämnda förberedelsearbetet bör anpassas efter Bryssel-nomenklaturen.

Bryssel-nomenklaturen är en internationell tullnomenklatur som utarbetats inom den tidigare i Bryssel verksamma Studiegruppen för en europeisk tullunion. Som resultat av studiegruppens arbete upprättades den 15 december 1950 tre konventioner, nämligen angående nomenklatur för klassificering av varor i tulltarifferna, angående varas tullvärde samt angående upprättandet av ett råd för samarbete på tullområdet. Samtliga konventioner har undertecknats av Sverige, sedan Kungl. Maj:t för sin del den 16 mars 1951 godkänt desamma. Konventionerna är emellertid underkastade ratificering, för vilken kräves riksdagens godkännande. Sådant godkännande har också utverkats i fråga om konventionen angående upprättandet av ett råd för samarbete på tullområdet. I proposition härom till 1952 års riksdag (nr 90) framhöll departementschefen att ifrågavarande konventioner inginge som ett led i strävandena att åstadkomma en europeisk tullunion men därjämte hade syftet att genom en likriktning i viktiga avseenden av tullagstiftningen inom alla länder skapa lätnader för den internationella handeln och för en jämförande internationell tull- och handelsstatistik. Arbetet på konventionerna hade här i landet omfattats med stort intresse framför allt från exportindustriernas sida, och inga avgörande hinder hade visat sig föreligga att anpassa den svenska tullagstiftningen efter konventionernas bestämmelser. Konventionerna rörande nomenklaturen och tullvärdet kunde dock icke ratificeras, förrän den svenska lagstiftningen på området omarbetats till överensstämmelse med konventionerna. Med hänsyn därtill syntes riksdagens godkännande av dessa konventioner lämpligen kunna utverkas i samband med att de erforderliga ändringarna i tullagstiftningen komme att föreläggas riksdagen.

Sedan riksdagen godkänt Sveriges anslutning till konventionen om samarbetsrådet ratificerades denna konvention för Sveriges del. Medlemmar av samarbetsrådet är för närvarande, förutom Sverige, Belgien, Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Pakistan, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Turkiet, Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike. Samarbetsrådet har övertagit vissa av de uppgifter som tidigare tillkommit studiegruppen. Det skall sålunda verka för åstadkommande av enhetliga

bestämmelser på tullområdet och taga initiativ till upprättandet av nya konventioner i sådant syfte. Vidare skall det övervaka att avslutade konventioner, i första hand konventionerna rörande tullnomenklaturen och tullvärdet, tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt av samtliga konventionsländer. Vissa rådsmedlemmar har redan ratificerat dessa konventioner, och i andra pågår omarbetning av tulltaxor och annan lagstiftning i detta syfte.

Texten till den i förevarande sammanhang aktualiserade nomenklaturkonventionen återfinnes som bilaga (*Bilaga 1*) till detta betänkande. Konventionen innebär i huvudsak att varje land som tillträder densamma förbinder sig att upprätta sin nationella tulltariff i överensstämmelse med den såsom bilaga till konventionen fogade Bryssel-nomenklaturen. Vid upprättandet av den nationella tariffen får ingen position i nämnda nomenklatur uteslutas och heller ingen ny basposition tilläggas. Däremot är varje land oförhindrat att under baspositionerna göra de underuppdelningar som kan finnas erforderliga för en differentiering av tullbeskattningen eller för statistiskt ändamål. De anmärkningar som inleder kapitel eller avdelningar får icke ges en innebörd som ändrar omfattningen av nomenklaturens kapitel, avdelningar eller baspositioner. Slutligen skall vissa allmänna regler som förekommer i nomenklaturens ingress obligatoriskt tillämpas.

Bryssel-nomenklaturen omfattar 1 095 positioner, fördelade på 99 kapitel, vilka är sammanförda i 21 avdelningar. Rubrikerna till avdelningarna I—XX motsvarar nästan exakt rubrikerna till de med samma nummer betecknade avdelningarna i den nuvarande svenska tulltaxan (avdelning XXI omfattar vissa speciella varuslag såsom konstverk och antikviteter). Likaså överensstämmer rubrikerna till kapitlen 1—99 i stor utsträckning med rubrikerna till underavdelningarna i den nuvarande tulltaxan (dessas antal är dock något mindre). Även om således rubrikerna till avdelningar och kapitel i stor utsträckning överensstämmer med nuvarande förhållanden, innebär detta icke att avdelningarnas och kapitlens omfattning är densamma som för närvarande, då det förekommer att individuella varuslag upptagits på annat ställe än som motsvarar deras plats i nuvarande taxa. Stommen i nomenklaturen är emellertid lika med den nuvarande, vilket sammanhänger med att båda bygger på ett nomenklaturförslag, som på sin tid utarbetades inom Nationernas Förbund (den s. k. Genève-nomenklaturen). Härigenom är det lätt för den som är något bevandrad i den nuvarande taxan att orientera sig i den nya nomenklaturen. Bryssel-nomenklaturen är mera specificerad än den nuvarande tulltaxan är såsom varunomenklatur betraktad — dess 1 095 positioner bör icke jämföras med den nuvarande tulltaxans ca 1 200 tulltaxenummer, vilket antal innefattar åtskilliga underpositioner, utan med det till närmare 600 uppgående antalet baspositioner — vilket icke är överraskande med hänsyn till den fortgående tekniska utvecklingen och specialiseringen. En praktisk anordning är att numreringen av positio-

nerna löper inom varje kapitel för sig; de två första siffrorna anger således samtidigt vilket kapitel och därmed vilket varuområde det rör sig om.

Positionerna i den nya nomenklaturen är i allmänhet naturligt avgränsade och definierade och ansluter sig i regel till praktiska och kommersiella indelningsgrunder. Någon närmare beskrivning av den nya nomenklaturen kan icke här ifrågakomma; för detaljer i detta avseende torde få hänvisas till tulltaxetexten i del III av betänkandet. Vissa drag av större intresse torde dock lämpligen böra påpekas i detta sammanhang. Nämnas kan sålunda att kemiska produkter uppdelats i ett kapitel för oorganiska och ett för organiska produkter, båda med en långt driven uppdelning i enlighet med den kemiska systematikens grunder. Detta får i och för sig anses vara ägnat att försvåra den praktiska tillämpningen, men tulltaxeringen av produkter av ifrågavarande slag måste även enligt nuvarande taxa i allmänhet ske med hjälp av särskilda handböcker eller under medverkan av kemisk expertis inom tullverket, varför denna omständighet icke torde behöva föranleda några större olägenheter. I fråga om klassificeringen av textilvaror, vilken för närvarande sker i första hand efter manufakturingsstadium (fiber, garn, vävnad) och i andra hand efter textilmaterial, tillämpar Bryssel-nomenklaturen motsatt ordning, vilket innebär en återgång till vad som gällde före år 1930. Nomenklaturen innehåller i överensstämmelse härmed olika kapitel för skilda slag av textilmaterial. En annan olikhet på detta område avser varor som innehåller textilmaterial av olika slag. Den nuvarande tulltaxan tillämpar härvidlag i allmänhet en hierarkisk princip, innebärande att de olika textilmaterialen »tar över» varandra i en viss bestämd ordning, oavsett i vilken kvantitet de ingår i den färdiga varan. Enligt den nya nomenklaturen skall tulltaxeringen av textilvaror innehållande flera olika textilmaterial i allmänhet ske efter det material som ingår till största kvantiteten efter vikten räknat. Tillämpningen av denna princip är otvivelaktigt ägnad att medföra avsevärda svårigheter för tulltaxeringsarbetet, men genom att varor av olika material enligt kommitténs förslag i stor utsträckning åsatts tullsatser av samma eller nästan samma storlek torde olägenheterna i praktiken icke bli så stora. I fråga om arbeten av andra oädla metaller än järn är förhållandena delvis analoga med textilområdets, i det att indelningen till skillnad från vad fallet är i den nuvarande tulltaxan sker i första hand efter materialet och i andra hand efter varans manufakturingsstadium; i överensstämmelse härmed upptager den nya nomenklaturen skilda kapitel för olika metaller.

Naturligt är att en internationell tullnomenklatur i allmänhet icke ur det enskilda landets synpunkt kan vara helt idealisk. Krav från skilda länder på specifiering av olika varuslag medför lätt att nomenklaturen som helhet betraktad kommer att bli vidlyftigare än som i och för sig skulle vara nödvändigt för varje särskilt land. Vidare kan uppdelningen av ett varuområde i olika positioner, på grund av rent systematiska överväganden eller andra länders önskemål, ofta komma att ske efter andra grunder än som i ett visst land är avgörande för dif-

ferentieringen av tullskyddet. Härigenom kan det bli nödvändigt för detta land att uppdelas flera baspositioner, vilket gör tulltaxan mera komplicerad än den skulle ha blivit, om landet i fråga haft fria händer med avseende å utformningen av baspositionerna. Vad som ovan anförts rörande Bryssel-nomenklaturens utformning ger en viss antydning om olägenheter av denna art. Dessa nackdelar blir emellertid vid den av kommittén i stor utsträckning föreslagna övergången till värdetull av ringa betydelse för vårt lands vidkommande, och de får i alla händelser anses vara små i jämförelse med de betydande fördelar som är förenade med tillämpningen av en enhetlig tullnomenklatur inom en större grupp av länder. Avser man att basera den handelsstatistiska redovisningen på tulltaxan, vilket för närvarande är och åtminstone såvitt angår det tekniska insamlandet av uppgifterna även i fortsättningen torde komma att bli fallet i vårt land, kan det för övrigt vara lämpligt att nomenklaturen icke ensidigt tar sikte på tullförhållandena. Från denna synpunkt är det att beklaga att icke arbetet på Bryssel-nomenklaturen bättre samordnats med det inom Förenta Nationerna bedrivna arbete som resulterat i en internationell handelsstatistisk nomenklatur (SITC). För tulltaxekommittén har det inneburit en avsevärd lättnad att kunna arbeta med en i huvudsak färdig nomenklatur och i stort sett icke behöva taga ställning till frågor av denna art. I princip har sådana frågor uppkommit endast då det gällt att skapa underpositioner för differentiering av tullen, och dessa fall har på grund av den utvidgade tillämpningen av värdetullar varit relativt fåtaliga.

Ehuru nomenklaturen i den nya taxan således i princip varit given, har kommitténs arbete i nomenklaturhänseende likväl icke varit utan svårigheter. Detta har framför allt berott på att nomenklaturen i realiteten icke varit helt färdig. Visserligen finnes en officiell text till nomenklaturen bifogad den förut berörda konvention i ämnet som undertecknats av deltagarstaterna, och denna text har tidigare översatts inom generaltullstyrelsen som ett led i de förberedelsearbeten som styrelsen utfört på uppdrag av chefen för finansdepartementet. Inom samarbetsrådet har emellertid under de senare åren pågått arbete med utarbetande av kommentarer till nomenklaturen. Därvid har konstaterats behov av en revidering i icke obetydlig omfattning av den ursprungliga texten och successivt framlagts ett stort antal förslag till ändringar i densamma. Dessa ändringar innebär i stort sett även ur svensk synpunkt förbättringar av den ursprungliga texten och är i vissa fall direkt nödvändiga, varför kommittén ansett sig böra i möjligaste mån iakttaga desamma utan att invänta deras förutsedda godkännande från de anslutna staternas sida. Arbetet på kommentarerna och därmed på revideringen av nomenklaturtexten är nu avslutat, men ett avvaktande av dess slutresultat skulle ha avsevärt fördröjt kommitténs arbete. Det har därför varit nödvändigt för kommittén att bestämma en för kommittéarbetets vidkommande definitiv text på det sätt att kommittén i sitt förslag i allmänhet iakttagit ändringsförslag som framkommit t. o. m. den 1 oktober 1954 (beträffande kap. 1—24

i nomenklaturen har dock texten kunnat anpassas efter det definitiva förslaget). En ytterligare anpassning av den i kommitténs förslag använda texten är alltså erforderlig; det torde få förutsättas att en sådan anpassning kan ske under ärendets fortsatta behandling.

Värdet av en internationell tullnomenklatur är givetvis i mycket beroende av att denna nomenklatur tolkas på samma sätt i olika länder. Nyssnämnda kommentarer till nomenklaturen är avsedda att i möjligaste mån säkerställa en sådan likformig tillämpning. Vidare kommer under den fortsatta verksamheten i samarbetsrådet att finnas en särskild nomenklaturkommitté med uppgift att på olika sätt övervaka tillämpningen av nomenklaturen (se artikel IV i konventionstexten). Nomenklaturkommittén har bl. a. att i enlighet med samarbetsrådets anvisningar på eget initiativ eller efter anmodan lämna de fördragsslutande staterna upplysningar och råd i klassificeringsfrågor. I händelse av tvist mellan staterna angående tillämpningen av nomenklaturen, vilken icke bilägges genom direkta förhandlingar, skall frågan hänskjutas till nomenklaturkommittén för övervägande; kan tvisten icke biläggas på detta sätt skall den hänskjutas till rådet (artikel IX). Varken nomenklaturkommitténs eller samarbetsrådets ställningstaganden är i och för sig bindande för vederbörande nationella instanser, men det torde få förutsättas att deras råd och rekommendationer i allmänhet tillerkännes vitsord såsom en riktig tolkning av nomenklaturen även i vad avser den svenska tulltaxan. Därest den svenska texten icke skulle medge en tolkning i enlighet med de internationella instansernas uppfattning, torde den i allmänhet böra ändras eller kompletteras så att den medger en dylik tolkning.

Såsom förut nämnts är det endast i relativt obetydlig utsträckning som kommittén behövt föreslå införande av underpositioner i den nya nomenklaturen i syfte att differentiera tullen. Sålunda har av nomenklaturens 1 095 baspositioner endast 287 behövt uppdelas i sammanlagt 752 underpositioner (totala antalet positioner i taxeförslaget utgör således 1 560). Emellertid torde man förutse att det i likhet med vad som nu är fallet kommer att för handelsstatistiska ändamål fordras en relativt långt gående differentiering i form av särskilda statistiska underrubriker. Arbetet med denna handelsstatistiska uppdelning ingår icke i kommitténs uppdrag utan har av Kungl. Maj:t genom beslut den 11 mars 1955 anförtrotts åt kommerskollegium och generaltullstyrelsen. Kommittén utgår från att detta arbete i analogi med vad fallet är för närvarande kommer att resultera i utarbetande av en statistisk varuförteckning med tullsatserna utsatta (arbetstaxa). Enligt kommitténs uppfattning bör man icke i denna arbetstaxa vara formellt bunden av de underpositioner som kommittén föreslagit, utan om det av systematiska skäl befinnes önskvärt att tillgripa en formellt avvikande uppdelning bör detta kunna ske, förutsatt att det sakliga innehållet i de av tullbeskattningskäl påkallade underrubrikerna icke därigenom rubbas. Hinder bör alltså icke möta att exempelvis den i tulltaxeförslaget förekommande underrubriken *tidningspapper* (nr 48.01 A) upptages under en av statistiska skäl införd

mellanrubrik *tryckpapper* och där sidoordnas med en likaledes av statistiska skäl införd underrubrik för t. ex. *boktryckspapper*. Enligt kommitténs uppfattning är det naturligt att man för att beteckna de olika underpositionerna i arbetstaxan begagnar sig av en utbyggnad av de i själva Bryssel-nomenklaturen använda frysiffriga positionsnumren med erforderligt antal siffror. För undvikande av kollision med dessa förutsedda nummerbeteckningar har de underpositioner, som befunnits erforderliga för att differentiera tullen, i kommitténs förslag upptagits med bokstavs-beteckningar, vilka beteckningar således förutsättes icke komma till användning i arbetstaxan.

AVDELNING V

Kvantitets- eller värdetullar

Direktiven anbefaller kommittén att överväga huruvida icke en mera allmän tillämpning av värdetullar, som numera i allt större utsträckning förekommer i utlandet, även för vår del kan innebära en mera ändamålsenlig utformning av tullsystemet. Frågan om kvantitets- eller värdetullar är sedan gammalt ett spörsmål, beträffande vilket delade meningar brukar göra sig gällande, och man finner vanligen mycket deciderade ställningstaganden, men dessa grundar sig oftast på ett bedömande från viss bestämd synpunkt. Kommittén har därför funnit lämpligt att i det följande relativt utförligt belysa detta spörsmål från olika synpunkter för att därmed söka ge en mera allsidig överblick av problemet.

Tullarna som näringspolitiskt instrument

Frågan om kvantitets- eller värdetullar skulle uppenbarligen vara utan principiell betydelse om tulltaxerubrikerna omfattade fullt enhetliga varuslag som icke underginge några förändringar med avseende på priset. Eftersom detta icke är fallet uppkommer vissa olikheter mellan de båda slagen av tullar. Dessa olikheter kan hänföras *dels* till att varje rubrik i praktiken omfattar artiklar med ofta betydande skillnad i priset per kvantitetseenhet, *dels* till att priset på en och samma artikel varierar från tid till annan.

Betraktar man först olikheten i priset mellan skilda artiklar under en viss rubrik vid samma tidpunkt, är det tydligt att en tillämpning av kvantitetstullar med hänsyn till detta förhållande medför ojämnheter i tullskyddet. Ibland kan man räkna med en utjämning mellan olika varuslag, men denna är icke tillfredsställande med mindre den enskilde producentens tillverkning spänner över positionen i dess helhet, vilket ingalunda kan förutsättas vara fallet. Även om så skulle vara förhållandet från början föreligger risk att produktionen så långt avsättningsmöjligheterna medger koncentreras till de högst tullskyddade varuslagen och därmed tillgodogör sig ett högre tullskydd än som är avsett. Frånsett detta får det vid en given genomsnittlig tullnivå anses vara ur samhällsekonomisk synpunkt riktigare med ett jämnt fördelat tullskydd (jfr vad som i bihanget anföres om tullarnas differentiering vid protektionism). Detta skulle visserligen betyda att tullskyddet snarare skulle vara proportionellt mot manufaktureringskosten än mot värdet (jfr vad som i följande avdelning säges om normal-

tullsatserna) men en fördelning i förhållande till värdet innebär likväl i regel ett ganska jämnt tullskydd. Tydligt är i alla händelser att en värdetull medför en avsevärt bättre anpassning av tullskyddet i nu berörda hänseende än en kvantitetstull. Vid tillämpning av tullar av det senare slaget får man söka genom differentiering skapa underpositioner med så likartat innehåll som möjligt. Härigenom kan man dock icke nå en så jämn avvägning av tullskyddet som man automatiskt erhåller genom tillämpning av värdetullar.

Emellertid kan det inträffa fall då man fullt avsiktligt icke vill tillerkänna alla till en och samma position hänförliga artiklar lika högt tullskydd. Sådana differentieringsbehov får givetvis i allmänhet tillgodoses genom uppdelning av positionerna och fastställande av olika tullsatser för de skilda underavdelningarna. Ibland kan man dock tillgodose detta syfte genom att avsiktligt utnyttja kvantitetstullarnas bristande anpassning efter varuvärdet. Förutsättningen här för är givetvis att den önskade differentieringen sammanhänger med varornas värde per kvantitetsenhet (såsom fallet kan vara beträffande exempelvis finare och grövre bomullsvävnader). Vill man ha starkare skydd för grövre än för finare vävnader, kan detta till viss grad uppnås genom tillämpning av kvantitetstull. Emellertid är det i fall som här åsyftas ofta icke så mycket fråga om en strävan att särskilt förstärka tullskyddet för de grövsta artiklarna som ett önskemål att beskära tullskyddet för de finaste. Därest man icke samtidigt vill erhålla den förstnämnda effekten, är det lämpligare med en värdetull som maximeras till ett visst belopp per kvantitetsenhet.

Olikheter i priset per kvantitetsenhet kan naturligtvis vara betingade av skiljaktigheter beträffande kvaliteten. Detta förändrar i princip icke vad som tidigare anförts, utan de olika kvaliteterna kan betraktas som skilda varuslag; i och för sig finnes icke anledning att genom tullen söka påverka det val, som konsumenten träffar genom att väga pris mot kvalitet. Skulle man likväl anse ett ingripande i detta syfte påkallat, t. ex. för att särskilt stödja en svensk produktion av bättre kvaliteter mot utländsk konkurrens av sämre kvaliteter, bör den sämre kvaliteten åsättas högre tull än den bättre. Föreligger icke möjlighet att differentiera tullen på basis av varans egenskaper, kan en uppdelning av rubriken ske efter varans pris per kvantitetsenhet. Därest man icke vill tillgripa en sådan uppenbar diskriminering, kan en viss effekt fås genom tillämpning av kvantitetstull. Den förstärkning av tullskyddet mot sämre kvaliteter, som ernås genom att välja kvantitetstull i stället för värdetull, motsvarar emellertid endast en obetydlig del av prisskillnaden, varför den i allmänhet icke torde spela någon större roll (jfr exemplet i noten på sid. 36).

Beträffande härefter de olikheter som beror på att priset på en och samma vara icke är konstant utan ändrar sig från tid till annan må först observeras det fall att råvarupriset varierar medan manufaktureringsteknaderna förblir oförändrade. Stiger nämnda pris, ökas varuvärdet och därmed den efter värdet beräknade tullen, under det att motsatsen inträffar, om råvarupriset sjunker.

Därest råvarorna är tullfria eller belagda med lägre tullsats än färdigprodukterna, vilket man i allmänhet kan förutsätta vara fallet, innebär detta en omotiverad ökning resp. minskning av tullskyddet för den bearbetande industrin. Gäller det en bestående ändring i råvarupriset, kan en revidering av tullsatsen bli nödvändig för bibehållande av ett riktigt avvägt tullskydd. En efter kvantiteten beräknad tull, vars belopp ju är oberoende av råvaruprisets växlingar, är icke behäftad med denna olägenhet.

Motsatsen till det nu behandlade fallet är att manufaktureringsekostnaderna varierar under det att råvarupriset förblir oförändrat. Detta är väl icke så vanligt i den formen att nämnda kostnader såsom fallet ofta är med råvarukostnaderna rör sig upp och ner, men däremot förekommer det att t. ex. en ny framställningsmetod kan ganska radikalt reducera tillverkningskostnaderna för en viss produkt. Tillämpning av en med hänsyn till de tidigare manufaktureringsekostnaderna bestämd kvantitetstull innebär då en icke motiverad förstärkning av tullskyddet. Vid tillämpning av värdetull får man däremot automatiskt en viss om än ej fullständig anpassning efter det nya läget. Kvantitetstullarnas underlägsenhet i nu berörda hänseende kan dock icke anses vara av någon större betydelse, eftersom det i regel rör sig om speciella fall, då tullsatsernas storlek utan större svårigheter torde kunna göras till föremål för omprövning.

Tänker man icke såsom i de nu behandlade fallen närmast på individuella varuslag, utan på en mera allmän förändring i prisnivån, är det tydligt att en tillämpning av oförändrade kvantitetstullar allt efter omständigheterna medför ett ökat eller minskat tullskydd, under det att en tillämpning av värdetullar bibehåller tullskyddet vid oförändrad nivå. Kvantitetstullarnas bristande förmåga till anpassning i nu berörda hänseende medför i perioder av stigande penningvärde ett ökat tullskydd med de konsekvenser som kan följa av en sådan ändring i tullpolitiken. Viktigare torde dock vara att tullskyddet genom den på lång sikt fortskridande försämringen av penningvärdet blir alltmera försvagat. Åsyftar man icke en sådan ändrad tullpolitik, framstår detta givetvis som en allvarlig olägenhet. För att åvägabrunga en bättre anpassning av kvantitetstullarna efter penningvärdets förändringar kan man multiplicera tullsatserna med en däremot svarande koefficient, men då prisstegringarna icke är lika för alla varuslag medför detta icke den smidiga anpassning som man automatiskt får genom tillämpning av värdetullar. Tullskyddets reducering genom den på längre sikt fortskridande penningvärdesförsämringen kan å andra sidan för ett frihandelsvänligt betraktelsesätt anses som en fördel, då den innebär att man automatiskt ernår en successiv sänkning av tullmurarna. Prisstegringen kan emellertid såsom förut nämnts icke antagas vara lika på skilda varuområden, varför resultatet blir en godtyckligt differentierad tullnivå med därav följande risker för snedvridning av produktionen. Nuvarande tulltaxa är ett exempel på detta förhållande. Tekniskt föreligger emellertid icke något hinder för att en successiv nedskärning av tullskyddet i takt med penningvärdesförsämringen

åstadkommes även vid tillämpning av värdetull. Statsmakterna kan nämligen besluta att av de nominella tullbeloppen uttaga endast så stor del som motsvarar det ändrade penningvärdet. Härigenom skulle man ernå samma reduktion av den allmänna tullnivån som vid tillämpning av kvantitetstullar men i stort sett bibehålla den åsyftade avvägningen av tullskyddet mellan olika varuslag.

Föregående undersökningar har närmast tagit sikte på likformiga prisändringar i in- som utlandet, alltså ändringar som icke i väsentlig mån rubbar konkurrensförhållandena mellan inhemska och utländska producenter; återstår således att belysa verkningarna av prisändringar som medför rubbning av förut bestående konkurrensförhållanden, d. v. s. ändringar i prisklyftan mellan de inhemska och de utländska produkterna.

Härvid kan till en början konstateras att i den mån dessa förändringar icke berör det utländska priset, så förblir värdetullen oförändrad liksom kvantitetstullen, varför det i dylika fall icke spelar någon roll om tullen beräknas efter kvantitet eller värde. Anser man det nya läget påkalla en ändring av tullskyddet, t. ex. en anpassning av tullen efter det ökade eller minskade skyddsbehovet, kan detta ske endast genom revidering av tullsatsen.

Innebär förändringarna däremot en höjning eller sänkning av det utländska priset, föranleder detta vid värdetull motsvarande ändring av tullbeloppet, och denna ändring går i motsatt riktning mot ändringen i prisklyftan. Antag till exempel att det utländska priset sänkes: skillnaden mellan det inhemska och det utländska priset blir då *större* än tidigare, men tullen beräknas på grundval av det utländska priset och blir därför *mindre* än förut. Analogt blir förhållandet om det utländska marknadspriset stiger jämfört med det svenska: prisskillnaden blir då *mindre* än tidigare, men tullen blir på grund av sin konstruktion *större* än den var före prisändringen. Om tullen beräknas efter kvantiteten, förblir den däremot till sitt belopp oförändrad, vare sig det utländska priset höjes eller sänkes. Tullskyddets storlek uttryckt som dess relativa höjd blir således när värdetullar tillämpas oförändrad, medan den när kvantitetstullar tillämpas ökas vid fallande och minskas vid stigande utländska priser. Huruvida dessa förhållanden talar till fördel eller nackdel för det ena eller andra slaget av tullar beror främst på vilket betraktelsesätt som ligger bakom tullpolitiken. Därest man anser dennas uppgift vara att vidmakthålla en *oförändrad* produktionsstruktur, bör tullskyddet tydligen anpassas efter inträdande prisleförskjutningar, och man finner det då vara en nackdel med värdetullar att tullskyddets absoluta belopp minskas vid sjunkande utländska priser. Går däremot tullpolitiken ut på att tillämpa ett tullskydd av viss höjd, som man anser åstadkomma en ur vissa synpunkter *lämplig* produktionsstruktur, framstår det som en fördel med värdetullar att man bibehåller den åsyftade tullnivån. Enligt vad som framgår av följande avdelning i betänkandet får den svenska tullpolitiken sådan den kommer till uttryck i de för kommittén utfärdade direktiven närmast anses bygga på tankegångar av det senare slaget. (Även med ett sådant allmänt betraktelsesätt

torde dock en viss reservation böra göras för tillfälliga förskjutningar i prisförhållandena, då man i dylika situationer knappast fasthåller vid att tullskyddet skall bibehållas på en oförändrad nivå.)

Även om man generellt eller i vissa situationer skulle finna det önskvärt att tullskyddet anpassas efter inträdande prisförskjutningar, måste man emellertid konstatera att en sådan anpassning ingalunda kan nås genom att välja kvantitetstullar i stället för värdetullar. Antag exempelvis att prisklyftan mellan de inhemska och de utländska produkterna ökas genom att priset på de senare sänkes. Tillämpas nu värdetull får man en till beloppet *lägre* tull, eftersom denna baseras på det sänkta utländska priset, under det att ett *högre* tullbelopp skulle erfordras för att täcka den vidgade prisklyftan. Emellertid får man ju icke heller någon ökning av tullen genom tillämpning av kvantitetstull, utan dennas företräde ur här ifrågavarande synpunkt framför värdetullen ligger endast däri, att man undgår att prisklyftan ytterligare förstoras genom en reducering av tullen. Då tullminskningen vid måttliga tullnivåer endast är en bråkdel av själva prissänkningen torde detta företräde i praktiken icke kunna spela någon större roll.¹ I intetdera fallet motsvarar tullen det ändrade skyddsbehovet. En anpassning av tullen efter det nya läget kan, vare sig man har kvantitets- eller värdetullar, åstadkommas endast genom revidering av tullsatserna. Vad nu införts gäller oavsett anledningen till den utländska prissänkningen, således bl. a. då fråga är om dumping från utlandets sida. För att bekämpa en sådan är de vanliga tullarna otillräckliga, vare sig de utgöres av kvantitets- eller värdetullar, ty ingendera formen angriper själva dumpingmarginalen, d. v. s. skillnaden mellan det dumpade och det normala priset. För detta ändamål måste man begagna sig av särskilda tullar som direkt tar sikte på att utjämna nämnda marginal.

Tullarna som statsinkomst

Förutom att tjäna som näringspolitiskt instrument kan tullarna ha till syfte att bereda statsverket inkomster, och även då något sådant syfte icke direkt föreligger medför ju tullinkomsterna ovedersägligen en förstärkning av statskassan.

Till en början kan konstateras att frågan om kvantitets- eller värdetull ur statsfinansiell synpunkt icke spelar någon roll när det gäller att i ett givet läge fixera tullsatserna, eftersom dessa vare sig man tillämpar ena eller andra slaget av tullar kan fastställas till sådana belopp att den önskade tullinkomsten erhålles.

¹ Exempel: Om en vara tillverkas i utlandet för 100 kronor, medan dess inhemska produktionspris är 110 kronor, så erfordras för att utjämna prisklyftan ett tullskydd av 10 kronor, och det är i och för sig likgiltigt, huruvida detta är en 10 % värdetull eller en kvantitetstull. Antag nu att det utländska priset sänkes till 90 kronor. Vid 10 % värdetull reduceras tullen då till 9 kronor, medan den vid kvantitetstull bibehålles vid 10 kronor. Den utländska varans pris inkl. tull blir i ena fallet 99 kronor och i andra fallet 100 kronor. Sistnämnda resultat är väl ur den inhemska producentens synpunkt att föredraga, men då det erforderliga värdet skulle vara 110 kronor, är de oförändrade tullsatserna tydligen i vilket fall som helst otillräckliga.

Frågan blir däremot aktuell vid inträdande ändringar i de utländska varornas priser, eftersom dessa påverkar värdetullarnas men icke kvantitetstullarnas belopp. Man har ibland velat göra gällande att sistnämnda slag av tullar skulle vara att föredraga, enär statskassan därigenom skulle tillförsäkras en mera konstant inkomst oberoende av växlingar i de utländska priserna. Åtföljes dessa prisändringar av motsvarande ändringar i den inhemska prisnivån, är det väl dock angelägnare att säkerställa en i förhållande till det ändrade penningvärdet konstant tullinkomst, för vilket ändamål värdetullarna givetvis har ett klart företräde framför kvantitetstullarna. Oavsett vilken av de nu anförda synpunkterna som kan anses väga tyngst spelar tullinkomsterna numera för vårt land icke så stor roll att de statsfinansiella synpunkterna kan tillmätas någon nämnvärd betydelse för valet mellan kvantitets- och värdetullar.

Tullarna som beskattning av konsumenterna

Vare sig tullarna har näringspolitiskt eller fiskalt syfte framstår de för konsumenterna som en form av beskattning. Av en sådan torde ur konsumentsynpunkt främst krävas *dels* att den icke skall vara högre än som är erforderligt med hänsyn till det avsedda ändamålet, *dels* att den icke skall medföra en i förhållande till andra konsumenter orättvis eller eljest orimlig belastning. Ibland kan det vara svårt att förena dessa krav, men denna fråga skall här ej närmare beröras.

Kravet på att tullen icke skall vara högre än erforderligt är givetvis i främsta rummet förknippat med det allmänna bedömandet av vilken höjd på tullen som kan anses påkallad. I jämförelse därmed spelar de olikheter som föreligger mellan kvantitets- och värdetullar en underordnad roll; de har belysts genom vad som förut anförts rörande tullarna som näringspolitiskt instrument.

När det gäller kravet på rättvisa och rimlighet i tullbeskattningen rör man sig med subjektiva begrepp, varför det är svårt att göra några allmängiltiga uttalanden. Med betonande av att framställningen endast avser förhållanden som kan påverkas av beräkningsgrunden för tullen torde emellertid följande synpunkter förtjäna att framhållas.

Det kan från rättvisesynpunkt framstå som önskvärt, att enahanda artiklar beläggas med lika stort tullbelopp, oavsett under vilka omständigheter införseln äger rum. Vid tillämpning av värdetull är detta i viss utsträckning icke förhållandet: skilda säljare tillämpar olika priser, köpare av större partier erhåller lägre priser än köpare av mindre partier, den som kan betala kontant erhåller förmånligare villkor än kreditköparen, skilda befordringssätt medför olika höga fraktkostnader och därmed olika tullvärden o. s. v. Framhållas må dock att kvantitetstullarna icke är helt utan liknande olägenheter: vikten kan variera med varornas fuktighetsgrad, förpackningssättet kan inverka i fall då emballaget skall medräknas i den tullpliktiga vikten o. s. v.

För de flesta konsumenter torde det vidare te sig naturligt att en billigare vara blir lägre tullbeskattad än en dyrare vara av liknande slag. Denna synpunkt gör sig särskilt gällande i fall då den enskildes ekonomiska ställning kan anses spela en avgörande roll: den som endast har råd att köpa den billigare varan eller lägre kvaliteten bör icke belastas med lika hög tull som den som har råd att skaffa den dyrare varan eller högre kvaliteten. Vid kvantitetstull drager emellertid billigare varor tull med samma belopp som dyrare, d. v. s. de förra blir relativt sett högre tullbeskattade än de senare.

Vid kvantitetstullar blir skillnaderna mellan tullsatserna för olika rubriker avsevärt större än vid värdetullar, vilket i förening med den schematiska differentieringen av varuslagen medför, att en obetydlig och i praktiken kanske helt betydelselös förändring av varan kan föranleda en mångdubbling av tullen. Ej sällan leder kvantitetstullarna på grund av differentieringens ofullkomlighet till orimligt hög tull på individuella varuslag, i andra fall kan de resultera i så låg tull att den ur alla synpunkter framstår såsom meningslös. Värdetullarna medför på grund av mindre differentieringsbehov och större överensstämmelse mellan tullsatserna vid skilda rubriker icke på långt när samma ojämnheter och torde därför ur konsumentsynpunkt i allmänhet få anses innebära en mera rättvis avvägning av tullbeskattningen.

Handelspolitiska synpunkter

Vare sig tullarna har protektionistiskt eller fiskalt syfte verkar de hämmande på importen, ehuru denna effekt i ena fallet är avsiktlig men i andra fallet framstår som en mindre önskvärd biverkan. Tullarnas importhämmande funktion påverkas givetvis i hög grad av föreliggande pris- och kvalitetsskillnader samt av inträdande ändringar i priserna. Vilken betydelse valet mellan kvantitets- och värdetullar därvid kan få belyses av vad som anförts vid behandlingen av tullarna som näringspolitiskt instrument. Dessa tullformers olika egenskaper, vilka gör sig gällande även beträffande tullar av direkt statsfinansiell karaktär, kan ibland avsiktligt utnyttjas för olika handelspolitiska syften. Huruvida de skilda egenskaperna i detta sammanhang innebär fördelar eller nackdelar är en fråga som icke kan generellt besvaras utan beror på det läge som föreligger och det syfte man vill uppnå.

Vad nu sagts äger giltighet även beträffande tullar av mera utpräglad handelspolitisk karaktär, vilkas syfte är exempelvis att tjäna som retaliationsåtgärd vid handelspolitiska kontroverser. I dylika sammanhang framträder dock en viss svaghet hos värdetullarna, nämligen att de till skillnad från kvantitetstullarna kan påverkas av åtgärder från motpartens sida. Detta gör sig gällande om det exporterande landet vill motverka tullen genom att sänka priserna. Genom en viss prissänkning uppnås nämligen större effekt i berörda avseende om tullen beräknas efter värdet än om den grundas på varukvantiteten; för

att uppnå en viss effekt behöver priset följaktligen icke sänkas lika mycket om importlandet tillämpar värdetull som om det tillämpar kvantitetstull. Bortsett från att dessa olägenheter kan mer eller mindre elimineras genom utformningen av reglerna för tullvärdeberäkningen, bör emellertid framhållas att tullskillnaden vid måttliga tullsatser endast är en bråkdel av själva prissänkningen. I vanliga fall torde därför nu berörda omständigheter icke spela någon större roll. Vid direkta stridsåtgärder förekommer det dock att mycket höga tullsatser tillgripes, i vilket fall det här behandlade spörsmålet tydligen får tillmätas större betydelse. Det rör sig emellertid då om exceptionella förhållanden som icke kan vara avgörande för ett ställningstagande till frågan om kvantitets- eller värdetullar i allmänhet.

Tullarnas beräkningsgrund kan vidare spela en viss roll vid avhändandet av handelsfriheten genom tullbindningar. Vid beviljandet av dylika koncessioner löper man risken att den bundna tullen i ett ändrat läge kan visa sig vara alltför låg. Detta kan inträffa vare sig tullen beräknas efter kvantitet eller värde. Valet av beräkningsgrund kan emellertid vara av betydelse i vissa fall, nämligen om råvarupriserna sjunker eller den allmänna prisnivån stiger: i det förstnämnda fallet blir bindningen av en värdetull, i det sistnämnda fallet bindningen av en kvantitetstull mera betungande genom ifrågavarande ändring. Gäller det däremot en ändring i konkurrensförhållandena genom att prisklyftan mellan de inhemska och de utländska varorna ökas, spelar det ur förevarande synpunkt icke någon större roll hur tullen beräknas, eftersom varken kvantitets- eller värdetullen motsvarar prisklyftans storlek i det nya läget. För närmare belysning av nu berörda problem torde få hänvisas till vad tidigare anförts rörande tullarna som näringspolitiskt instrument.

Beträffande mera perifera förhållanden vid tullförhandlingar eller eljest i handelspolitiska sammanhang är det tydligt att värdetullarna har vissa praktiska företräden framför kvantitetstullarna. Värdet som beräkningsgrund ger sålunda en mera direkt uppfattning om tullarnas höjd och kan möjliggöra en mera likartad tullnomenklatur och därmed bättre jämförbarhet mellan såväl tullsatser som importstatistik i olika länder. Dessa företräden är givetvis beroende av att även andra länder tillämpar värdetullar, och tendensen går också för närvarande i riktning mot allt allmännare tillämpning av dylika tullar.

Tillämpning av värdetullar torde vidare vara en mer eller mindre nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av tullunioner och liknande anordningar, för att icke tala om de projekt som i olika sammanhang framkommit om allmän reduktion av tullnivåerna efter mera automatiskt verkande regler. Erinras må i detta sammanhang att det tidigare gemensamma nordiska utskottet för ekonomiskt samarbete, såsom framhållits i kommitténs direktiv, givit uttryck åt uppfattningen att en gemensam nordisk tullnomenklatur borde baseras på värdetullprincipen; denna uppfattning har även kommit till uttryck i det nuvarande ekonomiska samarbetsutskottets verksamhet.

Tullarnas praktiska tillämpning

Beträffande själva tarifieringen är det tydligt att den mindre differentieringen i en värdetulltaxa förenklar varuklassificeringen och minskar det här för erforderliga undersökningsarbetet (styckeviktsbestämning, ytbetäckningsprov, trådräkning o. dyl.) i jämförelse med förhållandena vid en kvantitetstulltaxa.¹ Visserligen får man räkna med att en del av de underpositioner, som vid en kvantitetstulltaxa måste införas av tullbeskattnings-skäl, vid en värdetulltaxa kan förekomma såsom statistiska positioner. Oftast torde emellertid den av tullbeskattnings-skäl påkallade differentieringen vara onödig eller rentav olämplig ur statistisk synpunkt, vilket innebär att även den statistiska uppdelningen kan bli mera komplicerad i en kvantitetstulltaxa än i en värdetulltaxa.

En omständighet som icke kan fränkännas viss betydelse för tarifieringsarbetet är att skillnaden mellan tullsatserna vid olika rubriker blir avsevärt mindre vid värdetullar än vid kvantitetstullar. Detta kan sägas betyda att det i tveksamma fall ofta icke spelar så stor roll vilken rubrik som väljes. Teoretiskt sett är valet mellan två rubriker visserligen lika svårt när det är fråga om en skillnad mellan 12 och 15 % av värdet som när det gäller en skillnad mellan 1:00 och 3:00 per kilogram.² Att det sistnämnda valet i praktiken vållar avsevärt mera bekymmer än det förstnämnda såväl för importören som för tulltjänstemannen kan man dock knappast hysa någon tvekan om.

Vad därefter angår bestämningen av kvantitet resp. värde är arbetet givetvis beroende på det förfaringssätt som tillämpas. Fastställandet av kvantiteten kan kräva ett betydande arbete i form av uppackning, vägning och tarabestämning, men det kan även i större eller mindre utsträckning baseras på uppgifterna i tillgängliga handlingar. Bestämmandet av värdet kan mer eller mindre ha karaktär av en verklig värdering från tullverkets sida, men det kan också i övervägande grad grunda sig på uppgifter i företedda handlingar. Förbises bör ej heller att man, även om tullen grundas i ena fallet på kvantiteten och i andra fallet på värdet, av statistiska skäl i allmänhet behöver uppgift om såväl värdet som kvantiteten, låt vara att man därvid i praktiken icke kräver samma noggrannhet. Arbetet blir således i båda fallen av jämförbar omfattning, skillnaden är närmast att man vid kvantitetstullar utvecklar större noggrannhet i fråga om kvantiteten än värdet, medan motsatsen är fallet vid tillämpning av värdetullar. Förutsätter man att de regler som för närvarande tillämpas här i landet för kvantitets- och värdebestämning icke undergår någon väsentlig förändring,

¹ Förhållandet kan belysas av följande siffror rörande antalet olika tullsatser för skilda varugrupper på textilområdet enligt kommitténs förslag (värdetullar) och enligt nuvarande taxa (vikt-tullar): sidenvävnader 2 resp. 7, yllevävnader 2 resp. 3, bomullsvävnader 1 resp. 17, linnevävnader 1 resp. 11, kläder och tillbehör därtill 5 resp. ca 150 tullsatser.

² De anförda siffrorna är valda helt godtyckligt men torde ge en någorlunda riktig bild av vilka konsekvenser i tullbeskattningsavseende som valet mellan två rubriker skulle kunna medföra i ett typiskt fall.

torde man likväl kunna antaga att det samlade arbetet för ett och samma antal i tullhänseende specificerade varuposter i regel blir större vid värdetullar än vid kvantitetstullar. Antalet varuposter blir emellertid på grund av den mindre differentieringen av taxan lägre i det förra fallet än i det senare. Vilken av dessa faktorer som väger tyngst är svårt att göra något bestämt uttalande om utan närmare praktisk erfarenhet, men det förefaller icke sannolikt att en värdetull-taxa skulle bli mera krävande i fråga om den praktiska tillämpningen än en kvantitetstulltaxa.

I detta sammanhang bör även observeras vilka risker som kan finnas för ett kringgående av den åsyftade tullen genom mer eller mindre bedrägliga åtgärder från importörens eller exportörens sida. Dessa risker är särskilt framträdande vid tillämpning av värdetullar, enär tullberäkningen då i praktiken oftast grundas på importörens egna uppgifter, styrkta genom fakturor och andra handlingar, vilket inbjuder till försök att delvis kringgå tullen genom ofullständiga eller felaktiga upplysningar, oriktiga fakturor o. dyl. Om säljare och köpare står i ekonomisk intressegemenskap, exempelvis såsom moder- och dotterbolag, kan vidare det pris, som angives i fakturan, även om det ur bokföringssynpunkt är fullt korrekt, icke med säkerhet antagas motsvara varans verkliga värde. Även vid tillämpning av kvantitetstullar finnes emellertid vissa möjligheter att undgå erläggande av den normala tullen. Grundas kvantitetsbestämningen på uppgifter i företedda handlingar, vilket numera i vårt land ofta är fallet, föreligger sålunda liksom i fråga om värdeangivningen viss risk för oegentligheter, ehuru denna icke torde vara lika stor som när det gäller värdet. Varor som förtullas efter vikten med tillägg av visst emballage försändes ibland för nedbringande av tullen i emballage av mindre vikt än som är brukligt i den normala handeln. Vidare kan den längre drivna men schematiska differentiering av varorna, som erfordras vid ett kvantitetstullsystem, och den större skillnad mellan tullsatserna, som detta system medför, föranleda att varorna särskilt utformas med tanke på att tullen skall bli så låg som möjligt. I stort sett får dock möjligheterna att undandraga sig den åsyftade tullen anses vara betydligt mindre vid kvantitetstullar än vid värdetullar. Värdetullarnas svagheter i nu berörda hänseenden kan dock mer eller mindre elimineras genom att begreppet tullvärde definieras på lämpligt sätt samt tullmyndigheterna gives tillräckliga befogenheter och resurser att utöva en effektiv värdekontroll.

Kombinerade vikt- och värdetullar

Låter man tullen för en och samma artikel utgå delvis efter kvantitet och delvis efter värde — alltså en tullsats av typen a kronor per kg + b procent av värdet — erhåller man ett system som till sina egenskaper intager en mellanställning. Det brukar sägas att man på detta sätt kan minska nackdelarna av ett rent kvantitets- eller värdetullsystem. Tydligt är å andra sidan att man sam-

tidigt inför olägenheter, som icke är förenade med ett renodlat system av ena eller andra slaget. Genom anordningen i fråga undvikes emellertid de extrema verkningar som både en ren kvantitetstull och en ren värdetull i vissa fall kan medföra. Vidare kan denna tullsats typ ibland vara lämplig i fråga om manufakturade varor vilkas råmaterial är belagt med kvantitetstull; denna tullbelastning på råvarorna kan kompenseras genom den efter kvantitet utgående delen av den kombinerade tullen på färdigfabrikatet. Handhavandet i praktiken av tullar av ifrågavarande slag blir dock utomordentligt arbetskrävande — noggrann bestämning av såväl kvantitet som värde med tillämpning av en taxa som får antagas bli i det närmaste lika differentierad som en ren kvantitetstulltaxa — varför en mera genomgående tillämpning av systemet medför stora svårigheter i administrativt avseende.

Kvantitets- och värdetullar kan även kombineras på det sättet att endast den tull som medför högst (lägst) tullbeskattning skall tillämpas — alltså tullsatser av typen a procent av värdet, dock minst (högst) b kronor per kg — men detta är icke kombinerad kvantitets- och värdetull i egentlig mening utan bör närmast betecknas som alternativ kvantitets- eller värdetull. Gränsen mellan de båda tullarnas tillämpningsområden ligger vid ett visst värde per kvantitetstenhet, och man kan i själva verket uppnå samma resultat genom en differentiering av varorna efter denna grund med ren kvantitets- resp. värdetull för underpositionerna. Tullsatser av denna typ kan tillgripas om man vill utnyttja kvantitets- resp. värdetullens speciella egenskaper för skilda prislägen. Vanligast torde vara att man vid ett och samma varuslag önskar tillämpa kvantitetstull för de billigare kvaliteterna och värdetull för de dyrare, dymedelt utnyttjande de förras speciella skyddsverkan gentemot lägre kvaliteter utan att därför ge avkall på ett efter värdet anpassat tullskydd för de högre kvaliteterna. Detta kan ske genom föreskrift att den efter värdet beräknade tullen i varje fall skall motsvara minst visst belopp per kvantitetstenhet eller att den efter kvantiteten beräknade tullen i varje fall skall motsvara minst viss procent av värdet. Vill man å andra sidan tillämpa värdetull för de billigare kvaliteterna och kvantitetstull för de dyrare, kan detta åvägabringas genom en motsvarande maximering av tullen till visst belopp per kvantitetstenhet resp. viss procent av värdet. Liksom de förut behandlade additivt kombinerade tullarna är tullar av nu ifrågavarande slag mycket arbetskrävande, varför en genomgående tillämpning av systemet blir mycket tungrott i administrativt avseende, framför allt när det rör sig om artiklar med växlande värde per kvantitetstenhet.

Kommitténs slutsatser

Huruvida man mot bakgrunden av det ovan anförda mera generellt skall giva företräde åt kvantitetstullarna eller värdetullarna beror givetvis på vilken betydelse man tillmäter de olika faktorerna. Enligt kommitténs uppfattning fram-

står emellertid den jämnare avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och den smidigare anpassning av tullnivån efter växlande priser, som värdetullarna innebär, i stort sett såsom en avgörande fördel. Även om man under vissa omständigheter skulle finna avsteg från en sådan avvägning och anpassning av tullskyddet påkallade, torde den effekt som kan vinnas i sådant hänseende genom tillämpning av kvantitetstullar i allmänhet icke vara av någon större betydelse för att tillgodose avsedda syften. Värdetullarnas företräde ur nu berörda synpunkter ökas genom den ständigt fortgående utvecklingen och specialiseringen av varuproduktionen. Numera måste på grund därav en kvantitetstulltaxa, om den skall innebära en något så när väl avvägd tullbeskattning, förete en sådan grad av differentiering att den blir synnerligen svårhanterlig. Nämnas bör också att man vid de tulltaxerevisioner, som efter kriget ägt rum i främmande länder, i regel övergått från kvantitets- till värdetullar (så t. ex. i Belgien, Frankrike, Italien och Väst-Tyskland, i viss utsträckning även i Finland och Norge). Härtill kommer att de svårigheter med fastställande av korrekta tullvärden, som tidigare utgjort det kanske viktigaste argumentet mot ett sådant system, visat sig kunna på ett såvitt kan bedömas tillfredsställande sätt bemästras. Framhållas må även att värdetullarnas svagheter i vissa avseenden blir mindre framträdande vid de måttliga tullsatser varmed man numera har att räkna i vårt land jämfört med förhållandena vid en högre tullnivå. Kommittén har för sin del funnit övervägande skäl tala för att tullsystemet i allmänhet baseras på värdetullar. Detta utesluter icke att man bibehåller kvantitetstullar i fall där särskilda skäl kan motivera sådana tullar. Kvantitetstull bör dock om möjligt icke tillämpas på varuslag, som ingår i en produktionskedja vars övriga led drager värdetull, eftersom inträdande prisändringar då skulle verka förryckande på sambandet mellan tullsatserna. Där särskilda omständigheter föreligger kan man vidare använda kombinerade eller alternativa kvantitets- och värdetullar, men någon mera genomgående tillämpning av dylika tullsatser kan redan med hänsyn till deras praktiska olägenheter knappast komma i fråga.

Enligt det tulltaxeförslag som kommittén framlägger har av nomenklaturens 1 095 baspositioner 635 upptagits med värdetull (därav 7 helt eller delvis i kombination med kvantitetstull), 79 med kvantitetstull och 11 delvis med värde- och delvis med kvantitetstull; 367 baspositioner omfattar uteslutande tullfria varor och 3 endast hänvisning till annan rubrik. Även om jämförelsen icke är fullt adekvat må nämnas att av nuvarande taxas 576 baspositioner 60 är belagda med värdetull (därav 20 i kombination med kvantitetstull), 412 med kvantitetstull och 26 delvis med värde- och delvis med kvantitetstull; 76 baspositioner upptager uteslutande tullfria varor och 2 endast hänvisningar till andra ställen i taxan. Till följd av den ökade användningen av värdetullar har uppdelning av baspositioner icke behövt ske i lika stor utsträckning som i nuvarande tulltaxa, vilket yttrar sig i att förslaget, trots att det bygger på en nomenklatur med nästan dubbelt så många baspositioner, endast uppvisar 992 tullbelagda posi-

tioner mot 1 222 i nuvarande taxa (åtskilliga av de sistnämnda omfattar för övrigt flera olika tullsatser). Huru många positioner en på Bryssel-nomenklaturen byggd kvantitetstulltaxa skulle komma att innehålla är självfallet omöjligt att avgöra, då det icke föreligger någon utredning om differentieringsbehovet vid en sådan taxa; redan en differentieringsgrad motsvarande den som förekommer i nuvarande taxa torde ha ökat antalet tullbelagda positioner med över 50 % i jämförelse med kommitténs förslag.

AVDELNING VI

Tullskyddets höjd och avvägning

1. Mätning av tullnivån

Allmänna synpunkter

Med tullnivå avser man tullarnas genomsnittliga höjd i en viss bransch eller ett visst land. Beräkningen av tullnivån är i regel mycket vanskelig, och någon allmänt vedertagen metod föreligger icke för ändamålet. Gäller det specifika tullar erbjuder redan fastställandet av tullens höjd i förhållande till värdet för de individuella varuslagen avsevärda problem. Oavsett tullens art uppkommer frågan om sammanvägningen av siffrorna för de olika varuslagen till ett representativt medeltal.

Bortser man från svårigheten med de specifika tullsatserna och koncentrerar sig på spörsmålet om sammanvägningen, kan man till en början konstatera att denna uppenbarligen icke bör ske efter importens sammansättning. Denna påverkas nämligen av tullsystemets struktur. Klarast framträder detta i att tullsatser som är så höga att de fullständigt hindrar importen (prohibitiva tullsatser) icke alls påverkar resultatet. Men även om man bortser från de prohibitiva tullsatserna är det tydligt, att ju högre tullsatserna är, desto mera begränsar de i regel importen av ifrågavarande produkter. Härigenom minskas de högre tullbeskattade varornas andel av den sammanlagda importen, vilket gör att dessa varor får mindre vikt vid medeltalsberäkningen än som rätteligen bort tillmätas dem. Den på detta sätt erhållna siffran för tullnivån blir alltså för låg.

Man ser ej sällan att tulluppbördens storlek i förhållande till importens eller den tullbelagda importens värde (den genomsnittliga importincidensen) användes som mått på tullskyddets höjd. Detta innebär just att sammanvägningen av tullsatserna sker efter importens sammansättning, varför resultatet enligt vad ovan anförts icke kan anses som något riktigt uttryck för tullnivån. Gäller det endast att jämföra ett och samma lands tullnivåer vid skilda tidpunkter, mellan vilka några mera genomgripande förändringar i tullförhållandena icke ägt rum, eller tullnivåerna i länder med mycket likartade tullförhållanden, kan beräkningar av detta slag det oaktat vara till god ledning. Så snart förhållandena är mera olikartade blir deras värde även för jämförelseändamål synnerligen tvivelaktigt.

Tydligt är att man vid beräkning av tullarnas genomsnittliga höjd bör söka en annan grund för vägningen av de olika tullsatserna än respektive varuslags an-

del av importen. Tänker man särskilt på det skydd som den inhemska produktionen åtnjuter, får det anses ligga närmast till hands att vägningen sker på basis av vad som *produceras* i skydd av den upprättade tullmuren, d. v. s. de inom landet producerade kvantiteterna med avdrag för exporten. Ser man åter saken ur konsumentsynpunkt, förefaller det naturligtast att vägningen grundas på *konsumtionen* (d. v. s. produktionen — exporten + importen).¹

Fullständiga beräkningar av ifrågavarande slag kan sägas innebära att hemmamarknadsproduktionen göres till föremål för en mer eller mindre regelrätt »tulltaxering». Detta torde i praktiken endast kunna ske med ledning av förefintlig statistik, och metodens genomförbarhet blir beroende av beskaffenheten av det statistiska materialet, särskilt den använda klassificeringens överensstämmelse med tulltaxan. Inom kommittén har verkställts beräkningar av den svenska tullnivån enligt denna metod; resultatet av dessa beräkningar redovisas i närmast följande avsnitt.

Beräkningar av nyss angivna slag är mycket omständliga och tidsödande, och det statistiska materialet medger sällan någon större precision i kalkylerna. Gäller det internationella jämförelser av tullnivåerna brukar man därför använda förenklade metoder. Beräkningarna grundas därvid på ett större eller mindre urval av betydelsefulla varuslag, vilkas tullsatser sammanväges efter respektive varuslags betydelse för världshandeln, alltså lika för alla länder utan avseende å varuslagets betydelse för det enskilda landet. Betydelsen för världshandeln bedömes efter mer eller mindre schematiska grunder, och urvalet av de undersökta varorna sker på olika sätt och omfattar växlande antal varuslag.

Även tillämpningen av denna metod kräver ett omständligt räknearbete, och det kan icke undvikas att vägningen får ett visst drag av godtycklighet. Man har därför prövat att verkställa beräkningar efter de linjer som nyss skisserats men utan vägning av medeltalen. Teoretiskt är det givetvis icke tillfredsställande att mindre betydelsefulla varuslag härigenom tillerkännes samma vikt som mera betydelsefulla, men om de utvalda varuslagen är relativt många och icke alltför olika till sin betydelse kan metoden likväl ge ett tillfredsställande resultat. För att belysa vägningens obetydliga inverkan kan anföras en inom Nationernas Förbund år 1927 verkställd undersökning, vid vilken tullnivån för ett 20-tal länder beräknades på grundval av 278 utvalda varuslag, dels utan vägning och dels med vägning enligt två skilda principer; de tre metodernas resultat skilde sig i regel endast med någon enhet av procenttalet (t. ex. för Sverige resp. 13, 13 och 12 %). Inom kommitténs sekretariat har utförts vissa beräkningar av tullnivåerna i ett antal västeuropeiska m. fl. länder med till-

¹ Framhållas må emellertid att tullen i den mån konsumtionen härrör från import kommer statskassan till godo och i motsvarande mån minskar behovet av annan beskattning. Man kan därför säga att konsumenternas nettokostnad för tullsystemet sammanfaller med producenternas skydd. Tullnivån skulle med detta betraktelsesätt vara densamma vare sig den betraktas ur producent- eller konsumentsynpunkt.

lämpning av en modifierad metod av detta slag; dessa beräkningar redovisas i ett följande avsnitt.

När det gäller specifika tullsatser kan såsom förut anförts svårigheter föreligga att mäta även de individuella tullsaterna; svårigheterna ligger huvudsakligen i att bestämma det värde som tullen skall sättas i relation till. Dessa svårigheter gör sig givetvis gällande vid beräkningen av allmänna tullnivåer men spelar lika stor roll vid bedömande av tullskyddets storlek för de olika varuslag som är belagda med specifika tullar. Vid sådant bedömande bör tullen givetvis sättas i relation till värdet av den tullskyddade varan, d. v. s. vara av det slag som produceras i skydd av tullen, och för att få överensstämmelse med värdetullar bör det vara värdet av en utländsk vara av ifrågavarande slag. Härvid bör observeras att detta värde i allmänhet icke kan anses representerat av det enligt handelsstatistiken beräknade medelvärdet av de importerade varorna under ett visst statistiskt nummer. Vanligen omfattar ju ett sådant nummer icke något fullt enhetligt varuslag, utan det föreligger betydande prisskillnader mellan olika dit hänförliga artiklar. För de dyrare varorna kan den specifika tullsatsen innebära ett mycket lågt, för de billigare varorna däremot ett mycket högt skydd. En sådan ojämnhet i tullhöjden påverkar sammansättningen av importen under ifrågavarande rubrik på samma sätt som tullskillnader mellan olika rubriker påverkar sammansättningen av importen i stort. Ibland består importen av helt andra kvaliteter än den inhemska produktionen och innebär knappast någon konkurrens till denna. Tydligt är således att importincidensen är ett mycket otillförlitligt mått på tullskyddets höjd när det gäller enstaka varuslag lika väl som när det är fråga om den allmänna nivån. Detta utesluter icke att importincidensen kan ge ett riktigt utslag då fråga är om enhetliga varuslag, och den har alltid ett visst intresse för att klargöra tullens storlek beträffande de varutyper som vid rådande tullförhållanden är föremål för import. Vid den i del II verkställda detaljenomgången av tulltaxan angives också importincidensen där så lämpligen kan ske. Ett mera exakt fastställande av värdet av en utländsk vara av samma slag som den inhemska torde i allmänhet icke kunna ske utan speciell utredning i varje särskilt fall. Värdet av den utländska varan är emellertid, under förutsättning att tullskyddet utnyttjas, i princip lika med värdet av den inhemska varan med avdrag av tullen. Även om nämnda förutsättning endast i begränsad utsträckning är för handen kan man därför som mått på tullens höjd för individuella varuslag angiva dess storlek i förhållande till den inhemska varans pris efter avdrag av ett belopp motsvarande tullen. På detta sätt beräknade incidenser har angivits för olika varuslag vid den detaljerade behandlingen av tulltaxan i del II.

Den svenska tullnivån

Såsom framgår av historiken har de svenska tullsaterna i allmänhet icke undergått några mera betydande nominella förändringar sedan tillkomsten av

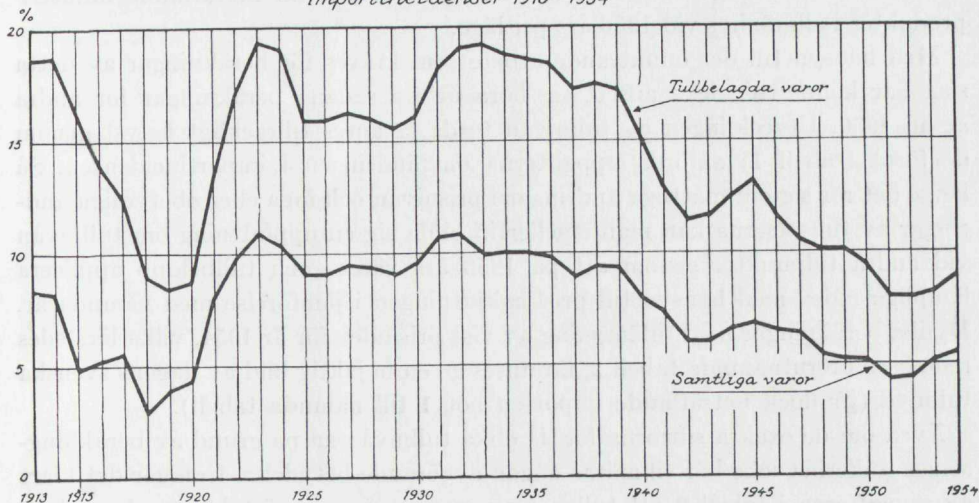
Tabell 1. Tulluppbördens storlek i förhållande till värdet av importen (genomsnittsincidensen).

År	Incidens		År	Incidens		År	Incidens	
	Samtliga varor	Tullbelagda varor		Samtliga varor	Tullbelagda varor		Samtliga varor	Tullbelagda varor
1913	8,3	18,6	1927	9,4	16,2	1941	7,3	12,8
1914	8,2	18,7	1928	9,3	16,0	1942	6,0	11,4
1915	4,8	16,2	1929	9,0	15,5	1943	6,0	11,6
1916	5,2	13,8	1930	9,5	16,0	1944	6,6	12,5
1917	5,5	12,3	1931	10,7	18,2	1945	6,8	13,2
1918	2,9	8,9	1932	10,8	19,1	1946	6,5	11,5
1919	3,9	8,4	1933	9,9	19,2	1947	6,4	10,5
1920	4,3	8,7	1934	10,0	18,8	1948	5,4	10,1
1921	8,1	13,2	1935	10,0	18,6	1949	5,2	10,1
1922	9,9	17,0	1936	9,8	18,4	1950	5,2	9,4
1923	10,9	19,4	1937	8,9	17,3	1951	4,3	8,0
1924	10,3	19,0	1938	9,4	17,5	1952	4,4	8,0
1925	9,0	15,9	1939	9,3	17,2	1953	5,2	8,2
1926	9,0	15,9	1940	7,9	14,9	1954	5,5	8,9

1911 års taxa. Eftersom tullsatserna till övervägande del är specifika har emellertid den inträdda prisstegringen medfört att tullarnas storlek i förhållande till värdet avsevärt reducerats. Detta belyses av de i tabell 1 lämnade uppgifterna om tulluppbördens storlek i procent av dels hela importens, dels den tullbelagda importens värde (importincidensen). Diagrammet här nedan är en grafisk illustration av samma förhållande. Enligt vad som framhållits i föregående avsnitt kan de sålunda angivna siffrorna icke anses vara något adekvat uttryck för tullnivån, men de ger likväl en god bild av den reduktion som det svenska tullskyddet undergått på de senare åren. Förändringarna av importincidensen är till alldeles övervägande del att tillskriva variationer i penningvärdet, endast i obetydlig grad är det ändringar i tullsatsernas nominella storlek som ligger bakom fluktuationerna. I den mån så likväl är fallet har dessa ändringar i stort sett verkat i stegrande riktning, enär tullhöjningarna på det hela taget varit av större omfattning än tullsänkningarna.

Gäller det att erhålla ett absolut mått på tullnivån måste man emellertid såsom förut framhållits grunda beräkningarna på de varukvantiteter som produceras eller konsumeras inom landet. Att beräkningarna grundas på dessa kvantiteter och icke på de importerade har i fråga om värdetullar betydelse endast för sammanvägningen av medeltalet, men i fråga om specifika tullar spelar det en avgörande roll även för bestämmande av det värde som tullen

Importincidenser 1913-1954



skall sättas i relation till. Beräkningarna utföres lämpligen så att man applicerar gällande tullsatser på de producerade resp. konsumerade kvantiteterna av ifrågavarande produkter på samma sätt som de vid importen appliceras på de importerade kvantiteterna och sätter den sålunda erhållna fiktiva tullsumman i relation till det totala värdet av produktionen resp. konsumtionen (fastställandet av ett vägt medeltal innebär i själva verket just en sådan konstruktion).

Inom kommittén har på basis av den officiella statistiken för år 1950 (det senaste år för vilket produktionsstatistik fanns tillgänglig vid arbetets utförande) men med tillämpning av nuvarande tullsatser verkställt vissa beräkningar av det slag som ovan antytts. Tulltaxans avdelningar I—IV (livsmedel och dylikt) har därvid icke medtagits. Även vissa andra, mindre varugrupper och enstaka varuslag, beträffande vilka särskilda förhållanden ansetts kunna förrycka beräkningarna, har blivit uteslutna. Vidare är att märka att beräkningarna endast avsett varuslag som för närvarande är eller enligt kommitténs förslag skulle bli tullbelagda. Beräkningarna har erbjudit betydande svårigheter redan på grund av att i produktionsstatistiken tillämpas en helt annan nomenklatur och i vissa fall även andra redovisningsgrunder än i tulltaxan och den därpå grundade import- och exportstatistiken. Vidare har avsevärda svårigheter vållats av den dubbelredovisning som förekommer i produktionsstatistiken genom att en vara som utgör slutprodukt inom ett företag kan återkomma som råvara i ett annat företag. Elimineringen av den härav förorsakade dubbelräkningen av såväl värde- som tullbelopp har varit förenad med stora vanskligheter. Arbetet har således i avsevärd utsträckning mera haft karaktär av uppskattningar än beräkningar, men resultatet, som redovisas i tabell 2, torde likväl få anses vara

ett i stort sett riktigt uttryck för den svenska tullnivån beträffande industriprodukter i allmänhet vid 1950 års prisläge.

Med hänsyn till det omfattande arbete som kräves för beräkningar av detta slag har kommittén icke ansett sig böra utföra sådana beräkningar för andra år än 1950. Utvecklingen av tullnivån torde få anses tillräckligt belyst genom de förut (tabell 1) anförda uppgifterna om ändringen i importincidensen. Så länge det rör sig om måttliga ändringar i prisnivån och inga eller obetydliga ändringar av tullsatserna kan man emellertid bilda sig en uppfattning om tullnivån vid andra tidpunkter genom att på 1950 års värde- och tullbelopp applicera lämpliga index med hänsyn till prisförskjutningen i jämförelse med nämnda år. Dylika beräkningar med tillämpning av viss prisindex för år 1954, vilka likaledes redovisas i förutnämnda tabell 2, får anses ge en nöjaktig bild av dagens svenska tullnivå (jfr dock beträffande importen not 1 till nämnda tabell).

Även om de exakta siffrorna för de olika tullnivåerna på grund av beräkningarnas osäkerhet icke bör tillmätas någon avgörande betydelse, framgår det klart av uppgifterna i tabell 2 att tullen i genomsnitt är avsevärt högre på produktionen än på importen. Närmare undersökning av materialet visar att detta är fallet även om man för importens vidkommande frånräknar halvfabrikat för vidare bearbetning (jämförelsen bör göras på detta sätt eftersom den redovisade nettoproduktionen i princip icke innefattar dylika varor). Detta har sin förklaring i vad förut anförts rörande tullstrukturens inverkan på importens sammansättning, d. v. s. att de högre tullbeskattade varorna i allmänhet blir underrepresenterade i importen, ett förhållande som gör sig gällande icke minst för vårt land med dess övervägande specifika tullar.

Förefintligheten av en tull av viss storlek behöver icke alltid innebära att det inhemska priset överstiger det utländska med tullens belopp, utan marknadsförhållandena kan vara sådana att det nominella tullskyddet endast delvis eller icke alls utnyttjas. Oavsett i vad mån sådana omständigheter rent principiellt bör komma till uttryck i måttet på tullnivån, är det uppenbart att en siffermässig beräkning av desamma skulle vara förenad med stora vanskligheter. Kommittén har därför ansett sig böra i detta sammanhang begränsa undersökningarna till de här redovisade beräkningarna av den nominella tullnivån men har givetvis skänkt vederbörligt beaktande åt nu berörda omständigheter vid bedömandet av tullförhållandena såväl för individuella varuslag som för den samlade svenska produktionen.

Livsmedelsområdet har såsom nämnts icke medtagits i de här redovisade beräkningarna. Anledningen härtill är såvitt angår egentliga jordbruksprodukter främst att tullarna där icke är något riktigt uttryck för den inhemska produktionens skydd, vilket ju främst effektueras genom andra medel inom ramen för jordbruksregleringen, och såvitt angår trädgårdsprodukter (inkl. frukt) bl. a. att på detta område icke föreligger någon lämplig statistik och att förekomsten av säsongtullar för övrigt skulle i hög grad komplicera beräkningarna. I fråga

om det egentliga jordbruksområdet må här erinras om att enligt jordbruksprisutredningen den svenska prisnivån hösten 1954 översteg världsmarknadsnivån med ca 20 %. Vad trädgårdsområdet beträffar lämnas i del II under kap. 6—8 vissa uppgifter angående den på importen beräknade tullnivån.

Övriga vid beräkningarna uteslutna varuområden innefattar bensin samt varor hänförliga till kap. 33, 37, 43, 49, 88, 89 och 93 i Bryssel-nomenklaturen¹. Några fullständiga tullnivåberäkningar av här ifrågavarande slag har icke lämpligen kunnat göras för dessa varor. De är emellertid icke av den betydelse att de kunnat nämnvärt rubba den bild av tullförhållandena för industriprodukter i allmänhet som erhållits i tabell 2.

Tabell 2. Tullnivån för tullbelagda industriprodukter i allmänhet.

	Värde 1950 (inkl. tull) mkr	Tullbelopp och incidens	
		mkr	%
<i>År 1950</i>			
Produktion	7 130	863	13,8
Import	2 772	232	9,1
Konsumtion	9 070	1 033	12,9
<i>Omräknat till 1954 års prisnivå</i>			
Produktion	8 913	915	11,4
Import ¹	3 465	255	7,9
Konsumtion	11 338	1 108	10,8
<i>Faktisk import 1954</i>	4 673	394	9,2

Anm. Tabellen baserar sig med få undantag på 1950 års statistik men 1954 års tullsatser och omfattar tullbelagda varor med undantag av livsmedel (tulltaxans avd. I—IV) och vissa andra produkter. Värdeuppgifterna avser värdet i tullinlandet, d. v. s. beträffande importen cif-värdet med tillägg av tullen; procentsatserna avser däremot tullens storlek i förhållande till värdet exkl. tullen, d. v. s. för produktionen och konsumtionen ett konstruerat cif-värde (baserat på förutsättningen av tullens fullständiga utnyttjande). Uppgifterna för konsumtionen är rensade från den dubbelredovisning, som uppkommer genom att en del av importen utgjort råvaror för den inhemska produktionen. Siffrorna för 1954 har erhållits ur 1950 års siffror med användande av prisindex 125 (motsvarande ändringen i partiprisindex för väsentligt bearbetade varor) och under antagande att 25 % av tullen på produktionen och 40 % av tullen på importen utgöres av värdetull. Tullen på produktionen avser bruttotullskyddet; frånräknas tullbelastningen på importerade råvaror, sjunker procenttalen med ca 1 enhet.

¹ Prisstegringen beträffande importen synes *dels* ha varit i genomsnitt något mindre än som motsvarar den använda prisindexen, *dels* ha varit mindre för viktigtullbelagda än för värdetullbelagda varuslag. På grund av dessa omständigheter torde den till 1954 års prisnivå omräknade importincidensen (7,9 %) ha blivit något för låg. Enligt verkställda överslagsberäkningar torde siffran snarare ligga omkring 8,5 % (den faktiska importen av här ifrågavarande produkter ger en incidens av 9,2 %, men detta beror delvis på ändrad sammansättning av importen).

¹ Essenser och kosmetiska medel, fotografiska artiklar, pälsverk, tryckalster, luftfartyg, fartyg samt vapen och ammunition.

Tullnivån i olika länder

Inledningsvis har bl. a. anförts att man vid jämförelser mellan tullnivåerna i olika länder brukar grunda beräkningarna på ett större eller mindre urval av betydelsefulla varuslag och att det visat sig att man i praktiken kan nå ett tillfredsställande resultat utan att tillgripa någon komplicerad vägning vid beräkning av medeltalet av tullsatserna. Härav torde man kunna dra den slutsatsen, att en ganska tillfredsställande bild av tullnivåns höjd bör kunna erhållas helt enkelt genom att beräkna ett vanligt medeltal av tullsatserna i de olika ländernas tulltaxor, därest dessa »transponerats» till en välbalanserad enhetlig nomenklatur. Ehuru icke direkt syftande till beräkning av tullnivåerna i denna bemärkelse har en sådan transponering av tullsatserna gjorts för länder, som deltagit i vissa inom GATT bedrivna utredningar angående sänkning av tullnivåerna, i det att uppgifter insamlats om höjden av de olika ländernas tullar för, såvitt möjligt, varje position i den av Förenta Nationerna antagna handelsstatistiska nomenklaturen (den s. k. SITC-nomenklaturen). Ländernas tullnomenklaturer avviker i regel betydligt från SITC, varför uppgifterna för de enskilda SITC-positionerna ofta är mer eller mindre osäkra, men antalet positioner är så stort (hela nomenklaturen 570 positioner), att eventuella felaktigheter i allmänhet torde utjämnas varandra. Ehuru materialet icke kan anses vara för här ifrågavarande ändamål helt tillfredsställande, har inom kommitténs sekretariat på grundval av de lämnade uppgifterna beräknats genomsnittstullsats för de olika länderna. Beräkningarna har gjorts *dels* inklusive, *dels* exklusive livsmedel; i båda fallen har medeltal beräknats *dels* för samtliga varuslag, *dels* för enbart de i respektive länder tullbelagda varuslagen. Resultatet av beräkningarna redovisas i tabell 3, i vilken även angivits vissa av GATT-sekretariatet sedermera publicerade, efter något avvikande metod beräknade tullnivåssiffror.

Siffrorna torde trots viss osäkerhet ge en ganska klar bild av förhållandet mellan tullnivåerna i de olika länderna. Framhållas må dock att tullsatsernas höjd för de enskilda varurubrikerna enligt de för GATT-undersökningen bestämda reglerna beräknats på basis av importen, vilket enligt vad som framgår av utredningen i det inledande allmänna avsnittet innebär en tendens att underskatta de specifika tullarna. För länder med övervägande specifika tullar, t. ex. Sverige, torde därför de erhållna siffrorna få anses vara något för låga. Den svenska siffran för tullbelagda varor överensstämmer i själva verket nära med den genomsnittliga importincidensen och ligger klart under den på konsumtionen beräknade tullnivån i tabell 2.

2. Tullarnas roll i samhällsekonomin

Tullarnas roll i samhällsekonomin har varit föremål för många utredningar, och en rikhaltig vetenskaplig litteratur föreligger på detta område. Kommittén har icke ansett det påkallat att i sitt betänkande bereda plats för någon utför-

Tabell 3. Tullnivån i vissa länder (procent av värdet).

Land	GATT Inkl. livsme- del Totalt	Kommitténs beräkningar			
		Inkl. livsmedel		Exkl. livsmedel	
		Totalt	Tull- belagda	Totalt	Tull- belagda
Danmark	5	4	7	5	7
Sverige ¹	6	6	8	6	9
Benelux	9	9	12	9	12
Canada	11	11	14	11	14
Norge	..	12	15	12	15
Väst-Tyskland	16	14	16	13	16
USA	16	15	18	16	19
Storbritannien	17	15	16	15	17
Österrike	17	16	21	16	20
Frankrike	19	17	19	16	18
Italien	24	21	23	21	23

Anm. De inom kommittén framräknade siffrorna är beräknade som enkla medeltal av de genomsnittsullsatser för positioner i SITC-nomenklaturen, som uppgivits i samband med vissa inom GATT bedrivna utredningar angående reduktion av tullnivåerna; GATT-sekretariatets beräkningar utgår från samma material men grundar sig på ett begränsat antal varuslag enligt en inom Nationernas Förbund på sin tid utarbetad metod.

¹ Med de av kommittén föreslagna tullsatserna blir siffrorna (enligt kommitténs beräknings-sätt) inkl. livsmedel 5 resp. 10 % samt exkl. livsmedel 6 resp. 10 %.

ligare redogörelse för den nationalekonomiska vetenskapens ståndpunkt i tullfrågan. Däremot har vissa aspekter av problemet med betydelse särskilt för avvägningen av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar men även för bedömandet i övrigt av tullfrågan behandlats i den utredning av professor I. Svernilson och fil. kand. K. Savosnick vilken återfinnes såsom bihang till betänkandet. Diskussionerna kring tullproblemen och den i samband med tulltaxerevisionen från olika håll framförda argumenteringen i frågan har emellertid visat att man i detta sammanhang lätt förbiser även mycket elementära förhållanden. Kommittén har därför funnit det vara på sin plats att i korthet anföra några viktigare synpunkter som enligt kommitténs uppfattning i första hand äger relevans när det gäller att bedöma tullarnas roll i samhällsekonomiskt hänseende.

Ett lands materiella välstånd beror av dess egna produktiva resurser, och det torde icke råda någon tvekan om att dessa i princip bäst utnyttjas genom att man koncentrerar produktionen till de varuområden, där landet i fråga har de relativt sett bästa naturliga förutsättningarna, och byter till sig övriga varor som man har behov av. Internationell handel är alltså ett medel att förverkliga en ändamålsenlig arbetsfördelning länderna emellan, och en fri handel medför i princip det bästa utnyttjandet av de samlade produktivkrafterna. En

fullständigt fri internationell handel skulle särskilt för de mindre länderna innebära ett mycket ensidigt näringsliv, eftersom endast de i varje särskilt land mest konkurrenskraftiga näringsgrenarna skulle komma att fortleva. Vill man av någon anledning upprätthålla mindre konkurrensdugliga näringsgrenar, kan detta ske genom stöd från samhällets sida i form av exempelvis tullskydd. Tullskyddets ändamål är således att göra det möjligt för näringsgrenar som är mindre konkurrenskraftiga i förhållande till utlandet att det oaktat bestå, vare sig den bristande konkurrensförmågan beror på sämre naturliga förutsättningar i egentlig mening eller på att lönenivån drivits upp genom andra inhemska näringsgrenars större effektivitet. Förutsatt att det icke finns outnyttjade resurser medför detta tydligen en motsvarande inskränkning av produktionen i mera konkurrensdugliga näringsgrenar. Det innebär således ett ingrepp i vad man skulle kunna kalla den naturliga strukturen hos landets näringsliv med sämre utnyttjande av de produktiva resurserna och bör icke ifrågakomma utan att härför kan förebringas särskilda skäl.

Teoretiskt viktigast bland skälen för införande av tullskydd är måhända att en sådan åtgärd kan förbättra bytesförhållandet (*terms of trade*), därigenom att den på grund av tullen minskade efterfrågan på importvaran kan medföra en sänkning av priset på denna (»utlänningen betalar tullen»). I vad mån en sådan effekt av tullen kan komma att inträda beror framför allt på elasticiteten hos utbud och efterfrågan både i det egna landet och i andra länder. Möjligheterna att göra en *terms of trade*-vinst torde i stort sett vara relativt små för ett litet land, som icke spelar så stor roll som avsättningsmarknad för det ifrågavarande exportörlandet. Att på kortare sikt fördelar i nu berörda hänseende ibland kan uppstå torde emellertid icke kunna bestridas, men på längre sikt lär någon mera väsentlig inverkan av tullarna i nu berörda hänseende knappast vara att vänta. Därest en vinst i *terms of trade* kan göras måste denna självfallet vägas mot den förlust som varuutbytets inskränkning och det därmed sammanhängande försämrade utnyttjandet av de inhemska produktionsresurserna medför. Framhållas må även i detta sammanhang att tullarna, i den mån de framkallar en vinst av här antytt slag, icke utgör något skydd för den ifrågavarande inhemska produktionen.

Vidare åberopas ofta som skäl för tullskydd att man genom en *uppfostnings-tull* kan främja tillkomsten av en produktion, som har förutsättningar att bli ekonomiskt lönande men som under en start- och uppbyggnadsperiod behöver skydd mot utländska medtävlare, icke minst med tanke på att dessa kan förutsättas med alla medel söka nedkämpa den nya konkurrenten. Härigenom åvägabringas en ny produktion som på längre sikt kan innebära ett förbättrat utnyttjande av landets resurser. Detta är fallet under förutsättning att produktionen, sedan den kommit i gång, kan bestå utan särskilda skyddsåtgärder, d. v. s. att tullen efter en icke alltför lång period kan avvecklas. I princip borde man väl kunna tänka sig att diskontera den framtida räntabiliteten och således

till en början bedriva produktionen med förlust, men det är naturligt att enskilda företagare med hänsyn till de ovissa utsikterna ofta tvekar att engagera sig i ett företag av detta slag. Faran med en uppfostringstull är att man bedömer saken fel och att produktionen aldrig blir konkurrensduglig utan ett permanent tullskydd. Därest så likväl blir fallet har man att väga det förbättrade resursutnyttjandet på lång sikt mot det försämrade utnyttjandet under uppfostringsperioden. Argumentet med uppfostringstullar har sin största betydelse för länder som ännu är outvecklade i industriellt hänseende. För högt industrialiserade länder med starkt differentierad produktion torde det endast mera undantagsvis vara motiverat med tullar av detta slag.

Tullarna kan i ovan behandlade fall vara motiverade även om man betraktar saken från rent samhällsekonomiska synpunkter; i andra fall kan det göras gällande att de samhällsekonomiska nackdelarna uppväges av fördelar ur andra synpunkter.

Sålunda åberopas ofta att vidmakthållandet av en viss produktion inom landet är nödvändig av *beredskapsskäl*. Frågan om tullar av denna anledning behandlas närmare i avd. X. Enligt vad som där framhålles torde det endast i begränsad utsträckning vara påkallat med tullar av ifrågavarande anledning.

Till denna kategori hör vidare vad som närmast kan karakteriseras som *sociala* skäl, innebärande att tullskydd användes för att stödja en produktion, som icke är samhällsekonomiskt lönande, i syfte att säkerställa sysselsättning eller rimlig lönenivå inom branschen. Självfallet är det icke från ekonomiska synpunkter försvarligt att i längden upprätthålla en produktion som icke är ekonomiskt bärkraftig. Därest man icke kan effektivisera produktionen så att den blir konkurrensduglig bör de produktiva resurserna överföras till samhällsekonomiskt mera lönande sysselsättningar. Omställningen kan emellertid vara förenad med avsevärda problem av social natur, såväl för direkt berörda arbetare som för samhället i den ort där produktionen bedrivits. Det kan därför vara rimligt att mildra anpassningssvårigheterna genom att under en övergångstid skydda produktionen med tull. Detta kan för övrigt vara motiverat även ur samhällsekonomisk synpunkt, då alltför häftiga rubbningar i näringslivet ofta leder till samhällsekonomiska förluster. Hur lång övergångsperioden bör vara kan bli beroende på många omständigheter; gäller det en större produktionsgren kan det givetvis ofta bli en fråga på lång sikt.

I den mån ovan berörda eller andra skäl föranlett införande eller bibehållande av tullskydd för särskilda varuslag eller produktionsgrenar, blir resultatet att man erhåller ett mera mångsidigt näringsliv än som skulle ha varit fallet vid ett frihandelssystem. Enligt vad förut anförts innebär detta rent principiellt ett försämrat utnyttjande av de produktiva resurserna, men detta framstår såsom motiverat av de särskilda omständigheter som påkallat tullens införande i de speciella fallen. Även i den mån sådana omständigheter icke är för handen kan emellertid en viss grad av *differentiering av näringslivet* i och för sig vara

önskvärd, eftersom den medför att näringslivet såsom helhet i allmänhet blir mindre känsligt för konjunkturväxlingar eller tillfälliga störningar av olika slag. Tydligt är dock att ett alltför kraftigt tullskydd medför en så oekonomisk inriktning av produktionen att nackdelarna därav överväger fördelarna.

Förutom den strukturförändring i näringslivet som tullarna medför inverkar de även på importens totala omfattning, och denna omständighet har ibland lett till uppfattningen att tullar skulle vara nödvändiga för *betalningsbalansen*. Växelkurserna för de utländska valutorna bör emellertid i princip avpassas så att vid rådande marknadsförhållanden jämvikt erhålles i betalningarna. Föreligger av någon anledning tullskydd kan växelkurserna vara lägre (d. v. s. svenska kronans internationella värde högre) än vid tullfrihet, men detta kan icke anses vara något skäl att så att säga delvis ersätta växelkurserna med tullar, därest icke ett tullskydd av andra skäl (t. ex. för ernående av en önskvärd differentiering av näringslivet) befinnes påkallat. Skulle det visa sig att en tendens till bristande jämvikt i betalningsbalansen föreligger på längre sikt, bör denna i överensstämmelse med vad ovan sagts i princip motverkas genom ändring av växelkurserna, för så vitt det icke kan ske genom anpassning nedåt av den inhemska kostnadsnivån (eller fördröjning av en stegring i densamma). Detta medför ett jämviktsläge i betalningsbalansen vid större volym på utrikeshandeln än om tullskyddet ökas, vilket med hänsyn till utrikeshandelns betydelse för ett ändamålsenligt utnyttjande av de produktiva resurserna får anses önskvärt.

Vad beträffar det ofta hörda argumentet att tullar skulle vara nödvändiga för att bereda *sysselsättning* åt arbetskraften är detta givetvis riktigt, för så vitt därmed avses vidmakthållandet av sysselsättningen i en viss icke konkurrenskraftig bransch. Detta är en fråga som berörts i det föregående vid behandlingen av de sociala aspekterna på problemet. Däremot är argumentet icke riktigt när det gäller produktionen som helhet betraktad. Importen fordrar ju motsvarande export, vilken ger ersättning för de genom importen bortfallna arbetstillfällena, och därtill mera givande arbetstillfällen. Frågan är alltså endast om anledning finnes att befara att exporten skall bli för liten; detta är i själva verket samma problem om betalningsbalansen som behandlats i det föregående. Enligt vad därvid framhållits bör man vid bristande balans i detta hänseende hellre tillgripa en anpassning av den inhemska kostnadsnivån eller en devalvering än en tullhöjning.

Ett annat argument som anförts för tullskydd är att *höga tullar i utlandet* skulle nödvändiggöra en liknande politik i vårt land. Denna fråga göres till föremål för närmare behandling i avd. VIII. Slutsatsen av det där förda resonemanget är att utlandets tullar i stort sett icke behöver påverka vår egen tullpolitik.

Även om betalningsbalansen och sysselsättningen enligt vad som framgår av det föregående i och för sig och på längre sikt knappast behöver innebära några problem, är det tydligt att *rubbningar i varuutbytesförhållandena* kan föranleda

mer eller mindre tillfälliga importöverskott, vilka kan medföra risker för landets yttre finansiella ställning samt arbetslöshet och andra skadeverkningar för det inhemska näringslivet. Dylika rubbningar kan uppstå både som följd av växlingar i de allmänna konjunkturerna och som resultat av särskilda åtgärder från bestämda länders sida i form av exportoffensiver av mer eller mindre illojal karaktär (t. ex. dumping) eller importnedskärningar genom tullhöjningar eller kvantitativa restriktioner. I dylika situationer kan ibland särskilda åtgärder i syfte att direkt begränsa importen vara motiverade, och tullar kan därvid vara ett användbart medel även om det i regel också finns andra metoder. Risken är framför allt att man ofta har svårt att avgöra huruvida det verkligen rör sig om tillfälliga störningar eller är fråga om bestående förändringar i konkurrensförhållandena. Även om det gäller tillfälliga rubbningar kan man befara att det blir svårt att efter störningens upphörande ånyo avskaffa tullen. Framhållas bör i alla händelser att det är själva införandet eller höjandet av tullskyddet som i här åsyftade fall åstadkommer effekten. Permanenta tullar har icke någon betydelse i detta hänseende med mindre de inrymmer en under normala förhållanden outnyttjad marginal som kan tillgripas i dylika situationer. Att en tull helt eller delvis icke utnyttjas kan otvivelaktigt förekomma, men det torde vara relativt sällsynt om den utländska konkurrensen är stark. Det är därför endast under särskilda förutsättningar som en permanent tull kan tjäna som skydd mot störningar av här ifrågavarande slag.

Nyss anförda synpunkter tilldrager sig numera större uppmärksamhet än tidigare på grund av att de fasta kostnaderna med den fortskridande mekaniseringen av produktionen kommit att spela allt större roll. Härigenom uppstår risk för produktionsöverskott för vilka man söker vinna avsättning till priser som kanske nätt och jämnt täcker de rörliga kostnaderna. Sådana marknadsstörningar från utlandets sida kan otvivelaktigt förorsaka olägenheter, som det även ur rent samhällsekonomiska synpunkter kan vara önskvärt att så långt möjligt undvika. Särskilt i fråga om mera kapitalkrävande branscher, där risken för dylika marknadsstörningar än från ena och än från andra hållet ständigt kan vara aktuell, ligger det nära till hands att för ändamålet överväga permanenta tullar. Förutsättningen för att sådana tullar skall ha åsyftad effekt är emellertid även i här avsedda fall att tullen i »normalläget» på grund av inhemsk konkurrens eller av annan anledning icke utnyttjas (eller att den medger så höga vinster att det kan uppväga en försämrad räntabilitet i ett skärpt konkurrensläge). Beträffande detta spörsmål må vidare hänvisas till Svernilson-Savosnicks utredning (se Bihang); frågan om betydelsen ur förevarande synpunkt av en olikhet i tullnivån jämfört med utlandet behandlas i avd. VIII.

3. Principerna för tulltaxerevisionen

Innebörden av direktiven

I direktiven för kommittén understrykes betydelsen för vårt land av en omfattande och fri utrikeshandel samt uttalas att det i överensstämmelse härmed icke är något svenskt intresse att nu frångå den politik med låga tullar som vi sedan länge fört. Revisionen av tulltaxan bör därför icke i och för sig ta sikte på en generell höjning av den nuvarande tullnivån utan i första hand inriktas på att åstadkomma en lämplig avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar.

Tullnivån framstår alltså som det primära uttrycket för den näringspolitik som man vill föra och icke som resultatet av ett tillgodoseende av de enskilda näringsgrenarnas »behov» av tullskydd. Enligt kommitténs uppfattning står detta i överensstämmelse med tankegångar som utvecklats i föregående avsnitt. Dessa tankegångar innebär bl. a. att ett land kan välja sin tullnivå högre eller lägre, beroende huvudsakligen på i vad mån icke konkurrenskraftiga näringsgrenar anses böra vidmakthållas eller en differentiering över huvud taget inom näringslivet anses önskvärd; härvid förutsättes en sådan anpassning av växelkurser eller kostnadsläge, att man vid en tullnivå av ifrågavarande storlek erhåller jämvikt i betalningarna. Kommittén har fattat direktiven så att rådande tullnivå visat sig leda till en lämplig grad av differentiering av det svenska näringslivet och i sig inrymmer möjlighet att särskilt skydda sådan produktion som man av skilda anledningar kan vilja vidmakthålla oaktat den icke är konkurrenskraftig. Av denna anledning bör revisionen såsom anföres i direktiven icke ta sikte på någon höjning av tullnivån, och kommittén har, ehuru detta icke direkt utsäges i direktiven, tolkat dessa så att arbetet icke heller skall ta sikte på någon sänkning av denna nivå. Tanken har ansetts vara att tulltaxerevisionen till riktpunkt vid sitt arbete har att taga en oförändrad tullnivå. Direktivens formulering ger dock icke anledning att därvid kräva en matematiskt exakt överensstämmelse, vilket för övrigt skulle vara ganska meningslöst bl. a. med hänsyn till vanskligheten att bestämma tullnivåerna.

Eftersom näringslivets struktur och differentieringsgrad med viss sannolikhet kan antagas ännu icke vara helt anpassad efter den nedgång i tullnivån som ägt rum under senare tid utan i viss mån baserar sig på tidigare högre tullskydd, innebär ett bibehållande i huvudsak av nuvarande tullnivå att man accepterar den ytterligare strukturförändring (närmast en relativt minskad differentiering av produktionen) som kan vara nödvändig för detta ändamål. Även bortsett härifrån ligger det i sakens natur att den avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar, som enligt direktiven framstår såsom kommitténs huvuduppgift, kan komma att föranleda strukturförändringar i ett näringsliv, utvecklat bakom ett tullskydd som tillkommit under andra förutsättningar och av olika omständigheter under årens lopp erhållit en föga rationell avväg-

ning. Kommittén har således funnit det naturligt att vissa förskjutningar inom näringslivet i form av expansion av viss produktion och kontraktion av annan kan bli resultatet av kommitténs arbete. Direktiven torde å andra sidan icke räkna med en omedelbar radikal omläggning av produktionen, även om en strikt samhällsekonomisk bedömning skulle peka i denna riktning, utan kommittén har närmast fattat syftet med avvägningen vara att främja en anpassning av näringslivet i riktning mot det samhällsekonomiskt riktiga, dock utan sådana ändringar i bestående förhållanden att därav förorsakas alltför stora omställningssvårigheter. En mera genomgripande omgestaltning av näringslivet kan enligt kommitténs uppfattning icke genomföras på en gång. Vidare må hänvisas till vad som under närmast föregående avsnitt anförts särskilt rörande frågans sociala aspekter.

Det må i detta sammanhang framhållas att kommitténs uppdrag går ut på en översyn av tulltaxan och således avser tullförhållandena på längre sikt. Frågor om åtgärder för att möta tillfälliga rubbningar i varuutbytet har av kommittén ansetts icke falla inom ramen för dess uppdrag i vidare mån än hänsyn kunnat tagas därtill vid utformningen av taxan. Enligt vad som framhållits i föregående avsnitt lämpar sig emellertid permanenta tullar i allmänhet icke för sådant syfte. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om den beredskapslagstiftning som föreligger på tullområdet genom förordningarna angående rätt för Konungen att åsätta särskild tullavgift (1949:180) samt angående rätt för Konungen att förordna om uttagande av antidumping- och utjämningsstullar (1950:164).

Normaltullmetoden

Medan kommittén i fråga om den allmänna tullnivån får anses vara starkt bunden av direktiven, överlåter dessa i stort sett åt kommittén att själv bedöma, efter vilka grunder tullskyddet skall avvägas mellan olika varuslag och produktionsgrenar. Enligt kommitténs uppfattning bör detta i första hand ske efter samhällsekonomiska grunder, men denna avvägning bör underkastas erforderliga modifikationer *dels* för undvikande av alltför häftiga omläggningar inom näringslivet, *dels* för säkerställande av sådan produktion som det anses nödvändigt att upprätthålla inom landet (i den mån icke härför väljes andra medel än tullar). Frågan är alltså till en början vilken produktion som från samhällsekonomiska synpunkter bör stödjäs, och svaret på denna fråga kan principiellt icke gärna bli annat än att det bör vara den produktion som kräver det minsta stödet. Detta betyder icke med nödvändighet att något avgörande behöver träffas att den eller den branschen skall tullskyddas, vilket skulle vara svårt att bestämma, emedan de flesta branscher uppvisar mycket stora variationer i fråga om behovet av tullskydd. Ett naturligt urval kan emellertid ernås genom att i princip belägga alla varor med lika hög tull. Den produktion som

behöver starkare stöd för sitt fortbestånd kommer då automatiskt att bortfalla eller såvitt angår presumtiv tillverkning icke komma till stånd. Denna tankegång överensstämmer med den uppfattning angående tullarnas differentiering, som kommit till uttryck i Svernilson-Savosnicks utredning, nämligen att det vid en given genomsnittlig tullnivå ur resursanvändningssynpunkt är lämpligast med en jämn fördelning av tullskyddet. Genom ett dylikt allmänt tullskydd blir även de ur beredskaps- eller andra synpunkter föreliggande speciella tullskyddsbehoven i större eller mindre grad tillgodosedda. I den mån så icke är fallet får erforderliga jämkningar vidtagas i tullsatserna för dessa varuslag. Härvid bör anläggas enahanda synpunkter som anförts i föregående avsnitt (avd. VI:2) vid behandlingen av de skäl som kan motivera ett tullskydd över huvud taget.

Kommittén har funnit det ovan anförda resonemanget vara en lämplig utgångspunkt för avvägningen av tullskyddet. Vad som förut anförts om att avsikten icke är att åstadkomma starkare förskjutningar inom det svenska näringslivet har likväl föranlett kommittén att från början göra en modifikation i systemet beträffande den betydande grupp av varor som för närvarande icke är belagda med tull. Även om man från rent teoretiska synpunkter kan göra gällande att en fördelning av tullskyddet över hela varuområdet, alltså en utsträckning av tullskyddet till att avse jämväl för närvarande tullfria produkter och motsvarande reduktion av tullskyddet för de tullbelagda varuslagen, skulle innebära en samhällsekoniskt sett riktigare avvägning av tullskyddet, skulle en sådan åtgärd enligt kommitténs uppfattning innebära en alltför radikal omvälvning. Kommittén har därför utgått från att för närvarande tullfria varuslag som regel skall förbli tullfria även i fortsättningen och har föreslagit införande av tull på sådana produkter endast om särskilda skäl därför ansetts föreligga.

De avvikelser från ett enhetligt tullskydd som är att förutse och i synnerhet bibehållandet av tullfriheten för de flesta nu tullfria produkter gör att man icke kan åstadkomma den åsyftade enhetligheten för återstående varuslag genom att på dem tillämpa en och samma tullsats. Producenterna kan nämligen till följd av nyss anförda förhållanden ha att vidkännas olika tullbelastning på använda materialier. Denna tullbelastning bör tydligen frånräknas då man bedömer tullskyddet för ifrågavarande produktionsstadium, d. v. s. man bör räkna med nettotullskyddet och icke med det genom tullsatsen uttryckta bruttotullskyddet. Även om tullsatserna konstrueras så att nettotullskyddet i förhållande till varuvärdet blir lika stort för alla varuslag, kan man emellertid icke säga att detta skulle innebära att produktionen får ett jämnt fördelat tullskydd. Fördelningen bör rimligtvis ske efter värdet av den på varan inom resp. produktionsgrenar nedlagda bearbetningen och icke påverkas av den större eller mindre dyrbarheten hos råvaror och halvfabrikat. En jämn fördelning av tullskyddet bör således innebära ett i förhållande till *manufaktureringsekostnaderna* (förädlingskostnaderna) lika högt *nettotullskydd* för alla varuslag.

Nu anförda synpunkter har föranlett kommittén att som hållpunkt vid avvägningen av tullskyddet för olika varuslag använda ett system av s. k. *normaltullsatser*, så konstruerade att de för varje varuslag innefattar *dels* kompensations för eventuell tull på råvaror och halvfabrikat, *dels* nettotullskydd med en för alla varuslag lika stor procent av manufakturingskostnaderna (normalskyddskoefficient). Normalskyddskoefficienten har bestämts så att normaltullsatserna beträffande de för närvarande tullbelagda varuslagen (med vissa i det följande angivna reservationer) totalt sett ger en oförändrad tullnivå. Såsom redan framhållits har avsikten icke varit att dessa normaltullsatser skulle bli definitivt utslagsgivande, utan de har endast tjänat som hållpunkter för kommitténs bedömande, och avvikelser uppåt eller nedåt har vidtagits i den mån skäl härför ansetts föreligga.

Förfarandet med normaltullsatser är en ovanlig metodik och kan därför förtjäna ytterligare några kommentarer. Framhållas må till en början att tillämpning av en och samma tullsats på all import i förening med en lika stor subvention för all export är ekvivalent med helt fri handel vid högre kurs på utländska valutor. Förekommer ingen exportsubvention innebär anordningen ett avsteg från frihandelsprincipen genom att hemmamarknadsproduktionen främjas på exportproduktionens bekostnad. Lämnas en större eller mindre del av importen utan tull, är detta ett ytterligare avsteg från nämnda princip, i det att viss hemmamarknadsproduktion gynnas mer än annan. Systemet med normaltullar som här ovan beskrivits, vilket bl. a. på grund av historiskt givna betingelser innefattar just de avsteg från frihandelsprincipen som nyss anförts, innebär således liksom andra tullsystem ett avsiktligt stöd åt den tullskyddade produktionen på den övriga produktionens bekostnad, men avvägningen av skyddet inom den tullbelagda sektorn sker efter frihandelsprincipen, innebärande att produktionsgrenarnas relativa utveckling blir beroende av deras naturliga förutsättningar. Detta torde under ifrågavarande betingelser vara den ur samhällsekonomisk synpunkt gynnsammaste fördelningen av tullen. Kommitténs arbetsmetod har dock givit möjlighet att vid bestämmande av tullsatserna beakta alla skäl som kunnat tala för en annan avvägning av tullskyddet, och det är i själva verket endast i begränsad utsträckning som kommittén beträffande de individuella varuslagen stannat för tullsatser som helt överensstämmer med normaltullsatserna. Normaltullsystemet har icke desto mindre varit av mycket stort praktiskt värde som arbetsinstrument. Härigenom har man sålunda undgått att basera tulldiskussionerna på nuvarande förhållanden, vilka av olika skäl kommit att innebära en mycket irrationell tullstruktur, och i stället fått en samhällsekonomiskt sett mera objektiv och allmängiltig utgångspunkt för arbetet. Vidare har metoden bidragit till att förebygga ett misstag som lätt begås i förevarande sammanhang, nämligen att styrkan av tullskyddet bedömes efter tullsatsens höjd i förhållande till varuvärdet, och riktat uppmärksamheten på den avgörande betydelse som härvidlag i allmänhet måste tillmätas nettotullskyddets stor-

lek i förhållande till manufakturingskostnaderna, innebärande att t. ex. en tull av 3 % av värdet för en viss vara realiter kan innebära lika starkt skydd som en tull av 12 % av värdet för en annan produkt. Tanken på en fördelning av tullskyddet i förhållande till manufakturingskostnaderna har i allmänhet också mötts med sympati från näringsorganisationernas sida.

En närmare redogörelse dels för beräkningen av normalskyddskoefficient och normaltullsatser, dels för de synpunkter som i stort sett anlagts beträffande avvikelser från dessa tullsatser lämnas i de närmast följande avsnitten.

Beräkning av normaltullsatserna

Det första problemet vid beräkning av normaltullsatserna är fastställandet av normalskyddskoefficienten, d. v. s. den siffra som anger nettotullskyddets storlek i procent av manufakturingskostnaden. Denna siffra är ett uttryck för tullskyddets höjd, och man kan konstruera normaltullsatser med olika normalskyddskoefficient, beroende på vilken allmän tullnivå som åsyftas. Enligt vad som tidigare framhållits har riktpunkten för kommitténs arbete varit en i huvudsak oförändrad tullnivå. I direktiven talas om »nuvarande tullnivå», vilket tolkat efter bokstaven skulle betyda tullnivån år 1952. När kommitténs arbete igångsattes förelåg emellertid icke fullständig statistik för senare år än 1950. Vidare bedömdes vid nämnda tidpunkt år 1952 (jämte år 1951) komma att beteckna en vågdal i tullkurvan, efter vilken man syntes ha anledning att vänta en återhämtning på grund av fallande priser. Kommittén ansåg sig därför kunna tolka orden »nuvarande tullnivå» såsom uttryck för efterkrigsnivån över huvud taget utan exakt anknytning till något bestämt år och fann denna nivå kunna representeras av 1950 års siffror. I överensstämmelse härmed beslöt kommittén räkna med en normalskyddskoefficient, genom vilken normaltullsatserna skulle ge samma tullnivå på konsumtionen räknat som år 1950. På basis av tidigare redovisade beräkningar av tullnivån för detta år (tabell 2) och med ledning av nedan omförmälda kalkylmaterial, som då ännu delvis var ofullständigt, verkställdes inom kommitténs sekretariat beräkningar angående storleken av den erforderliga normalskyddskoefficienten. Resultatet blev 13,6 % men avrundades nedåt till 13 %, vilket alltså är den siffra som använts vid konstruktionen av de i kommitténs arbete begagnade normaltullsatserna. (Av de i följande avsnitt lämnade uppgifterna angående förslagens inverkan på tullnivån framgår att normaltullsatserna gett ett resultat som understiger 1950 års nivå något mer än som motsvarar denna avrundning nedåt av skyddskoefficienten. Detta förhållande är att tillskriva det använda kalkylmateriallets ofullständighet. Enligt det mera fullständiga material som ligger till grund för nyssnämnda uppgifter skulle normalskyddskoefficienten ha uppgått till obetydligt över 14 %. Det måste emellertid understrykas att beräkningar av detta slag är mycket vanskliga och icke kan utföras med sådan säkerhet att något avseende kan fästas vid decimalerna.)

Vad därefter beträffar själva beräkningen av normaltullsatserna har denna verkställt på grundval av kalkyler, som infordrats från de inhemska producenterna, i allmänhet genom förmedling av vederbörande organisationer på sätt beskrivits vid redogörelsen för kommitténs arbete. Kalkyler har såvitt möjligt skaffats för alla tullbelagda positioner i nomenklaturen och i regel avsett ett större eller mindre antal representativa individuella artiklar under ifrågavarande position. Sammanlagt har ca 3 500 kalkyler överlämnats till kommittén, varav en del utgörande sammandragningar av individuella kalkyler.

Kalkylernas upprättande har i princip skett i överensstämmelse med den av Sveriges Industriförbund utgivna publikationen »Enhetliga principer för självkostnadsberäkningar». De olika kostnadselementen har dock endast i mera begränsad utsträckning behövt närmare specificeras. Enligt principerna för normaltullsatserna har det i första hand gällt att bestämma fördelningen av varuvärdet på råvaror och manufaktureringsskostnader. För att icke komplicera arbetet med upprättandet av kalkylerna har såsom råvaror räknats endast direkt material ävensom bränsle och elkraft i fall där dessa kostnader uppgått till en mera betydande del av försäljningspriset; manufaktureringsskostnaderna har bestämts såsom en restpost genom att från det kalkylerade försäljningspriset draga nyssnämnda råvarukostnader. Kalkylerna har emellertid även haft till syfte att tjäna till ledning för bestämmande av tullbelastningen på råvarorna. För detta ändamål har det varit nödvändigt att angiva fördelningen av råvarukostnaderna på olika slag av material, varvid emellertid mindre betydelsefulla produkter icke behövt närmare specificeras.

Relationen mellan de olika kostnadselementen i kalkylerna, vilken är av avgörande betydelse för normaltullsatsernas storlek, varierar givetvis med ändringar i pris- och kostnadsläget. Med hänsyn därtill är det önskvärt att kalkylerna hänföres till så normala förhållanden som möjligt; i princip borde man räkna med ett i framtiden (d. v. s. under den tid då de nya tullsatserna kommer att tillämpas) normalt läge. Eftersom detta icke kan med säkerhet bedömas har i regel råvarukostnader såväl som andra kostnadselement bestämts efter de vid kalkylavlämnandet rådande förhållandena. Endast på ett par områden där de vid nämnda tillfälle gällande råvarupriserna ansetts vara i hög grad onormala har vissa jämkningar av dessa priser vidtagits. Kommittén har emellertid vid bedömandet av innebörden av normaltullsatserna i dylika fall vederbörligen beaktat det osäkerhetsmoment som ligger i ett sådant beräkningssätt. Framhållas må att skillnaden i de åsyftade fallen endast uppgår till högst någon procentenhet i jämförelse med den siffra som skulle erhållits om råvarukostnaderna beräknats efter dagspris vid kalkylens avlämnande.

Grundandet av normaltullsatserna på de inhemska producenternas egna kalkyler kan ge anledning till vissa invändningar ur principiella synpunkter. Ineffektiva produktionsgrenar torde i allmänhet ha större manufaktureringssandel än de skulle haft vid en mera rationaliserad tillverkning — detta behöver dock

icke vara fallet ty ibland består rationaliseringen av ett bättre utnyttjande av råvarorna — och denna större manufaktureringsandel medför i regel en motsvarande ökning av normaltullsatsen. Normaltullmetoden skulle därmed så att säga »gynna» de mindre effektiva på bekostnad av de mera effektiva produktionsgrenarna. Emellertid får man utgå från att de mindre effektiva branscherna i allmänhet har avsevärt större behov av tullskydd än normalt för att bestå i den utländska konkurrensen. Tillämpningen av normaltullsatsen på en sådan bransch torde därför, även om denna tullsats av anförda skäl blivit någon enhet »för stor», med all sannolikhet föranleda en betydande hopkrympning av den mindre effektiva produktionen. Den använda beräkningsmetoden medför då endast att denna hopkrympning icke blir fullt så radikal som eljest, en konsekvens som ligger i linje med vad kommittén anfört om önskvärdheten av att undvika alltför stora omvälvningar i näringslivet. I själva verket spelar enligt kommitténs uppfattning dessa avvikelser från en idealisk normaltull i praktiken icke någon roll i jämförelse med de jämkningar från normaltullsatserna som kommittén ofta avsiktligt föreslår i nyss angivna syfte. Vidare kan göras gällande att det använda beräkningssättet för normaltullsatserna, enligt vilket företag arvinsten ingår i manufakturingskostnaderna, »gynnar» branscher som på grund av kartellisering eller monopolbildning uppvisar höga vinster. Denna anmärkning är väl icke utan sitt berättigande. Önskvärt hade varit att vid kalkylarbetet genomgående räkna med »normala» vinster, men det har icke varit möjligt att vid en undersökning av det slag, varom här är fråga, utföra de vidlyftiga utredningar som skulle erfordras för sådant ändamål. Däremot är det självfallet möjligt att i mera uppenbara fall taga hänsyn till nu berörda förhållande vid prövning av normaltullsatserna för bedömande av eventuellt påkallade avvikelser från desamma. Även om nu berörda svagheter i beräkningen av normaltullsatserna kunde ha vållat olägenheter vid en vetenskaplig utredning rörande den teoretiskt lämpligaste tulltaxan kan de knappast anses vara av någon avgörande betydelse för kommitténs arbete. Normaltullmetoden har nämligen för kommittén i första hand framstått som en praktisk tumregel för att skaffa hållpunkter för det vidare bedömandet, ett bedömande som i allmänhet måst ske efter skönsmässiga grunder i sådan utsträckning att ytterligare förfining och precisering av metoderna för normaltullberäkningen skulle varit meningslös.

Tullsatsernas definitiva avvägning

Enligt vad som tidigare framhållits har normaltullsatserna icke varit definitivt avgörande för kommitténs ställningstagande, utan de har utgjort hållpunkter för vidare bedömanden, vilka resulterat i jämkningar uppåt såväl som nedåt i den mån skäl härför ansetts föreligga.

Härvid är särskilt att märka att det för avvikelse uppåt på viss punkt icke

varit tillräckligt att ett högre tullskydd skulle behövas för att hålla produktionen i fråga vid makt i nuvarande omfattning. Den omständigheten att produktionen behöver högre skydd än det genomsnitt som kommit till uttryck i normaltullsatsen — vare sig detta beror på högre löner eller andra ogynnsamma förhållanden i jämförelse med utlandet — visar att det är fråga om en produktion som ur samhällsekonomisk synpunkt får anses vara mindre lönande. För att det oaktat vidmakthålla produktionen i fråga och för detta ändamål ge den högre tullskydd än varor i allmänhet bör fordras att härför kan anföras särskilda skäl. De skäl som därvid har relevans är i princip desamma som kan åberopas till stöd för införande av tullskydd över huvud taget, alltså enligt vad som anförts i ett tidigare avsnitt exempelvis uppfostringssynpunkten, förbättring av terms of trade, beredskapsintressen eller sociala synpunkter. Några regler för bedömande av i vad mån dylika skäl kan anses vara av sådan styrka att de motiverar särskilt stöd från samhällets sida kan icke uppställas. Kommittén har vid den tidigare behandlingen av dessa tullargument givit en antydning om sin allmänna syn på dessa spørsmål, men det ligger i sakens natur att avgörandet i konkreta fall måste bli beroende av ett mer eller mindre skönmässigt bedömande. Härav följer bl. a. att ett visst argument i ett fall kan framstå såsom varande av sådan betydelse att det blir avgörande för ställningstagande i en viss riktning, under det att samma argument i ett annat fall icke framstår såsom lika betydelsefullt utan uppväges av skäl som talar för ett avgörande i motsatt riktning.

Kommittén har vid sin bedömning letts bl. a. av den tidigare uttalade, på såväl sociala som ekonomiska skäl grundade uppfattningen om önskvärdheten av att undvika alltför häftiga omläggningar av näringslivet, och denna synpunkt får i stort sett anses ha varit den dominerande när det gällt avvikelser från normaltullsatserna. Detta har föranlett en viss återhållsamhet i fråga om såväl reducering av för närvarande höga tullar som höjning av för närvarande låga tullar. När nuvarande tull är avsevärt högre än normaltullsatsen, har kommittén sålunda ofta föreslagit en något högre tullsats än den sistnämnda, när nuvarande tull är avsevärt lägre än normaltullsatsen, har kommittén däremot ofta stannat något under denna. Emellertid förekommer även fall då det för bihållande av produktionen vid önskvärd omfattning ansetts nödvändigt att överskrida normaltullsatserna oaktat tullen för närvarande ligger under denna nivå. Viktigast bland dessa fall torde vara textilområdet. Likaledes förekommer det fall då normaltullsatserna underskridits oaktat nuvarande tull ligger på en högre nivå. Detta är icke uttryck för någon avsikt att inskränka näringsgrenen i fråga mer än som motsvarar dess naturliga andel i produktionen utan beror på särskilda omständigheter i de föreliggande fallen, t. ex. beträffande hyvlade trävaror att tullen med hänsyn till den inhemska produktionens konkurrensförmåga i praktiken icke spelar någon roll ur skyddssynpunkt.

Kommitténs bedömning av tullfrågan för de olika varuslagen redovisas rubrik

för rubrik i del II av betänkandet med angivande av de skäl som i huvudsak varit bestämmande för kommitténs ställningstagande.

Bilaga 2 innehåller en sammanfattning av verkställda beräkningar av tullnivåerna för vissa viktigare varugrupper enligt nu gällande tullsatser, beräknade normaltullsatser samt av kommittén föreslagna tullsatser.

4. Förslagets inverkan på tull- och prisnivå

Enligt de principer som legat till grund för kommitténs arbete bör resultatet av detta bli en i stort sett oförändrad tullnivå. Till följd av den gjorda approximeringen vid beräkningen av normalskyddskoefficienten och framför allt de avsteg från normaltullsatserna som kommittén gjort kan dock en avvikelse i fråga om den genomsnittliga tullnivån uppkomma. Kommittén har under sitt arbete förutsatt att en omräkning av normaltullsatserna med en annan koefficient kunde bli nödvändig, därest det skulle visa sig att de gjorda avstegen från normaltullsatserna skulle ha en sådan inverkan på den genomsnittliga tullnivån, att resultatet icke kunde anses stå i överensstämmelse med kommitténs direktiv angående höjden av tullnivån. För att belysa inverkan på tullnivån av en övergång till de tullsatser, som blivit resultatet av kommitténs överväganden, och därmed klarlägga huruvida behov av en sådan omreglering av normaltullberäkningarna kunde föreligga, har nämnda tullsatser lagts till grund för beräkning av tullnivån på samma sätt som de nuvarande tullsatserna vid de i tabell 2 redovisade beräkningarna.

Beräkningarna har omfattat samma varuslag som i sistnämnda fall, d. v. s. varuslag som för närvarande är eller enligt kommitténs förslag skulle bli tullbelagda, dock med undantag av livsmedel (taxans avd. I—IV) och vissa mindre varugrupper, beträffande vilka särskilda förhållanden ansetts kunna förrycka beräkningarna. Resultatet av de verkställda beräkningarna framgår av tabell 4, i vilken förutom de föreslagna tullsatserna redovisas såväl nuvarande tullsatser som normaltullsatserna.

Av tabellen framgår bl. a. att normaltullsatserna, på 1950 års siffror räknat, ger en genomsnittlig tullnivå av 11,8 %, under det att gällande tullsatser ger 12,9 % samma år. Principiellt skulle dessa siffror enligt förutsättningarna för normaltullsatserna sammanfalla, men skillnaden förklaras dels av den avrundning nedåt som verkställdes vid bestämmande av normalskyddskoefficienten, dels av att beräkningarna av normalskyddskoefficienten verkställdes på ett delvis ofullständigt material. Normaltullsatserna har på grund härav kommit att ligga ungefär mitt emellan 1950 och 1954 års tullnivåer (den senare uppgår till 10,8 % enligt tabellen). Tabellen visar vidare att kommittén vid sina jämförelser av tullsatserna i övervägande grad hållit sig under normaltullsatserna. Enligt kommitténs förslag utgör sålunda tullnivån 11,0 % d. v. s. klart under 1950 års nivå och ungefär i jämnhöjd med 1954 års nivå.

Tabell 4. Tullnivå för tullbelagda industriprodukter i allmänhet.

	Värde 1950 (inkl. tull) mkr	Tullbelopp och incidenser					
		Gällande tulltaxa		Normal		Förslag	
		mkr	%	mkr	%	mkr	%
<i>År 1950</i>							
Produktion	7 130	863	13,8	720	11,5	669	10,7
Import	2 772	232	9,1	291	11,5	277	10,9
Konsumtion	9 070	1 033	12,9	951	11,8	886	11,0
<i>Omräknat till 1954 års prisnivå</i>							
Produktion	8 913	915	11,4	920	11,5	856	10,7
Import ¹	3 465	255	7,9	369	11,5	350	10,9
Konsumtion	11 338	1 108	10,8	1 207	11,8	1 125	11,0
<i>Faktisk import 1954</i>	4 673	394	9,2	..	..	462	10,8

Anm. Beträffande i tabellen upptagna värden samt incidenser och tullbelopp enligt gällande tulltaxa hänvisas till tabell 2. Uppgifterna om normaltull avser en genomgående tillämpning av normalskyddskoefficienten 13 för alla tullskyddade produktionsstadier; vid beräkningen har normaltullsatserna för de individuella varuslagen i regel avrundats till närmaste hela tal. Vad beträffar förslaget har hänsyn i den mån så kunnat ske tagits till föreslagna suspenderingar och nedsättningar av tullsatserna för varor av syntetfibrer.

¹ Av skäl som anförts i not 1 till tabell 2 torde vid omräkningen av 1950 års siffror till 1954 års nivå importincidensen enligt gällande taxa ha blivit något för låg.

Vid bedömandet av nu anförda siffror bör man emellertid ha i minnet att de utgör matematiskt beräknade tullnivåer och icke säger något om huruvida tullskyddet faktiskt utnyttjas. Nuvarande tullnivå är ett genomsnitt som bl. a. innefattar många tullar vilka på grund av sin höjd eller andra omständigheter kan förutsättas icke vara till fullo utnyttjade. Motsvarande förhållande torde i betydligt mindre utsträckning komma att gälla beträffande de av kommittén föreslagna tullsatserna. När det gäller den faktiska fördyring som tullarna åstadkommer torde därför kommitténs förslag, oaktat det matematiskt ligger på 1954 års nivå, enligt i det följande redovisade beräkningar närmast vara att jämföras med förhållandena år 1950. Enligt kommitténs uppfattning får totalresultatet av den gjorda avvägningen av tullskyddet anses stå i överensstämmelse med de för kommittén meddelade direktiven, varför kommittén icke funnit anledning vidtaga någon sådan omreglering av normaltullsatserna som förut nämnts.

En betydelsefull ändring i tullstrukturen, som kommitténs förslag innebär, delvis som följd av övergången till värdetullar, nämligen en utjämning av tullskyddet för olika varuslag, belyses av uppgifterna i tabellen. Denna utjämning tager sig nämligen uttryck i att genomsnittstullen på 1950 års import enligt förslaget blir ungefär lika hög som den allmänna tullnivån medan den enligt gällande taxa ligger klart under sagda nivå. Höjningen av genomsnittstullen

på importen ger emellertid endast uttryck åt tullhöjningen på de varor som faktiskt importerades år 1950 men icke åt tullsänkningarna på de varor som på grund av högre tullar utestängdes från import och får därför icke tolkas såsom en förstärkning av tullskyddet. Däremot innebär den en ökning av statsinkomsterna.

Liksom vid utredningen av nuvarande tullnivå (avd. VI:1) och av skäl som därvid anförts har livsmedelsområdet utelämnats vid ovanstående beräkningar, och det är synnerligen vanskligt att på detta område siffermässigt belysa innebörden i stort av kommitténs förslag. Beträffande egentliga jordbruksprodukter föreslås tullarna avskaffade, men detta sammanhänger med en omläggning av jordbrukets prisstödssystem, för vilken närmare redogöres i avd. IX, och har ingen betydelse för storleken av skyddet åt denna näringsgren. Vad beträffar trädgårdsområdet föreslås en höjning av nuvarande tullsats för äpplen och päron under skyddsperioden, men i övrigt lämnas tullsatserna på detta område under skyddsperioden i stort sett oförändrade; däremot föreslås i allmänhet borttagande av nu utgående tullar under icke-skyddsperiod, en ändring som emellertid är av fiskal natur och icke inverkar på den inhemska trädgårdsodlingens skydd. I fråga om sådana livsmedelsindustrins produkter, som icke faller under jordbrukets prisstödssystem, torde kommitténs förslag genomsnittligt sett innebära en viss nedsättning i förhållande till nuvarande tullnivå. Ehuru några tullnivåberäkningar för livsmedel icke kan göras på samma sätt som för industriprodukter i allmänhet, torde det vara av intresse att se hur en tillämpning av de föreslagna tullsatserna på importen utfaller. För detta ändamål har verkställts de i tabell 5 redovisade beräkningarna baserade på importen år 1954. Dessa beräkningar är dock i förevarande sammanhang av begränsat värde.

Tabell 5. Tullnivå för vissa importerade tullbelagda produkter.

	Importvärde 1954 mkr	Tullbelopp och incidenser			
		Gällande tulltaxa		Förslag	
		mkr	%	mkr	%
Egentliga jordbruksvaror	145	8	5,5	—	—
Kaffe, te, kryddor; drycker	501	56	11,1	53	10,5
Andra livsmedel m. m.	366	38	10,4	36	9,7
Bensin	198	1	0,6	—	—
Vissa andra industriprodukter ..	194	21	10,6	2	1,2

Anm. Tabellen avser varuslag som av olika anledningar icke lämpligen kunnat medtagas vid de i tabell 4 redovisade fullständiga tullnivåberäkningarna. Posten »vissa andra industriprodukter» motsvarar närmast kap. 33, 37, 43, 49, 88, 89 och 93 i Bryssel-nomenklaturen (essenser och kosmetiska medel, fotografiska artiklar, pälsverk, tryckalster, luftfartyg, fartyg samt vapen och ammunition).

Beträffande övriga vid ovan redovisade beräkningar uteslutna varuslag (bensin samt varor hänförliga till kap. 33, 37, 43, 49, 88, 89 och 93 i Bryssel-nomenklaturen), innebär kommitténs förslag i stor utsträckning att nu utgående tullar avskaffas. Då några fullständiga beräkningar angående nuvarande tullnivå icke kunnat verkställas beträffande dessa varuslag kan icke heller innebörden av kommitténs förslag belysas på sätt eljest skett i tabell 4. Även här kan emellertid angivas hur en tillämpning av de föreslagna tullsatserna på importen utfaller och må för detta ändamål hänvisas till de i förut berörda tabell 5 redovisade siffrorna för dessa varor.

Såsom ovan framhållits kan man icke av en jämförelse mellan de matematiska tullnivåerna draga några säkra slutsatser angående de föreslagna tulländringarnas inverkan på prisnivån. Denna inverkan beror nämligen på i vad mån tullarna utnyttjas (d. v. s. i vad mån det inhemska priset på grund av tullen överstiger priset i utlandet), och graden av utnyttjande kan icke utan vidare förutsättas vara densamma för de nuvarande och de föreslagna tullarna. Tvärtom talar sannolikheten såsom förut nämnts för att nuvarande tullar icke utnyttjas i samma grad som fallet torde komma att bli med de föreslagna. Detta beror bl. a. på att den nuvarande ojämna tullnivån i många fall medför tullsatser av sådan storlek att ett utnyttjande icke är möjligt. Vidare förekommer det att marknadsförhållandena i övrigt, t. ex. på grund av inhemsk konkurrens, är sådana att ett utnyttjande i allmänhet knappast kommer i fråga. Kommitténs förslag innebär ofta kraftiga nedskärningar av excessiva tullsatser och även i övrigt en nedpressning av tullsatser som icke utnyttjas i skyddssyfte. Att med någon säkerhet uppskatta i vilken grad ett tullskydd utnyttjas är emellertid mycket svårt. För att ge en viss uppfattning om vilken inverkan kommitténs förslag kan komma att få på prisnivån har likväl gjorts vissa beräkningar, vilka baserar sig på olika alternativ i fråga om tulländringarnas genomslag på de inhemska priserna. Resultatet av dessa beräkningar framgår av tabell 6; de olika alternativen är *dels* att ändringarna slår igenom med sitt matematiska belopp (alt. I), *dels* att alla höjningar men inga sänkningar slår igenom (alt. II), *dels* att höjningarna slår igenom till 75 % och sänkningarna till 25 % (alt. III); beträffande importen har emellertid även enligt de två senare alternativen räknats med 100 % genomslag av såväl höjningar som sänkningar. Beräkningarna har verkställts på basis av det statistiska material för år 1950 som använts vid tullnivåberäkningarna i tabellerna 2 och 4, men en omräkning har dessutom gjorts efter 1954 års prisnivå med tillämpning av samma index som vid sistnämnda beräkningar.

Prisnivån för de här medtagna varuslagen skulle enligt alternativ III, som enligt kommitténs uppfattning sannolikt ger en ganska god bild av situationen, stiga med 38 mkr = 0,4 % i jämförelse med 1950 och 159 mkr = 1,3 % i jämförelse med 1954. Eftersom handelsmarginalerna sedvanligen beräknas procentuellt får man räkna med att den absoluta stegringen av konsumentpriserna

Tabell 6. Förslagets inverkan på prisnivån.

	Tullbelopp			Alt. I		Alt. II		Alt. III	
	Nuv.	Förslag	Ändr.	+	—	+	—	+	—
År 1950									
Produktion	801	609	—192	83	275	83	0	62	69
				—192		+83		— 7	
Import	232	277	+ 45	+ 45		+45		+45	
Konsumtion	1 033	886	—147	—147		+128		+38	
Omräknat till 1954 års prisnivå									
Produktion	853	775	— 78	168	246	168	0	126	62
				— 78		+168		+ 64	
Import ¹	255	350	+ 95	+ 95		+ 95		+ 95	
Konsumtion	1 108	1 125	+ 17	+ 17		+263		+159	

Alt. I: tulländringarna slår igenom med sina matematiska belopp.
Alt. II: alla tullhöjningar, inga tullsänkningar slår igenom.
Alt. III: tullhöjningarna slår igenom till 75 %, tullsänkningarna till 25 % av de matematiska beloppen.

¹ Ökningen av tullbeloppet på importen vid 1954 års prisnivå torde vara något överskattad (jfr not 1 till tabell 4); beräknat efter den faktiska importen av här ifrågakvarande produkter skulle ökningen vara endast 68 mkr.

blir något större än nämnda belopp. Anmärkas må å andra sidan att i den mån prisstegringen utgöres av tull på importerade varor (45 resp. 95 mkr) skulle den komma statskassan till godo med därav följande minskat behov av andra inkomster. Kommittén vill emellertid understryka att beräkningarna är mycket osäkra och endast anföres för att ge en uppfattning om problemets storleksordning. Vidare må framhållas att beräkningarna icke innefattar livsmedel och övriga i tabellerna 2 och 4 uteslutna varugrupper. Beträffande egentliga jordbruksvaror är kommitténs förslag till avskaffande av tullarna endast ett led i den föreslagna omläggningen av jordbruksregleringen och kan därför i detta sammanhang icke tillmätas någon betydelse. För övriga i nyssnämnda tabeller uteslutna varugrupper medför kommitténs förslag enligt vad som framgår av tabell 5 en sänkning av importincidensen. Huruvida detta innebär motsvarande ändring av prisnivån för inhemska produkter av ifrågakvarande slag är vanskligt att bedöma, men i den mån någon förändring uppkommer i detta hänseende bör det tydligen snarast vara i nedåtgående riktning. Prisstegringen för konsumtionen i dess helhet torde således, särskilt procentuellt sett, bli mindre än för enbart de i tabell 6 avsedda varuslagen. Dess inverkan på konsumentprisindex torde icke komma att överstiga 1 % (räknat från 1954 års nivå).

A V D E L N I N G V I I

Statsfinansiella synpunkter

1. Tullarnas hittillsvarande statsfinansiella betydelse

Historiskt sett har tullarna tillkommit i fiskalt syfte, och de har haft stor betydelse ur denna synpunkt, även sedan de fått karaktären av näringspolitiskt instrument. Tullarnas ställning som väsentlig inkomstkälla för staten har dock numera på de flesta håll undergått en radikal förändring. Kommittén har därför funnit det vara av intresse att belysa tullarnas hittillsvarande statsfinansiella betydelse för vårt land och den utveckling som under senare tid ägt rum i detta hänseende.

Tabell 7. Importens och tulluppbördens utveckling åren 1861—1954.

Årligen	Import (mkr)		Tullbelagda varor i % av samtliga	Tull- uppbörd mkr ¹	Tulluppbörd i % av	
	Samtliga varor	Tull- belagda varor			hela importen	tullbelagda importen
1861/65	100	..	..	13	13,0	..
1866/70	130	..	..	14	10,4	..
1871/75	238	..	..	22	9,4	..
1876/80	260	..	..	25	9,6	..
1881/85	312	..	..	32	10,1	..
1886/90	332	..	..	37	11,0	..
1891/95	350	..	..	37	10,7	..
1896/00	446	..	..	50	11,3	..
1901/05	528	..	..	56	10,6	..
1906/10	639	..	..	59	9,2	..
1911/15	838	..	..	62	7,4	..
1916/20	1 796	800	44,5	76	4,2	9,5
1921/25	1 308	747	57,1	126	9,6	16,8
1926/30	1 645	956	58,1	152	9,2	15,9
1931/35	1 292	710	55,0	133	10,3	18,7
1936/40	2 068	1 100	53,2	188	9,1	17,0
1941/45	1 606	857	53,4	105	6,5	12,2
1946/50	4 797	2 674	55,7	273	5,7	10,2
1951	9 184	4 936	53,8	395	4,3	8,0
1952	8 947	4 906	54,8	391	4,4	8,0
1953	8 161	5 167	63,3	424	5,2	8,2
1954	9 192	5 653	61,5	501	5,5	8,9

¹ 1861/70 influten uppbörd, därefter debiterad uppbörd; kaffeskatt ingår ej.

Tullinkomsternas absoluta storlek

Tulluppbördens utveckling sedan mitten av förra århundradet framgår av uppgifterna i tabell 7, i vilken jämväl angivits importens värde samt för senare år även värdet av de tullbelagda varorna. Av tabellen framgår att den årliga uppbörden av tullmedel under tiden 1861—1954 stegrats från 13 mkr till 501 mkr. Ökningen har i huvudsak fortgått i jämn takt men avbrutits av kortare nedgångsperioder, av vilka de under femårsperioderna 1931/1935 (ekonomisk depression) och 1941/1945 (andra världskriget) klart framträder i de redovisade siffrorna, medan andra på grund av periodiceringen icke kommer till synes i tabellen (t. ex. krigsåren 1914—1918).

Tabell 8. Statens inkomster åren 1861—1954 (mkr).

Årligen ¹	Samtliga statsin- komster (drift- budgeten)	Därav				Tullarna i % av		
		Konsumtions- skatter		Skatt på inkomst, förmögen- het och rörelse	Övriga skatte- medel ³	samtliga statsin- komster	samtliga skatter	samtliga konsum- tions- skatter
		Tullar ²	Acciser					
1861/65	41	13	10	12	1	31,6	36,2	55,7
1866/70	43	14	10	12	1	31,3	37,1	56,7
1871/75	65	23	16	14	1	35,1	38,4	58,8
1876/80	74	25	19	15	1	34,1	42,2	56,9
1881/85	88	32	20	16	1	36,0	46,5	61,1
1886/90	90	37	21	14	1	40,9	51,3	64,1
1891/95	103	38	26	17	1	36,5	46,2	58,8
1896/00	142	51	38	18	1	35,6	47,2	57,1
1901/05	164	55	44	26	1	33,8	43,7	55,5
1906/10	200	59	56	41	1	29,2	37,6	51,1
1911/15	275	61	69	77	1	22,2	29,5	47,1
1916/20	715	77	88	471	1	10,8	12,1	46,6
1921/25	684	126	168	239	11	18,4	23,1	42,7
1926/30	735	148	174	212	39	20,1	25,8	45,9
1931/35	832	131	228	213	80	15,7	20,0	36,4
1936/40	1 543	185	395	490	103	12,0	15,8	31,9
1941/45	2 971	119	1 109	1 152	42	4,0	4,9	9,7
1946/50	4 732	295	1 383	2 020	364	6,2	7,3	17,6
1951	7 507	378	1 747	4 124	411	5,0	5,7	17,8
1952	7 808	396	1 821	4 100	520	5,1	5,8	17,9
1953	8 535	451	1 881	4 492	602	5,3	6,1	19,3
1954 ⁴	8 900	523	1 990	4 599	819	5,9	6,6	20,8

¹ Fr. o. m. år 1923 avser uppgifterna budgetår, börjande den 1 juli de angivna åren. Uppgifterna avser i regel de influtna beloppen, såvitt möjligt med avdrag för restitutioner.

² Inkl. kaffeskatt (åren 1922 och 1931 samt fr. o. m. år 1939).

³ Mantalspenningar (t. o. m. år 1938) och automobilskattemedel (fr. o. m. år 1922).

⁴ Preliminära uppgifter.

Stegringen av tullinkomsterna kan endast i obetydlig mån tillskrivas höjningar av tullsatserna. Dylika åtgärder i direkt syfte att öka statsinkomsterna företogs visserligen åren 1921 och 1932—1933, men dessa tullhöjningar var såsom framgår av historiken av relativt begränsad räckvidd. Tullhöjningar har vidare förekommit särskilt åren 1888, 1892 och 1911, men dessa höjningar skedde huvudsakligen i skyddssyfte, varför det är svårt att säga om de inneburit ökad tulluppbörd, eller om de genom sin hämmande verkan på importen tvärtom medfört en minskning av tulluppbörden. Tydligt är i alla händelser att den huvudsakliga orsaken till ökningen av tullinkomsterna varit importens kraftiga utveckling.

Tullinkomsternas andel i statsinkomsterna

För att ge ett klarare begrepp om tullarnas betydelse i statsfinansiellt hänseende har i tabell 8 gjorts en sammanställning av olika slag av statsinkomster för tiden från och med år 1861. Av tabellen framgår att tullarnas betydelse i nämnda hänseende var störst under perioden 1886/90, då de utgjorde icke mindre än ca 40 % av statens samtliga inkomster. Tullarnas andel har sedan kraftigt minskat och utgjorde 1931/35 endast ca 15 % samt hade år 1954 sjunkit till ca 5 % av statsinkomsterna.

Tullarna utgör således numera trots stegringen av de absoluta beloppen en relativt sett obetydlig del av statens intäkter, vilket sammanhänger med att statens ständigt ökade behov kommit att i högre grad tillgodoses från andra inkomstkällor. Detta har huvudsakligen skett genom en ökning av beskattningen av inkomst, förmögenhet och rörelse, vilken beskattning under perioden 1886/90 utgjorde ca 15 % men nu stigit till över 50 % av samtliga statsinkomster. Andra konsumtionsskatter än tullar har ökat betydligt mer än dessa men icke lika mycket som inkomstbeskattningen; deras andel har icke varierat i någon högre grad utan hållit sig omkring 25 % av totalbeloppet.

Finanstullar — skyddstullar

Tullarna brukar som bekant med hänsyn till sitt syfte indelas i *finanstullar* och *skyddstullar*. De förra är avsedda att tillföra statskassan inkomster, under det att de senare avser att stödja viss inhemsk produktion. Gränsdragningen mellan de båda kategorierna erbjuder emellertid stora vanskligheter. Tidigare har sålunda många tullar avsiktligt bestämts att tjäna bägge de angivna syftena. Vidare kan tullarna ofta genom utvecklingen mer eller mindre klart förändra karaktär i förevarande avseende: en tull som i statsfinansiellt syfte pålagts varuslag, vilket vid tullens införande icke var föremål för inhemsk tillverkning, kan utnyttjas såsom skyddstull för en sedermera igångsatt tillverkning av varuslaget i fråga, medan å andra sidan en tull, som införts för att skydda en inhemsk produktion, får anses förlora sin karaktär av skyddstull om produktionen sedermera nedlägges. Närmast till hands ligger att som finanstullar beteckna

Tabell 9. Fördelningen mellan finans- och skyddstullar.

	Andel i % av								
	importvärdet för tullbelagda varor			tulluppbörden			statsinkomsterna		
	1912/14	1936	1952	1912/14	1936	1952	1912/14	1936	1952
Finanstullar ¹	27,2	9,8	10,4	32,2	21,3	14,8	8,0	3,2	0,8
Skyddstullar	72,8	90,2	89,6	67,8	78,7	85,2	16,8	11,5	4,2
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	24,8	14,7	5,0

¹ Inkl. kaffeskatt.

tullar på varuslag, som vid ifrågavarande tidpunkt icke är föremål för inhemsk tillverkning, men icke heller denna definition kan anses vara fullt tillfredsställande. Fråga uppkommer exempelvis huruvida icke olika varuslag konkurrerar med varandra, huruvida skillnad kan göras mellan olika typer eller kvaliteter av samma varuslag samt huruvida även den obetydligaste inhemska tillverkning skall betaga en tull dess karaktär av finanstull. Någon skarpt markerad gräns kan således knappast uppdragas mellan de båda slagen av tullar.

Inom tull- och traktatkommittén gjordes emellertid på sin tid en undersökning, avsedd att visa hur tulluppbörden under åren 1912—1914 fördelade sig på finanstullar och skyddstullar. Såsom finanstullar rubricerades därvid tullar på sådana artiklar, som vid ifrågavarande tid icke alls eller endast i oväsentlig omfattning var föremål för inhemsk produktion; såsom skyddstullar åter tullar på varuslag, som då var föremål för nämnvärd inhemsk produktion. Ifall en rubrik i den statistiska varuförteckningen omfattade artiklar av båda de angivna kategorierna betraktades tullen som skyddstull. Undersökningen gav till resultat att de finanstullbelagda varuslagen utgjorde 27,2 % av den tullbelagda importen och svarade för 32,2 % av tulluppbörden.

Inom tulltaxekommitténs sekretariat har med tillämpning av i huvudsak samma principer verkställtts vissa beräkningar av fördelningen mellan de båda kategorierna åren 1936 och 1952. Härvid har på grund av ändrade produktionsförhållanden och i vissa fall på grund av ändrad specificering i den statistiska varuförteckningen en avsevärd förskjutning skett i klassificeringen av tullarna jämfört med åren 1912—1914. Denna förskjutning har mestadels inneburit att produkter som vid den tidigare utredningen ansågs vara belagda med finanstull nu hänförs till skyddstullbelagda varuslag. Enligt dessa beräkningar utgjorde de finanstullbelagda varuslagen år 1936 9,8 % av den tullbelagda importen, motsvarande 21,3 % av tulluppbörden, och år 1952 10,4 % av den tullbelagda importen, motsvarande 14,8 % av tulluppbörden (som finanstull har härvid räknats även kaffeskatt). Förskjutningen i finanstullarnas andel av tulluppbörden mellan 1936 och 1952 sammanhänger bl. a. med att dessa tullar är kvantitetstullar,

under det att bland skyddstullarna en ganska betydande del utgöres av värdetullar.

Resultaten av de beräkningar som verkstälts av tull- och traktatkommittén samt av tulltaxekommitténs sekretariat har sammanförts i tabell 9. Av densamma framgår att finanstullarnas andel av tulluppbörden avsevärt minskat under det att skyddstullarnas andel i motsvarande mån ökat. På grund av tullmedlens stora nedgång i förhållande till andra inkomstkällor har emellertid även skyddstullarnas betydelse för statsinkomsterna reducerats till en obetydlighet.

Nuvarande finanstullar

Bilaga 3 innehåller en förteckning över de produkter som vid ovannämnda inom kommitténs sekretariat verkställda beräkningar hänförts till finanstullbelagda varuslag. I förteckningen har angivits bl. a. importens och tulluppbördens storlek i genomsnitt under åren 1952—1954. Förteckningen upptager i enlighet med de förut anförda principerna i stort sett endast sådana varor, som icke är föremål för inhemsk tillverkning och som icke kan ersättas i konsumtionen med likartade inhemska varor. Beträffande vin och spritdrycker finnes visserligen inhemsk tillverkning, men tullbeskattningen synes dock i huvudsak vara av finanstullskaraktär. Även i fråga om vissa andra varuslag kan inhemsk produktion förekomma, men tullbeskattningen har ansetts i alldeles övervägande grad vila på fiskala motiv. Framhållas må å andra sidan att färsk frukt ansetts böra behandlas som en enhetlig varugrupp; tullarna på alla slag av sådan frukt har betraktats som skyddstullar, även om en sådan vara som citroner knappast konkurrerar med någon svensk produktion.

Av bilagan framgår att övervägande delen av den på finanstullarna belöpande tulluppbörden härrör från ett fåtal artiklar. Det helt dominerande varuslaget i förteckningen är sålunda orostat kaffe, vilket under ovannämnda treårsperiod ensamt svarade för en tull (inkl. kaffeskatt som i detta sammanhang bör betraktas såsom tull) av 39 mkr per år eller 63 % av nämnda tulluppbörd. För vin och spritdrycker utgjorde tullbeloppet under samma period över 13 mkr per år eller 21 % av uppbörden. I övrigt är det endast kakaoböner, te och kameorer som kommer upp till ett årligt tullbelopp över 1 mkr. Även om man slår tillsammans alla de tropiska kryddorna (peppar, ingefära, nejlikor, kanel, kardemumma och muskot), som ju utgör typiska finanstullsobjekt, kommer man icke upp till högre belopp än 0,9 mkr i tulluppbörd. För många artiklar rör sig tulluppbörden om bagatellartade belopp.

För de flesta varuslagen i förteckningen är tullsatserna bundna i GATT-avtalet vid nuvarande belopp, i många fall dock med möjlighet att övergå till värdetull av viss angiven höjd; vidare är tullsatserna för knutna mattor bundna i svensk-turkiska handelsavtalet av år 1929. Om man utnyttjar de möjligheter till tullhöjning som GATT-bindingarna medger samt åsätter de obundna varu-

slagen en efter svenska förhållanden så hög tull som 25 % av värdet skulle sammanlagda tulluppbörden för de i förteckningen upptagna varuslagen öka från 62 mkr till 81 mkr.

Statsfinansiellt betydelsefulla skyddstullar

Av förut redovisade siffror framgår att skyddstullarna, oaktat deras syfte ej, eller åtminstone ej i första hand, varit att tillföra staten inkomster, sammanlagt ger betydligt större intäkter än finanstullarna. För att ge en uppfattning om vilken betydelse enstaka skyddstullbelagda varuslag kan ha ur fiskal synpunkt har i bilaga 4 intagits en förteckning över mer eller mindre snävt begränsade varugrupper, för vilka tulluppbörden under senare år uppgått till mera betydande belopp.

Andra konsumtionsskatter

Att andra konsumtionsskatter numera sammantagna spelar betydligt större roll än tullarna framgår redan av tabell 8. Då det emellertid torde vara av intresse att göra en jämförelse mellan tulluppbörden och de olika slagen av övriga konsumtionsskatter, lämnas i tabell 10 en sammanställning av den debiterade uppbörden av konsumtionsskatter under budgetåret 1954/55. Man frapperas av de stora belopp som genom övriga skatter inflyter för enstaka varuslag eller begränsade varugrupper. Enbart skatterna på tobak och rusdrycker uppgår sålunda var för sig till betydligt större belopp än de samlade tullintäkterna.

Tabell 10. Konsumtionsskatter budgetåret 1954/55 (i mkr).

Benämning	Belopp ¹
Varuskatt ² , försäljningsskatt ³ och pälsvaruskatt	195
Införselavgift och accis å fettvaror m. m.	58
Tobaksskatt	642
Skatter å rusdrycksförsäljning	877
Maltdrycksskatt	86
Skatt å läskedrycker	39
Statlig nöjesskatt	57
Skatt å elektrisk kraft	35
Summa konsumtionsskatter (andra än tullar)	1 989
Finanstullar (inkl. kaffeskatt) ⁴	63
Skyddstullar ⁴	460
Summa tullar (inkl. kaffeskatt)	523

¹ Siffrorna delvis preliminära.

² På choklad- och konfityrvaror samt s. k. tekniska preparat (tandkräm, puder och andra kosmetiska medel, liköressenser).

³ På guldsmedsarbeten, grammofoonvaror och knutna mattor.

⁴ Fördelningen mellan finans- och skyddstullar uppskattad.

2. Statsfinansiella synpunkter i samband med tulltaxerevisionen

Avvägning mellan statsfinansiella och näringspolitiska intressen

Liksom andra konsumtionsskatter medför tullarna en minskning i konsumtionen av de varor som är underkastade beskattningen i fråga. Tullarna förorsakar emellertid dessutom (i den mån fråga icke är om rena finanstullar) en ökning av den inhemska produktionen på bekostnad av importen; den härav beroende importminskningen är i regel avsevärt större än den som skulle ha förorsakats enbart av nedgången i konsumtionen. Användningen av tullar i statsfinansiellt syfte är därför redan i och för sig förenad med vissa vanskligheter. Emellertid kan man på grund av de förändringar i näringslivets struktur, som tullarna medför, uppenbarligen icke betrakta dessa enbart ur statsfinansiella synpunkter, utan man måste samtidigt beakta de näringspolitiska aspekterna.

Tidigare när tullarna spelade en väsentlig roll i statsbudgeten låg det nära till hands att låta de statsfinansiella synpunkterna influera även när det gällde näringspolitiskt motiverade tullsatser. Framför allt torde detta ha varit fallet om den ur fiskal synpunkt lämpliga tullen kunde anses ligga på en högre nivå än vad den näringspolitiska bedömningen i och för sig ansågs påkalla. Numera då tullarna sjunkit ned till en obetydlig roll i statsfinanserna måste de fiskala intressena däremot väga mycket lätt i jämförelse med de näringspolitiska. Vidare torde man i våra dagar mer än tidigare vara medveten om de olägenheter som ett av statsfinansiella skäl förstärkt tullskydd kan medföra i samhällsekoniskt hänseende. Enligt kommitténs uppfattning bör fiskala synpunkter över huvud taget icke påverka avvägningen av de tullar, som har näringspolitisk funktion, och de för revisionsarbetet utfärdade direktiven ger icke heller anledning för kommittén att intaga någon annan ståndpunkt. Kommittén har därför (med viss reservation för vad som nedan anföres beträffande bilar) vid utformningen av sina förslag till tullar av nyssnämnda slag icke fäst något avseende vid fiskala synpunkter.

Finanstullar

Något avvägningsproblem mellan statsfinansiella och näringspolitiska synpunkter uppkommer icke när det gäller tullar utan näringspolitiska verkningar, d. v. s. tullar på varuslag som icke är (och som icke till följd av tullskyddet blir) föremål för produktion inom landet (finanstullar).

Frågan om tullar av detta slag beröres i ett uttalande i direktiven vari det heter, att för undvikande av en onödig belastning på konsumenterna bör undersökas möjligheterna att undvara tullskydd på områden, där inhemsk produktion icke föreligger eller med hänsyn till omständigheterna icke lämpligen bör vidmakthållas med hjälp av statligt stöd och där icke förhållandena är sådana att finanstull bör ifrågakomma. Även om kommittén således förutsättes beakta

det fiskala intresset av att bibehålla tullar av ifrågavarande slag, har kommittén ansett det falla utanför dess uppdrag att ingå på någon allmän prövning av frågan om tullbeskattning på fiskala grunder. Kommittén har därför i den mån icke särskilda skäl annat föranlett i sitt tulltaxeförslag upptagit tullarna på varor av här åsyftade slag oförändrade eller med av huvudsakligen tekniska skäl betingade jämkningar. Därvid har emellertid i motiveringen angivits att fråga är om finanstullar. Till denna kategori kan i någon mån räknas även tullen på bilar, beträffande vilka kommittén med hänsyn till bl. a. statsfinansiella synpunkter i tulltaxeförslaget upptagit nuvarande tullsats oförändrad, ehuru detta i och för sig icke ansetts påkallat ur näringspolitisk synpunkt. Det viktigaste undantaget från nyss anförda regel om bibehållande av gällande finanstullar i huvudsak oförändrade är kakaoböner, beträffande vilka kommittén föreslagit avskaffande av den nuvarande tullen med hänsyn till att beskattningen av chokladvaror numera effektueras genom varuskatten. Vidare har tullar av här ifrågavarande slag föreslagits avskaffade i vissa fall då de uppenbarligen är ur praktisk synpunkt betydelselösa.

Ehuru kommittén såsom ovan nämnts ansett sig icke böra ingå på någon allmän prövning av frågan om tullbeskattning på fiskala grunder, vill kommittén som sin uppfattning uttala, att man vid bedömande av denna fråga i princip icke bör fästa särskilt avseende vid att det gäller utländska produkter. Avgörande bör vara om den ifrågavarande artikeln är av sådan karaktär att den över huvud taget är lämplig som beskattningsobjekt. Frågan bör således bedömas efter enahanda grunder som när det gäller accisbeläggning av varor av inhemskt ursprung. Dylka frågor är för närvarande föremål för utredning inom 1952 års kommitté för indirekta skatter, och tulltaxekommittén finner det naturligt att ståndpunktstagandet till denna utredning blir vägledande även vid fastställandet av eventuella finanstullar. Framhållas må dock att en praktiskt betydelsefull skillnad kan ligga i den vanligen större lätthet varmed en finanstull kan uppbäras och kontrolleras jämfört med accis på inhemska produkter.

Tillämpning av acciser på importvaror

Acciser på inhemska varor bör, om ej särskilda skäl föreligger, åtföljas av motsvarande avgift på importerade produkter. Beskattningen bör därvid anordnas så att den icke rubbar konkurrensförhållandena mellan nämnda kategorier. Denna princip är fastslagen i såväl GATT som åtskilliga bilaterala handelsavtal, då däri föreskrives att importerade varor skall åtnjuta nationell behandling i vad avser inre skatter. Eventuell reglering av konkurrensförhållandena bör ske uteslutande med hjälp av tull (eller därmed jämförlig importavgift). Accis och däremot svarande avgift på importvaror bör alltså såvitt möjligt utgå efter samma grunder. Gäller det skatter som påläggas efter importen erbjuder detta vanligen icke något större problem. Beträffande skatter som hänför sig till

tidigare distributionsled och som därför i vad avser utländska varor måste uttgas i samband med importen kan det emellertid ibland uppstå vissa svårigheter. Kommittén vill framhålla angelägenheten av att man i dylika fall såvitt möjligt anordnar beskattningen så att den icke innebär någon diskriminering av vare sig importen eller den inhemska produktionen. Ett fall där detta av tekniska skäl synes vara svårt att åstadkomma är den nuvarande pälsvaruskatten; kommittén har ansett sig böra särskilt beakta detta vid utformningen av förslag till tullsats för pälsvaror (se härom närmare detaljmotiveringen till kap. 43 i del II).

Att utländska varor i förevarande avseende skall behandlas efter samma grunder som inhemska utesluter icke att man när beskattningens konstruktion det tillåter ger den formen av en tull (eller en förhöjning av eljest utgående tull). Visserligen föreligger principiellt en klar skillnad mellan sådan beskattning och vanlig tull, och det kan från vissa synpunkter hävdas att denna skillnad bör markeras genom att man, även när beskattningen sker i samband med importen, ger den form av en särskild avgift av samma slag som för de inhemska produkterna. Praktiska hänsyn kan likväl göra att en beskattning i form av tull är att föredraga. Härför torde dock i allmänhet fordras *dels* att beskattningen ligger på tillverkningsstadiet så att all import av ifrågavarande varuslag kan beskattas på detta sätt, *dels* att den sker efter grunder som överensstämmer med vad som är brukligt i fråga om tullar. Vidare kan det vara av betydelse huruvida beskattningen avser att tillgodose allmänt budgetära ändamål eller användes för speciella syften; i sistnämnda fall kan det ur redovisningssynpunkt vara påkallat att beskattningen även vid importen har form av fristående avgifter. Nuvarande bestämmelser på området visar prov på båda metoderna. Kommittén har för sin del icke ifrågasatt någon ändring i de principer som nu tillämpas i förevarande hänseende.

Tulltaxeförslagets betydelse för tullinkomsterna

Kommitténs förslag innebär enligt vad som framgår av den tidigare (avd. VI: 4) lämnade redogörelsen en i stort sett oförändrad tullnivå. Enligt kommitténs uppfattning har man därför icke anledning vänta sig att förslagets genomförande kommer att medföra någon större förändring i den totala omfattningen av vår import. Däremot torde den förut berörda utjämningen av tullskyddet för olika varuslag komma att medföra vissa förskjutningar i importens sammansättning. Denna företer nämligen helt naturligt en viss koncentration till varor med relativt lågt tullskydd, vilket med nuvarande ojämna tullnivå får antagas ha i betydande grad påverkat importens struktur (principiellt är det närmast fråga om en koncentration till varor med lågt nettotullskydd i förhållande till manufaktureringskosten, men detta har i praktiken merendels varit liktydigt med låg tullsats över huvud taget). För varor av de typer som

Tabell 11. Tulluppbörd på 1954 års import.

	Gällande tulltaxa		Förslag	
	Totalt mkr	Varav finanstill mkr	Totalt mkr	Varav finanstill mkr
Jordbruksprodukter	8	—	0	—
Andra livsmedel	94	57	88	56
Övriga varuslag	416	4	464	3
Summa	518	61	552	59

sålunda för närvarande importeras innebär kommitténs förslag en icke oväsentlig höjning (jfr tabell 4), vilket får antagas komma att medföra en viss minskning i importen av varor av dessa slag. Samtidigt innebär förslaget en sänkning av tullen för många varutyper som för närvarande på grund av tullen icke kommer in i landet men som vid den nya lägre tullen får möjlighet att importeras. Denna förskjutning i importens sammansättning är i och för sig ägnad försvåra bedömningen av tulländringarnas inverkan på tulluppbördens storlek. Emellertid ligger de av kommittén föreslagna tullsatserna i stort sett på en relativt jämn nivå (i synnerhet mätt i förhållande till manufakturingskostnaderna), varför förskjutningarna i importens sammansättning sannolikt icke torde komma att medföra några större förändringar i den tulluppbörd som kan framräknas på basis av importens nuvarande sammansättning. Detta styrkes av det förhållandet att tullnivån för produktionen och importen enligt tabell 4 skulle komma att ligga på ungefär samma nivå. De i tabell 11 redovisade beräkningarna angående storleken av tulluppbörden på 1954 års import dels enligt nuvarande taxa och dels enligt kommitténs förslag torde därför ge en ganska god bild av förslagets innebörd ur statsfinansiell synpunkt. Enligt tabellen skulle tulluppbörden för andra varor än jordbruksprodukter öka från 510 mkr till 552 mkr eller med 42 mkr, men denna inkomstökning reduceras med 8 mkr på grund av avskaffandet av jordbrukstillarna (anmärkas må att sistnämnda siffra varierat avsevärt under senare tid; den har under åren 1949—1954 uppgått till resp. 8, 17, 22, 24, 17 och 8 mkr).

AVDELNING VIII

Handelspolitiska frågor

1. Beroendet av utlandets tullpolitik

Ett argument som ofta framföres i tulldiskussionerna är att utlandets i allmänhet avsevärt högre tullar skulle göra det nödvändigt att föra en liknande politik för vår del. Vare sig det är farhågor för betalningsbalansen eller andra skäl som ligger bakom denna uppfattning är den tydligen förknippad med tanken att importen möter större motstånd i länder med höga tullar än i länder med låga tullar. Det synes därför vara lämpligt att här till en början söka klarlägga hur därmed förhåller sig.

Importen är beroende av den utländska varans pris i förhållande till motsvarande inhemska produkt, och detta pris betingas icke blott av tullen utan även av växelkursen för den utländska valutan. Tullarna kan därför icke betraktas som isolerade företeelser utan måste ses i samband med växelkurserna. Frånsett kapitalrörelser måste varje land på lång sikt ha jämvikt i sin betalningsbalans, och detta kan på sätt antytts i avd. VI: 2 ernås vid olika kombinationer av tullar och växelkurser,¹ d. v. s. vid låg tullnivå + högre växelkurser lika väl som vid hög tullnivå + lägre växelkurser. Tullarna medför emellertid en begränsning av varuutbytet, och denna begränsning blir givetvis större vid högre tullnivå; såtillvida kan man alltså säga att det är lättare att exportera till ett lågtulland än till ett högtulland. Däremot torde det icke med fog kunna göras gällande att svårigheterna att genomföra en marginell exportökning skulle vara större om exporten riktas mot ett högtulland än mot ett lågtulland när varken tullar eller växelkurser undergår någon förändring.

Även om man betraktar enskilda varuslag kan man genom en jämförelse enbart av tullarnas höjd få en helt missvisande bild av det »importmotstånd» som möter i olika länder. Viktigare är i vad mån tullen ligger över eller under den genomsnittliga tullnivån i respektive länder, men icke heller tullens relativa höjd i denna bemärkelse har i och för sig avgörande betydelse. Ligger tullen för en viss produkt över eller under genomsnittet för ifrågavarande land, är detta i regel uttryck för att produktionen där har så dåliga respektive så goda förutsättningar, att den ansetts behöva ett högre respektive kunna nöja sig

¹ Även andra åtgärder kan ifrågakomma men de motsvarar till sina verkningar i stort sett aningen tullar eller växelkursändringar och behöver därför icke diskuteras särskilt.

med ett lägre tullskydd. Tullarnas större eller mindre »importmotstånd» beror närmast på i vad mån de innebär överkompensation för de sämre förutsättningar och sålunda icke behöver i sin helhet utnyttjas. Detta är en sak som icke framgår av tullens nominella storlek. Även om en viss överkompensation från början förelegat får man för övrigt räkna med att industrin ofta efter hand anpassar sig efter det högre tullskyddet (bl. a. genom att lönerna pressas upp och en ny marginell produktion tillkommer) och då erbjuder den högre tullen icke längre större »importmotstånd» än normalt. För ett generellt påstående att exempelvis dumping i första hand skulle drabba det land där tullen på ifrågavarande produkt är lägst finnes tydligen icke något fog. Däremot har dylika aktioner oavsett tullens nominella storlek svårare att göra sig gällande mot länder där tullskyddet normalt icke utnyttjas än mot länder där tullskyddet utnyttjas. Tillämpning av en så hög tull att den i väsentlig mån kan lämnas outnyttjad innebär en mer eller mindre fullständig avskärmning från den utländska konkurrensen och torde därför i överensstämmelse med den allmänna tullpolitiska inställningen kunna förutsättas vara oftare förekommande i ett högtulland än i ett lågtulland. Förekommer under normala förhållanden en import av någon betydelse i högtullandet innebär detta emellertid i regel att tullskyddet utnyttjas. (Beträffande hithörande spörsmål må även hänvisas till vad som anföres om skyddet åt svensk produktion genom prohibitiva och icke-prohibitiva tullar samt om tullar som »skvalpskydd» i bihanget till detta betänkande.)

Tullarnas väsentliga funktion är att de i första hand påverkar strukturen hos näringslivet i det egna landet, och den fundamentala skillnaden mellan hög- och lågtulländerna är att de senare låter näringslivet utveckla sig mera efter sina naturliga förutsättningar än de förra. Högtullpolitiken gör det nämligen möjligt att kraftigare stödja underlägsna produktionsgrenar, men detta sker på bekostnad av de mera konkurrenskraftiga näringsgrenarna (inkl. exportproduktionen); man kan således icke säga att högtulländerna gynnar näringslivet eller ens produktionen som helhet mera än lågtulländerna. Högtulländernas politik medför som förut nämnts en begränsning av deras internationella varuutbyte, och eftersom det måste vara två parter för ett sådant utbyte blir denna begränsning även så att säga påtvingad lågtulländerna. Även om man från de senares sida måste beklaga detta kan man icke förbättra saken genom att ytterligare inskränka varuutbytet med egna tullar. Någon anledning att frågå sin lågtullpolitik därför att andra länder tillämpar högre tullar har man sålunda icke.

Emellertid frågar man sig måhända om icke de hinder för vår export, som högtulländernas politik innebär, medför att vi icke kan i samma utsträckning som eljest skulle ha varit möjligt koncentrera oss på den för oss mest naturliga produktionen och om detta icke i viss utsträckning berövar oss de fördelar av en internationell arbetsfördelning, som åsyftas genom en frihandels- eller låg-

tullpolitik. Detta är givetvis riktigt men kan icke motivera att vi underlåter att så långt möjligt tillgodogöra oss dessa fördelar. Vår optimala produktionsstruktur är icke oföränderlig utan påverkas bl. a. av utlandets efterfrågan på varor av de slag som tillverkas här. Minskas efterfrågan på en vara genom att man i viss utsträckning övergår till annan substituerbar produkt, fortsätter vi självfallet icke att producera den förra varan i samma utsträckning som tidigare, utan en del av de därför använda produktiva resurserna överföres till annan verksamhet (detta hindrar icke att man genom propaganda eller på annat sätt söker motarbeta minskningen i efterfrågan). Detta äger tillämpning oavsett anledningen till utlandets minskade efterfrågan, alltså även om den beror på införande eller höjning av tullar på varorna i fråga. En sådan åtgärd kan göra det nödvändigt för oss att lägga om vår produktion, i bästa fall kanske på andra exportvaror men eljest på varor för hemmamarknaden. Efter denna strukturförändring ger produktionen sannolikt ett sämre utbyte än före höjningen av den utländska tullen. Härav följer emellertid icke att man kan förbättra läget genom att med tullar eller andra medel söka bevara den tidigare produktionsstrukturen. I det nya läget är den optimala produktionsstrukturen en annan än förut, men fortfarande utnyttjar man sina resurser bäst genom att icke själv lägga hinder i vägen för varuutbytet. Att genom egna tullar begränsa detta ännu mera kan i princip endast ytterligare försämra utnyttjandet av våra produktiva resurser.

Även med ovan utvecklade betraktelsesätt kan andra länders tullpolitik få viss inverkan på vår egen. Tullarna i utlandet kan nämligen påverka de olika näringsgrenarnas relativa lönsamhet här i landet och därmed storleken av det tullskydd som erfordras för att i en viss bransch vidmakthålla en produktion av viss omfattning. I den mån detta av t. ex. beredskapsskäl är tullarnas syfte, kan dessa alltså indirekt komma att påverkas av utlandets tullpolitik. Vad det här gäller är emellertid endast strukturen hos vårt tullsystem men icke tullpolitiken i stort.

Ehuru vår tullpolitik med nyss berörda reservation principiellt icke behöver influeras av utlandets, är det uppenbart att *ändringar* av tullarna i utlandet kan förorsaka omställningssvårigheter för vår produktion. Riskerna för att högtulländerna skall vidtaga sådana ändringar torde i själva verket vara en mera påtaglig olägenhet för lågtulländerna än den höga tullnivån som sådan. Ändringar i lågtulländernas tullar förorsakar visserligen motsvarande olägenheter för högtulländerna, men tullpolitiken är vanligen mera stabil i de förra länderna än i de senare. Det ligger nämligen i högtullpolitikens natur att tullskyddet anpassas efter ändringar i konkurrensförhållandena, under det att lågtulländerna i motsvarande situationer tar konsekvenserna i form av ändringar i produktionsstrukturen. Känsligheten för ändringar i utlandets tullar kan vara en anledning att icke driva en alltför radikal frihandelspolitik utan genom ett visst tullskydd sörja för ett mera differentierat och för störningar av ifrågavarande

slag mindre utsatt näringsliv. Därest likväl omställningssvårigheter skulle uppkomma med anledning av utländska tullhöjningar, kan det ibland vara möjligt och befogat att mildra dessa genom temporära tullar. Beträffande detta spörsmål gäller i tillämpliga delar vad som i avd. VI:2 anförts rörande tillfälliga importöverskott. Framhållas må för övrigt att icke endast tullhöjningar utan även tullsänkningar i utlandet kan medföra förskjutningar i vår produktionsstruktur med därav följande svårigheter. Därest högtulländerna överginge till en lågtullpolitik med ökad konkurrenskraft hos deras starkaste produktionsgrenar som följd, finge man sålunda räkna med att åtskilliga omställningsproblem sannolikt skulle uppkomma för vårt näringsliv.

2. Tullförhandlingar och förhandlingstullar

Av skäl som kommittén närmare utvecklat i särskilt sammanhang har kommittén icke ansett sig kunna förorda utarbetande av en förhandlingstulltaxa.

3. Tulltaxerevisionen och GATT

Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) är ett multilateralt tariffavtal till vilket för närvarande 35 länder är anslutna. Inom ramen för avtalet har vid olika tillfällen bedrivits tullförhandlingar, vilka resulterat i nedsättning eller bindning i stor utsträckning av de deltagande ländernas tullar. Dessa tullkoncessioner har i princip obegränsad giltighetstid men kan under vissa förutsättningar ändras eller återtagas efter förhandlingar med berörda stater.

Sverige anslöt sig till GATT genom tullförhandlingar i Annecy år 1949 och deltog sedermera i en ny förhandlingsomgång i Torquay åren 1950/51. Våra koncessioner i samband med dessa tullförhandlingar berör 818 av den statistiska varuförteckningens 2 606 positioner (enligt förteckningens lydelse år 1950). Härigenom har vi på motsvarande sätt som övriga avtalsparter påtagit oss en avsevärd begränsning av vår handlingsfrihet i tullpolitiskt hänseende. Våra koncessioner beträffande specifika tullsatser har dock i allmänhet försetts med förbehåll, innefattande rätt att övergå till en värdetull av viss, i varje särskilt fall angiven storlek, i regel liggande mellan förkrigstidens och efterkrigstidens nivå för varuslagen i fråga. Avsikten härmed har varit att hålla vägen öppen för en återgång, helt eller delvis, till förkrigstidens tullskydd samt underlätta en övergång till mera allmän tillämpning av värdetullar, därest detta vid en revision av tulltaxan skulle befinnas önskvärt. I vad mån möjligheterna till höjning av tullen bör utnyttjas skall emellertid, enligt vad som framhållits i de propositioner med vilka förhandlingsresultaten underställts riksdagens prövning, vara beroende på vad statsmakterna vid företagen omprövning av tullskyddet finner påkallat. Detta förhållande har ytterligare understrukits genom de för tulltaxekommittén utfärdade direktiven, vari framhålles att berörda

fråga får bedömas med hänsyn till resultatet av utredningsarbetet i övrigt. Enligt direktiven förutsattes i alla händelser att utredningen icke eller åtminstone endast i undantagsfall leder till förslag om högre tullsats än som motsvarar gjorda förbehåll.

Föreliggande svenska GATT-bindningar har redovisats i del II under varje särskild position. Bindningarna hänför sig emellertid till rubriker i den hittillsvarande tulltaxan, och en överföring till den nya nomenklaturen är förenad med vissa vanskligheter. Transponeringen måste bli en kompromiss mellan teoretiska och praktiska överväganden.

Beträffande flertalet av de varuslag som beröres av koncessionerna har kommittén vid sina överväganden kommit fram till tullsatser som icke överstiger utan ofta mer eller mindre understiger de gjorda bindningarna. Ibland har förhållandena varit sådana att kommittén, därest full handlingsfrihet förelegat, kunde ha övervägt en högre tullsats, men icke ansett tillräckliga skäl föreligga att bryta en GATT-bindning. Endast i ett begränsat antal fall har kommittén funnit omständigheterna vara sådana att den ansett sig böra föreslå ett överskridande av den i GATT bundna tullen. Här avsedda fall har, i den mån de ansetts vara av någon praktisk betydelse, redovisats i bilaga 5. Vissa av dessa fall kan knappast anses innebära brytning av bindningarna utan är endast led i en utjämning av tullsatserna för hela varugrupper och får anses kompenserade av de sänkningar under GATT-nivån som föreslås beträffande andra varor inom samma grupper. Även beträffande övriga varuslag bör enligt kommitténs uppfattning fullgod compensation i regel kunna lämnas genom nya eller förbättrade koncessioner för sådana närstående varuslag beträffande vilka kommitténs förslag ligger på härför lämplig nivå. Framhållas må att antalet fall där kommitténs förslag ligger under GATT-nivån är flera gånger så stort som antalet fall där förslaget ligger över densamma. Huruvida uppbyggnad av en viss bindning skall ske får dock självfallet bedömas även med hänsyn till utfallet av de förhandlingar som blir nödvändiga för genomförande av den rekommenderade modifieringen.

Förutom dessa förhandlingar bör åtgärder vidtagas för att utbyta de hittillsvarande svenska koncessionslistorna mot dylika listor enligt den nya nomenklaturen; dessa listor torde i huvudsak kunna utarbetas med ledning av den redovisning för GATT-bindningarna som lämnas i del II under de olika positionerna.

Vad därefter beträffar vårt deltagande i framtida tullförhandlingar vill kommittén erinra om den inom GATT fastslagna regeln att bindning av en låg tull i princip erkännes som en koncession likvärdig med nedsättning av en hög tull. Kommitténs förslag innebär icke någon ändring i det förhållandet att våra tullar ligger på en internationellt sett låg nivå. Redan en bindning vid en något högre nivå får enligt kommitténs uppfattning anses innebära en icke obetydlig koncession, icke minst med hänsyn till att åtskilliga av våra tidigare GATT-

koncessioner ligger avsevärt högre än förslaget. Kommittén vill därför rekommendera att de medgivanden som kan bli erforderliga från vår sida vid kommande tullförhandlingar i första hand kommer att avse sådana koncessioner. För en bindning vid de av kommittén föreslagna tullsatserna bör enligt kommitténs uppfattning krävas avsevärda motprestationer. Nedsättning under den föreslagna nivån bör under förutsättning av lämplig motprestation närmast ske beträffande tullar av fiskal karaktär. Beträffande tullar med näringspolitiskt syfte bör eventuell nedsättning ske med beaktande av de principer som ligger bakom kommitténs förslag, men traktatsbunden nedsättning av sådana tullar bör över huvud taget icke komma i fråga med mindre i utbyte erhålles synnerligen värdefulla koncessioner.

AVDELNING IX

Tulltaxerevisionen och jordbrukspolitiken

Sedan början av 1930-talet har stödet åt jordbruksnäringen i huvudsak effektuerats genom andra medel än tullar. Tullarna på jordbruksprodukter har visserligen i regel bibehållits, men de har spelat en underordnad roll i jämförelse med andra åtgärder inom ramen för jordbruksregleringen. I detta hänseende kan nämnas särskilda importavgifter, kvantitativa restriktioner, monopolanordningar, inmalningstvång m. m.

Tulltaxekommittén har i direktiven anbefallts att i samband med frågan om stöd åt inhemsk produktion i annan form än genom tullar ägna särskild uppmärksamhet åt tullarna på jordbruksområdet och deras förhållande till jordbruksregleringen. Formuleringen ger vid handen att uppdraget avser den tekniska frågan i vad mån tullar bör bibehållas som led i jordbrukspolitiken; däremot har avsikten uppenbarligen icke varit att kommittén skulle ingå på någon prövning av de vid 1947 års riksdag fastslagna grunderna för denna politik.

Efter det att tulltaxekommittén tillsatts fick emellertid en särskild kommitté, *jordbruksprisutredningen*, i uppdrag att verkställa en översyn av prissättnings-systemet på jordbruksprodukter, ett uppdrag som självfallet får anses innefatta även den ovan berörda tekniska frågan.

Utredningen framlade i sitt betänkande den 7 december 1954 (SOU 1954: 39) förslag angående den framtida utformningen av prissättningen. Förslaget innebar bl. a. att jordbrukets gränsskydd principiellt skulle effektueras genom särskilda importavgifter och tullarna i samband därmed avskaffas.

Tulltaxekommittén framhöll i yttrande den 17 mars 1955 över jordbruksprisutredningens betänkande att den av utredningen förordade övergången till ett mera renodlat avgiftssystem medförde större likhet med det system enligt vilket andra näringsgrenar skyddas mot utländsk konkurrens. På detta sätt anordnat skydd stode också i bättre överensstämmelse med de internationella handelspolitiska regler som kommit till uttryck exempelvis i GATT. Vidare underlättade det beräkningen av den kompensation för jordbrukspolitikens fördyrande verkningar som borde medges vid utmätande av tullskyddet för de industrier vilka använde jordbruksprodukter som råvara. Tulltaxekommittén tillstyrkte följaktligen jordbruksprisutredningens förslag i vad det avsåg övergång i största möjliga utsträckning till att effektuera jordbrukets gränsskydd genom avgifter. Beträffande arten av dessa avgifter uttalade kommittén att tillgodo-

seendet av jordbruksstödets speciella syfte nödvändiggjorde en viss flexibilitet i avgiftssystemet; av bl. a. denna anledning ansåg kommittén att avgifterna åtminstone delvis borde ha formen av sådana särskilda avgifter som utredningen föreslagit. Kommittén diskuterade möjligheten att delvis ge avgifterna form av tullar men kom till den slutsatsen att avgifterna såväl för obearbetade jordbruksprodukter som för de industriellt bearbetade jordbruksprodukter vilka över huvud taget skulle falla under importavgiftssystemet borde i sin helhet utgå såsom särskilda importavgifter.

Jordbruksprisutredningens förslag lades till grund för en till 1955 års riksdag avlåten, vid riksdagens höstsession godkänd proposition (nr 198), i vilken riktlinjerna uppdrogs för utformningen av prissättningen på jordbruksprodukter.

Enligt det sålunda i princip fastställda systemet skall för viktigare jordbruksprodukter bestämmas en övre och en nedre prisgräns. Prisgränserna skall fastställas så att mittprisnivån mellan dem i huvudsak kan anses ge jordbruksbefolkningen den inkomstlikställighet som åsyftas i 1947 års riksdagsbeslut. Spännvidden mellan prisgränserna har i allmänhet satts till 20—30 % av mittprisnivån. Erforderligt gränsskydd skall i första hand effektueras genom särskilda importavgifter, vilka skall vara konstanta så länge de inhemska priserna ligger mellan prisgränserna. Därest den övre prisgränsen för en produkt överskrides skall importavgiften stegvis minskas och eventuellt helt avskaffas; stiger priset ytterligare skall exportavgift eller kvantitativ exportreglering tillgripas för att hålla tillbaka priset. Skulle å andra sidan den nedre prisgränsen underskidas skall importavgiften höjas, i regel dock icke utöver 25 % av importpriset; är detta icke tillräckligt skall kvantitativ importreglering kunna tillgripas för att hålla uppe priset. Systemet har försetts med vissa spärregler med hänsyn dels till eventuella förändringar i penningvärdet, dels till möjligheten av att inlandspriserna mera långvarigt tenderar att genomsnittligt i väsentlig mån avvika från mittprisnivån utan att därför priserna på de enskilda varorna ligger utanför prisgränserna. De tullar som för närvarande utgår på jordbruksprodukter skall slopas. Importavgiftsmedlen skall användas för regleringsändamål på jordbruksområdet. En allmän översyn av systemet skall äga rum tre år efter införandet.

Prisgränser och importavgifter för de olika produkterna fastställdes icke vid 1955 års riksdag utan skulle göras till föremål för förhandlingar mellan jordbruksnämnden och jordbrukets organisationer. Vidare lämnades avgränsningen av systemets tillämpningsområde på vissa punkter öppen i avvaktan på ytterligare utredning. Förslag i dessa hänseenden har sedermera förelagts 1956 års riksdag.

Tulltaxekommittén har utarbetat sitt förslag till tulltaxa med beaktande av det vid 1955 års riksdag fattade principbeslutet och har följaktligen med tullfrihet upptagit de varuslag som skall inbegripas under importavgiftssystemet.

Beträffande produkter som icke skall inbegripas under avgiftssystemet men som framställs av importavgiftsbelagda varuslag bör tullen i analogi med

vad fallet är i fråga om varor som tillverkas av tullbelagda materialier fastställas med beaktande av avgiftsbelastningen på råvarorna. Enär något beslut angående storleken av ifrågavarande avgifter icke förelegat vid kommitténs behandling av dessa frågor, har kommittén vid beräkning av normaltullsatser och bedömning i övrigt av tullfrågan utgått från de belopp som angivits i jordbruksprisutredningens förslag.¹ Förutom de föreslagna importavgifterna har kommittén på samma sätt beaktat vissa nu tillämpade avgifter som är avsedda att bibehållas i det nya systemet, nämligen fettregleringsavgift och förmalningsavgift (i fråga om dessa avgifter har räknats med de i slutet av januari 1955 gällande beloppen²); beträffande den förstnämnda avgiften må dock framhållas att vissa varor med större mängd fett förutsättes skola beläggas med fettregleringsavgift jämsides med tullen. Samtliga dessa avgifter är visserligen till skillnad från tullar icke fasta utan under vissa omständigheter variabla, men så länge ändringarna icke är av mera väsentlig omfattning bör enligt kommitténs uppfattning hinder icke möta att tillämpa en konstant tull på de färdiga produkterna. Därest avgifterna skulle komma att i mera väsentlig mån och under längre tid avvika från de belopp med vilka kommittén räknat, bör det övervägas huruvida och i vad mån jämkningar kan vara påkallade i de föreslagna tullsatserna.

¹ Beträffande varuslag för vilka utredningen föreslagit en successiv nedsättning av importavgifterna (socker och stärkelseprodukter) har vid angivandet av normaltullsatser under de olika positionerna i del II av praktiska skäl räknats med de högre avgifter som enligt utredningens förslag skulle bilda utgångsläget för den successiva nedsättningen. I del II angivna normaltullsatser är sålunda beräknade på basis av följande avgifter: vete- och rågmjöl 0: 10, korn 0: 04, melass 0: 04, stärkelse 0: 35, glykos 0: 48, dextrin 0: 45, socker 0: 26, sirap 0: 22, fettvaror 0: 25 (kommittén har dock utgått från att fett som användes för tekniska ändamål icke kommer att fördyras genom importavgift), smör 0: 80, mager torrmjolk 0: 40, annan torrmjolk 0: 60, kondenserad mjolk 0: 30 och ägg 0: 50 per kg.

² Fettregleringsavgift 1: 51 per kg minus föreslagen importavgift 0: 25 per kg; förmalningsavgift 0: 03 per kg omlen spannmål.

AVDELNING X

Beredskapssynpunkter

Bland de skäl som brukar anföras till stöd för yrkanden om tullskydd intager beredskapsskäl en framträdande plats, och kommittén har funnit lämpligt att i detta sammanhang anföras några allmänna synpunkter på denna fråga.

Framhållas må till en början att beredskapssynpunkten i större eller mindre utsträckning tillgodoses redan genom tillämpningen över huvud taget av ett tullskydd för importkonkurrerande produktion. Behovet av särskilda åtgärder i syfte att säkerställa tillgången på en viss produkt i händelse av krig eller avspärrning blir därför avsevärt mindre vid en sådan tullpolitik som kommittén i enlighet med sina direktiv sökt utforma än vid en fullständig frihandel. Erinras må vidare att det ur många synpunkter viktigaste område, där beredskapssynpunkten kan göra sig gällande, nämligen det egentliga jordbruksområdet, icke skulle skyddas av tullar utan erhålla stöd genom särskilda åtgärder.

Emellertid kan det från andra synpunkter utmätta tullskyddet icke alltid förutsättas vara tillräckligt för att vidmakthålla produktion av en vara som det anses angeläget att ha tillgång till i ett krisläge. Vid bedömandet av eventuella ytterligare åtgärder i syfte att säkerställa tillgången är att märka att behovet icke nödvändigt behöver tillgodoses genom inhemsk produktion utan att även lagring kan ifrågakomma och ofta ställer sig billigare. Särskilt när det gäller produkter av råvaror som måste importeras har man anledning överväga lagringsalternativet; i sådana fall har man ju i själva verket att välja mellan att lagra råvarorna eller de färdiga produkterna. Beredskapen inför det allvarligaste alternativet, krigsfallet, är för övrigt främst beroende av de varor som finnes i landet vid krigsutbrottet, eftersom möjligheten av en produktion under krigsförhållanden i allmänhet är mycket osäker.

Finner man emellertid att upprätthållandet av en inhemsk produktion är det lämpligaste sättet att säkerställa tillgången är därmed icke sagt att detta behöver ske genom tullskydd. Även andra åtgärder kan ifrågakomma för ändamålet, t. ex. produktion genom statliga företag eller direkt subventionering av enskilda företag eller stöd åt sådana företag genom inköpsåtaganden för offentliga institutioners räkning. Genom sådana åtgärder kan man ofta få bättre kontroll över att produktionen ordnas på det ur beredskapssynpunkt lämpligaste sättet, exempelvis genom uppställande av villkor i fråga om reservlagring av råvaror, upprätthållande av viss minimikapacitet o. s. v. Åtgärder av detta slag

har i allmänhet också den fördelen att kostnaderna för beredskapen framträder klarare än om produktionen stödes genom tullskydd. Detta får anses vara önskvärt för en riktig avvägning av försvarsberedskapen, så att icke kostsamma åtgärder genomföres på ett område, som i angelägenhetsgrad kan ligga långt efter andra områden, endast därför att finansieringsmetoden undanskymmer de verkliga kostnaderna. Vidare kan det inträffa att kretsen av konsumenter av en viss vara i händelse av krig eller avspärrning utvidgas till att omfatta avsevärt fler personer än som under fredstid använder sådan vara; i dylika fall kan det icke anses skäligt att kostnaderna för säkerställandet av tillgången på varan skall i form av tullbelastning bäras enbart av de fredstida konsumenterna.

Några generella regler för användningen av tullar i beredskapssyfte kan enligt kommitténs uppfattning icke uppställas, utan dylika frågor måste bedömas med beaktande av de omständigheter som kan vara relevanta i det enskilda fallet. Enligt kommitténs betraktelsesätt har man emellertid i överensstämmelse med de synpunkter som utvecklats här ovan i stort sett anledning att vid denna bedömning intaga en restriktiv hållning. Kommittén har vid avgivandet av sina förslag tagit hänsyn till beredskapssynpunkten framför allt såtillvida att denna i viss utsträckning fått uppväga argument som kunnat tala för ett lägre tullskydd än som i och för sig kan anses normalt för ifrågavarande produktion. Däremot har kommittén endast i undantagsfall av beredskapsskäl föreslagit högre tullsats än som eljest upptagits för liknande produkter. Eventuellt erforderligt ytterligare stöd åt den inhemska produktionen har således i allmänhet ansetts böra ges i annan form än genom tullskydd.

I fråga om vapen och annan typisk krigsmateriel, för vilka kommittén föreslår tullfrihet, hänvisas till vad därom anföres i del II under kap. 93.

Reservationer och särskilda yttranden

Särskilt yttrande av herr Boo

Den allmänna tendensen beträffande tullfrågornas behandling i vårt land synes vara, att revisioner företagas med ganska långa tidsintervaller. Detta kan i och för sig vara en riktig princip, då näringslivet, vid sidan om övriga näringspolitiska förhållanden, på lång sikt anpassar sig till de förutsättningar tullskyddet ger. En »ryckig» tullpolitik kan däremot förorsaka felinvesteringar med onödig förbrukning av kapital och arbetskraft.

En konsekvent, långsiktig tullpolitik förutsätter dock att tullsättningen tillkommit uteslutande med skyddsbehovet som motiv och efter noggranna överväganden om den lämpligaste avvägningen i varje särskilt fall. Så är icke fallet med en hel del tullsatser i den nuvarande tulltaxan. Det räcker härvidlag att hänvisa till de finanstullar och tullar av repressaliekaraktär som beslutades under 1930-talet. Åtskilliga av dessa har med tiden blivit skyddstullar — och avsevärda sådana — för olika näringsgrenar.

Under sitt arbete har tulltaxekommittén således i åtskilliga fall kunnat konstatera, att nuvarande tullskydd på en viss vara legat avsevärt högre än kommitténs bedömningar gett förutsättning för. Med hänsyn till att en kraftig sänkning kunnat få alltför hastiga strukturförändringar till följd, har kommittén ofta valt utvägen att föreslå en mindre sänkning av tullsatsen omedelbart och där- efter omprövning inom viss föreskriven tid. Underförstått är väl därvid att initiativet till dylik omprövning skall tillkomma Kungl. Maj:t.

Fortlöpande göres anordningar med s. k. uppfostningstullar, vilket 1952 års tulltaxekommitté icke heller varit främmande för. Risk föreligger emellertid att dessa höga tullsatser bli bestående.

Tid efter annan göres framställning om förändringar — höjningar eller nysättningar — av tullsatser. Dessa framföras antingen av företag eller organisationer inom näringslivet direkt till Kungl. Maj:t eller genom motioner i riksdagen.

Utredningsarbetet i tulltaxekommittén har övertygat mig om att här skisserade problem och kanske flera likartade kräver fortlöpande uppmärksamhet. För detta ändamål bör tillsättas en tullberedning. Denna kan lämpligen inordnas i Kommerskollegium eller uppdragas åt en särskild nämnd sammansatt av representanter för berörda myndigheter och näringslivet, varvid konsumentsidan

kunde företrädas av de fackliga organisationerna. Beredningen skulle vara utredande och förslagställande organ och ha initiativrätt i tullfrågor.

Genom ett dylikt organ kunde detaljfrågor omprövas och en successiv anpassning av tullskyddet ske alltefter näringslivets ändrade betingelser, utan att den långsiktiga tullpolitiken åsidosattes.

Reservation av herr Fagerholm

1. För välståndsutvecklingen både här i landet och ute i världen är det av största betydelse, att den internationella handeln kan förlöpa med så få restriktioner och hinder som möjligt. Det är sålunda både ett nationellt och internationellt intresse, att de pågående liberaliseringstendenserna främjas, att olika slag av kvantitativa restriktioner undanröjes, och att statliga ingripanden i övrigt i utrikeshandeln reduceras så mycket som möjligt. Även om tullarna i allmänhet icke har samma restriktiva effekt på handelsutbytet som kvantitativa begränsningar av importen eller statlig dirigering av exporten, är förekomsten av höga tullar likväl hindrande för internationell handel. Det internationella arbete, som nu pågår i syfte att sänka tullnivåerna och utjämna differenserna mellan olika länder, är därför av största värde. Ett lågtullland som Sverige har särskilt intresse av att verka för och medverka i en dylik utveckling.

2. En fri handel mellan länderna förutsätter emellertid för att den skall fungera tillfredsställande, att handeln sker lojalt. Om det fria handelsutbytet missbrukas t. ex. genom dumpingförsäljningar från länder med överskottsproduktion eller att staterna genom olika konstlade medel främjar export och försvårar import, kan förutsättningarna för vidmakthållande av ett fritt handelsutbyte äventyras. Vid tillkomsten av GATT-avtalet rådde allmän enighet om det förkastliga i ojusta handelsmetoder av nu nämnt slag. Alldeles särskilt stötande blir dumpingåtgärderna, om de företagas från länder, som själva skyddar sin hemmamarknad genom höga tullmurar eller importreglering, och riktar sig mot länder med låga tullar och fri importhandel. Satt på sin spets kan detta medföra, att det ena landet i en vikande konjunktur flyttar över sina sysselsättningsbekymmer eller avsättningssvårigheter till det andra landet till skada för det förfördelade landets näringsliv och däri arbetande medborgare.

Sverige har i vissa avseenden gått i spetsen, när det gällt handelns liberalisering. Den svenska tullnivån har — låt vara i viss mån oavsiktligt på grund av penningvärdets fall — kommit att bli en av de lägsta i världen. Man måste ha klart för sig, att tullarnas höjd icke kan betraktas såsom en isolerad företeelse, utan man får se tullarna i relation till storleken av den sektor, där handeln är fri från restriktioner. Låga tullar med importrestriktioner, konstlade svårigheter för import genom föreskrifter om deponeringsskyldighet, stödjande av den egna verksamheten genom subventioner av olika slag etc. gör, att värdet av de låga tullarna ur handelssynpunkt kan mer eller mindre fullständigt förtas.

Jämför man å ena sidan de svenska tullarnas höjd med nu rådande omfattande frihet från handelsrestriktioner, kan man nog våga påstå, att Sverige är ett av de länder i världen, som har de friaste importmöjligheterna icke endast formellt utan även reellt.

3. Sveriges tullpolitik måste ses som ett led i landets handelspolitik. Tullpolitiken bör lika litet som handelspolitiken föras isolerad i förhållande till andra länder.

Enligt den traditionella uppfattningen har tullpolitiken främst ett defensivt syfte, en skyddsuppgift. Även om tullarnas skyddsfunktion alltid måste vara den primära, kan emellertid tullpolitiken numera sägas ha fått även en offensiv karaktär, offensiv i den bemärkelsen, att ett visst lands tullpolitik kan användas i syfte att nedbringa handelshindren för detta lands export. För ett land som Sverige, där tullnivån är mycket låg, synes det särskilt angeläget att alla de möjligheter, som finnas inom tullsystemet att minska hindren för svensk export energiskt tillvaratages. Härigenom skulle den svenska tullpolitiken komma att infogas i de ansträngningar, som göres att säkerställa marknader för svensk export. Kommittén synes emellertid i sitt förslag till ny tulltaxa nära nog helt ha bortsett från tullpolitikens offensiva syfte som ett led i befrämjandet av exportmöjligheterna. Vägledande för kommitténs flertal synes istället ha varit de rent inrikespolitiskt betonade synpunkterna stödda på en snäv tolkning av direktiven för kommittén.

Utgångspunkten för kommitténs överväganden beträffande tullsatsernas höjd har som regel varit en för varje position framräknad normaltullsats, vilken framkommit genom att man på manufaktureringsandelen i produktionskostnaden applicerat en enhetlig normalskyddskoefficient. Med denna på kalkyltek-niska beräkningar grundade normaltullsats såsom riktpunkt har kommittén i ett stort antal fall föreslagit sänkningar av tullar, som legat över normaltullsatsen och höjningar av tullar, som legat under. Man har härigenom eftersträvat att åstadkomma rättvisa mellan olika branscher. Endast i begränsad omfattning har hänsyn tagits till tullförhandlingssynpunkter.

Frågan om tullpolitikens offensiva syfte har direkt samband med de s. k. förhandlingstullarna, varom yrkande framställts från exportorganisationernas sida. På förhandlingstullfrågan i hela dess vidd synes ej anledning att här ingå. Det må räcka med att peka på, att det kan vara förenat med vissa svårigheter att genomföra och effektivt utnyttja en uteslutande för förhandlingsändamål konstruerad tulltaxa. Dessa vanskligheter möter däremot ej alls i samma omfattning, om det gäller att utnyttja redan bestående och tillämpade högre tullar inom vissa varuområden som ett instrument vid tull- och handelsförhandlingar. Med hänsyn till den låga tullnivån i Sverige och de svårigheter, som höga utländska tullar förorsakar den svenska exporten, synes det angeläget att, om det i den gällande svenska tulltaxan finnes vissa positioner, där tullarna framstår

såsom onödigt höga ur skyddssynpunkt, dessa tullar användas såsom förhandlings- och bytesobjekt. Självfallet kan häremot invändas, att dessa högre tullars värde ur förhandlingssynpunkt är ringa eller intet, att i det speciella fallet utlandet saknar intresse för en tullnedsättning eller i vart fall icke är berett att lämna något i utbyte o. s. v. Att dylika invändningar beträffande enskilda varor kan vara riktiga står utom tvivel, men att generellt anse att en på vissa områden bestående högre tullnivå saknar förhandlingsvärde torde icke vara befogat.

Under hänvisning till det ovan sagda skulle ett fullföljande av tullpolitikens handelspolitiska syfte gå ut på, att man icke för närvarande genom interna åtgärder sänker bestående tullar utan att tullsänkning sker först i samband med förhandlingar med andra länder, varvid man eftersträfvade att utnyttja tullsänkningen såsom ett medel att ernå sänkning även av utlandets tullar. Från en dylik regel får undantag självfallet göras för det fall ett bibehållande av en särskilt hög tull skulle vara ägnat att åstadkomma speciella svårigheter eller olägenheter för det svenska folkhushållet. Däremot bör som tullsänkingsanledning icke accepteras, att tullen enbart ligger över den framräknade normaltullen.

Undertecknad har inom kommittén hävdad den meningen, att större hänsyn bort tagas till de handelspolitiska och förhandlingsmässiga aspekterna på tullarna än vad kommittén gjort. Emellertid har jag icke vid avgivandet av kommittéutlåtandet funnit anledning att på varje särskild tullposition, där nu ifrågavarande synpunkter kan vara relevanta, precisera min mening genom särskild reservation, enär detta skulle bli alltför vidlyftigt. Det är principfrågan, som framstår såsom det väsentliga.

4. Som inledningsvis framhållits förutsätter en friare handel mellan länderna att lojala former för handeln iakttages och ojusta metoder undvikes. Detta är av särskilt intresse för ett utpräglat lågtulland med fri utrikeshandel. Ett dylikt land ligger tämligen blottställt för dumpingattacker och liknande åtgärder från utlandets sida. Under dylika förhållanden hade det varit naturligt och lämpligt, om tulltaxekommittén icke endast lagt fram ett förslag till tulltaxa utan även ett förslag till effektivisering av antidumpingbestämmelserna, något som torde kunna rymmas inom kommitténs uppdrag. Så har emellertid icke skett, och kommittéförslaget har därigenom blivit i viss mån haltande. Men även inom den vanliga tulltaxans ram bör man utnyttja de — låt vara begränsade — möjligheter, som föreligger att resa en viss barriär mot utländsk dumping. Detta kan ske genom att man för sådana varuområden, där dumpingrisk föreligger, d. v. s. främst sådana varor, som är av internationell standardkaraktär eller har karaktären av stapelvaror, föreskriver en kombinerad vikt- och värdetull, varvid vikttullen avvägdes så, att den angivna värdetullen vid normalt pris svarade mot vikttullen. En kombination av värde- och vikttull synes vara särskilt be- tingad på vissa delar av det keramiska området, glasområdet, sko- och läderområdet, gummiområdet samt vissa delar av textilområdet.

Kommittén har emellertid endast i några enstaka fall förordat en dylik kombination. En väsentligt vidsträcktare tillämpning av kombinerad vikt- och värdetull har för mig framstått såsom önskvärd. Med hänsyn till materialets vidlyfthet har jag emellertid avstått från att för de särskilda positionerna genom reservation ange, när en dylik kombinerad tull vore önskvärd. I stället har jag på detta sätt velat ge uttryck för min principiella uppfattning.

Reservation av herrar Gustafsson och Westerlind

När man i dag diskuterar tullar och tullpolitik, får man akta sig för att låta tankegångarna slentrianmässigt löpa i gamla inkörda spår. I den fulla sysselsättningens ekonomi, vari vi nu lever, måste ett annat betraktelsesätt tillämpas beträffande tullarna än då arbetskraften och produktionskapaciteten i övrigt inte är helt utnyttjad. Så länge det rådde arbetslöshet och landets produktions-tillgångar inte togs fullständigt i anspråk på grund av bristande avsättnings-möjligheter, kunde det i och för sig göras gällande, att ett tullskydd borde medverka till att öka produktionen och höja sysselsättningsgraden i landet. Vid full sysselsättning blir däremot tullpolitikens innebörd främst en ändrad disposition av de samlade tillgängliga resurserna. Importen innebär i ett sådant läge, att produktiva resurser frigöres från varuområden, som helt eller delvis täckes genom import, och i stället användes inom exportproduktionen. I grova drag betyder därför ett tullskydd — därest det blir effektivt — att de produktiva resurserna i större utsträckning än vid tullfrihet inriktas på sådan hemmamarknadsproduktion som konkurrerar med importen, medan exportproduktionen och den hemmamarknadsproduktion som arbetar utan importkonkurrens i motsvarande mån får färre produktiva krafter till förfogande. Verkningarna av tullskyddet blir, att importkonkurrerande hemmamarknadsproduktion, vilken endast med särskilt stöd kan hävda sig mot företagen på världsmarknaden, gynnas på bekostnad av exportproduktionen, som har sådan effektivitet, att den kan tränga igenom handelsbarriärerna och framgångsrikt konkurrera på den internationella marknaden. Tullskyddet leder sålunda till att näringslivet inriktas på en produktion av lägre produktivitetsnivå — mätt i internationell konkurrenskraft — än under tullfrihet. Med andra ord: ju starkare vi genom tullar avskärmar oss från varuutbyte med andra länder, desto mindre tillgodogör vi oss fördelarna av den internationella arbetsfördelningen och desto långsammare sker det ekonomiska framåtskridandet i vårt land.

En sida av tullskyddet är, att landets produktion differentieras, d. v. s. uppdelas på ett ökat antal tillverkningsgrenar och varusortiment. Från beredskaps-synpunkt kan detta i vissa hänseenden vara värdefullt. Ett mångsidigt utvecklat näringsliv kan även av andra skäl vara eftersträfvansvärt. Sådana skäl kan framför allt åberopas av ekonomiskt mindre utvecklade länder. Även för ett tekniskt och ekonomiskt långt framskridet land som Sverige kan det vara av

betydelse, att alla mera väsentliga produktionsområden är representerade inom landet. Bland annat blir ekonomin mindre konjunkturkänslig. Ett mångsidigt näringsliv ger oss vidare förutsättningar att bättre än eljest följa den tekniska utvecklingen utomlands och snabbt omsätta de tekniska landvinningarna på lämpliga punkter i vår egen produktion. Vidare kan det ofta vara nödvändigt för den fortsatta utvecklingen inom en viss bransch, att ett nära samarbete kan upprätthållas med en rad andra specialiserade produktionsområden inom landet; exempelvis råder det ingen tvekan om att en gynnsam fortsatt utveckling av det svenska näringslivet förutsätter stödet av en väl utbyggd kemisk industri. Mot önskvärdheten av en rikt differentierad produktion får emellertid ställas nackdelarna av en minskad specialisering. För en produktion som uteslutande inriktades på en så begränsad marknad som den svenska, skulle produktionsserierna i allmänhet bli för korta för att möjliggöra maximal produktivitet. Det måste därför vara angeläget för oss att genom ett intensivt varuutbyte med utlandet och en motsvarande specialisering av näringslivet öppna möjligheter till längre produktionsserier och högre produktivitet per sysselsatt person. En hög framstegstakt i Sverige är endast möjlig vid en omfattande utrikeshandel.

Självfallet finns det för varje tillverkningsgren en gräns där specialiseringens fördelar upphör och där en ytterligare förlängning av produktionsserierna får negativa verkningar. Denna gräns kan betingas av produktionstekniska och realekonomiska förhållanden, men lika väsentliga begränsningar kan i och för sig ligga i marknadsförhållandena och prisbildningsmekanismen. Exportmarknaden för en viss svensk produktion kan, teoretiskt sett, bli mättad. På både import- och exportsidan kan, i princip, prisbildningen starkt påverka den samhällsekonomiska lönsamheten av det internationella varuutbytet. Principiellt sett kan sålunda, å ena sidan, en omfattande svensk export verka pristryckande på utlandsmarknaderna och, å andra sidan, en strävan att begränsa den svenska importen med hjälp av tullar föranleda utländska leverantörer till prissänkningar i syfte att neutralisera tullskyddet. Teoretiskt skulle alltså prisrelationerna i Sveriges utrikeshandel (terms of trade) på dessa vägar kunna förskjutas på sådant sätt, att ett minskat varuutbyte med utlandet för Sveriges del skulle vara samhällsekonomiskt lönande. Det torde emellertid höra till undantagen, att den svenska marknaden skulle ha sådan betydelse för utländska leverantörer, att tullneutraliserande prissänkningar från de utländska säljarnas sida skulle bli *bestående på längre sikt*. Även om den första reaktionen efter en svensk tullhöjning skulle bli en kompenserande sänkning av utlandets priser (fob) vid försäljning till Sverige av de berörda varorna i syfte att behålla den förutvarande marknaden, blir det nämligen ett intresse för de utländska säljarna att så snart som möjligt dirigera om försäljningarna till andra länder och återgå till de ursprungliga priserna på exporten till Sverige. Vidare måste man vara beredd på att våra tullhöjningar kan utlösa motåtgärder som drabbar den svenska exporten. Tanken på att det svenska folkhushållet skall förbättra sina bytes-

förhållanden (göra terms of trade-vinster) genom tullhöjningar är därför, hur bestickande den än är, föga bärkraftig. Ännu mindre verklighetstroget är antagandet, att en begränsning av den svenska exporten *i längden* skulle förbättra prisläget för berörda produkter på utlandsmarknaden.

Följaktligen är det orealistiskt att räkna med att Sverige i det långa loppet skulle göra sådana vinster på förskjutningar mellan export- och importpriser (terms of trade) tack vare en med hjälp av tullar nedskuren import- och exportvolym, att ifrågavarande prisvinster skulle kompensera och rentav överstiga de produktivitetsförluster som för vårt lands del uppstår genom en reducerad utrikeshandel. Därtill kommer, att den kostnadsökning, som en tullhöjning ger upphov till, startar en prisstegringsprocess som löper genom samhällsekonominns olika skikt och resulterar i en större uppdrivning av löne- och kostnadsnivån än som svarar mot själva tullhöjningen. På detta sätt kan så småningom den avsedda förbättringen av konkurrensläget för den importkonkurrerande hemmamarknadsindustrin ätas upp. Kvar står då endast nackdelarna av tullhöjningen, nämligen ett försämrat konkurrensläge för den svenska exporten till följd av stegrade löner och andra kostnader. Kontentan av en tullhöjning blir då en beskuren utrikeshandel och en försämrad produktivitet för det svenska näringslivet utan några som helst vinster med avseende på bytesförhållandet gentemot utlandet.

Av allt att döma ligger för Sveriges del den optimala nivån för internationell arbetsfördelning med åtföljande internationellt varuutbyte långt över den omfattning vår utrikeshandel för närvarande har. *Konsekvensen av detta blir ett önskemål om ökad frihandel och sänkta tullar i stället för det förstärkta tullskydd som kommittémajoritetens förslag innebär* i enlighet med vad vi i det följande påvisar. Denna vår principiella inställning rimmar väl med det uttalande, att den ur terms of trade-synpunkt optimala tullnivån för vår del måste vara ganska låg, vilket fälles av professorn Svennilson och kandidaten Savosnick i den till betänkandet fogade vetenskapliga utredningen angående tullar vid full sysselsättning. I själva verket finns det ur samhällsekonomisk synvinkel, och då framför allt med hänsyn till den effektivaste användningen av landets resurser, närmast anledning att på längre sikt eftersträva en total avveckling av det *allmänna* tullskyddet.

Inte minst med tanke på konsumtionens långsiktstendenser förefaller det motiverat att främja en ökning av utrikeshandelskvoten i den svenska ekonomin. På goda skäl kan nämligen antagas, att den svenska konsumtionen kommer att bli allt mångsidigare i takt med att inkomsterna och levnadsstandarden stiger. En rad olika konsumtionsbehov, vilka tidigare legat utom räckhåll, kommer då att aktualiseras. Vid lägre levnadsstandard är det ett relativt fåtal förnödenheter av standardkaraktär som dominerar hushållsbudgeten, under det att efterfrågan vid växande inkomster inriktas på en mångfald av kvaliteter, sortiment och nya varor. Skulle landets egen produktionsapparat uppsplittras i motsva-

rande mån, råder det ingen tvekan om att produktiviteten skulle utvecklas ogynnsamt. En sådan utveckling kan endast motverkas genom en ökning av utrikeshandelskvoten, varigenom den tilltagande differentieringen av konsumtionen möts av en starkt uppdelad varuimport. Härigenom skapas förutsättningar för en utveckling av den svenska produktionen i riktning mot långa serier och effektiv konkurrenskraft inom och utom landet. Mot bakgrunden av det nu skisserade perspektivet är det önskvärt, att den svenska tullpolitiken vid den nu pågående översynen ges en sådan inriktning, att den i framtiden kommer att främja en växande utrikeshandelskvot.

Med den principiella inställning vi i enlighet med det föregående har till tullpolitiken framstår det såsom olämpligt att, såsom kommittémajoriteten gjort, konstruera en tulltaxa där målet är ett så jämnt som möjligt fördelat tullskydd. Enligt vår uppfattning kan på lång sikt tullar endast motiveras såsom ett näringspolitiskt instrument, vilket — efter en samhällsekonomisk bedömning och avvägning med sikte på den för landet optimala produktivitetstegringen och framstegstakten — utnyttjas för att påverka ekonomins strukturella utformning och resursernas fördelning. Tullpolitiken måste, såsom 1950 års långtidsutredning under ordförandeskap av tulltaxekommitténs ordförande framhöll, sättas in i sitt allmänna sammanhang med den övriga ekonomiska politiken.

En tull på ett visst produktionsavsnitt innebär ett stöd eller en stimulans för berörda inhemska företag. Tullar får jämföras med subventioner som betalas av övriga grupper i samhällsekonomin. Denna särskilda hjälpform får vägas mot andra stödformer. Det kan ifrågasättas, huruvida det inte vore riktigare att i stället för tullskydd till olika industrier genom anslag på budgeten klart redovisa det stöd som samhället ger. Härigenom skulle också en mera medveten avvägning av denna stödform gentemot andra stödformer åvägabringas, och man skulle dessutom på ett mera påtagligt sätt få fram tullpolitikens egentliga innebörd. Sannolikt skulle då också en ökad återhållsamhet ernås i fråga om tillgripandet av tullar, så att de endast komme till användning på begränsade områden, där tullar kunde anses motiverade utifrån en samhällsekonomisk avvägning på grundval av en klart redovisad målsättning beträffande den svenska ekonomins strukturella utveckling.

Återhållsamhet med avseende på tullpolitiska åtgärder påkallas inte bara av hänsyn till tullarnas ogynnsamma verkningar på produktivitet och resursanvändning utan även med tanke på de prismässiga konsekvenserna. I den fulla sysselsättningens ekonomi kommer i allmänhet en överkonjunktur att vara förhanden, med efterfrågeöverskott och inflationistiska prisstegringstendenser som karakteristiska inslag. Det måste då vara angeläget att undvika en ytterligare förstärkning av de inflationistiska elementen i det ekonomiska livet genom upprätthållandet eller rentav utbyggandet av en prisstödjande tullmur. Tvärtom bör under dessa omständigheter varje möjlighet tillvaratagas att framkalla pris-sänkningstendenser genom nedsättning eller borttagande av tullar. Den höjning

av den genomsnittliga tullnivån, som kommittémajoritetens förslag innebär och som vi reservanter senare återkommer till, går därför stick i stäv mot de principer som måste gälla under de kommande åren och som är riktpunkten för den nuvarande ekonomiska politiken. Avskärmning av den svenska ekonomin genom ett förstärkt tullskydd medför, att det bidrag till strävandena att pressa de svenska priserna, som skulle kunna erhållas genom importen av billiga utländska varor, uteblir. För vår del anser vi, att kommittémajoriteten inte tillbörligt beaktat de prispolitiska aspekterna av tullpolitiken i ett land med full sysselsättning såsom riktpunkt.

De tendenser till prisnedpressning, som via importen kan komma utifrån, har inte bara betydelse för prisutvecklingen såsom sådan inom landet. Lika väsentligt är, att den utländska konkurrensen driver fram rationaliseringar hos den svenska industrin. Det ligger därför vikt uppå, att man inte genom tullpolitiken skyddar det svenska näringslivet från en rationaliseringspådrivande utländsk konkurrens. Eftersom den fulla sysselsättningen gärna leder till en säljarens marknad, utsättes nämligen produktionen i en sådan ekonomi för ett mindre tvång än under lågkonjunktur att pressa ned kostnaderna och skära bort onödiga utgifter. Desto angelägnare är det då, att en hälsosam konkurrens från utlandet inte hindras verka på den svenska marknaden. För en fortsatt gynnsam utveckling av den svenska produktionens effektivitet och produktivitet är det, under de förhållanden vi har att räkna med för framtiden, ett fundamentalt villkor, att tullpolitiken utformas så, att en sanerande utländsk konkurrens befrämjas i stället för att motverkas.

Vi har med det nu anförda velat visa, att en reducereing av tullskyddet är att eftersträva för Sveriges del, såväl med hänsyn till den optimala användningen av de reala resurserna som med tanke på pris- och kostnadsutvecklingen. De faktiska förändringarna på tullområdet i Sverige sedan början av 1930-talet har också gått i denna riktning. Den genomsnittliga tullnivån (importincidensen) har successivt fallit från 18—19 % under 30-talets förra hälft till 8 % år 1952. Förklaringen härtill är, att det svenska tullsystemet hittills till övervägande delen baserats på viktullar. Allteftersom prisnivån stigit, har därför den värdemässiga belastningen av tullarna sjunkit. Tack vare detta har rent automatiskt den svenska tullmuren nedbringats högst väsentligt. Detta har skett utan allvarliga störningar och skador för det svenska näringslivet. Utan denna automatiskt verkande reduceringsfaktor skulle vi med säkerhet ha haft en mindre utrikeshandel än den nuvarande med de konsekvenser detta fått för produktivetsförbättring och framåtskridande i vår ekonomi. Det hade varit önskvärt, att denna utveckling fått fortgå och leda till en ytterligare gradvis utvidgning av frihandeln. När nu emellertid kommittémajoriteten av tulltekniska skäl ansett sig böra förorda en i det närmaste allmän övergång till värdetullar, har vi inte velat motsätta oss detta, även om vi ställer oss skeptiska till de uppgivna fördelarna av en sådan övergång. Visserligen torde värdetullarna medföra vissa

förenklingar vid fastställande av tullbeloppen. Samtidigt uppkommer emellertid problem som inger betänkligheter. Det skapas risker för oriktiga uppgifter samt svårigheter att utreda innebörden av förekommande rabatter och provisioner. Inom många branscher kan faktureringsmetoderna vara synnerligen tillkrånglade. Det uppkommer behov av ett ingående kontrollsystem. Skrivbordsarbetet för tulltjänstemännen kommer att öka.

Allvarligare än nyssnämnda tekniska svårigheter är likväl, att man genom övergång från vikt- till värdetullar låser fast den tullnivå som fixeras vid ikraftträdandet av den blivande tulltaxan. Man stoppar upp den långsiktiga nedåtgående utvecklingstendensen beträffande tullnivån. Detta resultat av tulltaxeförslaget kommer på längre sikt att bli väl så betydelsefullt som den av kommittémajoriteten föreslagna direkta höjningen av tullnivån, till vilken vi återkommer. Vid bedömningen av innebörden av majoritetens förslag till tullhöjningar bör därför ständigt hållas i minnet, att det därutöver inrymmer ett upphörande av den hittillsvarande automatiska tendensen till tullsänkning. *I själva verket innebär följaktligen förslaget till ny tulltaxa en avgörande vändning i protektionistisk riktning i den tullpolitik som bedrivits under de senaste decennierna.*

Ofta göres gällande, att det inte är tillräckligt att bedöma behovet av tullskydd utifrån reala samhällsekonomiska överväganden med sikte på resursernas användning och näringslivets optimala produktivitet. Man menar, att hänsyn också måste tas till betalningsbalansen. Många anser rent av tullpolitikens främsta uppgift ligga däri, att den skall skapa förutsättningar för en gynnsam betalningsbalans. Tankegången är väl då närmast, att betalningsbalansproblemen skulle kunna lösas genom en ökad inhemsk produktion och självförsörjning, låt vara att detta sker på bekostnad av produktionens effektivitet och landets ekonomiska framstegstakt. Tullar är emellertid ett mycket otympligt medel för att lösa ett lands betalningsbalanssvårigheter på grund av att de utlöser pris- och kostnadsreaktioner som försämrar exportens konkurrensläge och därigenom framkallar behov av upprepade tullhöjningar till dess ett jämviktsläge nåtts, där utrikeshandeln reducerats på både import- och exportsidan. Växelkursförändringar är då avgjort att föredraga. Medan en tullhöjning, förutom att den skyddar den importkonkurrerande hemmamarknadsindustrin, tillika minskar exporten, stimulerar en växelkursförändring exporten samtidigt som den något hämmar importen. Ett jämviktsläge i betalningsbalansen kan alltså uppnås med en större omfattning av utrikeshandeln, om växelkursförändringar vidtages i stället för tullhöjningar. I enlighet med vad vi tidigare utvecklat innebär detta, att man vid en växelkursförändring kan rätta till betalningsbalansen utan de allvarliga skadeverkningar på produktivitet och framstegstakt som en i samma syfte genomförd tullhöjning skulle förorsaka.

På samma plan som det betalningsbalansargument till förmån för ett tullskydd, vilket vi nu avvisat, ligger de skäl som brukar andragas för att genom

tullar upprätthålla produktionen i ett land som överlag har sämre naturliga förutsättningar än grannländerna. Det riktiga sammanhanget är här, att det internationella varuutbytet ger de enskilda länderna möjligheter att specialisera sig på den produktion för vilken de relativt sett bäst ägnar sig. Det är nämligen skillnaden i de *relativa* kostnaderna för olika produktionsgrenar inom respektive länder vilka anger den inriktning som det internationella varuutbytet får. Ett land kan ha sämre förutsättningar på alla produktionsområden än ett annat land, men trots detta kan en för båda länder fördelaktig handel komma till stånd. Respektive land inriktar sig då på de produktionsgrenar där dess underlägsenhet är minst. Olikheterna i naturliga förutsättningar mellan de olika länderna tar sig uttryck i högre eller lägre levnadsstandard, men har inte väsentlig betydelse för själva varuutbytets omfattning. Dessa grundläggande principer för det internationella varuutbytet glömmes ofta bort i tulldiskussionerna. Inte sällan har också under tulltaxekommitténs arbete krav på tullar för en viss bransch motiverats med att kompensation borde lämnas för de utländska konkurrenternas lägre kostnader. Om ett sådant resonemang skulle godtagas som utgångspunkt för tullpolitiken i de skilda länderna, skulle det internationella varuutbytet snart raseras.

Lika orimligt är det att söka motivera ett höjt tullskydd för en viss svensk bransch med att den svenska tullnivån för branschen i fråga ligger lägre än motsvarande tullar i andra länder, varför den svenska marknaden beträffande ifrågavarande bransch skulle utgöra ett vakuum som lockade till sig de varupartier som sökte avsättning på världsmarknaden. Det som är avgörande för den utländske säljaren är, såsom också påpekats i kommitténs betänkande, inte de nominella tullnivåerna i respektive importländer, utan skillnaden i den totala internationella konkurrenskraften hos de olika ländernas importkonkurrerande företag i branschen. Om tullen för en viss bransch är särskilt hög i ett land, är detta i regel uttryck för att branschen i fråga där har så dåliga förutsättningar, att den anses behöva ett högre tullskydd. Tullarnas betydelse såsom hinder för den utländske leverantören beror närmast på i vad mån de utgör en överkompensation för branschens sämre förutsättningar. Dessutom är det troligt, såsom understrukits i betänkandet, att en bransch som från början är överkompenserad i tullhänseende så småningom anpassar sig efter det högre tullskyddet, bland annat genom att lönerna pressas upp och mindre effektiva företag tillkommer i branschen. Det faktum, att många branscher i Sverige har ett lägre tullskydd än i andra importörländer, saknar därför så gott som helt betydelse för en bedömning av den svenska branschens behov av höjt tullskydd. Vi reserverar oss velat gå in på denna fråga, trots att den tillfredsställande belysts i betänkandet, eftersom den spelat en stor roll vid majoritetens avvägning av tullarna i de enskilda positionerna och ofta legat till grund för näringslivets yrkanden på ett förstärkt tullskydd.

I florän av åberopade skäl för ett utökat tullskydd förekommer vidare dum-

pingriskerna. Frågan om dumpingtullar ligger emellertid vid sidan av kommitténs huvuduppgift att utforma en varaktig tulltaxa. Vi vill dock i korthet framhålla, att dumpingtullar inte gärna kan komma i fråga såsom en generell åtgärd inom ett vidsträckt produktionsområde. Alltför många tekniska hinder resa sig däremot. Tekniskt kan dumpingtullar tänkas vara genomförbara i vissa klart avgränsade fall. Även då har man likväl anledning att ställa sig tveksam mot en användning av tullinstrumentet. Har nämligen en tullhöjning en gång kommit till stånd, visar erfarenheten, att det blir mycket svårt att senare återgå till den ursprungliga nivån. Dessutom är det risk för att möjligheten till dumpingtullar missbrukas genom att en svår importkonkurrens över huvud taget tas till intäkt för krav på motåtgärder i form av dumpingtullar.

Samma tveksamma inställning hyser vi till tanken på förhandlingstullar. Förutom att det i fråga om förhandlingstullar föreligger ännu större risker än beträffande dumpingtullar att de blir bestående, om de en gång genomförts, torde det för ett litet land som Sverige vara orealistiskt att vänta sig, att förhandlingstullar skulle nämnvärt påverka utlandets tullpolitik i för oss förmånlig riktning. Risken är närmast, att en påverkan i så fall tar sig det uttrycket, att utlandet vidtar vedergällningsåtgärder i tullhänseende. Gemensamt för dumping- och förhandlingstullar är enligt vår uppfattning, att de utgör ett synnerligen otympligt handelspolitiskt instrument.

Ej heller kan tullar begagnas såsom ett konjunkturpolitiskt medel. Det tar alltför lång tid, innan beslutade ändringar av tullarna hinner få avsedd verkan på den ekonomiska utvecklingen, för att tullhöjningen eller tullsänkningen skulle vara av betydelse för strävanden att möta skiftningar i det inhemska eller internationella konjunkturläget från ett år till ett annat. Tungt vägande är vidare den praktiska invändningen, att arbetet att uppgöra en ny eller ändrad tulltaxa är synnerligen tidskrävande, vilket inte minst erfarenheterna från 1952 års tulltaxekommitté ger vid handen. Till detta kommer tidsomgången för de konstitutionella besluten av regering och riksdag samt arbetet med tryckning och utgivning av nya tulltaxor. *En tulltaxa måste därför vara en sak på lång sikt.* Av detta följer, att man vid arbetet på att färdigställa en ny tulltaxa måste bortse från den tillfälliga konjunkturpolitiska situation som just då råder och i stället utgå från en klart angiven förutsättning i fråga om det ekonomiska lägets gestaltning på längre sikt. En annan sak är, att en tulltaxa under loppet av sin tillvaro kan behöva justeras på grund av fundamentala, bestående omgestaltningar i landets ekonomi och näringsstruktur.

Tyvärr måste vi reservera konstatera, att 1952 års tulltaxekommitté låtit sina bedömningar i otillbörlig grad influeras av de tillfälliga svårigheter av konjunkturrell art som i viss mån utmärkte situationen under de avgörande åren av kommitténs arbete. Kommitténs tillsättande i maj 1952 hade föregåtts av upprepade krav från näringslivets sida på en uppjustering av den svenska tullnivån, och under nämnda och följande år kännetecknades den allmänna at-

mosfären av en utbredd oro för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Avsikten med den igångsatta utredningen var att möta dylika kort-siktiga och konjunkturpolitiska krav på tullhöjningar med en bedömning av tullpolitikens innebörd och uppgifter på längre sikt i belysning av samhällsekonomiska överväganden utan sidoblickar på det dagsaktuella läget. Det har dock varit svårt för kommittén att helt stå emot den då aktuella psykosen i detta hänseende. Omärkligt har därför ett lågkonjunkturperspektiv kommit att bli arbetshypotes vid avvägningen av tullsatser för de olika varupositionerna, även om detta aldrig representerat en medveten linje bland kommitténs ledamöter. När sedan den tillfälliga konjunkturavmattningen upphört och det blivit uppenbart, att oron som legat under kraven på tullhöjningar varit förhastad och överdriven, har det inte varit möjligt att utan en total omprövning av den stora massan redan behandlade varupositioner låta en mera realistisk konjunkturbedömning tränga igenom i tulltaxeförslaget. Kommittén har alltså fortsatt på den en gång inslagna vägen vid behandlingen av de resterande tullpositionerna, ehuru de senaste årens utveckling väl numera stillat de värsta farhågorna i näringslivet för en övermäktig utländsk konkurrens och katastrofalt försämrade avsättningsmöjligheter.

På här redovisade grunder har vi reservanter sammanfattningsvis kommit fram till att tullarnas väsentliga betydelse i den fulla sysselsättningens ekonomi ligger i deras inverkan på produktionsstrukturens utformning på längre sikt. I enlighet härmed framstår tullpolitikens närmast såsom ett element i den allmänna ekonomiska politiken, och då närmast såsom en form av näringspolitik, syftande till den användning av de samlade reala resurserna i landet som en samhällsekonomisk avvägning dikterar. Däremot synes oss tullar vara mindre väl lämpade såsom medel för konjunkturpolitiken eller valuta- och handelspolitiken. Även inom näringspolitiken påkallas emellertid största återhållsamhet med avseende på användningen av tullar mot bakgrunden av deras ogynnsamma återverkningar på prisnivå och produktionsutveckling samt med tanke på den avskärmning från en hälsosam rationaliseringspådrivande utländsk konkurrens som tullar innebär.

Nu kan det visserligen sägas, att man vid en tulltaxerevision i hög grad är bunden av redan existerande tullsystem. Tullen på en viss vara kan inte utan vidare helt avskaffas eller radikalt nedsäckas, även om detta ter sig motiverat vid en förutsättningslös samhällsekonomisk avvägning. Brådstörtade långtgående omstöpningar i tullstrukturen kan nämligen utlösa allvarliga sysselsättningssvårigheter och över huvud taget desorganisera landets ekonomiska liv. Detta är utan tvivel riktigt. Men man får fördenskull inte underlåta att konstruera en tulltaxa som svarar mot den långsiktiga samhällsekonomiska bedömningen, eftersom tulltaxan avser att reglera utvecklingen under en längre period. Samtidigt bör utmätas en betryggande övergångsperiod, inom vilken beslutade förändringar i tullsatserna successivt genomföres. Gäller det exempelvis en

mera betydande tullsänkning på en viss varuposition, bör vid tulltaxans antagande föreskrivas en successiv avtrappning av tullen med angivna procenttal under ett fastställt antal år, tills den långsiktiga tullnivån uppnåtts. På motsvarande sätt bör kraftigare tullhöjningar komma till stånd etappvis. I somliga fall kan det vara påkallat att suspendera en beslutad förändring av tullen i avvaktan på att särskilt angivna förhållanden inträder. Det finns sålunda ingen anledning att på grund av tillfälliga omständigheter ge tulltaxan en utformning som inte överensstämmer med vad som anses samhällsekonomiskt riktigt på längre sikt.

De synpunkter vi i det föregående framlagt rimmar helt med de direktiv som chefen för finansdepartementet givit kommittén. Förutom anvisningarna för den rent tekniska översynen av tulltaxan ges i direktiven följande riktlinjer för kommitténs arbete:

»Med hänsyn till det internationella varuutbytets stora betydelse för vårt lands välbefinnande är det ett stort ekonomiskt intresse att vår handel med främmande länder blir så omfattande och fri som möjligt. I överensstämmelse härmed har vi sedan länge fört en politik med låga tullar, och jag finner det icke vara något svenskt intresse att nu frånga denna politik. Särskilt betydelsefull blir denna synpunkt, om en övergång till värdetullar befinnes av andra skäl ändamålsenlig. Revisionen bör således icke i och för sig ta sikte på en generell höjning av den nuvarande tullnivån utan i första hand inriktas på att åstadkomma en lämplig avvägning av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar.

För att undvika en onödig belastning å konsumenterna bör undersökas möjligheterna att undvara tullskydd på områden, där inhemsk produktion icke föreligger eller med hänsyn till omständigheterna icke lämpligen bör vidmakthållas med hjälp av statligt stöd och där icke förhållandena är sådana att finanstull bör ifrågakomma. Vid revisionen bör även övervägas i vad mån tullskydd bör bibehållas för sådana varuslag, beträffande vilka stöd åt den inhemska produktionen befinnes med fördel kunna lämnas i annan form än genom tullar.»

I direktiven är nedlagda två fundamentala grundsatser för tulltaxerevisionen, nämligen *dels* att det skall ske en *avvägning* av tullskyddet mellan olika varuslag och produktionsgrenar, *dels* att man bör undvika en *generell höjning* av den dåvarande genomsnittliga tullnivån.

Vad först gäller avvägningen av tullskyddet måste vi reservanter konstatera, att majoriteten över huvud taget icke velat diskutera någon *samhällsekonomisk* avvägning vid tullsättningen på de konkreta punkterna. Majoriteten har tvärtom gått högst slentrianmässigt till väga vid fixeringen av tullsatser för de olika varupositionerna. Man har haft som riktpunkt ett lika högt nettotullskydd för alla varor. Härvid har man utgått från ett särskilt konstruerat s. k. normaltullsystem, där manufaktureringsekostnaderna (efter avdrag för råvaror, inköpta halvfabrikat o. d. jämte tullbelastning för dessa, alltså förädlingsvärdet) åsatts ett enhetligt skydd. Avsteg från normaltullen har majoriteten därefter huvudsakligen gjort, när företag och branschsammanlutningar med åberopande av

skiftande argument gjort framställning härom. Också avvikelser nedåt från normaltullsatserna har föreslagits av majoriteten, nämligen när den tidigare tullnivån legat klart under normaltullsatserna och en uppjustering till denna normaltullnivå även från protektionistiska synpunkter tett sig orimlig. Kombinationen av normaltullsatser och omfattande principiösa avvikelser därifrån har resulterat i ett godtyckligt tulltaxeförslag utan samhällsekonomiskt underbyggd avvägning och motivering.

Normaltullregeln är till sin innebörd protektionistisk. Den utgår från att en tillverkad vara i princip alltid skall tullbeläggas. Kommittémajoritetens normaltullsystem förtjänar dessutom en teknisk kritik. Det framgår också av betänkandet, att majoriteten varit medveten härom. Det förtjänar påpekas, att 1950 års tullnivå lagts till grund för normaltullberäkningarna. Hade i stället 1952 års prislivå blivit utgångspunkten, vilket förefaller ha varit naturligt, då kommittén tillsattes detta år och direktiven talar om »nuvarande» tullnivå, skulle kommittémajoriteten ha fått redovisa cirka två procentenheter lägre normaltullsatser. I detta sammanhang må också erinras om att majoritetens bedömning av prisläget år 1950 såsom mera normalt än år 1952 icke alls visat sig hålla streck. I själva verket är prisläget nu ungefär detsamma som år 1952. I fråga om textilvarorna har kommittén frångått sin arbetsmetodik och godtyckligt gjort särskilda prisantaganden, vilka ytterligare drivit upp normaltullsatserna. Vidare innebär normaltullsystemet, såsom också påpekas i betänkandet, att ineffektiva branscher, som till följd därav redovisar höga manufakturingskostnader, får relativt sett högre normaltullsatser än effektiva branscher. Den härigenom uppkommande snedvridningen av normaltullsystemet har ytterligare accentuerats genom att majoriteten i många fall har gått utöver normaltullsatserna, då en bransch på grund av sin ineffektivitet tidigare behövt stödjas genom särskilt höga tullar och därför redan i utgångsläget för tulltaxerevisionen redovisar ett speciellt högt skydd, vilket majoriteten ansett sig böra godtaga även i fortsättningen. Principiellt kan man sålunda invända mot normaltullregeln, att den tenderar att automatiskt premiera tidigare speciellt tullskyddade industrier, vilka på grund av sitt för konkurrens avskärmade läge kunnat underlåta att rationalisera sin tillverkning och därför fått högre manufakturingskostnader än annars. Över huvud taget tenderar normaltullregeln att ge högre tullskydd för en industri som haft långsam produktivitetsutveckling än för en industri som kännetecknas av en stark produktivitetsstegring.

Vad därefter gäller den i direktiven nedlagda grundsatsen, att en höjning av den dåvarande tullnivån borde undvikas, har majoriteten gjort den tolkningen, att den genomsnittliga tullnivån *varken* borde höjas *eller* sänkas. Kommittémajoriteten har därför varit angelägen att redovisa sitt förslag till tulltaxa på sådant sätt, att det framstår såsom innebärande en oförändrad tullnivå.

Tolkningen att direktiven skulle förhindra kommittén att föreslå en sänk-

ning av den allmänna tullnivån måste emellertid betraktas såsom felaktig. Ihåggkommas bör nämligen, att bakgrunden till direktivens utformning var intensiva yrkanden från näringslivets håll om en snabb förstärkning av tullskyddet. Gentemot dessa yrkanden har det i direktiven ansetts nödvändigt att säga ifrån, att avsikten med den tillsatta utredningen inte var att förbereda en generell höjning av tullnivån. Däremot finns i direktiven ingenting som hindrat kommittén att föreslå en *sänkning* av tullnivån, om detta efter sakliga överväganden från samhällsekonomiska synpunkter bedömts vara motiverat. I direktiven framhålles med styrka intresset av att den svenska utrikeshandeln blir så omfattande och fri som möjligt. Den principiella delen av kommittébetänkandet inrymmer likaså uttryck för synpunkten, att låga tullar är samhällsekonomiskt fördelaktiga. Men vid kommittémajoritetens praktiska överväganden beträffande de konkreta tullpositionerna har denna synpunkt undanskymts av kortsiktiga branschmässiga hänsyn och växlande detaljmotiveringar, vilket, som vi nedan skall visa, har lett till att majoritetsförslaget innebär en väsentlig höjning av 1952 års allmänna tullnivå.

En hos majoriteten ofta återkommande motivering för en högre tullbeläggning, än som i och för sig är nödvändig, har varit det uppgivna behovet att genom »kuddar» eller »skvalpskydd» ge vederbörande tillverkning en extra marginal i tullhänseende med tanke på eventuella risker för en framtida skärpning av importkonkurrensen. Denna motivering berörs ytterst knapphändigt och beslöjat i den principiella delen av kommittébetänkandet, trots att den spelat en oproportionerligt stor roll vid kommitténs diskussioner beträffande tullskyddet för de olika varuområdena. I själva verket ligger kudd- eller skvalpskyddsresonemanget under majoritetens tullsättning på betydande avsnitt av varuområdet. Majoritetens tankegång har varit den, att en viss svensk produktion, vilken i och för sig skulle vara lönande och konkurrenskraftig även utan tullskydd, kan tänkas bli speciellt utsatt för hård importkonkurrens. Produktionen i fråga bör därför enligt majoritetens mening ges ett visst permanent tullskydd, fastän detta i vanliga fall inte skulle behöva utnyttjas. Avsikten med detta permanenta reservtullskydd är, att det skall fungera dämpande som en kudde eller ett skvalpskydd vid våldsamma prisfluktuationer utomlands, så att den berörda svenska industrin får arbeta utan yttre störningar och inte behöver riskera att ödeläggas på grund av tillfälliga prisfall eller dumpingartad konkurrens.

Framför allt har majoriteten betonat behovet av ett permanent skvalpskydd för produktion som är speciellt kapitalkrävande. I sådana fall utgör de fasta kostnaderna en stor del av de totala produktionskostnaderna. Konkurrensen kan då tendera att driva ned priserna så lågt, att de nätt och jämnt täcker de rörliga kostnaderna. Detta kan emellertid enligt vår mening inte få vara ett motiv för en tullbeläggning. Det ligger ju i själva företagandets natur att under vissa perioder bära förluster för att i stället under andra perioder åtnjuta vinster. Strängt taget är detta företagsvinstens samhällsekonomiska funktion. Så länge

priset täcker de rörliga kostnaderna, är det samhällsekonomiskt sett lönande att på kort sikt upprätthålla den svenska importkonkurrerande produktionen. Skulle återigen prisnedpressningen till följd av utländsk konkurrens bli bestående på längre sikt, är det inte rimligt att med stöd av tullar förnya produktionsapparaten och bibehålla en icke konkurrenskraftig svensk produktion.

Frågan om skvalpskyddet har utförligt behandlats av professorn Svennilson och kandidaten Savosnick i det till betänkandet fogade bihanget. Deras analys utgör en skarp kritik av de tankegångar som i många fall påverkat kommittémajoritetens ställningstagande vid utmätandet av tullskyddet för enskilda varuslag. Bland annat framhåller de, att skvalpskyddet i normala tider kan möjliggöra en monopolprishöjning, som det ständiga hotet från utländsk konkurrens tidigare förhindrat. Svennilson och Savosnick uttalar med rätta, att det ständiga import-hotet spelar en viktig roll såsom vakthund på de svenska kostnaderna. Detta gäller inte minst sådan speciellt kapitalkrävande produktion som nyss berörts, där i regel antalet svenska tillverkare är få och konkurrensen ofullständig eller ringa. I den mån det finns risker för importkonkurrens, och produktivitsutvecklingen är snabb i utlandet, tvingas den svenske tillverkaren, även om han är ensam på den svenska marknaden, till rationaliseringar och andra åtgärder, därest han skall kunna behålla sin ställning. Visserligen kan dumping ödelägga också en svensk industri, fortsätter Svennilson och Savosnick, men frågan är, säger de, om inte en sådan dumping hellre bör stoppas genom speciella temporära antidumpingåtgärder, just när den förekommer, i stället för genom de *permanenta* antidumpingtullar som skvalpskyddet utgör. Ett varaktigt avlägsnande av importhotet i normala tider kan ha den effekten, att den svenska industrin rationaliseras långsammare än annars. Därmed minskas tydligen skvalpskyddseffekten i det långa loppet.

Vidare gäller, att skvalpskyddets införande kan tagas till intäkt för löne- och kostnadshöjningar på svenska förbrukares bekostnad, fastän det råder fullständig konkurrens mellan företagen inom landet. Dessa löne- och kostnadsstegringar gör dessutom, att den svenska produktionen efter hand blir lika sårbar för utländska prissänkningar som om inte skvalpskyddet funnes. Slutligen är det ur resursanvändningssynpunkt allvarligt, om skvalpskyddet stimulerar till uppkomsten av nya svenska företag eller en utvidgning av produktionen hos redan bestående företag. Det blir då en ökning i den svenska självförsörjningsgraden med åtföljande minskning av näringslivets genomsnittliga effektivitet och produktivitet. Om den svenska industrin i normala fall inte kunnat utestänga importen, måste detta rimligen tolkas så, att man med existerande anläggningar endast kan åstadkomma en viss produktionsvolym till priser som ligger under importpriserna; en större produktionsvolym kan erhållas endast till priset av sjunkande produktivitet och blir alltså lönande först om priserna på den svenska marknaden blir högre på grund av ett tullskydd. Skulle nu en sådan utveckling komma till stånd, innebär det, att den svenska industrins in-

ternationella konkurrenssläge blir lika dåligt som före skvalpskyddets införande; produktionen inom landet har ju ökat och kostnadshöjningen till följd av produktivetsnedgången har ätit upp den extra marginal som tullen varit avsedd att bereda industrin som skydd mot tillfälliga störningar utifrån. Industrin i fråga har alltså inte fått någon bättre ställning än den skulle ha haft utan skvalpskydd, men samhällsekonomin har lidit en förlust genom skvalpskyddet till följd av en produktivetsminskande förskjutning av de produktiva resurserna från exportindustrierna till de skvalpskyddade industrierna.

Med den ingående diskussion vi reserverar här gjort av kommittémajoritetens skvalpskyddstänkande, har vi velat påvisa, hurusom detta resulterat i onödigt höga tullar på en rad punkter i tulltaxeförslaget. Härmed må för vår del vara nog yttrat om de detaljer i utredningen mot vilka kritik kan riktas. Det ligger utanför ramen för denna reservation att fullständigt belysa förekommande diskutabla punkter i majoritetens tankegångar, utan vi har endast velat framhäva vissa betänkliga drag i en utredning, mot vars allmänna uppläggning och protektionistiska inriktning vi reserverar oss.

Vi övergår härnäst till slutresultatet av kommitténs arbete. Majoritetens tulltaxeförslag innebär en höjning av den genomsnittliga svenska tullnivån med omkring 50 % i förhållande till 1952 års utgångsläge. Den genomsnittliga tullnivån var då ca 7 1/2 %, medan tulltaxeförslaget motsvarar ca 11 %. Sammanställes denna betydande tullhöjning med effekten av övergången från vikt-tullar till värdetullar, varigenom som ovan berörts den tidigare automatiska tullsänkningstendensen brytes, kan det konstateras, att *ett genomförande av majoritetsförslaget skulle medföra en otvetydigt protektionistisk inriktning av svensk tullpolitik* jämfört med den linje som varit förhärskande under de årtionden som betecknat ett storartat ekonomiskt uppsving för vårt land. Detta resultat utgör en klar avvikelse från kommitténs direktiv. Majoriteten redovisar emellertid inte klart denna uppseendeväckande höjning av tullnivån. Den tar för det första läget under år 1950 till jämförelsepunkt. Eftersom den genomsnittliga tullnivån låg högre då än under år 1952, framkommer härigenom en mindre tullhöjning, än om man vid jämförelsen utgår från år 1952. En rättvisande jämförelse måste emellertid självfallet starta från den tidpunkt, då kommittén tillsattes och anknyta till den tullnivå som var aktuell då direktiven för kommittén lämnades. Det förefaller egendomligt att bedöma resultatet av tulltaxerevisionen utifrån en nivå som redan förändrats i nedåtgående långsiktig riktning, innan kommittén fått sitt utredningsuppdrag, allra helst som detta uppdrag föranletts av det läge på tullområdet som uppkommit under år 1952.

De siffror vi nu använt vid bedömningen av majoritetsförslagets innebörd hänför sig till importincidensen, d. v. s. den faktiska tullbelastningen på importen. Vid tidigare tulldiskussioner har importincidensen genomgående använts som mått på tullnivån. Kommittémajoriteten har i stället koncentrerat intresset till konsumtions- eller produktionsincidenserna, vilka framkommer vid en med

konsumtions- eller produktionssammansättningen som vikter gjord beräkning av det teoretiska tullskyddet för alla varor, oavsett om de importerats eller ej. Vi vill inte bestrida, att även ett dylikt mått på tullnivån kan teoretiskt försvaras, men det kan inte anses riktigt att, som kommittémajoriteten, huvudsakligen peka på förändringarna av produktions- eller konsumtionsincidenserna. Framhållas må bland annat, att den sänkning av produktionsincidensen, som förslaget enligt majoriteten skulle innebära, i mycket är en chimär, eftersom de tullar som sänkts i stor utsträckning hittills varit outnyttjade.

Rent allmänt kan kritik riktas mot att vid incidensberäkningarna använts fasta vikter i fråga om importens och produktionens sammansättning. Det troliga är i själva verket, att tullförändringarna på längre sikt kommer att medföra betydande förskjutningar i dessa hänseenden.

När kommittémajoriteten sålunda med stöd av konsumtions- och produktionsincidenskalkyler kommer fram till att dess förslag inte skulle innebära någon höjning av den genomsnittliga tullnivån, är detta missvisande. Majoriteten är själv medveten om att dess förslag till tullhöjningarna kommer att slå igenom såsom en effektiv ökning av gränsskyddet, under det att de föreslagna sänkningarna i många fall endast är skenbara. Majoriteten har därför gjort vissa alternativa beräkningar, varav det närmast finns anledning att ta fasta på alternativ III, enligt vilket tullhöjningarna skulle slå igenom till 75 % och tullsänkningarna till 25 %. Utifrån majoritetens egna kalkyler erhålles i så fall det resultatet, att tullhöjningarna skulle motsvara en årlig subvention för viss svensk produktion med 126 miljoner kronor, medan tullsänkningarna skulle minska stödet för andra tillverkningsgrenar med 62 miljoner kronor. Diskonteras dessa intäktsförändringar för företagen efter en räntefot av fyra procent, blir innebörden, att tullhöjningarna på en gång skulle ge de gynnade produktionsgrenarna ett kapitaltillskott av drygt tre miljarder kronor, medan tullsänkningarna representerar en kapitalförlust av 1 1/2 miljard kronor. Netto skulle alltså kapitalvärdet av majoritetens tulltaxeförslag motsvara ca 1 1/2 miljard kronor. Sammanlagt skulle majoritetsförslaget komma att leda till en förmögenhetsomfördelning i svenskt näringsliv motsvarande ungefär 4 1/2 miljarder kronor. Uppenbarligen kan dessa förändringar bli av mycket stor betydelse för näringslivets utveckling och för den framtida produktionsstrukturen. Inte minst med hänsyn till det betydelsefulla reala utvecklingsförlopp, som den föreslagna tulltaxan skulle utlösa, vill vi reservera oss mot utredningen, att den inte ingående analyserat de samhällsekonomiska konsekvenserna av den förordade tulltaxan. Rent allmänt vill vi reservera oss mot frånvaron av samhällsekonomiska bedömningar vid majoritetens överväganden. Visserligen innehåller betänkandets principiella del ett avsnitt om tullarnas roll i samhällsekonomin, men varken detta avsnitt, vilket tillkommit i efterhand, eller den vetenskapliga utredningen av Svernilson och Savosnick, har i praktiken varit vägledande vid ställningstagandet till de konkreta frågorna.

Enligt vår uppfattning borde fastställandet av de enskilda tullpositionerna ha föregåtts av en allmänt samhällsekonomisk bedömning och av en avvägning beträffande vilka områden som av olika skäl behöver stödjas genom ett tullskydd. En sådan avvägning torde enligt vår bedömning ha fört fram till följande riktpunkter för tullsättningen under de olika positionerna:

för skogsindustrierna: avveckling av ännu återstående tullskydd;

för järn- och stålindustrin: oförändrat skydd;

för verkstadsindustrin: nedjustering av nuvarande skydd;

för den kemiska industrin: ett betryggande skydd som främjar en fortsatt utbyggnad;

för konsumtionsvaruindustrierna: ett skydd som är förenligt med vårt intresse att utnyttja världsmarknadens möjligheter att tillgodose en alltmera differentierad konsumtionsefterfrågan inom landet och som samtidigt är så avpassat, att det inte hejdar den nödvändiga anpassningen till det internationella konkurrensläget och en i anslutning därtill skeende avveckling av mindre effektiv produktion, men som undanröjer riskerna för allvarliga omställningssvårigheter på den totala arbetsmarknaden;

för textilindustrin speciellt: en med beaktande av sistnämnda synpunkter avvägd skälig förstärkning av skyddet.

I anslutning till de principiella synpunkter på tullpolitiken som anförts i det föregående och den avvägning av tullskyddet mellan olika områden som där förordats, har vi, på sätt redovisas i betänkandets del II, i ett betydande antal fall framlagt förslag till tullsatser som avviker från kommittémajoritetens. Riktpunkten för våra förslag har varit att i enlighet med direktiven åstadkomma en ur samhällsekonomisk synvinkel rimlig avpassning av stödet åt näringslivets olika delar inom ramen för en så låg tullnivå som kan anses vara praktiskt möjlig under den framförliggande perioden. Förslagen avser såväl enstaka positioner som betydande varugrupper i sin helhet. Vi är medvetna om att det säkerligen finnes ytterligare punkter där man utan nämnvärda risker för den inhemska industrin skulle kunna jämka de av majoriteten föreslagna tullsatserna nedåt. Emellertid har vi på grund av andra arbetsuppgifter inte haft tillräcklig tid att utarbeta ett fullständigt och uttömmande alternativ med en lika utförlig motivering som majoriteten. Våra förslag får därför närmast fattas såsom en stomme till och en exemplifiering av hur en ur samhällsekonomisk synvinkel rationellt utformad tulltaxa enligt vår uppfattning bör konstrueras, såframt icke de för kommittén givna direktiven skall frångås. Det får förutsättas, att remissbehandlingen av kommitténs betänkande ger hållpunkter för en nedjustering av majoritetens förslag även på andra positioner än som vi kunnat konkret belysa. Redan på detta stadium torde det dock vara av betydelse, att det genom relativt omfattande detaljreservationer åskädliggöres, hurusom det inom kommittén verkställda utredningsarbetet på många punkter synes ge underlag för ett lägre tullskydd än det som majoriteten förordat.

Särskilda yttranden av vissa sakkunniga

Enär det förutsatts att vederbörande organisationer får tillfälle att avgiva yttrande över betänkandet, har herrar Edstam, Grundström och Leffler anmält att de icke funnit det påkallat att till betänkandet föga något särskilt yttrande.

Herr Ekström

Det genomsnittliga tullskyddet

Den gemensamma utgångspunkten för hela tulltaxekommittén har varit att låga tullar är samhällsekonomiskt fördelaktiga. Man skulle med hänsyn därtill snarast ha väntat att kommittén föreslagit en om också måttlig sänkning av det svenska tullskyddet. Det är nämligen att märka att direktiven inte hindrat kommittén att föreslå en sänkning av tullnivån utan endast satt en spärr för en *större* höjning av denna. I direktiven säges, att det är ett stort ekonomiskt intresse att vår handel med främmande länder blir så omfattande och fri som möjligt och att det därför inte kan vara något svenskt intresse att frångå den förda lågtullpolitiken. Men majoriteten har trots denna utgångspunkt föreslagit en viss höjning av tullskyddet.

Hur stor belastningen på konsumenterna till följd av denna höjning kan bli, är omöjligt att precisera. Kommittén har gjort vissa alternativa beräkningar och kommit till slutsatsen att konsumenternas utgifter troligen skulle höjas *direkt* med i runt tal 150 milj. kr. per år jämfört med läget 1954. Beräkningarna är som kommittén själv framhållit mycket ovissa. Bortsett härifrån torde ökningen av utgifterna vid ett genomförande av förslaget av minst tre skäl bli större än vad kommittén söker göra gällande. För det *första* får man ta hänsyn till den »multiplikatoreffekt» som i en fullsysselsättningsekonomi med betydande inflationstendenser säkerligen uppstår när dessa kostnadshöjningar fortplantar sig genom det ekonomiska systemet. Det är därför tänkbart att höjningen av konsumtionsutgifterna efter någon tid kommer att uppgå till ett väsentligt högre belopp per år än det ovan angivna. För det *andra* kommer på längre sikt även den av kommittén föreslagna övergången i stor skala från kvantitets- till värdetullar troligen att få en liknande effekt. Genom denna övergång förhindras konsumenterna att också i fortsättningen tillgodogöra sig en relativ sänkning av kvantitetstullar till följd av en sannolik penningvärdeförsämring också i framtiden. Förutsatt att den nya tulltaxan kommer att gälla under ett par årtionden, är det uppenbart att effekten härav kommer att bli betydande. Det är slutligen för det *tredje* hela denna period man måste ta hänsyn till vid en beräkning av storleken av det ökade tullskydd, som ett genomförande av kommitténs förslag skulle innebära. Det är under sådana omständigheter uppenbart att det sammanlagda värdet av det ökade skydd som de tullskyddade näringarna skulle komma att tillgodogöra sig om kommitténs förslag godtas, uppgår till miljardbelopp. En

sådan syn på dessa frågor förklarar också bättre än kommitténs egna beräkningar det intresse som industriföretagen har lagt i dagen för genomförandet av tulltaxerevisionen.

Det hör sedan gammalt till god ton i vårt land att använda en frihandelsvänlig vokabulär, och detta förklarar väl delvis den motsättning som råder mellan kommittémajoritetens teoretiska utgångspunkt och dess förslag om höjning av tullskyddet. Som ett motiv för förslaget kan man se kommitténs uttalande att känsligheten för ändringar i utlandets tullar kan vara en anledning att icke driva en alltför radikal frihandelspolitik. Det är emellertid onekligen svårt att se hur vi genom en mer eller mindre begränsad engångshöjning av det svenska tullskyddet skulle kunna mera avsevärt minska omställningssvårigheter av ifrågavarande slag. En bättre förklaring till kommitténs förslag torde i stället vara att majoriteten — även om det inte säges i betänkandet — har arbetat med en deflationshypotes. Kommittémajoriteten påverkades av den konjunkturförsämring som börjat när arbetet sattes igång sommaren 1952. Det har för majoriteten gällt att skydda industrin för en utländsk konkurrens, som man under arbetets gång väntade skulle tillta i styrka, och en om också begränsad höjning av tullskyddet har framstått som värdefull för att viss inhemsk produktion skulle kunna upprätthållas på längre sikt. Konjunkturutvecklingen har som bekant gått i motsatt riktning mot den av majoriteten väntade, men detta blev fullt uppenbart för majoriteten först sedan kommittén avslutat sitt egentliga arbete. Det förefaller troligt att det också på längre sikt inte är deflationsrisker utan tvärtom risker för överkonjunktur och inflation som man främst har att ta hänsyn till vid utformningen av tullpolitiken lika väl som den ekonomiska politiken i allmänhet. Jag instämmer för övrigt i mycket av den mer utförliga kritik som herrar Gustafsson och Westerlind i en reservation riktat mot kommittén.

Det är enligt min mening önskvärt att den genomsnittliga tullnivå som föreslagits av kommittémajoriteten sänkes genom nedjusteringar för olika positioner. Jag vill i detta sammanhang uttala en allmän sympati för av vissa ledamöter föreslagna detaljreservationer, utan att därför binda mig för dem. Generellt synes kommitténs förslag angående vissa ur skyddssynpunkt obehövliga finanstullar inte böra genomföras. I det följande beröres också vissa andra sätt att ernå en sänkning av det tullskydd, som kommittén föreslagit.

Principerna för tullskyddets fördelning

Genom att lägga den s. k. normaltullprincipen till grund för sitt arbete har kommittén gått in för en utjämning av skyddet för olika industrigrenar. Denna princip ansluter sig nära till den av Svennilsson och Savosnick i bihanget till betänkandet framförda tesen att tullskyddet — vid en viss given genomsnittlig incidens — ur samhällsekonomiska synpunkter bör vara lika för alla

branscher. Man kan häremot invända, att en devalvering på ett enklare sätt än en enhetlig tullnivå skulle öka konkurrenskraften gentemot utlandet varvid även exportindustrin och sjöfarten skulle gynnas. Eljest torde tanken på en enhetlig tullnivå vara samhällsekonomiskt riktig. Under förutsättning att den nya tulltaxan i huvudsak avses bli bestående under ett eller annat årtionde, finns det nämligen ingen praktisk möjlighet att bedöma om en hög tull, som pålagts i syfte att bereda en »svag» industri större vinster och därmed ökade investerings- och rationaliseringschanser, skulle verka i avsedd riktning. I så fall borde även ett begränsat skydd ges åt de mest effektiva industrierna, vilket skulle främja produktivitetsutvecklingen. Häremot kan invändas att den gamla tulltaxan i betydande utsträckning missgynnat »svaga» industrier (t. ex. textil) respektive gynnat »effektiva» industrier (t. ex. maskintillverkning) och att en utjämning av nuvarande tullskydd därför i praktiken inte kan väntas verka entydigt produktivitetshöjande. Ur här angivna synpunkter hade det varit tacknämligare om kommittén nöjt sig med att föreslå en utjämning av tullskyddet genom nedsättning av höga tullar i allmänhet och tullar inom vissa stagnerande industrier i synnerhet.

Om man däremot går in för en *fortlöpande revidering* av tullarna i olika former, kan en relativt ojämn fördelning av det totala tullskyddet mycket väl tänkas bli fördelaktig. Exempelvis våra typiska exportindustrier, som kan förutsättas förbli konkurrenskraftiga och klara sig bra vid en allmän fullsysselsättningspolitik i världen, skulle då kunna ges ett lågt skydd, medan relativt höga tullar skulle kunna ges på andra områden där betydande produktivitetsvinster framstår som möjliga. Ökad produktion behöver härvid inte vara målet men däremot ökad produktivitet. Som exempel kan nämnas »utvecklingstullar» som skulle kunna ges åt expanderande industrier (t. ex. vissa kemiska industrier) och relativt höga »rationaliseringstullar» åt exempelvis textilindustrin, allt under förutsättning av en fortlöpande samhällelig kontroll av dessa industriers utveckling.

Tanken på ett enhetligt tullskydd har som förutsättning en »passiv» tulltaxepolitik av traditionell typ. Man bortser då från möjligheten att med hjälp av en »aktiv» tullpolitik av nedan närmare skisserat slag få till stånd en rationalisering inom vissa branscher med stort tullskyddsbehov, vilket inte nödvändigtvis behöver bero på dåliga »naturliga» förutsättningar för ifrågavarande industri inom landet. En radikal utjämning av tullskyddet mellan olika branscher skulle visserligen också framtvinga en nedkrympning och/eller rationalisering av vissa industrier med stort skyddsbehov. Som kommittén framhållit skulle emellertid en sådan tullpolitik säkerligen framkalla betydande övergångssvårigheter i samband med en då ofrånkomlig ändring av industriproduktionens inriktning. Med hänsyn härtill har kommittén föreslagit så pass väsentliga avvikelser från normaltullprincipen, att man snarare kan tala om en viss utjämning av nu-

varande tullskydd mellan olika branscher än om att ifrågavarande princip följts.

Frågan är då hur kommittén har bedömt behovet av tullskydd för *olika slags produkter*. Det ligger härvid i sakens natur att någon mer ingående utredning av skyddsbehovet — vare sig på lång eller kort sikt — är omöjlig vid en allmän tulltaxerevision. Med hänsyn till att just fördelningen av tullskyddet mellan olika branscher enligt direktiven skulle vara kommitténs huvuduppgift, förefaller det som om kommittén borde ha utnyttjat det material rörande utvecklingen på längre sikt inom viktigare industrier vilket publicerats främst av internationella organisationer, t. ex. OEEC och ECE. Det hade varit önskvärt att kommittén i större utsträckning koncentrerat sitt arbete till fördelningen av tullskyddet på viktigare branscher och i stället sökt att i större utsträckning få näringslivets medverkan vid fördelning av skyddet på olika positioner inom dessa.

I praktiken har det visat sig att aktuella eller befarade försämringar av konkurrensläget i regel blivit avgörande för fixeringen av nya tullsatser. Detta är emellertid uppenbart otillfredsställande med hänsyn till att behovet av tullskydd för en viss produktion relativt snabbt förändras till följd av förskjutningar i respektive branschers ekonomiska läge. Såväl erfarenheterna från de senaste åren som principiella överväganden talar för att vi också i framtiden kommer att få snabba och betydande växlingar av konjunkturerna inom olika industribranscher — inom ramen för en hög allmän konjunktur. Det är under sådana omständigheter olämpligt att på lång sikt fixera tullskyddet för en viss bransch på grundval av farhågor för lågkonjunktur och därigenom ge företagen där extra vinster under högkonjunktur.

Tullar, branschstruktur och rationalisering

Vid sin utredning av tullskyddsbehovet inom olika branscher har kommittén enligt min mening inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt det obestriddiga sambandet mellan de enskilda företagens effektivitet och konkurrensförmåga samt vederbörande industris behov av tullskydd. Detta behov växlar i regel från företag till företag, och liksom de minst effektiva företagen begränsar en branschs förmåga att ge högre löner och/eller hålla lägre priser, är deras behov av skydd större. Sätts en tull så att även mindre effektiva företag hålls vid liv klarar sig dessa kanske nätt och jämnt, medan de effektivare kan göra differentialvinster till följd av en statlig reglering. Ett i tulltaxan garanterat och förutsättningslöst tullskydd torde minska intresset bl. a. för strukturrationalisering och får därför anses bidra till att konservera ineffektiva företag inom en industri.

Som framgår av bihanget till betänkandet får det anses omöjligt att med någon rimlig grad av säkerhet förutse verkningarna av en ny permanent tull

respektive tullhöjning. Frågan är då hur man skall bedriva en tullpolitik, som inte bara har ett skyddande utan främst ett rationaliserande syfte. Flera vägar är här tänkbara.

1. För det första vore det önskvärt med oftare återkommande revisioner av tulltaxan än hittills. Härvid kan misstag rättas till och statsmakterna får större möjlighet att leda utvecklingen inom olika branscher. Revision vart femte år förefaller rimligt, och arbetet behöver då inte bli så omfattande som vid den nu avslutade tulltaxerevisionen. Andra fördelar med tätare revisioner av tulltaxan skulle vara att inte så stora förändringar av enskilda tullsatser behövde göras och att hela tulldiskussionen skulle kunna försiggå i en lugnare atmosfär. Det finns inga rimliga skäl att hålla tullarna stabila på mycket lång sikt liksom förr, sedan nu den ekonomiska politiken i övrigt intensifierats och ändras allt efter behov.

2. För det andra kan suspendering helt eller delvis av tullar användas i syfte att öka rationaliseringstakten inom industrin samt att sänka kostnadsnivån. Suspending skulle kunna tillgripas i följande fall.

a) Suspending eller sänkning av vissa tullar om det kan konstateras att dessa inte utnyttjas i rimlig grad för att rationalisera och stärka hela vederbörande industris konkurrenskraft.

b) Suspending av vissa tullar som föreslagits med motivering att vederbörande industri senare kan råka ut för skärpt konkurrens, trots att kommittén konstaterat att något omedelbart skyddsbehov inte föreligger. För att skydda en bransch mot tillfällig lågkonjunktur måste andra medel än permanenta tullar användas. Om över huvud taget tullar skall begagnas i ett sådant läge, bör dessa träda i kraft först när behovet konstaterats och helst vara av tillfällig karaktär. I annat fall subventioneras industrin i onödan på längre sikt, vilket får antas minska ansträngningarna att rationalisera. Man kan också tänka sig en mer eller mindre omfattande suspendering av ordinarie tullar vid överkonjunkturtendenser och att tullarna senare efter ett omslag i konjunkturen åter tas ut enligt tulltaxan.

Suspenderingar av tullar då inget omedelbart skyddsbehov föreligger kan synas strida mot en ur samhällsekonomiska synpunkter rekommenderad utjämning av tullskyddet. Man får emellertid ha i minnet att tullsuspenderingar även i mindre effektiva industrier skulle ifrågakomma enligt a) ovan.

c) Suspending av vissa tullar så länge ingen inhemsk produktion finnes. Här föreligger alltså inget rationaliseringssyfte, men kostnadsnivån skulle kunna bli relativt lägre härigenom. Även enligt kommitténs förslag bör tullsuspendering efter denna linje tillämpas i viss utsträckning.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det är tänkbart att vissa tullsänkningar som kommittén föreslagit är av den storleksordningen att de skulle

kunna vålla betydande övergångssvårigheter på vissa orter med ensidig industri. I sådana fall kan måhända sänkningen behöva genomföras i etapper.

3. Vill man stimulera en strukturrationalisering via tullpolitiken i mer betydande omfattning, torde emellertid speciella arrangemang behöva tillgripas. En tredje utväg skulle då vara att arbeta dels med ett lågt »bottenskydd» i tulltaxan, dels med ett system av tillfälliga tullar, till vilka vissa villkor vore knutna. *Det sammanlagda tullskyddet i dessa former behöver ingalunda vara större än det nuvarande.* En oundgänglig förutsättning härför är emellertid att inte betydande tullhöjningar för olika varor fixeras redan i den nya tulltaxan; om sedan tillfälliga tullar lades på härutöver, skulle ju det genomsnittliga tullskyddet bli högre än som avsetts i direktiven för tulltaxerevisionen. Ur denna synpunkt är t. ex. den provisoriska tullhöjningen på textilområdet att beklaga.

En tillfällig tull förutsättes här ha ett »uppfostrande» syfte. Dess uppgift skall vara att i ett för en viss produktion beträngt läge vinna tid för genomförandet av rationaliseringsåtgärder. En tillfällig tull avses tillkomma på producenternas initiativ efter förhandlingar mellan olika parter som ett led i ett avtalat handlingsprogram. Det kan gälla att vinna tid för att genomföra rationalisering av produktion eller distribution inom en näring, för att öka förädlingen av vissa varor eller eljest lägga om produktionsprogrammen eller att överföra arbetskraft och avveckla kapitalintressen i samband med nedläggning av mindre effektiva företag. Det kan alltså här vara fråga om att vinna tid för såväl teknisk som strukturrationalisering.

Om producenternas krav på tullskydd automatiskt sammankopplas med samhällets krav på strukturrationalisering i samband med tillfälliga tullar, torde företagen komma att bli mycket försiktiga i fråga om att begära höjt tullskydd. Detta skulle ju inte längre ges utan åtaganden från deras sida, som är ägnade att minska skyddsbehovet. Genom en sådan sammankoppling torde tullhöjningarna kunna begränsas till ett minimum. Systemet bör å andra sidan vara tilltalande för konsumenterna genom att de får en viss garanti för att deras uppoffringar i form av högre priser och större utgifter — om också tidsbegränsade — kompenseras av att den inhemska produktionen på längre sikt effektiviseras.

Deltagare i en samverkan av här åsyftat slag skulle vara representanter för staten, industrin, de anställdas organisationer, handeln samt konsumentintresset. Det skisserade samarbetet avses vara helt frivilligt. Det kommer till stånd först då en ökning av existerande tullskydd blir aktuell och då närmast på producenternas initiativ; även staten bör dock kunna komma med initiativ i redan tullskyddade näringar. Vill producenterna avstå från skydd kan de lämna samarbetet som då upplöses. Denna samverkan strider inte mot utan kompletterar tvärtom det samarbete, som i liknande syfte kan förekomma mellan t. ex. arbetsgivare och anställda. Så länge en tillfällig tull existerar, måste det finnas något slags kansli för ifrågavarande bransch, som följer utvecklingen och kontrollerar

att de olika parterna fullföljer gjorda åtaganden; den tullberedning som föreslagits i särskilt yttrande av herr Boo borde kunna göras till forum för en verksamhet av här skisserad art. I den mån gjorda åtaganden inte fullföljs eller en viss branschs utländska konkurrensläge över huvud taget inte kan förbättras, skall den tillfälliga tullen avvecklas. Arbetskraften vid de enheter, där driften eventuellt måste läggas ned, måste då under socialt godtagbara förhållanden överföras till andra verksamhetsgrenar.

Tullar anses vanligen ha till uppgift att påverka näringslivets struktur, och de betraktas i konsekvens härmed som ett långfristigt ekonomisk-politiskt hjälpmedel, vilket lämpligen fixeras i en tulltaxa. Det behöver knappast utvecklas närmare att möjligheterna att påverka näringslivets struktur blir större, om tullarna sammankopplas med andra åtgärder i samma syfte och revideras undan för undan med ledning av erfarenheten. Den huvudsakliga invändning som kan riktas mot ett system med tillfälliga tullar är att producentintressena skulle få överhanden och att systemet skulle resultera i ett högre tullskydd än annars. Man kan naturligtvis ha olika meningar härom, men det förefaller som om risken härför vore begränsad då strukturingripanden automatiskt kopplas ihop med skyddspolitik och om det föreskrives att ifrågavarande tullar skall avskaffas *senast* efter en femårsperiod. Genom rationalisering bör då »utrymme» för tullens slopande ha vunnits. En annan invändning som skulle kunna göras mot användning av tillfälliga tullar i rationaliseringssyfte, är att den inhemska konkurrensen skulle minska härigenom. Å andra sidan skulle genom rationaliseringen konkurrenskraften höjas och förutsättningar vinnas för en friare utrikeshandel med ty åtföljande större utländsk konkurrens.

Tullar är i praktiken subventioner till näringslivet, och det är orimligt att deras användning inte skall kontrolleras av statsmakterna. Sådana blancofullmakter var naturliga under en föregående politisk maktfördelning och medlet härför var framför allt tulltaxan, som garanterade förutsättningslösa subventioner för en lång tid. Nu för tiden bör samhället kontrollera om och hur länge subventioner i form av tullar är nödvändiga och bereda vägen för att avskaffa dem genom att se till att vederbörande produktion effektiviseras. Lämpligheten av och metoderna för en sådan nyorientering av tullpolitiken synes snarast böra göras till föremål för utredning.

Det bör avslutningsvis påpekas att den här framförda synen på tullfrågan åtminstone på längre sikt inte behöver strida mot de nu aktuella strävandena att få till stånd en *gemensam nordisk marknad*; vilka kan komma att resultera i ett förslag redan till 1957 års riksdag. Även inom en sådan marknad bör tullarnas sammanhang med strukturfrågorna beaktas, och tulltaxerevisioner kommer måhända där automatiskt att påkallas oftare än i vart och ett av deltagarländerna tidigare. Däremot är det sannolikt att ett permanentande av tulltaxekommitténs förslag i form av en ny svensk taxa skulle försvåra vårt deltagande i ett nordiskt tullsamarbete.

Herr Geijer

Kommittén har haft som arbetshypotes att tulltaxerevisioner endast företas med långa mellanrum. En tulltaxa beräknas i sina huvuddrag bestå i åtminstone ett eller annat decennium. Därav borde följa att man vid fastställande av tullarna på de enskilda varuslagen bortsåg från tillfälliga konjunkturvariationer vid tulltaxans tillkomst. Otvivelaktigt har emellertid kommittémajoriteten tagit ett mycket starkt intryck av konjunkturförhållandena inom vissa branscher vid den tidpunkt då kommittén började sitt arbete. Detta har medfört att sådana branscher, som då hade dåliga konjunkturer, kommit i ett ur tullsypunkt betydligt gynnsammare läge än andra branscher. Det kan enligt min uppfattning icke vara rimligt att en bransch, som råkat vara i en lågkonjunktur just när en tulltaxerevision pågår, skall få en favör i förhållande till en bransch, som just då är i ett gott läge men kanske några år senare råkat i ett sämre konjunkturläge. Sådana tillfälligheter får ej bli avgörande för tulltaxans utseende.

I vissa branscher där konjunkturerna för dagen är goda synes kommittémajoriteten ha tagit alltför starkt intryck av — utan starkare grund — framförda pessimistiska prognoser från industrins representanter vid olika hearings. I andra fall har tillämpningen av normaltullmetoden — trots att denna enligt kommitténs uttalande endast varit avsedd att tjäna som en hållpunkt — utnyttjats för sådana höjningar av tullsatser, som enligt min mening ej varit påkallade ur allmänna samhällsekonomiska synpunkter.

Beträffande resultatet av kommitténs övervägande i stort vill jag ansluta mig till de ledamöter och sakkunniga, som funnit att slutresultatet innebär en icke oväsentlig höjning av tullarna, som ur olika samhällsekonomiska synpunkter icke är motiverad och medför en icke önskvärd belastning för konsumenterna.

Jag finner icke anledning att här närmare ingå på enskilda varuslag med hänsyn till att den organisation jag företräder får tillfälle att i sinom tid avgiva yttrande över betänkandet.

Herrar Håkansson och Svensson

Vi har icke i allo kunnat ansluta oss till de synpunkter och förslag kommittén framlagt. Det har emellertid inom kommittén icke ansetts lämpligt, att de sakkunniga avgåve särskilda yttranden rörande enskilda varuområden och tullsatser. Vi utgår ifrån att de organisationer vi representerat inom kommittén får tillfälle att under ärendets remissbehandling framföra sina uppdragsgivares uppfattning.

Herr Melcher

Jag har icke kunnat ansluta mig helt till kommittémajoritetens förslag i tulltaxefrågan.

Normaltullregelns användning som arbetsprincip har otvivelaktigt bidragit

till en högre tullnivå, detta så mycket mera som ett ur denna synpunkt ogynnsamt år som 1950 kom att läggas till grund för beräkningarna.

Genom övergången från viktullar till värdetullar låser man nu fast denna enligt min mening alltför höga tullnivå för ett stort antal år framåt.

Skall en värdetulltaxa ligga så pass högt anser jag det vara nödvändigt att kunna på administrativ väg eller annorledes maximera tullsatserna. Likaså anser jag att tullfrihet borde kunna beviljas i större utsträckning för i landet ej tillverkade varutyper.

I övrigt utgår jag från att Sveriges Köpmannaförbund vid remissbehandlingen skall få tillfälle att mera ingående yttra sig om förslaget i dess helhet.

Herr Nyström

I den del av betänkandet, som behandlar den allmänna tullpolitiken, deklarerar kommittén sina sympatier för den hittills övervägande liberalt präglade tullpolitiken. Till denna deklaration vill jag helt ansluta mig.

Kommittémajoriteten gör också gällande, att dess förslag till nya tullsatser icke syftar till någon ändring av den hittills förda tullpolitiken och förmenar, att dess förslag till ny tulltaxa överensstämmer med de för kommittén givna direktiven och inte innebär något överskridande av nuvarande tullnivå utan blott ett mer utjämnat och genomtänkt system för relationen mellan tullsatserna för olika varor. Enligt min mening rimmar majoritetens förslag i stort sett ganska illa med dess inledningsvis framförda allmänt frihandelsbetonade resonemang. Den konstaterar också, låt vara endast i förbigående, att för »varor av de typer, som sålunda f. n. importeras, innebär kommitténs förslag en icke oväsentlig höjning, vilket får antagas komma att medföra en viss minskning av importen av varor av dessa slag». Kommittémajoritetens beräkningar visa i själva verket, att importincidensen enligt dess förslag stegras från 8 % till 11 %, d. v. s. med mer än $\frac{1}{3}$ (baserat på 1950 års import omräknad till 1954 års prisnivå). I detta sammanhang förtjänar också erinras om att majoriteten beträffande sitt förslag till sänkta tullsatser framhållit, att de i allmänhet avse nedpressning av tullsatser, som icke utnyttjas i skyddssyfte. I sina beräkningar framhåller också majoriteten, att sannolikheten talar för att tullhöjningarna ifråga om genomslagskraft helt komma att dominera.

Om man enligt vad här erinrats höjer tullmuren med $\frac{1}{3}$, måste detta sålunda uppfattas som en mindre liberal tullpolitik än den, som tidigare förts. Den från 8 % till 11 % höjda tullbeskattningen av importvaror har visserligen formellt kunnat bringas i överensstämmelse med direktiven, men blott genom att kommittén använt en speciell tolkning av begreppet tullnivå och helt underkänt den mera vanliga uppfattningen att detsamma bör avse importincidensen. Som måttstock på tullnivån har majoriteten nu i stället valt den incidenssiffran, som man får fram genom att hypotetiskt tulltaxera hela 1950 års

konsumtion av varor — såväl importerade som inhemska — varpå man ställt detta tullbelopp i relation till det totala värdet av tullbelagda varor i konsumtionen. Med en sådan definition av begreppet tullnivå kan man i samband med en övergång till värdetullar teoretiskt bibehålla eller rent av sänka »tullnivån» men samtidigt ge tulltaxan en avsevärt starkare protektionistisk prägel. Förutsättningen är då, att man i utgångsläget har stora konsumtionsvarugrupper med relativt höga viktullsskydd (fiktiva tullar), vilka kunna mycket väsentligt ned-sättas eller rent av borttagas på grund av att på ifrågavarande område inhemska varor i praktiken dominera konsumtionen. Importvarorna utgöra i dessa fall huvudsakligen speciella kvalitetsprodukter med relativt höga priser. Genom att åsätta dessa varor värdetullsatser uppgående till konsumtionsincidensens storlek kan man sålunda göra gällande, att man därigenom icke har förändrat den bestående »tullnivån». Därmed erhålles ett utgångsläge för tullsättningen, som teoretiskt syftar till en »oförändrad tullnivå» men som i realiteten torde komma att innebära en avsevärd förhöjning av importincidensen.

Genom att minska eller borttaga i praktiken fiktiva tullskydd för varor, som väga relativt tungt i konsumtionen, ha sålunda betydande möjligheter skapats att ge åtskilliga delar av importkonkurrerande svensk industri ett — i varje fall med utgångspunkt från den här förda tullpolitiken — högt tullskydd. Som exempel härpå må anföras de väsentliga höjningarna av tullsatserna för t. ex. textilier, läder och järn, på vilka områden importen ju är en betydande faktor. På pappersområdet däremot, där importincidensen år 1952 utgjorde ca 3 % och konsumtionsincidensen ca 10 %, föreslås en »sänkning» till 5 % (vissa alster av manufakturade pappersvaror 8 %). Den alldeles övervägande konsumtionen av papper och pappersartiklar avser dock som bekant varor av inhemskt ursprung. På detta stora område innebära de nya tullsatserna en sänkning av konsumtionsincidenserna. Denna och många liknande »sänkningar» ha sålunda berett utrymme för reella tullhöjningar på andra områden, och det torde därför icke utan fog kunna göras gällande, att majoritetens beräknings sätt i väsentlig grad försvårat möjligheterna för allmänheten att rätt bedöma de följder i pris-avseende, som särskilt på längre sikt det nya tulltaxeförslaget kan väntas komma att innebära.

För att undgå den icke obetydliga höjning av tullmuren, som kommittéförslaget i realiteten innebär, borde man enligt min mening vid avvägningen av tullskyddet antingen ha mera beaktat den genomsnittliga importincidensen eller vid tillämpning av kommitténs ovannämnda metod icke blott, såsom kommittén gjort, undantaga livsmedelsområdet utan även sådana varuområden, där importen är av helt underordnad betydelse. Man borde framförallt ha eftersträvat att på basis av nuvarande tullförhållanden utforma en principiellt lika behandling av tullskyddet för de industrier, som i verkligheten ha någon importkonkurrens att räkna med. Ur samhällets synpunkter synes det mig nämligen vara ganska

likgiltigt, om man har högt eller lågt tullskydd för en sådan produktion, som i praktiken i regel ändå icke har någon importkonkurrens att räkna med.

Enligt kommitténs beräkningar skulle ett förverkligande av det nu framlagda förslaget medföra en totalt ökad belastning för konsumenterna i storleksordningen 160 milj. kr (beräknat efter fabrikspris resp. cifpris för importen). En dylik beräkning måste baseras på en serie antaganden, varför det är omöjligt att ange en objektivt riktig siffra. Även om man skulle acceptera en så låg siffra som 160 milj. kr, måste densamma ses ur resursanvändningssynpunkt; därvidlag må hänvisas till den av Svernilson-Savosnick gjorda utredningen. Av betydelse blir då särskilt, hur beloppet differentieras på olika svensk produktion. Det synes mig värdefullt, att hrr Gustafsson, Westerlind och i vissa fall även hr Hansson genom sina detaljreservationer givit anvisning på möjliga tullsänkningar, som skulle kunna väsentligt reducera nämnda ökade belastning. Under hänvisning till vad som i betänkandet anföres om de sakkunnigas särskilda yttranden vill jag i detta sammanhang för egen del inskränka mig till att förutsetta, att den ingående remissbehandling av kommittéförslaget, som får förut sättas komma att äga rum, skall lämna åtskilligt material av värde för en omprövning av förslaget till tullsatser i sådant syfte.

Mot den ovan anförda kritiken av majoritetsförslaget skulle möjligen kunna invändas, att mina synpunkter delvis beaktats genom att majoritetens förslag innebär en något lägre nivå än vad normaltullsystemet som sådant ger. En sådan invändning vore enligt min åsikt icke relevant. Enligt den av mig ovan skisserade metoden skulle normaltullsatserna, d. v. s. riktpunkten, ha blivit lägre och därmed skulle också kommitténs diskussion av tullsatser i det enskilda fallet ha rört sig om avvikelser uppåt eller nedåt räknat från en lägre riktpunkt än som nu blivit fallet. I en mångfald såsom »normala» bedömda fall skulle under sådana förhållanden helt visst några enheter lägre tullsatser ha föreslagits.

Det av kommittén använda normaltullsystemet innebär i och för sig lätt tendenser till tullhöjningar. Härtill bidrager verksamt det förhållandet, att normaltullsatserna för de enskilda varuslagen utgå från kalkyler, avseende inhemska varor. Enär dessa varor i det övervägande antalet fall utgöras av i konsumtionen ingående standardvaror, blir normaltullsatserna relativt högre än som ofta skulle ha blivit fallet, om de kunnat beräknas jämväl på importsortimentet. Vidare bli normaltullsatserna högre för mindre effektiva produktionsgrenar med förhållandevis större manufaktureringsekostnader. Det må i detta sammanhang erinras om att urval och sammanställning av det inkomna kalkylmaterialet är av utomordentlig betydelse för att beräkna en normaltullsats, som skall vara representativ för en varugrupp i konsumtionen. För att nå detta syfte gäller det att få fram kalkyler som 1) äro beräknade på samma sätt, 2) överspanna alla prisdifferenser mellan olika kvaliteter i konsumtionen, 3) överspanna hela det varusortiment i konsumtionen, som ingår i varje enskild position, och 4) härröra från företag, som äro representativa för branschen.

Trots den noggrannhet, som kommitténs sekretariat säkerligen ådagalagt, kan det i praktiken ha visat sig nödvändigt att ej så sällan ge avkall till någon del på dessa »ideala» förutsättningar. Manufaktureringsskostnadsandelens centrala roll i det tillämpade systemet *kan* på sina håll ha åstadkommit avvikelser från den förutsatta tullstrukturen. Detta har i viss utsträckning även kunnat ske därför att kommittén arbetat med ovägda medeltal, då den haft att göra med ett flertal kalkyler för en och samma tullrubrik. Om en bransch tillverkar stora kvantiteter av *en* billig standardmodell med låga manufaktureringsskostnader och ett flertal specialmodeller av samma vara i små serier med relativt höga kostnader, kommer ett ovägt medeltal av manufaktureringsskostnaderna för dessa modeller (som komma in under samma tullrubrik) med nödvändighet att bli högre än ett vägt medeltal. Branscher med differentierade varusortiment komma på så sätt att få relativt högre tullskydd än branscher med standardiserade sortiment. På liknande sätt tenderar användningen av ovägda medeltal att ge speciellt högt tullskydd för branscher med marginella högkostnadsföretag, som endast svara för en ringa del av den totala branschproduktionen men som bidra till att höja den *ovägda* genomsnittliga manufaktureringsskostnadsandelen avsevärt över den *vägda*.

Det förtjänar här även erinras om kommitténs princip att som konsekvens av värdetullsystemet acceptera åtskilliga finanstullar så att säga på toppen av den med hänsyn till den svenska produktionens sortiment erforderliga skyddstullen. Enligt min uppfattning borde kommittén ha avvägt sina förslag uteslutande ur skyddssynpunkt. Detta utesluter icke att det beträffande vissa artiklar kan finnas naturligt med en finanstullbeläggning, men finanstullar böra endast tillkomma efter särskild prövning i sådant syfte. Den svenskproducerade varan har principiellt skyddsbehov blott intill sin kvalitetsgräns; det överskjutande tullskyddet är en slumpvis tillkommen finanstull, vilken om marknaden är monopolistiskt organiserad också kan komma att verka som en extra skyddstull. Förutom det enligt min uppfattning felaktiga i att låta finanstullar tillskapas på sådant sätt, ligger det även en uppenbar fara i att svensk produktion kan lockas att i större grad gå över till tillverkning av högprisvaror i små serier, tillverkningar, där man sannolikt oftast har svårt att nå tillräcklig lönsamhet.

Jag vill vidare framhålla, att det ur samhällets och oftast också den enskilda industrins synpunkt värdefulla incitament till ökad rationalisering, som det med penningvärdeförsämringen krympande tullskyddet inneburit, försvinner med övergången till *värdetullsystem*. Den föreslagna övergången till värdetullsystemet borde enligt min mening — med hänsyn till tullarnas kumulativa effekt i ett samhälle, som snarast synes få räkna med en fortsatt successiv penningvärdeförsämring — ha föranlett en mer restriktiv utmätning av tullsatser än den av majoriteten förordade. Under alla förhållanden borde kommittén i sådana fall,

där såväl industrin som handeln särskilt påyrkat viktfullar, mera välvilligt ha prövat möjligheten att tillmötesgå önskemålen härvidlag. Argumentet, att en specifik tull för en artikel i den billigare delen av sortimentet blir högre än samma tull för en artikel i den dyrare delen av sortimentet och därför vore förkastlig, synes under nu rådande förhållanden mindre relevant. Det finns nämligen i princip inga bärande skäl att stadfästa ett tullskydd, som är högre än vad som ur skyddssynpunkt är oundgängligen nödvändigt. Frågan om den specifika tullen slår fel eller icke blir då närmast ett spörsmål om för vilka delar av sortimentet skyddsbehovet kan anses störst. Sannolikt är skyddsbehovet ofta störst beträffande de billigare varorna.

Till sist vill jag framhålla att det hade varit angeläget att kommittén i sitt förslag i större utsträckning än som skett sökt från tull befria sådana varor av betydelse som ej tillverkas inom landet eller som ej äro direkt substituerbara med här tillverkade produkter. Även om majoriteten förutsatt visst bemyndigande för Kungl. Maj:t att i dylika fall befria från tull, borde redan i tulltaxan kunna föreskrivas tullfrihet för åtskilliga här avsedda varuslag. Med ledning av remissinstansernas synpunkter bör en överbearbetning av förslaget ske i sådant syfte.

Med ovanstående har jag sökt klargöra, att om det av majoriteten framförda förslaget skulle komma att genomföras i oförändrat skick, detta skulle innebära en icke oväsentlig ändring i den hittills på detta område förda politiken. Den speciella tolkningen av tullnivåbegreppet, normaltullsatserna och sättet för dessas beräkning, obenägenheten att utnyttja föreliggande möjligheter att göra varor tullfria och den reservationslösa övergången till värdetullar, vilka alla faktorer bidragit till en icke oväsentlig höjning av importincidensen, motivera en sådan bedömning.

Under hänvisning till vad jag ovan framfört och då jag delar många av de synpunkter, som herrar Gustafsson och Westerlind framfört i sin reservation om tullpolitiken i dess samhällsekonomiska sammanhang, kan jag icke finna några bärande skäl för den föreslagna upprustningen på tullområdet. En justering och utjämning av tullskyddet för olika artiklar, producerade av importkonkurrerande svensk industri, borde enligt min mening kunna genomföras utan så betydande ändringar av tullstrukturen, som majoritetsförslaget innebär och utan någon nämnvärd ökning av den totala belastningen för konsumenterna och samhället.

Herr G. J. Sahlin

(Yttrandet har avgivits i anslutning till vad kommittén i särskilt sammanhang anført rörande tullförhandlingar och förhandlingstullar.)

Herr Settergren

Jag har icke kunnat ansluta mig till alla kommitténs förslag till tullsatser men har likväl icke ansett mig böra avgiva reservation ifråga om sådana positioner, där jag hyser en avvikande uppfattning. Anledningen härtill är att jag i min egenskap av sakkunnig icke haft befogenhet att deltaga i de beslut som fattats inom kommittén, vartill kommer att den organisation som jag representerat inom kommittén lärer få tillfälle att under remissbehandlingen framföra vederbörande industriers uppfattning i ämnet.

Av samma skäl har jag icke heller ansett mig böra avgiva något särskilt yttrande i förslagets principiella delar, ehuru jag ingalunda kan helt ansluta mig till vissa av de meningar, som där framföras. Alldeles särskilt vill jag framhålla, att det icke är mig möjligt att reservationslöst ansluta mig till den utläggning som förekommer i avd. VIII:1, rörande beroendet av utlandets tullpolitik. Det göres här gällande, att det är en vanlig felsyn, att importen möter större motstånd i länder med höga tullar än i länder med låga tullar. Tullarna få nämligen icke betraktas som isolerade företeelser utan måste ses i samband med växelkurserna. Även om detta uttalande innehåller en kärna av sanning i så måtto att hänsyn också måste tagas till det föreliggande växelkursförhållandet, så är det långt ifrån säkert, att höga tullar äro kombinerade med för exportörerna gynnsamma växelkurser. De faktiskt föreliggande förhållandena på varubytesområdet i världen tala ett helt annat språk, och man ställer sig osökt den frågan, varför eljest utomordentligt allvarliga strävanden sedan långt tillbaka göras på det internationella fältet för att förmå de s. k. högtulländerna att reducera sina tullsatser. I belysning härav ter sig argumenteringen i detta avsnitt ganska verklighetsfrämmande.

Förteckning
över reservationer beträffande särskilda varuslag

Vissa av utredningsmännen har avgivit reservationer beträffande särskilda varuslag eller varugrupper; reservationerna i fråga redovisas i del II av betänkandet under de positioner som anges här nedan.

Ordföranden

Nr 07.01, kap. 50—60 (allmänt), 53.11, 54.05, 56.06, 57.09

Herr Boo

Nr 06.04, 29.44, 30.03, 40.09, 40.10, 40.14, 87.09, 92.01

Herr Fagerholm

Nr 08.07, nr 87.02 etc.

Herr Gustafsson

Nr 04.06, 06.04, 17.02, 25.08, 25.23, 28.15, 28.17, 28.32, 28.54, 29.16, 29.44, 30.03, 40.14, 42.03, 44.15, 48.09, 48.11—48.13, 48.20, kap. 50—60 (allmänt), 50.09, 50.10, 51.01—51.04, 52.01, 52.02, 53.11—53.13, 54.03—54.05, 55.05—55.10, 56.06, 57.05—57.09, 58.04—58.10, 59.02—59.09, 59.11—59.17, 60.01—60.06, 61.01—61.11, 62.01—62.05, 64.01—64.06, 65.01—65.05, 65.07, 68.02, 68.04, 68.06, 69.02, 69.04—69.06, 69.11—69.14, 70.04—70.14, 70.17, 70.19—70.21, kap. 73 (halvfabrikat i allmänhet), 73.09—73.15, 73.17—73.20, kap. 84 (maskindelar), 87.02 etc., 92.01

Herr Hansson

Kap. 6—8 (allmänt), nr 06.03, 06.04, 07.01, 08.07, 08.09, 20.02, 20.07, 28.32, 41.02—41.04, 44.13, 44.23, 59.05, 62.03, 69.08, 69.11—69.13, kap. 73 (halvfabrikat i allmänhet), 73.09—73.15, 73.17, 73.18, kap. 84 (maskindelar), 87.02 etc.

Herr Spetz

Nr 29.44, 30.03, 59.05, 92.01

Herr Westerlind

Samma positioner som herr Gustafsson (dock med undantag av kap. 84: maskindelar) ävensom nr 40.08—40.11, 43.04, kap. 48 (allmänt), nr 48.01—48.07, 48.10, 48.14—48.19, 48.21, 49.08, 49.09, 58.01, 69.08, 71.12—71.14, 71.16, kap. 84 (allmänt), kap. 85 (allmänt), nr 85.03, 85.13—85.15, 85.18, 85.19, 85.25, 85.26, 86.01—86.08, 87.05, 90.07, 90.08, 91.01—91.04, 91.09, 94.04, 96.02

Bilagor

Bilaga 1

Konvention rörande nomenklatur för klassificering av varor i tulltarifferna

De regeringar, som undertecknat föreliggande konvention,

vilka önska underlätta den internationella handeln,

vilka finna, att det fortskridande avskaffandet av kvantitativa restriktioner medför att tulltarifferna få en allt större betydelse för den internationella handeln,

vilka önska förenkla internationella tullförhandlingar och underlätta jämförelsen av handelsstatistiska uppgifter, i den mån dessa uppgifter basera sig på klassificeringen av varor i tulltarifferna,

vilka äro övertygade om att antagandet av en gemensam grundval för klassificering av varor i tulltarifferna kommer att utgöra ett betydande steg för uppnåendet av dessa syften,

vilka hava beaktat det arbete, som på ifrågavarande område utförts i Bryssel av Studiegruppen för en europeisk tullunion, och

vilka anse, att bästa sättet att uppnå resultat i nämnda avseende är att avsluta en internationell konvention,

hava enats om följande:

Artikel I.

I denna konvention förstås med:

a) *nomenklaturen*: de positioner med tillhörande nummer, de anmärkningar till avdelningar och kapitel samt de allmänna regler för nomenklaturens

tillämpning som förekomma i bilagan¹ till denna konvention;

b) *rådskonventionen*: konventionen avseende upprättandet av ett råd för samarbete på tullområdet, öppnad för undertecknande i Bryssel den 15 december 1950;

c) *rådet*: det under b) åsyftade rådet för samarbete på tullområdet;

d) *generalsekreteraren*: rådets generalsekreterare.

Artikel II.

a) Varje fördragsslutande part skall upprätta sin tulltariff i överensstämmelse med nomenklaturen, med förbehåll för sådan formell anpassning, som kan befinnas nödvändig för att giva nomenklaturen avsedd rättsverkan, och skall i överensstämmelse med nomenklaturen tillämpa den sålunda upprättade tariffen från och med den dag, då konventionen träder i kraft för parten i fråga.

b) Varje fördragsslutande part förbinder sig i avseende å sin tulltariff

¹ Bilagan här utelämnad; texten till det i del III av betänkandet intagna förslaget till tulltaxa är en översättning av den ursprungliga bilagan med vissa av tullsamarbetsrådet år 1955 vidtagna ändringar (sådana ändringar i kap. 25—99 till vilka förslag utformats efter den 1 oktober 1954 har av tekniska skäl icke kunnat iakttagas); i nämnda text förekommande underavdelningar av tulltaxenummer samt med asterisk (*) betecknande anmärkningar har dock utformats av tulltaxekommittén.

1. att icke utesluta någon av nomenklaturens positioner, ej heller tillägga någon ny position eller avvika från positionsnumren;

2. att icke göra några ändringar i anmärkningarna till kapitel eller avdelningar, som medföra ändrad omfattning av kapitel, avdelningar eller positioner i nomenklaturen; samt

3. att i densamma intaga de allmänna reglerna för nomenklaturens tillämpning.

c) Bestämmelserna i denna artikel skola icke utgöra hinder för fördragsslutande part att för klassificering av varor i den egna tariffen införa underpositioner till nomenklaturens positioner.

Artikel III.

a) Rådet skall övervaka efterlevnaden av denna konvention för att säkerställa en likformig tolkning och tillämpning av densamma.

b) För detta ändamål skall rådet upprätta en nomenklaturkommitté, i vilken varje rådsmedlem, å vilken denna konvention är tillämplig, skall äga rätt att vara representerad.

Artikel IV.

Nomenklaturkommittén skall hava följande uppgifter, vilka skola fullgöras under rådets myndighet och i enlighet med dess anvisningar:

a) att inhämta och distribuera upplysningar beträffande tillämpningen av nomenklaturen i de fördragsslutande parternas tulltariffer;

b) att studera de föreskrifter och den praxis, som tillämpas av de fördragsslutande parterna vid klassificeringen av varor i tulltarifferna samt att framlägga förslag för rådet eller de fördragsslutande parterna för att säkerställa en likformig tolkning och tillämpning av nomenklaturen;

c) att utarbeta anvisningar till ledning vid tolkningen och tillämpningen av nomenklaturen;

d) att på eget initiativ eller på annan länna de fördragsslutande parterna upplysningar eller råd i alla frågor, som röra klassificeringen av varor i tulltarifferna;

e) att föreslå rådet sådana ändringar i denna konvention, som kommittén anser önskvärda;

f) att i övrigt utöva de befogenheter och fullgöra de uppgifter, som rådet tilldelar kommittén.

Artikel V.

a) Nomenklaturkommittén skall sammanträda minst tre gånger om året.

b) Den skall utse ordförande och en eller flera vice ordförande.

c) Den skall upprätta arbetsordning genom beslut med en majoritet av minst två tredjedelar av medlemsantallet. Arbetsordningen skall underställas rådet för godkännande.

Artikel VI.

Bilagan till denna konvention skall utgöra en integrerande del av konventionen och varje hänvisning till konventionen skall anses innefatta en hänvisning jämväl till bilagan.

Artikel VII.

De fördragsslutande parterna ikläda sig icke genom denna konvention några förpliktelser med avseende å sina tullsatser.

Artikel VIII.

a) Genom denna konvention upphävas, de fördragsslutande parterna emellan, alla på andra internationella avtal grundade förpliktelser, som stå i strid med denna konvention.

b) Denna konvention gör icke intrång i sådana på andra internationella avtal grundade förpliktelser, som någon fördragsslutande part kan hava iklätt sig gentemot en utomstående regering innan konventionen trätt i kraft för den fördragsslutande parten. Emellertid skola de fördragsslutande parterna, så snart omständigheterna medgiva och i varje fall vid förnyandet av de ingångna avtalen, vidtaga alla erforderliga åtgärder för att bringa dessa i överensstämmelse med bestämmelserna i denna konvention.

Artikel IX.

a) Varje tvist mellan två eller flera fördragsslutande parter beträffande tolkningen och tillämpningen av denna konvention skall så vitt möjligt biläggas genom direkta förhandlingar mellan parterna.

b) Varje tvist, som icke bilägges genom direkta förhandlingar, skall av de tvistande parterna hänskjutas till nomenklaturkommittén, som skall taga tvisten under överbäggande och framlägga rekommendation till dess biläggande.

c) Om nomenklaturkommittén icke kan bilägga tvisten, skall den hänskjuta frågan till rådet, som skall framlägga rekommendation i enlighet med artikel III e) i rådskonventionen.

d) De tvistande parterna kunna på förhand överenskomma om att rätta sig efter kommitténs eller rådets rekommendation.

Artikel X.

Denna konvention skall vara öppen för undertecknande under tiden till och med den 31 mars 1951 av de regeringar, som undertecknat rådskonventionen.

Artikel XI.

a) Denna konvention skall vara underkastad ratificering.

b) Ratifikationsinstrumenten skola deponeras hos belgiska utrikesministeriet, som skall om varje sådan deposition underrätta alla regeringar som undertecknat konventionen eller anslutit sig till densamma ävensom generalsekreteraren. Dock må icke någon regering deponera ratifikationsinstrumentet till denna konvention, förrän den har deponerat sitt ratifikationsinstrument till rådskonventionen.

Artikel XII.

a) Tre månader efter den dag, då belgiska utrikesministeriet mottagit ratifikationsinstrument av sju regeringar, skall denna konvention träda i kraft för dessa regeringar.

b) För varje signatärregering, som ratificerar efter denna tidpunkt, skall konventionen träda i kraft tre månader efter dagen för depositionen av ratifikationsinstrumentet hos belgiska utrikesministeriet.

Artikel XIII.

a) Regering i någon stat, vilken den vara må, som icke undertecknat denna konvention men som ratificerat rådskonventionen eller anslutit sig till densamma, kan från och med den 1 april 1951 ansluta sig till denna konvention.

b) Anslutningsinstrumentet skall deponeras hos belgiska utrikesministeriet, som skall om varje sådan deposition underrätta alla regeringar som undertecknat konventionen eller anslutit sig till densamma ävensom generalsekreteraren.

c) Denna konvention skall för varje regering, som anslutit sig till densamma, träda i kraft tre månader efter dagen för depositionen av anslutningsinstrumentet, dock icke före tidpunkten för konventionens ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i artikel XII a).

Artikel XIV.

a) Denna konvention gäller obegränsad tid, men varje fördragsslutande part kan sedan fem år förflutit från dess ikraftträdande i enlighet med bestämmelserna i artikel XII a), vid vilken tidpunkt som helst frånträda konventionen. Frånträdan skall träda i kraft ett år efter den dag, då belgiska utrikesministeriet erhållit notifikation om frånträdan. Det belgiska utrikesministeriet skall om frånträdan underrätta alla regeringar som undertecknat konventionen eller anslutit sig till densamma ävensom generalsekreteraren.

b) Varje fördragsslutande part, som frånträder rådkonventionen, skall därigenom upphöra att vara part i denna konvention.

Artikel XV.

a) Varje regering må vid sin ratifikation eller anslutning eller närhelst därefter genom notifikation till belgiska utrikesministeriet förklara, att denna konvention skall utsträckas att gälla beträffande territorier, för vilkas internationella förbindelser regeringen är ansvarig, och konventionen skall bli gällande för sagda territorier tre månader efter den dag då belgiska utrikesministeriet erhållit notifikation därom men icke innan konventionen trätt i kraft för regeringen i fråga.

b) Varje regering, som genom deklaration enligt a) ovan utsträckt denna konvention att gälla territorium, för vars internationella förbindelser den är ansvarig, kan genom notifikation till belgiska utrikesministeriet frånträda konventionen med avseende å detta territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel XIV.

c) Belgiska utrikesministeriet skall informera alla regeringar som undertecknat denna konvention eller anslu-

tit sig till densamma ävensom generalsekreteraren om varje notifikation, som den mottagit enligt denna artikel.

Artikel XVI.

a) Rådet må föreslå de fördragsslutande parterna ändringar i denna konvention.

b) Varje fördragsslutande part, som godkänner en ändring, skall lämna skriftligt meddelande om godkännandet till belgiska utrikesministeriet, vilket skall om mottagandet av detta meddelande underrätta alla regeringar som undertecknat konventionen eller anslutit sig till densamma ävensom generalsekreteraren.

c) En ändring skall träda i kraft tre månader efter det belgiska utrikesministeriet mottagit meddelande om samtliga fördragsslutande parters godkännande. När en ändring godkänts av samtliga fördragsslutande parter, skall belgiska utrikesministeriet därom underrätta alla regeringar som undertecknat konventionen eller anslutit sig till densamma ävensom generalsekreteraren, varvid dagen för ändringens ikraftträdande skall tillkännagivas.

d) Efter det en ändring trätt i kraft må icke någon regering ratificera denna konvention eller ansluta sig till densamma utan att även godkänna ändringen.

Till bekräftelse härav hava undertecknade, av sina respektive regeringar därtill behörigen bemyndigade, undertecknat föreliggande konvention.

Som skedde i Bryssel den femtonde december nittonhundrafemtio (15 december 1950) på franska och engelska språken, vilka båda texter skola äga lika vitsord, i ett original, som skall arkiveras hos belgiska regeringen, vilken skall överlämna behörigen styrkta kopior av detsamma till alla regeringar, som undertecknat konventionen eller ansluta sig till densamma.

Tullnivåer för vissa varugrupper

Följande tabell innehåller en sammanfattning av verkställda beräkningar av tullnivåerna för vissa viktigare varugrupper enligt nu gällande tullsatser, beräknade normaltullsatser samt av kommittén föreslagna tullsatser. Beräkningarna har verkställts på samma sätt som vid de i texten intagna tabellerna 2 och 4, dock med den skillnaden att normaltullsatserna för produkter med tullbelagda råvaror baserar sig på föreslagna tullsatser för råvarorna. Tullnivåsiffrorna enligt gällande tullsatser måste såvitt angår produktion och konsumtion i princip för ses med samma reservationer som de i nämnda tabeller redovisade totalsiffrorna. Relativt sett kan felkällorna vara av ännu större betydelse när det som här gäller begränsade områden. Uppgifterna om tullnivå enligt gällande taxa får därför i många fall betraktas mera som en indikation huruvida fråga är om hög eller låg tull än som ett exakt mått på tullnivån. Härav följer att alltför vittgående slutsatser angående innebörden av kommitténs förslag beträffande de olika branscherna icke får dragas av tabellen. Framhållas må även att tabellen icke angiver den ändring av nettotullskyddet som förslaget kan innebära för sådan produktion som använder tullbelagda råvaror (i allmänhet ändras detta dock i samma riktning som bruttotullskyddet för slutprodukten). Vidare må erinras att tullnivån enligt gällande taxa för varuslag med specifika tullsatser i allmänhet sjunkit sedan år 1950; en omräkning till 1954 års nivå på sätt gjorts vid totalberäkningarna i tabell 2 har dock med hänsyn bl. a. till vanskligheten av en indexberäkning för mindre varugrupper ansetts icke lämpligen kunna företagas (för de större grupperna på textil- och metallområdena har dylika beräkningar redovisats i del II av betänkandet).

Kapitel	Varuslag	Värde 1950 (inkl. tull)	Tullnivå (incidens)		
			Gällande taxa	Normal	Förslag
		mkr	%	%	%
28	Oorganiska kemiska produkter i allmänhet				
	Produktion	159	17,6	9,0	7,3
	Import	13	3,3	8,1	5,1
	Konsumtion	172	16,4	9,0	7,1
29 ur 39	Organiska kemiska produkter i allmänhet (inkl. basplaster)				
	Produktion	91	12,1	10,0	10,6
	Import	62	12,4	10,0	11,2
	Konsumtion	153	12,2	10,0	10,8
32	Beredda färger				
	Produktion	123	10,6	10,2	9,3
	Import	10	9,3	10,8	8,4
	Konsumtion	133	10,5	10,3	9,3
40 ur 64	Gummivaror (inkl. gummiskodon)				
	Produktion	204	17,5	12,2	14,8
	Import	37	11,9	12,5	12,8
	Konsumtion	241	16,7	12,3	14,5

Kapitel	Varuslag	Värde 1950 (inkl. tull)	Tullnivå (incidens)		
			Gällande taxa	Normal	Förslag
		mkr	%	%	%
41	Läder och skinn				
	Produktion	114	5,8	4,3	8,0
	Import	41	2,7	4,3	8,0
	Konsumtion	155	5,0	4,3	8,0
ur 48	Papper och papp (inkl. wallboard)				
	Produktion	289	16,2	7,2	5,7
	Import	12	4,5	8,5	5,0
	Konsumtion	301	15,7	7,2	5,7
ur 51	Vävnader av rayonsilke				
	Produktion	102	41,7	15,5	20,0
	Import	42	26,2	15,5	20,0
	Konsumtion	144	36,9	15,5	20,0
ur 53—57	Vävnader av ull, lin, bomull, rayonull och hampa				
	Produktion	603	10,9	11,1	14,1
	Import	298	6,5	10,8	14,1
	Konsumtion	901	9,4	11,0	14,1
ur 60	Trikåvaror av ull, bomull och rayonull				
	Produktion	171	9,1	11,9	15,0
	Import	19	5,9	12,3	15,0
	Konsumtion	190	8,7	11,9	15,0
61	Konfektionsvaror				
	Produktion	832	15,0	14,7	14,4
	Import	40	10,2	15,4	15,7
	Konsumtion	872	14,8	14,8	14,4
ur 64	Läderskodon				
	Produktion	221	27,8	11,4	14,9
	Import	8	20,5	11,5	15,0
	Konsumtion	229	27,5	11,4	14,9
ur 69 ur 85	Porslinsvaror (inkl. el. tekn. pors- lin)				
	Produktion	68	14,4	13,7	13,0
	Import	28	9,3	14,0	12,8
	Konsumtion	96	12,9	13,8	13,0
70	Glasvaror				
	Produktion	84	30,5	10,8	13,4
	Import	19	12,2	11,4	13,7
	Konsumtion	103	26,5	10,9	13,5
ur 73	Halvfabrikat av järn och stål				
	Produktion	577	5,6	8,1	7,5
	Import	262	6,7	7,9	6,8
	Konsumtion	839	5,9	8,0	7,3

Kapitel	Varuslag	Värde 1950 (inkl. tull)	Tullnivå (incidens)		
			Gällande taxa	Normal	Förslag
		mkr	%	%	%
ur 74 ur 76	Halvfabrikat av koppar och alu- minium				
	Produktion	238	3,8	4,4	3,0
	Import	18	3,3	6,2	3,0
	Konsumtion	256	3,7	4,4	3,0
ur 73-83	Järn- och metallmanufaktur				
	Produktion	919	8,6	11,0	8,0
	Import	96	5,5	11,5	8,0
	Konsumtion	1 015	8,3	11,0	8,0
84	Maskiner och mekaniska redskap				
	Produktion	923	10,9	12,8	9,9
	Import	430	10,4	13,1	9,6
	Konsumtion	1 353	10,7	12,9	9,8
ur 87	Motorfordon (inkl. traktorer, exkl. motorcyklar)				
	Produktion	437	13,6	13,5	13,5
	Import	439	13,8	13,5	13,8
	Konsumtion	876	13,7	13,5	13,7
ur 94	Möbler av trä				
	Produktion	190	20,2	10,3	10,0
	Import	1	5,6	10,3	10,0
	Konsumtion	191	20,1	10,3	10,0

Finanstullar

(Anm. Siffrorna för incidens, importvärde och tullbelopp avser medelvärden för åren 1952—1954.)

Stat. nr	Varuslag	Nuvarande tull kr/kg	Inci- dens %	GATT ¹ kr/kg	Import- värde tkr	Tull- belopp tkr
12	Gåslever	4: 00	6,9	20 %	0	0
58	Kaviar	15: 00	13,0		691	90
119	Kapris	0: 50	12,1	0: 50	107	13
143	Fikon	0: 15	7,9	10 %	3 274	259
144	Apelsinskal m. m.	0: 15	8,1		248	20
145	Valnötter	0: 30	11,6	20 %	1 302	151
146: 1	Hasselnötter	0: 20	8,6	10 %	2 407	207
146: 2	Andra nötter	0: 30	10,8		1 214	131
146: 3	Kastanjer	0: 20	14,1	10 %	78	11
147	Krakmandel	0: 20	6,7	10 %	402	27
148	Annan mandel	0: 20	4,8	10 %	19 614	851
149: 1	Aprikoskärnor m. m.	0: 20	10,2	15 %	954	97
149: 2	S. k. arachidmandel	0: 35	6,5		367	24
150: 1	Hasselnötskärnor	0: 40	8,6	10 %	6 625	573
150: 2	Cashewnötskärnor	0: 30	10,5	15 %	105	11
150: 3	Kokosrasp	0: 30	18,1	15 %	2 643	478
150: 4	Andra nötkärnor	0: 50	8,0		611	49
151	Dadlar	0: 30	8,0	10 %	1 193	96
152	Andra torkade frukter	0: 50	25,4		1 304	331
153	Kaffe, orostat	0: 80 ²	11,0	0: 80	356 970	39 174
154	Kaffe, rostat	1: 05 ³	9,6		80	8
155: 2	Te	1: 00	11,9	1: 00	9 252	1 097
156—	Kryddor ⁴	div.	8,4	div.	10 550	886
169: 1						
282	Gåsleverpastej	5: 00	6,3	20 %	302	19
294	Lakrits	0: 25	8,1		247	20
295	Kakaoböner	0: 15	3,4		29 836	1 004
327—351	Vin och spritdrycker	div.	26,1	div. ⁵	51 388	13 399
542	Ljuskänsligt fotografiskt papper	0: 30	2,2	5 %	7 503	164
543	Fotografiska torrplåtar	0: 30	5,2	5 %	693	36
545	Kinematografisk film, ej fram- kallad	0: 80	1,9	5 %	4 908	94
546	Annan fotografisk film, ej fram- kallad	1: 50	4,2	5 %	9 215	383
1 002: 1	Knutna yllemattor, 250—450 knutar/m	3: 50	11,0	6: 00 ⁶	3 623	398
1 002: 2	d:o, mer än 450 knutar/m	6: 00	12,8	6: 00 ⁶	1 877	241
1 214: 1	Strutsfjädrar, obearbetade	20: 00	6,1	20 %	1	0
1 214: 2	Andra prydnadsfjädrar, obearbe- tade	30: 00	25,2		13	3
1 650: 2— 1 652	Stopp- och synålar m. m.	0: 40	0,4	0: 40 ⁷	2 243	8

Stat. nr	Varuslag	Nuvarande tull kr/kg	Inci- dens %	GATT ¹ kr/kg	Import- värde tkr	Tull- belopp tkr
	Kameror och delar därtill, vä- gande per styck:					
1954	högst 3 kg	10 %	10,0	10 %	12 292	1 229
1955	mer än 3 kg	1:00	1,8	5 %	1 023	18
1956	Kassetter, sökare, slutare och bländare till kameror samt de- lar därtill	2:00	1,3	5 %	399	5
	Fickur med boett av:					
1971	guld eller platina per st.	6:00	4,0		2 113	84
1972— 1973	andra ämnen per st.	1:00	2,1		32 630	694
	Boetter:					
1977	guld eller platina per st.	5:00	4,1		1	0
1978	av andra ämnen	div.	0,0		23	0
1979	Verk till fickur per st.	1:00	2,4		10	0
	Summa finanstullbelagda varu- slag				580 331	62 383
	Övriga tullbelagda varuslag				4 661 947	393 362
	Total import av tullbelagda varu- slag				5 242 278	455 745

¹ Vid bindning av nu gällande specifik tull med förbehåll om rätt att övergå till viss värde-
tullsats upptages allenast sistnämnda tullsats.

² Därav kaffeskatt 0:35 per kg.

³ Därav kaffeskatt 0:45 per kg.

⁴ Betr. specifikation se del II, kap. 9, tabell 13.

⁵ Delvis bundna i GATT; även berörda i slutprotokollet till 1925 års svensk-spanska handels-
avtal.

⁶ Svensk-turkiska handelsavtalet.

⁷ Avser symaskinsnålar.

Statsfinansiellt betydelsefulla skyddstullar

(Anm. Siffrorna avser medelvärden för åren 1952—1954.)

Stat. nr	Varuslag	Importvärde tkr	Tullbelopp tkr
89: 1, 3, 4	Prydnadsblommor, avskurna	9 634	2 928
108: 3—4	Tomater	8 211	1 658
125	Bananer	42 350	4 135
127: 1	Vindruvor, under tiden 1/7—31/12	11 970	1 826
131: 2	Päron, under tiden 1/7—31/12	6 505	1 448
177	Vete	72 775	4 771
283—287	Socker	42 043	5 283
318: 1—3, 318: 6—8	Fruktkonserver	11 880	2 306
540: 11—29	Kemiska preparat	40 034	5 271
709: 1—4	Yttergummi	18 963	2 958
919, 921: 1— 922: 2	Garn av konstsilke	52 919	4 359
991: 1	Cordväv, innehållande silke	5 425	1 459
998	Linoleummattor	15 924	1 631
1 003—1 005	Yllemattor, ej knutna	22 863	1 559
	Vävnader:		
div.	av konstsilke	45 376	7 976
1 018—1 022: 4	av ull (inkl. rayonull o. dyl.)	134 380	9 548
1 025—1 051	av bomull	123 180	6 357
1 094: 4—5	Strumpor av nylon och annat konstsilke ..	44 680	3 707
1 185: 1—2	Skodon av läder och skinn	11 831	1 948
div.	Hushållsporslin	17 468	1 713
1 376: 1—2, 1 377: 1—2	Balkjärn	54 856	2 059
1 378—1 380: 2	Varmvalsat järn	57 998	2 303
1 387—1 388: 2	Valstråd	29 930	1 280
1 405: 1—1 410	Varmvalsad järnplåt	196 600	8 512
1 413, 1 414	Kallvalsad järnplåt	44 443	3 189
1 423—1 432	Rör av smidbart järn	51 217	2 168
1 672—1 682	Förbränningsmotorer	58 437	6 995
1 684—1 693, 1 695—1 700	Metallbearbetningsmaskiner	55 502	8 326
1 754	Traktorer	80 216	8 022
1 757: 1	Kolvar för motorer m. m.	11 446	1 145
1 779: 1, 3, 4	Hissmaskinerier m. m.	34 590	3 459
1 784	Pumpar	23 813	2 381
1 785: 2—3	Kylskåp m. m.	25 606	2 560
1 800	Maskiner för vägarbeten	11 856	1 186
1 803	Textilmaskiner, ej särskilt nämnda	12 146	1 215
1 804: 3—8	Maskiner, ej särskilt nämnda	87 976	8 798
1 806	Maskindelar, ej särskilt nämnda	94 714	9 471
1 807—1 814	Armatur	16 546	2 483

Stat. nr	Varuslag	Importvärde tkr	Tullbelopp tkr
1 815: 1—1 825	Elektriska generatorer, motorer m. m.	64 987	6 535
1 830: 4	Elektromekaniska kombinationer, ej särskilt nämnda	15 213	1 521
1 855: 1—6	Strömställare	17 408	1 447
1 873: 1—1 881	Elektrisk ledningskabel	40 746	1 673
1 885: 1—3	Radioapparater och delar	36 080	5 860
1 889: 1—4, 6, 7	Elektrotekniska specialapparater	60 044	6 004
1 907: 1—1 912,	Bilar och bildelar	504 497	71 726
1 916: 3—7			
1 913: 1—2	Motorcyklar	22 702	2 690
1 922: 2	Flygmaskiner	15 719	2 358
1 963	Fysiska instrument	15 883	1 578
1 964	Navigationsinstrument	32 202	3 163
1 982, 1 983	Pianon	13 539	1 633
2 038: 7—18	Konstplaster, oarbetade	25 893	2 590
2 040: 5—19	Konstplaster, arbetade	35 186	5 002
2 059	Leksaker	22 265	3 447
	Summa	2 608 667	265 620
	Övriga skyddstullbelagda varuslag	2 053 280	127 742
	Finanstullbelagda varuslag	580 331	62 383 ¹
	Total import av tullbelagda varuslag	5 242 278	455 745 ¹

¹ Inkl. kaffeskatt.

Överskridna GATT-bindningar

Tulltaxenr	Varuslag	GATT kr/kg	Förslag kr/kg
06.02	Vissa levande växter	0: 20	0: 30
08.01	Bananer, torkade	fri	0: 30
08.06	Äpplen, färska, under tiden:		
	1/1—31/1	0: 10	0: 25
	1/2—29/2	fri	0: 25
	1/7—31/12	0: 20	0: 25
	Päron, färska, under tiden 1/7—31/12 ..	0: 20	0: 25
08.11	Äppelpulp, under tiden 1/4—30/6	fri	0: 10
17.04	Sockerkonfektyrer (ej pastiller)	0: 50	0: 70
20.02	Sparris, konserverad	0: 50	0: 60
21.05	Konc. hönsbuljong, ej konserverad	fri	15 %
	Torkade soppor	0: 75	15 %
Kap. 29	Luktämnen, utgörande enkla kemiska för- eningar	10 %; max. 10: 00	12 %
35.06	Kaseinlim, gelatinlim m. m. i småförpack- ningar	10 %	12 %
40.11	Däck och slangar:		
	för sammansättning av bilar	12 %	13 %; min. 0: 85
	andra (ej slangar för motorcyklar)	25—15 %	
53.07, 53.08	Kamgarn: oblekt och ofärgat effekt- och fantasigarn, ej i detaljhandelsupplägg- ningar	5 %	7 %
53.10	Ullgarn i detaljhandelsuppläggningar	5 %	7 %
53.11, 53.12	Yllevävnader, vägande över 400 g/m ²	12 %	14 %
58.04	Sammetsvävnader, vägande över 400 g/m ²	12 %	14 %
69.10	Sanitetsartiklar av »fire clay»	0: 03	10 %
69.13	Prydnadsartiklar av »oäkta» porslin	10 %	15 %
84.45	Skärande metallbearbetningsmaskiner, vä- gande mer än 10 000 kg/st.	0: 05, 0: 025 el. fri	10 %
92.10	Vissa delar till orglar	10 %	12 %
98.01	Pärlemorknappar	5 %	12 %

Bihang

TULLAR
VID FULL SYSSELSÄTTNING

AV

INGVAR SVENNILSON OCH KURT SAVOSNICK

*Denna utredning har utarbetats i anknytning till **Seminariet för internationella ekonomiska frågor** vid Stockholms Högskolas Socialvetenskapliga institut.*

Utredningen har lagts upp i samråd mellan seminariets ledare professor Ingvar Svennilson och fil. kand. Kurt Savosnick. Det är inte möjligt att exakt avgränsa deras bidrag till utredningen, men Svennilson är som författare ansvarig för inledningen (s. 143—151) samt avsnitten om tullar vid förenad och differentierad produktion (s. 175—181), medan Savosnick svarar för övriga delar, vilka tillsammans bildar huvuddelen av utredningen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
<i>Inledning</i>	143
Tullpolitik och ekonomi	143
Internationella och nationella problemställningar	143
Tullstruktur och allmän tullnivå	144
Tullpolitiken, den fulla sysselsättningen och omställningskostnaderna	145
Tidsperspektivet på tullpolitiken	149
Tullarna och marknadsstrukturen	150
 <i>Avd. I. Synpunkter på tullarnas differentiering</i>	 152
Några analytiska redskap	152
Fullständig internationell konkurrens	152
Monopolistiska marknadsformer i importhandeln	159
Tullarna och marknadsstrukturen	162
Tullar vid förenad produktion	175
Tullar vid differentierad produktion	177
 <i>Avd. II. Om tullnivå och tullstruktur</i>	 182
Differentiering av tullarna ur resursanvändningssynpunkt	184
Om tullarnas differentiering vid protektionism	185
 <i>Avd. III. Om verkningarna av en allmän tullhöjning</i>	 187
Omfördelningen i den totala resursanvändningen	187
Hur en allmän tullhöjning verkar på bytesbalansen	189
 <i>Appendix I. Några grundläggande antaganden för analysen av tullars verkningar</i> ..	 192
 <i>Appendix II. Analys av vissa monopolfall</i>	 198
Monopolmodell I: En vara säljes på den svenska marknaden av en utländsk monopolist; konstanta kostnader	198
Monopolmodell II: En vara importeras på den svenska marknaden av en monopolist som står oberoende både mot säljare och köpare; opåverkbara importpriser cif	200
Monopolmodell III: Utländskt eller svenskt monopol; stigande kostnader	200
Monopolmodell IV: En vara importeras av en monopolist som representerar förbrukarna; opåverkbara importpriser cif	203
Monopolmodell V: Successiva monopol	206
 <i>Appendix III. Mera om differentiering av tullar ur resursanvändningssynpunkt</i>	 208

Inledning

Tullpolitik och ekonomi

Den följande diskussionen är avsedd att klargöra vissa ekonomiska grunder för tullpolitiken. Detta innebär i första hand att undersökningen inriktas på att ange de i pengar mätbara verkningarna av en viss tullpolitik. Därvid har som måttstock tagits de priser på varor och produktionsmedel, som bildas på olika marknader.

Som en vägledning för praktisk politik har en sådan analys emellertid sina uppenbara begränsningar. Man har visserligen skäl att utgå ifrån att tullpolitiken i främsta rummet är en ekonomisk politik. Men samtidigt kan man inte utesluta andra motiv för tullpolitiken, och dessa kan i vissa fall bli av utslagsgivande betydelse.

En särställning i förhållande till tullpolitiken intar härvid det s. k. beredskapsmotivet. Det skulle möjligen kunna hävdas att detta motiv i princip skulle kunna uttryckas i ekonomiska termer. Men dels undandrar sig riskerna att krig eller avspärrning inträffar varje försök till mätning, och dels kan värdet av en god beredskap inte evalveras i under mera normala tider gällande marknadspriser. En rent politisk värdering kommer därför till sist in som en avgörande faktor. På liknande sätt finns det sociala och kulturella värderingar, som påverkar tullpolitiken alldeles vid sidan av den rent ekonomiska avvägningen. Skyddet åt det svenska jordbruket är ett exempel på hur sådana icke-ekonomiska synpunkter korsar de rent ekonomiska. Önskan att inte avfolka vissa jordbruksområden, som bildar gammal kulturbild, är ett exempel på en synpunkt som ej kan infogas i en rent ekonomisk diskussion. Alla sådana icke-ekonomiska

synpunkter faller utanför den följande framställningen.

Vidare är det inte utan vidare givet, att man vid en politisk bedömning kan acceptera marknadspriserna som mätare på ekonomiska värden. Men någon annan allmänt accepterad samhällsekonomisk måttstock går i själva verket knappast att uppställa. När vi har valt att diskutera tullpolitiken med utgångspunkt från den i marknaden förverkligade prisbildningen kan detta därför endast betraktas som en diskussion på basis av en klart redovisad speciell värdepremiss.

Internationella och nationella problemställningar

Den traditionella teorin för arbetsfördelning mellan olika länder har vanligen närmat sig problemet från en internationell utgångspunkt. Man har undersökt, hur långt det lönar sig för två länder att gå i sitt varubyte, och hur tullar inverkar på detta byte. En utbyggnad mot en teori för fler än två länder har visat sig så komplicerad, att man vanligen ej genomfört diskussionen för detta fall.

I det följande skall vi välja en betydligt enklare utgångspunkt. Frågan om arbetsfördelningen kommer att behandlas ur ensidigt nationell synpunkt. Vi behandlar ett land, Sverige, som står inför problemet, hur det skall gestalta sin arbetsfördelning med utlandet vid rådande förhållanden på omgivande internationella marknader. Uppläggningen innebär att de förändringar som företas från svensk sida icke antas ändra andra länders allmänna produktionsinriktning och handelspolitik. Det är uppenbart att det endast är när man behandlar

ett litet lands handelspolitiska problem, som man kan välja en sådan utgångspunkt för diskussionen. Den klassiska uppläggningsen har påverkats därav att den vuxit fram i de större länderna, där den här valda problemställningen vore mindre realistisk.

Den nationella uppläggningsen av problemet svarar sålunda mot det aktuella förhållandet, att vi endast i mindre grad kan påverka andra länders handelspolitik. Vi har i stort sett att som givna acceptera deras tullar och andra handelsrestriktioner, exportstimulerande åtgärder o. s. v. Vårt problem är i huvudsak, hur vi skall anpassa vår handelspolitik till den situation som vid given handelspolitik i andra länder uppstår på våra import- och exportmarknader. Bland annat kan man fråga sig, om det lönar sig att i en övervägande protektionistisk värld hålla våra egna tullar på en relativt låg nivå; det är detta nationella frihandelsproblem och icke det internationella, som kommer att belysas i det följande.

När vi valt denna utgångspunkt innebär det emellertid inte, att vi räknat med att utlandets åtgärder på enskilda marknader inte skulle påverkas av våra egna åtgärder. Tvärtom kommer vi att införa den förutsättningen, att utlandets utbud av varor på den svenska marknaden beror på det pris som kan erhållas här, liksom omvänt att dess köp av svenska varor varierar med våra exportpriser. Vidare kan man vid en analys från nationella utgångspunkter ej bortse från möjligheten av handelspolitiska motåtgärder i utlandet på enskilda varuområden, om vi höjer tullen på en vara. Därigenom kan ett visst samband uppstå mellan vår tullpolitik och möjligheten att sälja svenska exportvaror. De hänsyn, som man i varje särskilt fall måste ta till sådana handelspolitiska återverkningar, kommer vi emellertid att betrakta som sekundära i förhållande till det grundläggande problemet, hur en tull eller annan svensk handelspolitisk åtgärd påverkar våra inre priser, vår import samt inriktningen av vår nationella produktion.

Tullstruktur och allmän tullnivå

Diskussionen om tullars verkningar kan uppfattas, som om den gällde två separata problem. Den ena problemställningen tar sikte på vad som händer, när man ändrar tullarnas differentiering mellan olika varor, d. v. s. vad man skulle kunna kalla ändringar i tullstrukturen — den andra tar sikte på vad som händer när man ändrar den genomsnittliga tullnivån. Av dessa båda problemställningar är det den förra, som för närvarande närmast är aktuell. Det är också den som kommer att ägnas den största uppmärksamheten i det följande. Men gränslinjen mellan dem är i viss mån flytande och frågan om en höjning eller sänkning av den allmänna tullnivån skymtar i bakgrunden av den nu pågående diskussionen. Vårt hittills tillämpade system med övervägande specifika tullar har ju på grund av den internationella prisstegringen sedan 1930-talet medfört en betydande sänkning av den allmänna svenska tullnivån, och frågan har med denna utgångspunkt ställts, om icke tullskyddet för svensk produktion borde helt eller delvis återställas. Avslutningsvis kommer vi därför att mera kortfattat gå in på de problem, som blir aktuella i ett sådant sammanhang.

Vid en sådan diskussion av en allmän förändring av tullskyddets nivå kan man inte undgå att komma in på förändringar i hela samhällsekonomin. Man blir då tvungen att ta hänsyn till, hur ett ökat skydd åt importkonkurrerande produktion påverkar andra sektorer av näringslivet och speciellt exportindustrin. Men vidare uppstår frågan om tullarnas verkningar på den allmänna inkomstnivån och på inkomstfördelningen.

En differentiering av tullarna kan däremot i princip tänkas utförd så att en minskning av resursanvändning och inkomster inom en importkonkurrerande industri uppväges av en ökning inom en annan. Man skulle då icke behöva räkna med några verkningar på näringslivet i övrigt i form av minskad tillgång på arbetskraft

och andra resurser eller en ökad efterfrågan som en följd av allmänna inkomstförändringar. Detta är emellertid ett teoretiskt specialfall, och — bland annat därför att ett ökat och ett minskat tullskydd kan få olika verkningar på kortare sikt, även om verkningarna på längre sikt uppväger varandra, och emedan det är mindre sannolikt att en expansion på ett område, som får ökat tullskydd, i främsta rummet eller rentav enbart attraherar resurser från de områden, där tullen blivit sänkt — är det troligen inte i praktiken möjligt att undgå, att även en omdifferentiering får mera allmänna samhällsekonomiska verkningar. Är tullhöjnings- och tullsänkingsområdena mycket omfattande och särskilt om det gäller större tulländringar, kan man givetvis icke bortse från dessa mera allmänna verkningar. På samma sätt som man vid en diskussion av en allmän tullhöjning har anledning mot varandra ställa tre stora sektorer av näringslivet, den importkonkurrerande sektorn, den rena hemmamarknadssektorn och exportsektorn, får man vid en analys av en sådan mera omfattande omdifferentiering ytterligare särskilja den del av den importkonkurrerande sektorn som fått en tullhöjning och den som fått en tullsänkning. Den förra sektorn kan antas dra resurser från de övriga.

Det synes emellertid vara både pedagogiskt lämpligt och teoretiskt tillåtligt att inleda analysen med det enklare fall då en tullhöjning eller sänkning äger rum inom en sektor som är så liten, vare sig den ställes i relation till hela den svenska importen, produktionen eller förbrukningen, att man kan bortse från verkningarna på den allmänna inkomstbildningen i samhället. Detta är den ekonomiska partialanalysens vanliga metod. De resultat man därvid erhåller bör inte förlora sin giltighet i princip om man i ett senare stadium av analysen går in på mera vidsträckt återverkningar på hela det ekonomiska systemet. Därmed följer för den enskilda mindre sektorns del endast, att analysen komplicerats genom att vi måste ta hänsyn till

återverkningar på denna sektor av allmänna förändringar i samhällsekonomin. En sådan första förenkling av problemet blir naturligtvis endast aktuell, när man diskuterar en omdifferentiering av tullarna; om det gäller en allmän höjning av tullnivån ligger det i sakens natur att de förändringar man vill diskutera är av den storleksordning, att återverkningarna på hela samhällsekonomin redan från början måste dras in i analysen.

Det är denna uppläggning, som satt sin prägel på avd. II respektive III i det följande. I avd. II diskuteras, i anslutning till differentieringsproblemet, frågan om en tullförändrings verkan på ett enskilt »mindre» varuområde. I avd. III har frågan om en allmän tullhöjnings verkningar diskuterats i den förenklade formen att vi antagit att det här i Sverige produceras endast tre varor: en importkonkurrerande vara, en ren hemmamarknadsvara samt en exportvara. Diskussionen gäller där frågan, hur en tullhöjning för den importkonkurrerande varan förändrar den allmänna resursanvändningen, och hur dessa förändringar påverkas av allmänna löne- och inkomstförändringar. I detta sammanhang har vi även gått in på frågan om växelkursförändringar, som alternativ till tulländringar.

Tullpolitiken, den fulla sysselsättningen och omställningskostnaderna

Sedan tullfrågan senast var aktuell här i landet, har det inträffat flera betydelsefulla förändringar i de ekonomiska förutsättningarna för tulldiskussionen. Den viktigaste är måhända, att den fulla sysselsättningens politik blivit allmänt accepterad. Detta innebär givetvis inte att vi helt kan undgå kriser och arbetslöshet. Däremot bör dessa utslag av lågkonjunktur kunna begränsas och i allmänhet bör gälla, att arbetslöshet som uppstår på ett område genom en skärpning av konkurrensen från utlandet, relativt snabbt uppsuges inom andra delar av näringslivet.

Denna nya förutsättning får genomgripande verkningar på tulldiskussionen. Tul-

lar har tidigare ofta kommit till i tider av arbetslöshet, antingen allmänt eller i en speciell industri. De lediga resurserna, som eventuellt kunde finna sysselsättning tack vare en tullhöjning, har då icke representerat någon kostnad ur samhällets synpunkt, och motiveringen för en tullhöjning har då varit stark. Om vi nu åter räknar med som något normalt att full sysselsättning råder, representeras tydligen kostnaden för de resurser, som tages i anspråk, av den avkastning de skulle kunna ha i en annan användning, från vilken de drages undan. Problemet blir sålunda ett om alternativ användning av tillgängliga resurser. I enlighet härmed blir frågan om en allmän tullhöjning oupplösligt sammanknuten med frågan om resursernas fördelning mellan exportindustri och importkonkurrerande industri.

Vid antagande om i stort sett full sysselsättning ändras även avvägningen mellan mera kortsiktiga och långsiktiga synpunkter på tullpolitiken. Vid låg sysselsättningsgrad inom samhället som helhet kan en skärpning av den internationella konkurrensen inom ett importkonkurrerande område skapa en strukturell arbetslöshet, som blir bestående en längre tid. Övergångsproblemen blir därigenom dominerande och kan ge ett starkt stöd åt kravet på en tullhöjning. Vilken betydelse man skall tillmäta omställningskostnaderna på kort sikt i form av förlorade arbetsdagar, omskolningskostnader, flyttningskostnader etc. bör ju bero av en jämförelse mellan å ena sidan dessa kortsiktiga kostnader, och å andra sidan de till nuet diskonterade vinsterna på lång sikt.

Nu visar erfarenheten från de senaste tio åren, hur snabbt en strukturell arbetslöshet kan absorberas genom expansion på andra områden, när den allmänna sysselsättningsnivån är hög. Därmed kommer den kostnad, som det representerar för samhället att ej kunna utveckla andra grenar av näringslivet, att dominera på ett helt annat sätt, än när sysselsättningen är låg.

Så ter sig frågan ur samhällsekonomisk synpunkt. Men avgörande för vad som fak-

tiskt händer är ju, hur företagen reagerar för en förändring av lönsamheten på ett visst produktionsområde. I den mån företagens reaktion avviker från den, som anses svara mot samhällsekonomiska intressen, kan det måhända finnas anledning att använda tullpolitiken som ett medel för att korrigera deras beteende.

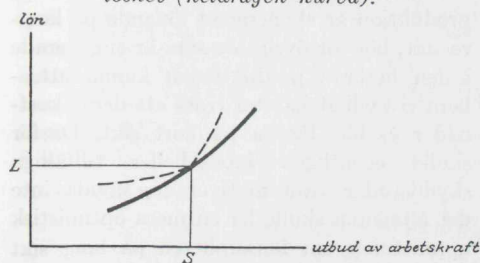
Samhällets kostnader för att underhålla, skola om och förflytta ledigbliven arbetskraft framträder ej i företagets kalkyler. Därför kunde — under förhållanden, då dessa kostnader är stora — en tull vara motiverad, som gör det möjligt för företagen att fortsätta en produktion i stället för att lägga ned den. I och med att omställningen går snabbare och omställningskostnaden blir mindre, minskas emellertid avvikelserna mellan samhällets och företagets kalkyl, och därmed förlorar detta argument för tullar i betydelse. Den andra sidan av samhällskalkylen gäller, som nyss berörts, vad arbetskraften är värd i annan användning. I detta avseende har samhällets intresse av en snabb omställning ökat, sedan full sysselsättning blivit mål för den ekonomiska politiken. Samma förskjutning i kostnadsförhållandena avspeglas emellertid även i företagets kalkyl. Detta framgår av att utbudet av arbetskraft inom en viss sektor vid en ökning av sektorns produktion bör vara mindre elastisk vid full sysselsättning än om arbetskraften hämtas från en reserv av arbetslösa. En sektor, som expanderar får sannolikt betala mera för tillskottet av arbetskraft när denna måste dras från andra, relativt lönande sysselsättningar, än när arbetskraften direkt eller indirekt dras från en reserv av arbetslösa; en relativ expansion av en viss bransch på andra branschens bekostnad blir »dyrare» för branschen i tider av full sysselsättning än i tider av arbetslöshet.

Omvänt gäller givetvis också att en minskning av en viss sektors efterfrågan på arbetskraft bör tendera att medföra en minskning i branschens genomsnittliga lönenivå, men att motståndet mot en lönesänkning är större i tider av full sysselsättning, när arbetskraften lättare kan

finna alternativ sysselsättning, än i tider av arbetslöshet. Vid en minskning av branschens efterfrågan av arbetskraft i tider av full sysselsättning är således arbetskraftsutbudet sannolikt *mera* elastiskt än i tider av arbetslöshet.¹

De tankegångar som här kommit till uttryck har illustrerats i diagram I.

Diagram I. Arbetskraftsutbudet i en sektor, dels vid allmän full sysselsättning (streckad kurva), dels vid allmän arbetslöshet (heldragen kurva).



L = lönenivå för sektorn i utgångsläget

S = sysselsättningsvolym i sektorn i utgångsläget

Man kan därav dra den slutsatsen att en *höjning av tullskyddet* för en bransch i tider av full sysselsättning inte kommer att medföra en lika stor produktionsexpansion och ökning i branschens resursanvändning som samma höjning av tullskyddet sannolikt skulle medföra i tider av arbetslöshet. Detta kan också uppfattas såsom en automatisk återspeglning av det förhållandet, att de samhällsekonomiska kostnaderna för

¹ Denna tankegång bör inte förväxlas med den allmänna och sannolikt riktiga uppfattning, som går ut på att en allmän ekonomisk expansion, som omfattar hela näringslivet, i regel leder till avsevärda lönehöjningar medan en motsvarande kontraktion inte resulterar i motsvarande lönesänkningar. Denna senare tankegång innebär endast att det samlade arbetskraftsutbudet i den svenska ekonomin är relativt oelastiskt vid öknings i efterfrågan och relativt elastiskt vid sänkningar i efterfrågan — d. v. s. att en tänkt utbudskurva för den totala arbetskraften under alla omständigheter bör ha en »knyck» vid den aktuella lönenivån och den aktuella sysselsättningsvolymen.

en *expansion* av en viss bransch då är högre därför att resurser måste dras från annan produktion som före tullhöjningen var »mera lönande» än branschens.

Omvänt kan man dra den slutsatsen att en *minskning av tullskyddet* för en viss bransch i tider av full sysselsättning sannolikt medför en kraftigare minskning av branschens produktion än vad som skulle inträffa i tider av arbetslöshet då arbetarna kan antas vara villigare att gå med på faktiska lönesänkningar eller inkomstminskningar vid driftsinskränkningar och produktionsminskning. Detta kan uppfattas som en återspeglning av det förhållandet att de samhällsekonomiska kostnaderna för en *kontraktion* av en viss bransch är relativt låga i tider av full sysselsättning, då frigjorda resurser lätt kan absorberas i annan produktion och inte behöver »gå till spillo».

Den fulla sysselsättningen och de förändrade alternativa möjligheter till resursanvändning som den innebär återspeglas sålunda till en del i företagens kalkyler och ger direkt utslag i en analys av en tulländrings verkningar på företagens pris- och produktionspolitik.

En omställning av produktionen beror ej endast arbetskraften utan även det i varaktiga produktionsmedel nedlagda kapitalet. Ju mer kapitalkrävande produktionen är, och ju mer specialiserad kapitalutrustningen är, desto mera kännbara blir de kapitalförluster, som uppstår vid försämrade avsättningsförhållanden för en importkonkurrerande industri. Vare sig dessa försämrade avsättningsförhållanden är följden av ökad konkurrens från utlandet eller har andra orsaker, ligger det nära till hands att med hänvisning till gjorda investeringar argumentera för ett starkare tullskydd.

Men erfarenheten visar, att det i allmänhet på lång sikt är dålig hushållning med resurser att genom restriktiva åtgärder, tullar, karteller etc., söka hålla uppe räntabiliteten för en kapitalutrustning, som i *ekonomisk* mening är obsolet, även om den i fysisk-teknisk mening står på toppen av

vad som kan åstadkommas. En sådan kapitalutrustning binder, om den hålles igång, inte bara arbetskraft utan också kapital, som måste tillföras för att ersätta förslitning. Genom att fördröja en avveckling bromsar man den omvandling av samhällsekonomin, som i sin tur är en nödvändig förutsättning för samhällsproduktionens stegring på längre sikt.

Någon vill kanske invända, att när nu investeringarna en gång blivit gjorda, bör man se till att kapitalutrustningen också kommer till användning. Häremot måste man emellertid svara, att den »förlust», som de förändrade avsättningsförhållandena medfört inte blir mindre genom restriktiva åtgärder — förlusten är gjord en gång för alla och allt man kan åstadkomma genom ökat tullskydd är att det nu blir konsumenterna som får betala förlusten i stället för de, som en gång gjorde investeringen. Ur samhällsekonomiska synpunkter kan inte förlusten upphävas, men i stället för att förlusten registreras i ett bokslut kommer den att få betalas på ett sätt som gör registreringen svårare.

Sådana principiella synpunkter utesluter givetvis inte, att det i undantagsfall kan vara motiverat med en tillfällig tull (eller med lika rätt när det gäller exportföretag, en exportpremie, eller, när det gäller ren hemmamarknadsproduktion, en subvention) för att mildra övergångssvårigheterna i omställningsprocessen — om nu en sådan åtgärd verkligen kan göras »tillfällig». Inte heller utesluter dessa principiella synpunkter, att man när det gäller *tillfälliga* avsättningsvårigheter ger ett tullskydd eller stöd i annan form för att förhindra att kapitalutrustning förfaller och arbetskraft skingras som det på längre sikt anses samhällsekonomiskt lönande att hålla engagerad i just den sortens produktion, som det råkar gälla. I princip skulle man emellertid också i sådana fall kunna hävda, att inte ens tillfälligt skydd bör ges annat än då avsättningsförhållandena försämrats så att inte ens de rörliga produktionskostnaderna blir helt täckta, och då bör tullen inte sättas högre än att de rörliga kostna-

derna nätt och jämnt täckes. Så länge en del av de fasta kostnaderna blir täckta, bör det nämligen vara ett privatekonomiskt intresse att hålla produktionen igång. Om en tull införes för att »skydda» de fasta kostnaderna inskränker sig dess uppgift inte enbart till att förebygga en ur samhällets synpunkt oekonomisk disintegration av produktionsresurser, utan utsträcker till att förhindra enskildas förluster av kapitalvärden och förändringar i ägandeförhållandena.

Om det verkligen är så att ett visst slags produktion är ekonomiskt lönande på längre sikt, bör för övrigt de som är engagerade i den berörda produktionen kunna attrahera riskvilligt kapital trots att deras kostnader ej blir täckta på kort sikt. Därför skulle egentligen inte heller tillfälliga skyddstullar vara motiverade, såvida inte det allmänna skulle ha en mera optimistisk uppfattning om lönsamheten på lång sikt än de enskilda har¹.

En speciell variant av ovan berörda problem uppstår när man skall bedöma önskvärdheten av en tull för att skydda viss svensk produktion mot ett utländskt monopol, som inriktar sig på att genom låga priser på den svenska marknaden knäcka de svenska producenterna för att, sedan detta lyckats, höja priserna så att importen blir dyrare än den knäckta svenska produktionen (alternativt kan denna politik ta sig uttryck i en försämrad service åt svenska förbrukare vid oförändrat pris). Verkningarna av en sådan »gangstermonopolism» blir tydligen skadliga för den svenska ekonomin, och några teoretiska invändningar kan inte gärna riktas mot tullar, som avser att skapa ett skydd mot en sådan form av utländsk konkurrens.

¹ Det får väl anses vara detta fall som avses, när vissa ekonomer hävdar att uppfostringstullar och tullar för att hjälpa en industri över tillfälliga svårigheter endast bör ges om industrin på längre sikt skulle kunna betala igen vad det tillfälliga stödet kostar. Jfr t.ex. Bertil Ohlin: *Interregional and International Trade*, London 1935 s. 320.

Svårigheterna ligger som ofta i tullpolitiken helt i den praktiska tillämpningen. Det finns en lättförståelig benägenhet att anse utländsk konkurrens vara dumpingartad så fort det råder en markant skillnad mellan importpriset cif och de svenska produktionskostnaderna. Ofta talar man om utlänningarnas avsikt att »knäcka» den svenska produktionen för att sedan höja priserna även i de fall, då den internationella marknaden präglas av konkurrens mellan en mängd utländska företag. Att svensk produktion av ett eller annat slag kan bli helt ödelagd av en hård internationell konkurrens är inte otroligt. Men så länge utlänningarna konkurrerar sinsemellan är risken liten för att de därefter skall kunna höja priserna på Sverige — därtill fordras att de sinsemellan gör kartellöverenskommelser. Och om de utländska konkurrensförhållandena väntas bli bestående uppstår frågan om det inte ur samhälls-ekonomiska synpunkter är mest lönande att överföra resurser till ett annat produktionsområde.

Även när det verkligen föreligger utländskt monopol är det emellertid svårt att i förväg påvisa ond avsikt att höja priserna på den svenska marknaden (eller försämrade servicestandarden), när väl den svenska produktionen upphört. Att förhindra importkonkurrens i alla de fall då den utländska leverantören är monopolist och säljer billigare än svenska tillverkare kan ur samhällsekonomiska synpunkter vara dyrbart. Det innebär att man tar risken att för obestämmd tid stödja en mindre lönande svensk produktion.

Tidsperspektivet på tullpolitiken

I det föregående har vissa argument framförts, som talar för att tullpolitiken i högre grad än tidigare bör ses som ett problem på något längre sikt. Därför talar också vissa aktuella tendenser inom den internationella handels- och valutapolitiken. Tendensen under senare år har varit att låta kvantitativa restriktioner ta stöten vid mera kortsiktiga anpassningar till den

internationella konjunkturen, under det att tullarna, bl. a. på grund av internationella avtal, givits en viss stabilitet. Även växelkursförändringar har, efter guldmyntfotsystemets försvinnande, kommit att betraktas som ett medel att motverka inte endast mera långsiktiga utan även, enligt viss uppfattning, kortsiktiga rubbningar i ett lands betalningsbalans. I jämförelse med andra handelspolitiska åtgärder har tullarna sålunda blivit ett medel, vars främsta syfte är att påverka den långsiktiga inriktningen av ett lands resurser, d. v. s. ett medel i den långsiktiga näringspolitiken.

Men även åtgärder, som främst syftar till att påverka den långsiktiga utvecklingen har ju sina kortsiktiga verkningar, och dessa verkningar kan i sin tur påverka utvecklingen på längre sikt. Detta förhållande reser problem för den ekonomiska analysen, som både teoretiskt och framställningsmässigt är mycket svårösta. Den utveckling som följer på en tullhöjning måste — när ett samband finns mellan utvecklingen på kort och lång sikt — analyseras som ett förlopp i tiden. Det klassiska exemplet utgör verkningarna av en »uppförstringstull», som antas möjliggöra för en inhemsk industri att, skyddad från utländsk konkurrens, successivt utveckla sig mot en större effektivitet, så att tullar så småningom blir överflödiga. I en annan variant kan förloppet anta den formen, att en industris lönsamhet på kort sikt påverkar omfattningen av dess investeringar och därmed utvecklingen av dess effektivitet och kostnader på längre sikt.¹ Omvänt skulle i vissa fall kunna hävdas att den

¹ Räckvidden av de argument för ett tullskydd, som här anförts, inskränkes emellertid, om ramen för samhällets samlade investeringar, såsom fallet är vid full sysselsättning, begränsas av samhällets kapacitet att spara. Om tullarna inte leder till en ökning i samhällets totala sparande måste de ökade investeringarna inom den tullskyddade sektorn orsaka minskade investeringar inom andra sektorer. Den av tullskyddet orsakade långsiktiga kostnadssänkningen kommer då att motsvaras av utebliven kostnadssänkning inom näringslivet i övrigt.

svagare konkurrens från utlandets sida, som följer med ett ökat tullskydd, leder till en långsammare stegring av den skyddade industrins effektivitet och sålunda till en långsiktig höjning av dess kostnadsnivå. Alternativt kan en industri genom att lägga ned vinsterna på reklam på längre sikt stärka sin ställning i konkurrens med importen.

Sådana samband mellan förändringar på kort och lång sikt kan tekniskt uttryckas i successiva förskjutningar i utbud och efterfrågan, som endast står i indirekt samband med förändringar i produktpriserna. Sådana förskjutningar kommer att beaktas i den följande analysen. Men inledningsvis kommer vi att begränsa oss till att diskutera fall, där ett enkelt samband råder mellan å ena sidan varupriserna och å andra sidan de varukvantiteter som utbjudes och efterfrågas. Därvid har man i varje fall att räkna med att utbud och efterfrågan reagerar för en prisförändring på olika sätt på kort och på lång sikt. Slutsatserna om en tulländrings verkningar blir därmed beroende på hur långt perspektivet utsträcker i tiden.

Det ligger i sakens natur, att diskussionen av tullpolitiken handlar om framtida förändringar, som svarar mot åtgärder som vidtages nu. Vi vet emellertid ganska litet om vad som händer i framtiden, och därför kommer ovissheten in i våra kalkyler. Nu kan en sådan ovisshet påverka vårt handlande, men den bör ju å andra sidan inte hindra oss från att handla. När tullpolitiken diskuteras eller när beslut om tulländringar fattas, utgår man rimligen från något slags föreställningar, mer eller mindre klara, om verkningarna av en viss politik. Den följande framställningen avser inte att ställa en prognos för den framtida utvecklingen. Dess avsikt är endast att söka ge en preciserad innebörd åt föreställningarna om de marknader, där en tullförändring sättes in, samt att visa vilka slutsatser om tullpolitikens verkningar, som logiskt kan dragas ur sådana föreställningar. Dess främsta syfte kan sålunda sägas vara att rationalisera tulldiskussionen.

Tullarna och marknadsstrukturen

Den traditionella teorin för internationell handel och tullar byggde i allt väsentligt på förutsättningen om fullständig konkurrens eller, som det populärt brukar kallas, »fri» konkurrens¹. Den ekonomiska utvecklingen har emellertid tenderat att förskjuta den faktiska marknadsstrukturen bort från detta konkurrens-ideal. Produktionen har blivit allt mera kapitalkrävande. De fasta kostnaderna har fått ökad betydelse, och därmed har förutsättningar skapats för en prisbildning, som väsentligt avviker från en som styres av produktionens totalkostnad. Hand i hand med utvecklingen mot mera kapitalintensiv produktion har gått koncentrationstendenser och konkurrensbegränsande sammanslutningar, som även fått stor betydelse i den internationella handeln. Utvecklingen mot en högre industriell nivå har även kännetecknats av en tendens mot ett mera differentierat varusortiment, som tillfredsställer mera speciella behov samt, i anknytning därtill, mot större tonvikt på varumärken. Stapelvaror och allmänna varubörser har därmed kommit att vika för relativt fast organiserade distributionskedjor för specialprodukter. Man är därmed på många områden långt borta från de förhållanden på vilka den klassiska frikonkurrensläran kan tillämpas.

Det är ett välbekant förhållande att dessa moderna marknadsformer endast kan inordnas i en relativt komplicerad ekonomisk teori, och att den stora mängden av varianter endast i urval och förenkling kan återges i teoretiska modeller. Den ekonomiska teorin blir med andra ord kasuistisk. Detta har inte heller kunnat undgå att prägla den följande framställningen. Vi har endast kunnat behandla ett relativt begränsat antal enklare fall av olika marknadsstrukturer. Detta innebär givetvis att vår diskussion av tullars verk-

¹ Enligt modern ekonomisk uppfattning kan konkurrensen vara lika »fri» mellan relativt stora företagskoncentrationer som mellan ett stort antal småföretag inom samma bransch. Men den kan ta sig olika uttryck och ge olika resultat i priser och vinstmarginaler.

ningar blivit relativt ofullständig. Urvalet har emellertid skett så, att de ekonomiska sammanhang, som ingår i våra modeller, troligen bildar inslag även i ett flertal av de mera komplicerade speciella marknadsförhållanden på vilka det praktiska livet erbjuder en rik provkarta.

Som en ledning för läsaren bör redan här förutskickas, att den följande analysen otvetydigt ger till resultat, att det inte finns något enkelt entydigt svar på frågan om tullars verkningar på produktion, import och priser. De slutsatser, som kan dras under de enkla förutsättningar om »fri konkurrens», som vanligen lägges till grund för tulldiskussionen, kan inte överföras på alla förekommande fall. Tullargument, som

måste tillmätas en viss betydelse på vissa varuområden, kan inte alls tillämpas i andra fall. Härav kan den allmänna slutsatsen dras, att de tullpolitiska avgörandena för varje enskilt varuslag bör grundas på en mycket ingående analys av varje enskild marknad.

Den följande framställningen har fått sin prägel av detta förhållande på ett sätt, som ibland måste verka tröttande genom sin genomgång av ett stort antal marknadsvarianter. En sådan utformning av undersökningen har emellertid varit nödvändigt för att skapa ett teoretiskt underlag för de praktiskt inriktade studier av olika varuområden som bör läggas till grund för en ekonomiskt väl avvägd tullpolitik.

Synpunkter på tullarnas differentiering

Det följande avsnittet behandlar frågor rörande ändring av enstaka tullsatser och tullarnas allmänna differentiering; gången i framställningen blir därvid som följer. Inledningsvis behandlas frågan om den svenska produktionens läge i förhållande till den internationella konkurrensen (s. 152—154). Denna diskussion baseras på en analys i diagramform enligt välkänd ekonomisk metod (jfr Appendix I). Till en början bortses därvid från monopolistiska inslag i marknadsbilden. Diskussionen leder fram till vissa enkla slutsatser om tullars verkningar vid fullständig konkurrens (s. 155—159). Därefter diskuteras olika former av monopolistiska inslag i utrikeshandeln (s. 159—162), varjämte vissa monopolfall analyseras i Appendix II. Allmänna slutsatser om tullars verkningar under olika marknadsförhållanden drages på s. 162—175. I särskilda avsnitt belyses därefter två ekonomiska specialförhållanden som påverkar tullproblemet, dels förenad produktion av flera olika varor (s. 175—177), dels produktion differentierad på olika varutyper (s. 177—181). På basis av den föregående analysen vara för vara drages slutligen i avd. II vissa slutsatser om tullsaternas differentiering (s. 182—186).

Några analytiska redskap

De hjälpmedel som används i den följande analysen är alla enkla och välkända från den ekonomiska teorien. De uttrycker samband mellan priser och kostnader å ena sidan samt efterfrågan, produktion och utbud å den andra. Antaganden om sådana samband kan kombineras på olika sätt för

att bygga upp prisbildningsmodeller, som motsvarar olika marknadsstrukturer.

De variabler, som hör till bilden av marknader i utländsk konkurrens, är utlandets efterfrågan på svenska varor, utlandets utbud av varor på den svenska marknaden,

den svenska produktionen och det svenska utbudet,

efterfrågan på den svenska marknaden, den svenska efterfrågan på importerade varor.

De grundläggande antaganden om dessa variabler och samband, som byggts in i våra modeller, har redovisats i Appendix I.

Fullständig internationell konkurrens

Fyra konkurrenslägen. Sverige är ett litet land. Det är därför rimligt att som ett första antagande välja att våra import- och exportpriser bestämmas av totalefterfrågan och totalutbud på den internationella marknaden och att sålunda betrakta dessa priser såsom givna. Vi utgår vidare från att produktionskostnaden för en vara endast sammanhänger med produktionsskalan för samma vara. Först i ett senare sammanhang skall vi gå in på de problem, som sammanhänger med förenad produktion.

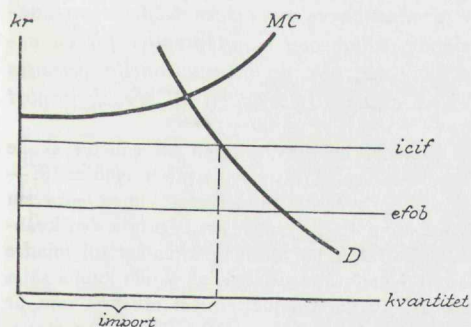
Vad gäller den svenska produktionens ställning i förhållande till den internationella konkurrensen, kan man urskilja följande fyra fall:

- rena importvaror;
- svensk produktion i importkonkurrens;
- rena hemmamarknadsvaror;
- svenska produkter i exportkonkurrens.

Tills vidare bortser vi sålunda från den möjligheten att samma vara både exporteras och importeras. Denna möjlighet sammanhänger i regel med en differentiering av varornas typ eller kvalitet, ett fall som kommer att behandlas längre fram.

De angivna fyra konkurrenslägena motsvaras tydligen av olika lägen för de svenska kostnaderna i förhållande till de internationella priserna. Dessa lägen har illustrerats i diagram II a, b, c och d. Det har där antagits att det för varje vara finns ett importpris, *icif*, och ett exportpris, *efob*. Dessa har illustrerats med två vågräta linjer. (I den mån import eller export inte förekommer, representerar dessa priser endast potentiella möjligheter.) Priserna antages uttryckta i svenska kronor, och till en början antar vi att det inte påläggs några tullar eller utgår några subventioner för den produktion som arbetar i internationell konkurrens. Vi utgår sålunda från ett land med »ren frihandel». Den inhemska produktionskostnaden representeras av en åt höger stigande kurva för den marginella produktionskostnaden. Arbetsfördelningen med utlandet blir nu beroende av, dels hur denna kostnadskurva skär de linjer som representerar den internationella prisnivån, dels hur stor den svenska konsumtionen är vid dessa internationella priser.

Diagram II a. Marknadssituationen för en ren importvara.



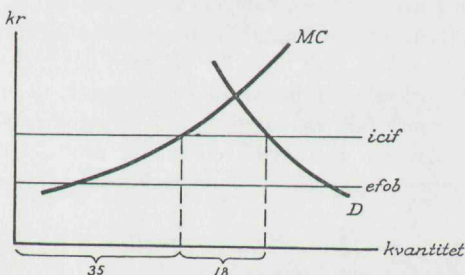
MC = inhemskt importkonkurrerande utbud
D = total inhemska efterfrågan
icif = importpris cif
efob = exportpris fob

Ren importvara (typfall bananer). I diagram II a har angivits de omständigheter som gör att en vara, sådan som bananer, är en ren importvara. Visserligen är det tekniskt möjligt att framställa bananer inom landet, men produktionskostnaderna ligger så högt att den inhemska utbuds-gränskostnadskurvan vid varje tänkbar produktionsvolym ligger över importpriset, *icif*. Ingen inhemsk produktion äger därför rum.

Svensk produktion i importkonkurrens (typfall bomullsgarn). I motsats till föregående diagram, skär i diagram II b den svenska gränskostnads-utbudskurvan (MC) den linje, som markerar importpriset *icif*, vilket innebär att den svenska produktionskostnaden är lägre än importpriset för produktionsvolymerna upp till 35 enheter.

Men hela den svenska efterfrågan vid detta pris kan tydligen ej med fördel baseras på hemmaproduktion, utan 18 enheter importeras för vilka svensk gränskostnad är högre än importpriset.

Diagram II b. Marknadssituationen för en vara som både importeras och tillverkas inom landet.



Ang. innebörden av beteckningarna se diagram II a.

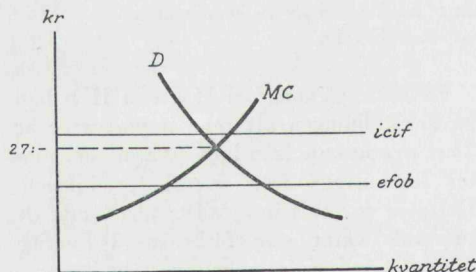
En blick på diagram II a och II b kan ge föreställningen att rena importvaror är klart avgränsade från importvaror som möter konkurrens från svensk produktion. Detta är givetvis inte fallet: bland alla de tusentals varor som förbrukas i Sverige finns det många som befinner sig i gränsområdet mellan dessa typer; en ringa förändring av importpriset *cif* (eller en ringa

tullhöjning) eller en obetydlig förändring av de inhemska produktionskostnaderna kan föra över en vara från typ a till typ b och vice versa.

Rena hemmamarknadsvaor (typfall wienbröd). Varor som tillverkas i konkurrens med import kan övergå till att bli rena hemmamarknadsvaor av en mångfald orsaker: på grund av att importpriset stiger, eller därför att de inhemska tillverkningskostnaderna sjunker (vilket diagrammatiskt illustreras med en sänkning av utbudskurvan MC) eller den totala efterfrågan (D) minskar (förskjutes negativt). Vad som karakteriserar en ren hemmamarknadsva är ju att den totala efterfrågan vid importpriset *icif* mer än väl kan tillfredsställas enbart av hemmamarknadsproduktionen, och att det svenska marknadspriset därför blir lägre än importpriset, varför någon import inte lönar sig.

Vid marknadssjämvikt under fri konkurrens kommer priset på rena hemmamarknadsvaor att bli det, vid vilket den svenska industrins produktion är lika stor som den totala efterfrågan. I diagram II c är detta pris 27:—, vid vilket produktion och efterfrågad mängd blir lika stora. Detta pris måste vara lägre än *icif*, men det måste också vara högre än exportpriset *efob*. I annat fall övergår den rena hemmamarknadsvaran till att bli en svensk produkt i import- respektive exportkonkurrens.

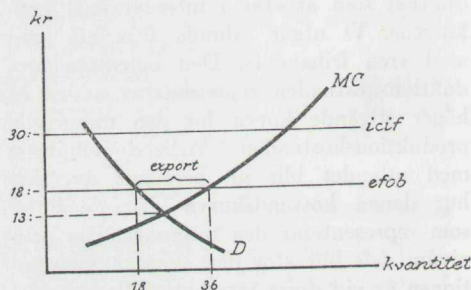
Diagram II c. Marknadssituationen för en ren hemmamarknadsva.



Ang. innebörden av beteckningarna se diagram II a.

Svensk produktion i exportkonkurrens (typfall sågade trävaror). I diagram II d blir den inhemska produktionen lika stor som den totala svenska efterfrågan vid priset 13:—. Men detta pris är inget jämviktspris. Så länge enskilda tillverkare kan få obegränsad avsättning för sin vara genom att exportera till priset *efob*=18:— kommer de inte att vilja sälja på hemmamarknaden till priset 13:—, eller till något annat pris som är lägre än *efob*. Vid exportpriset *efob*=18:— lönar det sig att tillverka 36 enheter. Vid detta pris är den inhemska efterfrågan 18 enheter och exporten kommer alltså att bli $36 - 18 = 18$ enheter.¹

Diagram II d. Marknadssituationen för en exportvara som också efterfrågas på hemmamarknaden.



Ang. innebörden av beteckningarna se diagram II a.

Verkningarna av internationella prisändringar, tullar och exportpremier för en enskild vara, när de internationella priserna ej påverkas av storleken av svensk import

¹ Eftersom hela kvantiteten 36 enheter skulle kunna säljas på export till priset *efob* = 18:— skulle de svenska tillverkarna kunna göra sin vinst ännu större genom att begränsa den kvantitet de säljer på hemmamarknaden till mindre än 18 enheter, då de i så fall skulle kunna sälja en del av sin produktion till ett pris som är högre än 18:—. Men detta förutsätter monopolistisk organisation av försäljningen på hemmamarknaden och är inte förenligt med vårt här grundläggande antagande om fullständig konkurrens.

och export. De fyra typfall vi i det föregående beskrivit är givetvis mycket primitiva schematiseringar. Men många av de tankar, som brukar komma till uttryck i diskussioner om hur en förändring av världsmarknadspriset eller av tullen för en enskild vara påverkar importvolym, priser och hemmamarknadsproduktion, kan också i grund och botten föras tillbaka till primitiva föreställningar av just det slag, som våra typfall avser att illustrera. Föreställningar om hur företag i den ena eller andra branschen kommer att reagera inför prisförändringar av de slag det här är fråga om bygger ofta, vare sig medvetet eller omedvetet, på föreställningar om funktionella samband som kan syntetiseras i form av föreställningar om utbuds- och efterfrågefunktioner.

Dessa föreställningar om funktionella samband kan givetvis — vare sig de bygger på föreställningar om samband mellan produktionsvolym och produktionskostnad, eller om samband mellan pris och marknadsefterfrågan — ofta vara irrationella och felaktiga. Att detta måste försvåra en diskussion om hur en tulländring för en enstaka vara verkar är uppenbart, men det är också uppenbart att en sådan diskussion inte kan klaras upp förrän premisserna — föreställningarna om funktionella samband — givits en enhetlig form eller »nomenklatur». Vi skall därför nu söka analysera hur en höjning av världsmarknadspriset för en enskild vara kan tänkas påverka import- eller exportvolym, priser och hemmamarknadsproduktion, beroende på vilka föreställningar man gör sig om vissa enkla funktionella samband. — Analysen och slutsatserna skulle bli exakt desamma, om man i stället för »höjning av världsmarknadspriset» satte in »svensk tullhöjning», i vad avser import, respektive »införande av svensk exportpremie», i vad avser export. Priset på importvaran skulle nämligen stiga med tullens hela belopp, liksom exportörens förtjänst på exportvaran med export-

premiens belopp, eftersom vi här utgår från att världsmarknadspriset ej kan påverkas av förändringar i den svenska importens och exportens storlek.

Om nu gränskostnaderna för den svenska produktionen av en enskild vara är givna, d. v. s. utbudet, och likaså den totala svenska efterfrågan, är det uppenbart att den utsträckning i vilken en vara kommer att hänföras till den ena eller den andra av de fyra huvudtyper, som angivits i föregående avsnitt, kommer att bero på världsmarknadspriserna *icif* och *efob*. Erfarenheten säger oss att det i regel lönar sig att öka den svenska produktionen av en viss vara om den blir dyrare på världsmarknaden — i varje fall så länge kostnadsförhållandena eller efterfrågan i Sverige inte samtidigt förändras. När priset på den svenska varan bestämmes av utlandspriserna, och dessa går upp, kommer inte bara den svenska produktionen att öka därför att den blir mera lönande än förut, utan dessutom tenderar också svenska förbrukare att köpa en mindre mängd än förut¹. När importpriset stiger blir således importen klämd mellan två sköldar: samtidigt som den totala svenska förbrukningen minskar när varan blir dyrare ökar också den svenska importkonkurrerande produktionen². Se diagram III a.

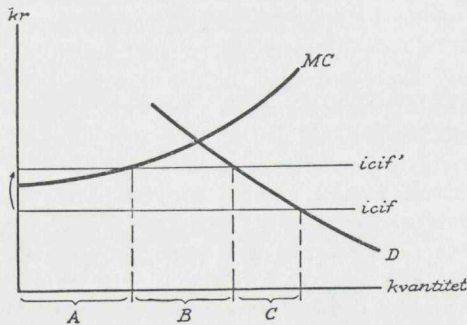
Ju priskänsligare det svenska importkonkurrerande utbudet är, och ju priskänsligare den totala svenska efterfrågan är, desto kraftigare minskning får man i importen.

I vissa fall kommer importprisstegringen att medföra att importen helt upphör och ersättes av svensk produktion. Detta gäller främst varor som redan i utgångsläget möter konkurrens från svensk produktion för vilka det svenska utbudet är mycket pris-

¹ Hur mycket mindre beror på hur pass elastisk efterfrågan är.

² Man kan också tänka sig att importprisstegringen gör det lönande att sätta igång en svensk produktion av en viss vara — importvaror av typ a (bananer) övergår då till att bli importvaror av typ b (bomullsgarn).

Diagram III a. Förändringar i totalt efterfrågad mängd, importvolym och produktionsvolym vid en höjning av importpriset (vare sig importprishöjningen är »verklig» eller beror på tullhöjning).



icif = importpris i utgångsläget
 icif' = importpris efter världsmarknadsprisstegring (eller tullhöjning)
 MC = inhemskt importkonkurrerande utbud
 D = total inhemsk efterfrågan
 A + B + C = total import i utgångsläget före importprisstegringen
 A = ökning i inhemsk produktionen på importens bekostnad, när importpriset stiger
 C = minskning i importen till följd av minskning i totala efterfrågan, när importpriset stiger
 B = återstående import efter importprisstegring

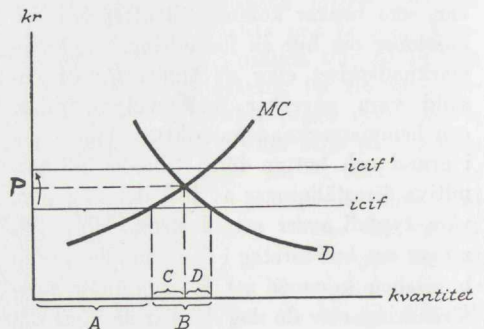
känsligt och för vilka också den totala svenska efterfrågan är mycket priskänslig. Se diagram III b.

Ren hemmamarknadsproduktion kommer inte primärt att påverkas av import- eller exportprisstegring varken med avseende på pris eller kvantitet. Förhållandet illustreras i diagram III c.

Både före och efter höjningen av de internationella priserna råder jämvikt på den svenska marknaden vid ett pris som är *lägre* än importpriset och *högre* än exportpriset så att varken import eller export lönar sig.

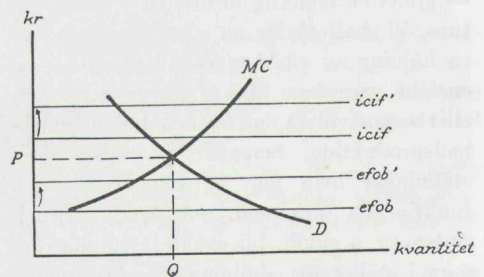
Priserna för vissa rena hemmamarknadsvaror kan emellertid komma att påverkas av höjningen av exportpriserna, nämligen i vissa gränsfall då hemmamarknadsvaror övergår till att bli exportabla. Såsom framgår av diagram III d kommer hemmamarknadspriset för sådana varor, under förutsättning av fri konkurrens, att bestämmas

Diagram III b. Importprishöjning (eller tullhöjning) som leder till att importen fullständigt upphör.



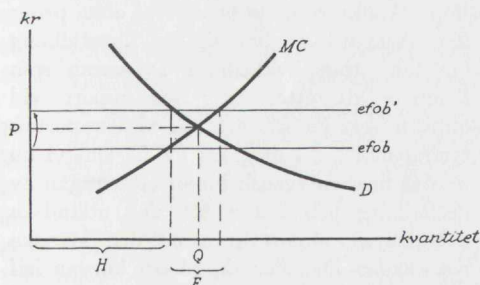
icif = importpris i utgångsläget
 icif' = importpris efter världsmarknadsprisstegring (eller tullhöjning)
 A = inhemsk importkonkurrerande produktion i utgångsläget
 B = import i utgångsläget
 A + B = total förbrukning i utgångsläget
 C = ökning i inhemsk importkonkurrerande produktionen vid importprisstegring
 D = minskning i totalt efterfrågad mängd vid prohibitiv importprisstegring
 A + C = total förbrukning i slutliga jämviktsläget
 P = jämviktspris på den svenska marknaden efter prohibitiv importprisstegring

Diagram III c. Marknadssituationen för en ren hemmamarknadsvara när import- och exportpriser stiger.



icif och efob = import- och exportpris i utgångsläget
 icif' och efob' = import- och exportpris efter prisstegring
 P = jämviktspris på den svenska marknaden
 Q = inhemsk produktion och totalt efterfrågad mängd vid jämviktspriset P.

Diagram III d. Marknadssituationen för en ren hemmamarknadsvara som genom exportprishöjning övergår till att bli exportvara.



MC = gränskostnaderna i den inhemska produktionen

D = total inhemsk efterfrågan

P = jämviktspris på den svenska marknaden i utgångsläget

efob = exportpris i utgångsläget

efob' = exportpris och jämviktspris på den svenska marknaden efter utländsk prisstegring

Q = inhemsk produktion och totalt efterfrågad mängd i utgångsläget (ingen export)

H = produktion för hemmamarknaden efter exportprisstegring

E = export efter exportprisstegring

av exportpriset, som ju måste vara högre än det marknadspris som skulle innebära jämvikt mellan totalt inhemskt utbud och total inhemsk efterfrågan.¹

Av diagram III d framgår också att för sådana varor som redan i utgångsläget tillverkas i exportkonkurrens medför den utländska prisstegringen en motsvarande stegring av hemmamarknadspriset.

¹ När de internationella priserna för ett stort antal varukategorier stiger är det således tänkbart att sammansättningen av den rena hemmamarknadsproduktionen ändras: i vissa fall upphör all import av en vara, i enlighet med diagram III b och den produktion det gäller övergår från att vara importkonkurrerande till att bli ren hemmamarknadsproduktion. Om gruppen »rena hemmamarknadsvaror» på så sätt får ett tillskott kan man emellertid också tänka sig en samtidig avtappning på exportsidan. Genom exportprisstegring blir det lönande att exportera vissa tidigare rena hemmamarknadsvaror.

Tullhöjningars verkan vid fullständig konkurrens, när de internationella priserna påverkas av storleken av svensk import. När vi i alla diagram i det föregående rört oss med horisontella linjer för att beteckna import- och exportpriser på världsmarknaden har detta inneburit ett antagande att förändringar i den svenska importefterfrågan eller det svenska exportutbudet inte kan påverka världsmarknadspriserna. Man kan också säga att detta antagande innebär att förändringar i svenska tullar och exportpremier eller liknande åtgärder inte medför någon förändring i importpriserna cif eller exportpriserna fob¹.

När det gäller vissa varor är vi så stora kunder i utlandet att en bestående ökning i den svenska importefterfrågan gör att vi får betala ett högre pris än förut, medan en bestående minskning i den svenska efterfrågan gör att vi får betala ett lägre pris än förut. Utbudet av importvaran på den svenska marknaden kan då diagrammatiskt illustreras med en vanlig utbudskurva av ungefär samma typ som de utbudskurvor, som ovan föreställt det svenska utbudet av importkonkurrerande varor. Utbudskurvans lutning illustrerar en föreställning om det utländska utbudets priskänslighet: ju brantare kurva, dess mindre elastiskt är utbudet. Det är när det utländska utbudet har denna karaktär, som man något oegentligt kan säga att när man lägger på en tull på en vara »betalar utlänningen en del av tullen».

Genom att lägga en tull på importpriset cif kommer importvaran vid varje tänkbar importvolym att bli dyrare på den svenska marknaden än förut. Vid varje särskilt importpris cif kommer nu en mindre mängd att efterfrågas för import än tidigare. Men minskningen i den svenska efterfrågan av importvaror leder till en viss sänkning av

¹ Diagrammen III a—d kan ju också tolkas som en illustration till vad som händer när världsmarknadspriserna är oföränderliga och vi inför en tull som höjer importpriserna från icif till icif' eller inför en exportpremie som höjer exportörernas intäkter per varuenhet från efob till efob'.

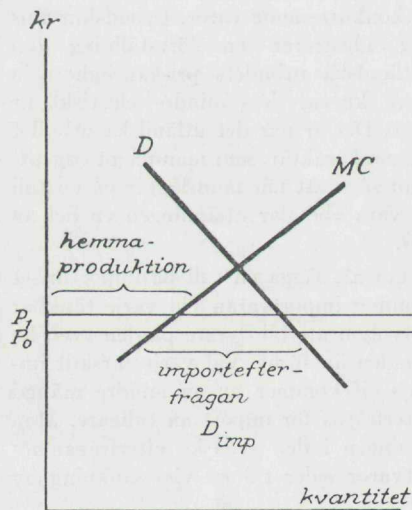
importpriset cif (alltså en sänkning av importpriset exklusive tull). Och i det slutliga jämviktsläget kommer importpriset cif att tack vare tullen bli lägre än förut, så att det pris som svenska förbrukare får betala inte stiger med hela tullens belopp. Visserligen kommer tullhöjningen att medföra en minskning av den svenska importen, men importen skulle ha minskat ännu mera om inte utlänningarna gått ner i pris, m. a. o. om inte det utländska utbudet av importvaror på den svenska marknaden varit begränsat elastiskt. Förhållandet illustreras i diagram IV a och b. I diagram IV a anges med en efterfrågekurva D de föreställningar man har om hur den totala svenska efterfrågan av en viss vara förhåller sig vid olika priser på denna vara. Likaså anges med en utbudskurva MC de föreställningar man har om hur det svenska importkon-

kurrerande utbudet av samma vara förhåller sig vid olika priser.

På grundval av dessa föreställningar om total svensk efterfrågan och totalt svenskt importkonkurrerande utbud vid olika priser kan man också göra sig en föreställning om hur stora kvantiteter av varan som kommer att efterfrågas för import vid olika priser. På så sätt härledes importefterfrågan D_{imp} i diagram IV b¹. Om vi nu räknar med en svensk importefterfrågan av detta slag och antar att det utländska utbudet av importvaran på den svenska marknaden förhåller sig såsom kurvan $icif$ i diagram IV b, bör det råda jämvikt vid det pris och den importvolym som anges av skärningspunkten A mellan utbudskurvan och efterfrågekurvan i detta diagram. Samma pris P_0 kommer också att råda med avseende på den inhemska importkonkurren-

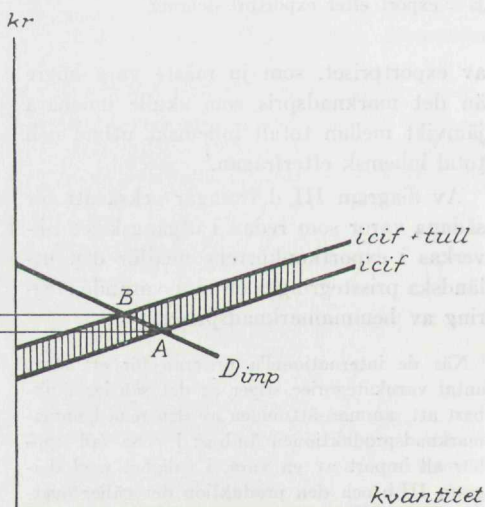
¹ Se Appendix I, isynnerhet s. 196—197.

Diagram IV a. Total svensk efterfrågan och importkonkurrerande hemmaproduktion av viss vara.



MC = svenskt importkonkurrerande utbud
 D = totala svenska efterfrågan
 D_{imp} = ur MC och D härledda importefterfrågan
 $icif$ = utländskt utbud av importvaror på den svenska marknaden

Diagram IV b. Begränsat elastiskt utländskt utbud av viss importvara på den svenska marknaden. Svensk importefterfrågan av denna vara.



P_0 = jämviktspris på den svenska marknaden i utgångsläget, före tullhöjningen
 P_1 = jämviktspris efter tullhöjningen
Observera att höjningen i jämviktspriset på den svenska marknaden är mindre än tullhöjningen.

rande varan och bli bestämmande för hur mycket av den totala svenska efterfrågan som kommer att tillgodoses av inhemsk produktion respektive av import¹. Om vi sedan inför en tull, såsom anges av den skuggade ytan i diagrammet kommer marknadssituationen att ändras.

I det nya jämviktsläget som i diagram IV b anges av skärningspunkten B mellan kurvan för importefterfrågan och utbudskurvan »icif + tull», blir importen dyrare än förut för svenska förbrukare men billigare än förut om man räknar cif. Importvolymen blir mindre än i utgångsläget. Gör man det tankeexperimentet att importutbudet i stället vore oändligt elastiskt skulle det slutliga jämviktsläget kännetecknas av en ännu mindre importvolym och givetvis också av ett ännu högre pris för svenska förbrukare. Av ovanstående framgår alltså att en begränsad elasticitet i importutbudet innebär att utlänningarna betalar en del av tullen, medan oändlig elasticitet i importutbudet innebär att svenska förbrukare betalar hela tullen. Vidare är det uppenbart att *begränsad* elasticitet i det utländska utbudet på den svenska marknaden gör en tullhöjning av given storlek mindre effektiv ur skyddssynpunkt, än om importutbudet vore oändligt elastiskt: eftersom priset på den svenska marknaden inte stiger med tullens belopp kan den svenska importkonkurrerande produktionen inte erövra så stor del av hemmamarknaden som annars.

I vissa fall kan det emellertid tvärtom vara så att importpriset cif sjunker när importvolymen stiger inom vissa gränser (och vice versa). Detta gäller sannolikt i mellanfall när den svenska importefterfrågan är så liten att den inte kan påverka världsmarknadspriset, men då en ökning i importvolymen medger vissa kostnadssänkningar i form av kvantitetsrabatter, billigare transporter, eller på annat sätt förbillig leverans. Under sådana omständigheter kommer en tullhöjning att leda till att

importpriset cif *stiger* i stället för tvärtom, och att sålunda importpriset (inklusive tull) stiger med mera än tullen. Sådana möjligheter torde emellertid i allmänhet endast bli aktuella vid marknadsformer som avviker från fullständig konkurrens.

Monopolistiska marknadsformer i importhandeln

Föregående schematiska analys av hur en tullhöjning verkar har i likhet med den klassiska teorien byggt på antagandet om fullständig konkurrens. Att den fullständiga konkurrensen kom att spela en stor roll i den klassiska teorien är förklarligt: utrikeshandeln omfattade till större delen råvaror och halvfabrikat som såldes och köptes i fri konkurrens, och den fria konkurrensen dominerade som marknadsform. Att en »modern» analys börjar med detta antagande är också förklarligt: av alla tänkbara marknadsformer är den fullständiga konkurrensen lättast att analysera och åskådliggöra, och därtill kommer att analysen av andra, mera komplicerade marknadsformer lättast låter sig göras just med den fullständiga konkurrensen som jämförelseobjekt. Men en modern analys av utrikeshandelns och tullarnas problematik måste, om den skall vara något så när realistisk, omfatta åtminstone några av dessa mera komplicerade marknadsformer. Råvaror och halvfabrikat säljes och köpes visserligen fortfarande i stor utsträckning på marknader med fullständig konkurrens, men handeln med dessa varor är mera än förr präglad av mer eller mindre monopolistiska inslag. I våra dagars utrikeshandel har även de differentierade industriprodukterna fått en ökad betydelse: flertalet industrivaror tillhör små specialiserade kategorier, som säljes och köpes på »trånga» marknader, där säljarna och köparna är få, och där förutsättningar saknas för en fullständig konkurrens. Det karakteristiska för många av dessa varor är att de — på vägen från den utländska producenten till den svenska konsumenten — ofta passerar genom flera led av mellanhänder, och att enskilda före-

¹ Att utbudskurvan icif stiger uppåt åt höger betyder att importen blir dyrare ju mera vi importerar och billigare ju mindre vi importerar.

tag i åtminstone något av dessa led ibland har möjligheter att påverka prisbildningen och inte, som under den fullständiga konkurrensen, tvingas uppfatta marknadspriset såsom något givet.

Denna tendens till avvikelser från fullständig konkurrens har förstärkts av den tekniska utvecklingen: den inom vissa branscher tydliga tendensen till större företagsenheter, den växande mekaniseringsgraden inom snart sagt varje produktionsgren och därmed de fasta kostnadernas växande andel i de totala produktionskostnaderna, samt de allt mera omfattande sammanslutningarna av producenter, av distributörer i olika led och av förbrukare — allt detta tenderar till att framtvinga eller möjliggöra avsteg från den fullständiga konkurrensens marknadstyp.

Uppkomsten av monopolistiska marknadsformer i utrikeshandeln har även underlättats av den allmänna protektionismen i olika länder. Bakom tullmurarna har det varit lättare att skapa nationella monopolställningar, och dessa nationella tendenser har sedan underlättat uppkomsten av exklusivförhållanden i importhandeln eller andra former av inskränkningar i den internationella konkurrensen.

En grupp av monopolistiska marknadsformer har det gemensamt att en importvara säljes på den svenska marknaden av en utländsk monopolist. Han kan antingen vara ensam om att sälja den eller sälja den i konkurrens med ett eller ett par svenska företag eller sälja den i konkurrens med ett större antal svenska företag. Både den utländske »monopolisten» och det svenska företaget kan därvid ta formen av en sammanslutning av företag till en kartell. De marknadstyper som dessa fall representerar är inbördes mycket olika, men har det gemensamt att en svensk tullhöjning sannolikt får ett annat resultat med avseende på importkvantitet och pris, än om ett stort antal oberoende utländska leverantörer samspeglar i försäljningen på den svenska marknaden.

En annan typ av monopolistisk marknadsstruktur representeras av de fall då

importen passerar genom ett företag eller en sammanslutning som behärskar hela importen till landet. En sådan situation föreligger när importen reguljärt sker genom *en enda importfirma* eller genom *en grupp av importörer*, som träffat avtal om priser, rabatter, om att dela upp marknaden på visst sätt eller som genom exklusivavtal med inhemska köpare har möjlighet förhindra import genom outsiders. Den ensamrätt att importera och inom landet återförsälja en viss vara, som förekommer, gäller ofta endast ett varumärke bland många liknande, som erbjuder en mer eller mindre fullständig konkurrens. Den situation, som då föreligger brukar betecknas som ofullständig konkurrens eller monopolistisk konkurrens.

Man bör härvid märka att ensamrätten att importera en viss vara inte behöver vara formell (såsom t. ex. när det gäller en agentur med ensamrätt) för att vara faktisk: när importen av en viss produkt reguljärt skötes av en enda firma eller grupp av firmor kan det fordras rätt stora avsteg från »fri-konkurrenspriset» innan någon annan firma vågar sig på reguljär import av samma vara, eller innan någon grupp av distributörer i senare led eller av förbrukare finner det lönande att slå sig samman för direktimport.

Härmed kommer man också in på de intressanta problem som uppstår då importen av en vara regleras av en sammanslutning, som eventuellt också uppträder som monopolistisk köpare och säljare av en inom landet tillverkad importkonkurrerande vara. Man kan härvid tänka sig att de priser som de slutliga svenska förbrukarna får betala kommer att bero på en mängd faktorer förutom enbart förekomsten av monopolism som sådan: ett monopol eller en kartell som står oberoende både gentemot utländska och svenska säljare och mot svenska slutliga förbrukare kommer med all sannolikhet att tillämpa andra priser än en monopolist som står oberoende både gentemot utländska och svenska tillverkare, men som ser som sin uppgift att tillvarata de svenska förbrukarnas intressen.

Av intresse är också verkningarna av det speciella slag av monopolism som innebär att successiva led av mellanhänder uppträder monopolistiskt. Man kan sålunda tänka sig grossister och återförsäljare av svenska varor med importinnehåll som var och en på sin ort kan föra en i viss mån monopolistisk prispolitik mot de slutliga förbrukarna. Svenska företag som i sin produktion använder sig av importerade råvaror och halvfabrikat kan i sin tur uppträda monopolistiskt mot grossister och återförsäljare, och kedjan kan slutligen kompletteras av importörer eller utländska leverantörer som monopolistiskt behärskar leveranserna av dessa importerade råvaror och halvfabrikat. Att man i produktions- eller distributionsled kan uppträda samtidigt både som *köpare* i konkurrens med andra köpare och som monopolistisk *säljare* är inte ovanligt.

Av det föregående framgår att antalet tänkbara monopolvarianter är stort, och det vore meningslöst att i detta sammanhang söka analysera vad som i varje tänkbart fall kan hända vid en tullhöjning. För att ge en antydning om skillnaderna mellan verkningarna av en tullhöjning för en viss vara vid fri konkurrens och vid monopol har emellertid följande fall analyserats: *dels* det fall då importen omhänderhas av en monopolistisk utländsk säljare, *dels* det fall då importen omhänderhas av en monopolistisk importör, som står oberoende både gentemot utländsk säljare och svensk förbrukare, *dels* det fall då importen omhänderhas av en importör, vars intressen är identiska med importvaruförbrukarnas och *dels* det fall då en importvara passerar genom successiva led av mellanhänder, varvid företag i varje led har en viss möjlighet att uppträda monopolistiskt mot köpare i följande led. Dessa olika fall har analyserats i Appendix II. Allmänna slutsatser av denna analys kommer att dras i det följande.

Sammanfattning av slutsatser rörande vissa monopolfall. I regel är det fördelaktigare för oss att de varor vi importerar kan köpas på frikonkurrensmarknader. Mono-

polistiska säljare har i regel möjligheter att ta ut högre pris av oss än säljare som konkurrerar med andra på samma varuområde.

Tullar *kan* emellertid vara ett bra medel att komma åt utländska monopolister. Om vi höjer tullen för en vara som säljes av sinsemellan konkurrerande utländska företag blir resultatet ofta att hela eller större delen av tullhöjningen övervältras på svenska förbrukare. Om vi däremot höjer tullen på en vara som säljes av en utländsk monopolist (kartell) är det i regel mest lönande för monopolisten att själv absorbera en del av tullhöjningen så att det pris svenska förbrukare får betala inte stiger med hela tullens belopp. Generellt kan man säga att i de fall då utländska produktions- och alternativkostnadsförhållanden är sådana att utlänningarna även i ren konkurrens är benägna att betala en del av den svenska tullen bör utländska monopolister som arbetar under liknande produktions- och alternativkostnadsförhållanden vara benägna att betala en ännu större del av den svenska tullen genom att sänka priset för leverans till Sverige¹.

Ur analytiska synpunkter är det likgiltigt huruvida importen behärskas av en utländsk eller en svensk monopolist — införandet av en tull kommer att få samma konsekvenser för förbrukarna i varje fall då den svenska monopolisten arbetar under samma kostnadsförhållanden som utlänningen skulle göra. Ur betalningsbalanssynpunkt är det däremot skillnad på om monopolisten är svensk eller utlänning — när monopolisten är svensk kommer inte de totala importutgifterna i utländsk valuta att minska lika mycket till följd av tullen som när monopolisten är utlänning².

När importen behärskas av en svensk monopolist som representerar samtliga svenska förbrukare (t. ex. en monopolistisk inköpsförening) och det utländska utbudet är begränsat elastiskt bör det vara ratio-

¹ Se Appendix II, monopolmodell I. Se även monopolmodell III.

² Se Appendix II, monopolmodell II. Se även monopolmodell III.

nellt för förbrukarna att sträva efter en viss begränsning av importen jämfört med den mängd som skulle importeras om svenska förbrukare importerade var för sig eller genom konkurrerande importörer.

Det optimala utnyttjande av den begränsade elasticiteten i det utländska utbudet som är förknippat med ett förbrukarmonopol kan man i vissa fall, då marknaden kännetecknas av konkurrens, åstadkomma genom att i stället lägga på en tull¹.

Slutligen behandlas i Appendix II en distributionsstruktur som vi kallat successivt monopol: en monopolist säljer till ett begränsat antal köpare som i sin tur har en viss monopolställning som återförsäljare, var och en på sin ort. Man har anledning att förmoda att successiva monopol av detta slag är synnerligen oförmånliga för de slutliga förbrukarna inte bara om man såsom alternativ tänker sig fri konkurrens, utan även om man såsom alternativ tänker sig ett vertikalt integrerat monopol som omfattar samtliga distributionsled. Man har emellertid (åtminstone i vissa fall) anledning att förmoda att en tullhöjning inte slår igenom lika mycket i förbrukarpriset vid successivt monopol som i fall av vertikalt integrerade monopol — och att en tullhöjning m. a. o. också här kan vara ett effektivt instrument för att begränsa monopolvinstens storlek².

Tullarna och marknadsstrukturen

I det föregående liksom i Appendix II har problemet om en tullhöjnings verkningar behandlats, som om det endast gällde att studera verkningarna av en tullhöjning för en enskild vara, medan tullarna i övrigt antas vara oförändrade. De enkla analysmetoder som därvid kommit till användning kan alltså endast tillämpas så länge man begränsar diskussionen till frågan om hur en förändring av tullarnas struktur verkar på en enskild industri. Även den

närmast följande framställningen kommer att inriktas på detta problem. Hela det komplicerade problem som tullfrågan utgör, när det gäller att förändra den allmänna tullnivån, kommer att behandlas i ett senare avsnitt.

Analysen har byggt på ett antal relativt enkla marknadsmodeller, varierande från fullständig konkurrens till monopol. Det har ansetts värdefullt att genomföra analysen i detalj under sådana växlande speciella förutsättningar. I det följande skall ett försök göras att med utgångspunkt från dessa modeller och andra överväganden dra några mera allmänna slutsatser om tullars verkningar på den inre prisnivån, på importens storlek och på användningen av de svenska resurserna.

Hur höjes de inre priserna, om man höjer en tull? I den förenklade teoretiska analys vi här använder oss av antar vi, att själva marknadsformen som sådan spelar en stor roll: När allt annat är givet, kan såsom ovan visats en tullhöjning antas få olika verkningar beroende på om marknadsformen alltigenom präglas av fullständig konkurrens eller om monopolistiska förhållanden i något led påverkar prisbildningen.

Tullfrågan är emellertid inte så enkel att man utan vidare kan säga hur en tullhöjning kommer att verka med avseende på en viss vara bara man vet om det råder fullständig konkurrens eller monopol. Dels måste man ta hänsyn till förekomsten av komplicerade mellanformer mellan fullständig konkurrens och fullständigt monopol vid vilka det ofta kan vara svårt, eller rentav omöjligt, att säga hur en tullhöjning kommer att verka. Dels måste man, som den föregående diskussionen visar, ta hänsyn till att inte enbart marknadsformen är avgörande för skeendet: i varje diskussion av en tullhöjnings sannolika verkningar måste man dessutom göra vissa antaganden om kostnads- och utbudsfunktioner och om efterfrågans priskänslighet. De avgörande förhållandena härvidlag är *dels hur importpriset cif påverkas av en ändring i*

¹ Jfr Appendix II, monopolmodell IV.

² Se Appendix II, monopolmodell V.

den svenska importefterfrågan, dels hur den svenska importefterfrågan påverkas av en ändring i importpriset (inklusive tull). Både vid fullständig konkurrens och vid fullständigt monopol gäller som regel att om en svensk tullhöjning för en viss vara över huvud taget leder till en *sänkning* av importpriset cif, denna sänkning blir alltmåra markant, ju *mindre* elastiskt det utländska utbudet av importvaran på den svenska marknaden är, och ju *mera* elastisk den svenska importefterfrågan är.

Om *det utländska utbudet av importvaran* på den svenska marknaden gäller, att det som regel är mera priskänsligt ju mindre roll den svenska efterfrågan spelar för utlänningarna, d. v. s. ju mindre andel den svenska importefterfrågan har i den totala internationella efterfrågan eller ju lättare det är för utlänningarna att dirigera om sin försäljning från den svenska marknaden till andra marknader eller vice versa när priserna på den svenska marknaden tenderar att avvika från priserna på andra marknader. För vissa varor kan man räkna med att det utländska utbudet på den svenska marknaden är fullständigt elastiskt -- t. ex. för råvaror som gummi eller tenn, för vilka sannolikt det totala världsmarknadsutbudet på längre sikt är förhållandevis elastiskt och för vilka den svenska importefterfrågans andel i den totala världsefterfrågan är mycket liten.

En svensk tullhöjning för sådana varor kommer knappast att påverka importpriset cif. För andra varor är världsmarknadsutbudet förhållandevis oelastiskt och därtill kommer att den svenska importefterfrågan av vissa av dessa varor kan utgöra en icke obetydlig del av den totala världsmarknadsefterfrågan: i så fall kan en minskning i den svenska importefterfrågan, orsakad av en svensk tullhöjning, komma att medföra en bestående sänkning av importpriset cif.

Om *den svenska importefterfrågan* av en viss vara gäller, att ju *mindre* importkvoten är; ju *mera* elastiskt det svenska utbudet av den importkonkurrerande varan är; och ju *mera* elastisk den totala svenska

efterfrågan av ifrågavarande vara är; -- desto *mera* elastisk är sannolikt den svenska importefterfrågan.

De samband som här räknats upp är relevanta inte enbart med avseende på hur en svensk tullhöjning verkar på importpriset cif eller importpriset inklusive tull. I en diskussion om skyddstullar med tonvikten på »skydd» är verkan på importpriset ofta av underordnat intresse jämfört med t. ex. de sannolika förändringar man kan vänta med avseende på importvolymen, den importkonkurrerande produktions storlek och den totala svenska förbrukningens storlek. Men också i diskussionen av dessa problem måste man göra antaganden som i många fall kan formuleras såsom antaganden om utbuds- och efterfrågeelasticiteter.

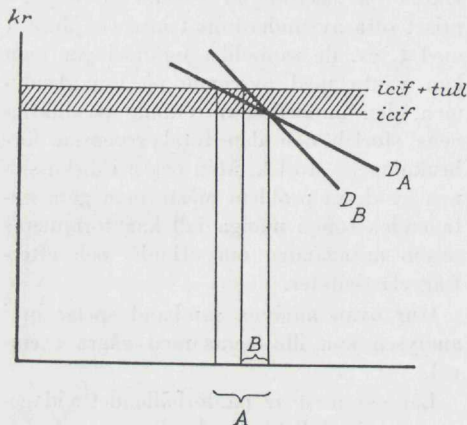
Hur ovan angivna samband spelar in i analysen kan illustreras med några exempel.

Låt oss först se på förhållandet vid genomgående *fullständig konkurrens* på den svenska marknaden. Denna innebär i första hand att varken de utländska leverantörerna, importörerna eller de svenska köparna är monopolistiskt organiserade. Antagandet innebär även att importvaran är enhetlig, och att det ej finns några förutsättningar för att sälja olika kvaliteter eller märken till olika pris.

Låt oss vidare till en början anta att det inte finns förutsättningar för någon produktion inom landet, som kan konkurrera med importen. Om vi vidare antar att de internationella priserna är givna och den svenska importefterfrågan på världsmarknaden är så liten att den inte kan påverka världsmarknadspriset, kommer tullhöjningen helt att slå igenom på den svenska marknaden alldeles oberoende av hur den svenska efterfrågan påverkas av prishöjningen. Detta fall representerar i alla de avseenden, som angivits av våra antaganden, ett extremt ytterlighetsfall. Den enda variabeln av betydelse är här priskänsligheten i den totala svenska efterfrågan av ifrågavarande vara: importefterfrågan är identisk med den totala efterfrågan, och ju

mera priskänslig denna är, desto mindre kommer importen att bli efter en tullhöjning. Förhållandet illustreras av diagram V, där efterfrågekurvan D_A är mera elastisk än efterfrågekurvan D_B .

Diagram V. Importminskningens storlek vid tullhöjning beroende av importefterfrågans elasticitet.



A = importminskning vid tullhöjning av given storlek, när efterfrågan är relativt elastisk (som D_A)

B = importminskning vid tullhöjning av samma storlek, när efterfrågan är mindre elastisk än D_A , nämligen som D_B .

(Skuggad yta anger tullhöjning.)

Vi skall nu i det följande se hur tullens verkningar modifieras, om vi modifierar de gjorda antagandena.

Vi kan först släppa antagandet, att det internationella priset är oberoende av vår import och antaga att det blir lägre om vi importerar mindre. Tullhöjningen kommer då primärt att medföra en höjning av priset inklusive tull och en minskning av den kvantitet som efterfrågas på den svenska marknaden. Men detta innebär att importpriset *cif* sjunker. I det slutliga jämviktsläget kommer då importpriset inklusive tull att bli högre än i utgångsläget, men inte så mycket högre som det skulle ha blivit vid oförändrat importpris *cif*. Också importvolymen kommer att bli mindre än i utgångsläget, men inte så mycket mindre som den skulle ha blivit vid konstant importpris *cif*.

Ju mindre elastiskt det utländska utbudet är, desto mindre blir skillnaden mellan det slutliga jämviktspriset inklusive tull och jämviktspriset i utgångsläget. Ju mindre blir då också skillnaden mellan importvolymen i det slutliga jämviktsläget och i utgångsläget. Förhållandet illustreras i diagram VI a och b, där utbudskurvan S_B är mindre elastisk än utbudskurvan S_A .

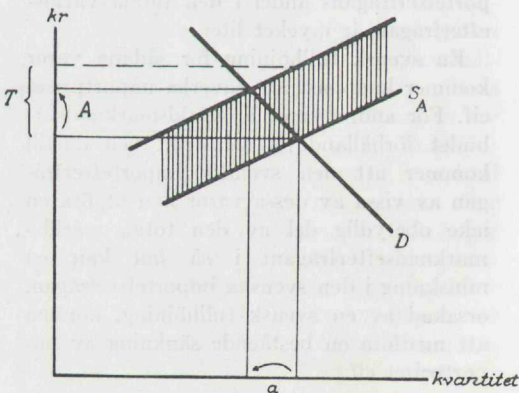
Man inser utan svårighet att prisstegringen blir allt mindre ju mera elastisk man tänker sig efterfrågan D . Däremot blir minskningen i importvolymen då desto mera markerad.

I speciella fall kan det även förekomma, att en stor import kan organiseras bättre och bli billigare än en liten. Importpriset blir då högre vid mindre import och priset i Sverige stiger *mer* än tullhöjningen.

De förutsättningar från vilka vi ovan utgått kan ytterligare modifieras i den riktningen, att vi överger förutsättningen om fullständig konkurrens och i stället inför antaganden om olika former och grader av monopolism.

I princip kan ovanstående slutsatser i viss utsträckning tillämpas även på sådana

Diagram VI a. Verkan av tullhöjning av given storlek (enligt skuggad yta) med avseende på importpris och importvolym, då det utländska utbudet är relativt elastiskt.

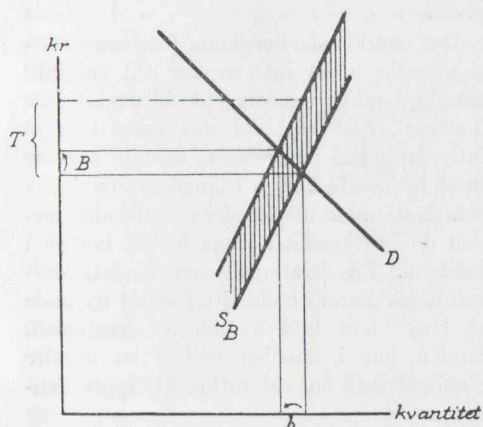


T = tullhöjning

A = höjning av importpriset (inklusive tull) som följd av tullhöjning T

a = minskning av importvolymen som följd av tullhöjning T.

Diagram VI b. Verkan av tullhöjning av samma storlek som i diagram VI a då det utländska utbudet är relativt oelastiskt.



T = tullhöjning

B = höjning av importpriset (inklusive tull) som följd av tullhöjning T .

b = minskning av importvolymen som följd av tullhöjning T .

fall, i varje fall så länge man antar, att prishöjningen på ett relativt enkelt sätt bestämmas av företagarens uppfattning om sina kostnader och efterfrågan på marknaden¹.

När man kommer in på monopolprishöjningen ändras bilden emellertid därigenom, att man nu har att utgå från företagsindi-

¹ Tar vi fallet med ett enkelt importörmonopol för en vara, som ej tillverkas inom landet, blir den enda modifikationen av vår modell, att den inhemska efterfrågekurvan ersättes av en föreställning om motsvarande gränsintäktskurva, som determinant för företagets utbud och prishöjning. Liknande regler för den inre prishöjningens storlek i förhållande till tullhöjningen kommer sålunda att gälla som i fria konkurrensfallet. Om elasticiteten hos efterfrågan är konstant i hela det aktuella prisintervallet, är gränsintäktskurvans elasticitet densamma som för efterfrågan själv. Man bör alltså kunna räkna med samma relativa inskränkning av utbudet som i fallet med fullständig konkurrens och därför, om också utbudskurvans elasticitet är konstant inom det aktuella intervallet, med samma fördelning av tullhöjningen på en importpris-sänkning och en inre prishöjning.

viduella kostnads- och efterfrågefunktioner. På efterfrågesidan kan detta, när monopolställningen endast gäller en varukvalitet med näraliggande substitut, innebära att efterfrågan på denna speciella kvalitet är mera elastisk än efterfrågan på samtliga kvaliteter, om dessa utsättes för en likformig prisstegring, som skulle bli fallet, om en hel varugrupp pålågges en tull. Utbuds- och prisreaktionen bör då bli relativt likartad med fallet fullständigt monopol, om nämligen alla importörer räknar med att alla konkurrenter höjer sina priser lika mycket. Men om det näraliggande substitutet är inom landet producerade varor (och om prishöjningssituationen ej är duopolistisk eller oligopolistisk), har man anledning utgå ifrån att prishöjningen bestäms av efterfrågan på den speciella importerade varukvaliteten, vilken vid en isolerad prishöjning på denna bör vara mycket elastisk. Förutsättningar föreligger sålunda på efterfrågesidan för en kraftig övervärtning av tullen på den utländske säljaren, d. v. s. för en relativt svag ökning av importvarans pris.

När vi har att göra med monopolistiska konkurrensförhållanden måste vi emellertid i många fall överge den i övrigt tillämpade förutsättningen att den svenska produktionen arbetar under avtagande avkastning, d. v. s. med marginellt stigande kostnader. Den med importen konkurrerande svenska produktionen kan då utvidga sin produktion och sänka sina marginella kostnader, om de importerade varutyperna belastas med en importtull, som höjer deras relativa pris. Som utförligare diskuteras i ett senare avsnitt, kan en sådan prishöjning leda till en ökning av efterfrågan på inom landet producerade varutyper, vilket medför att en ny politik med lägre priser och större omsättning blir lönande för den inhemska producenten. Det är sålunda möjligt, att en höjning av en tull leder till en viss begränsning för den svenska konsumenten av antalet varutyper som finnes till-

gängliga till ett lågt pris, men samtidigt innebär en *sänkning* av priset för inom landet producerade varor.

Ser man saken på något längre sikt kan man komma till samma slutsats, om man antar att ett tullskydd ger upphov till en *utveckling* av den svenska produktionens effektivitet, en sänkning av dess kostnader, som leder fram till en sänkning av den inre prisnivån.

De slutsatser, som hittills nåtts, har byggt på den förutsättningen att prisbildningen följer monopolteoriens spelregler, vilket förutsätter dels att monopolistens föreställningar om marknadsefterfrågans karaktär etc. är »riktiga», dels att monopolisten på grundval av dessa föreställningar handlar optimalt, d. v. s. strävar efter att göra så stor vinst som möjligt. Detta antagande, som är grundläggande för denna del av pristeorien, kan i många fall tyckas vara alltför orealistiskt, så att det måste leda till »felaktiga» slutsatser om hur t. ex. en tulländring primärt verkar vid monopol jämfört med fullständig konkurrens. Man kan sålunda tänka sig monopolföretag som av fruktan för nyetablering av konkurrensföretag eller för ingripande från myndigheterna avstår från att ta ut det pris för sina produkter som skulle vara optimalt. Hur ett sådant företag primärt reagerar för en tulländring kan bero på en mångfald omständigheter av psykologisk och komplex natur: i vissa fall kan en tullhöjning tänkas leda till en mycket större prishöjning än om företaget i alla lägen sökt största möjliga vinst, i andra fall till en mycket mindre prishöjning eller ingen prishöjning alls. Att passa in sådant beteende i en enkel teoretisk analys möter stora svårigheter.

Likasa kan man resa invändningar mot monopolteoriens grundläggande antaganden med hänvisning dels till ovisshetens roll i företagets beteende, dels till möjligheten av irrationellt beteende. Dessa två invändningar kan inte lika gärna riktas mot teorien för den fullständiga konkurrensen. Enskilda företagens ovisshet om den totala marknadsefterfrågans karaktär spelar ju in-

te så stor roll för deras beteende, eftersom de inte behöver räkna med att kunna påverka marknadspriset utan kan ta detta för givet.

Det irrationella i enskilda företagens beslut spelar heller inte så stor roll vid fullständig konkurrens som vid olika grader av monopol. Alla enskilda företagare kan ju inte vara lika irrationella, och de som är mest rationella bör ju i längden »överleva» och bestämma marknadens beteende, medan de irrationella i långa loppet bör gå i konkurs. En irrationell monopolist, däremot, bör kunna hålla sitt företag flytande så länge han inte är *alldeles* irrationell: följden blir i längden endast en mindre monopolvinst än vid rationellt uppträdande.

Man kan med visst berättigande påstå att en monopolist som tillämpar konventionella tumregelsmarginaler vid sin pris-sättning i stället för att vid varje kostnads-situation hålla det pris vid vilket gränstakt och gränskostnad är lika stora, handlar irrationellt. Detta är emellertid ett påstående med många reservationer. Även om det vid given kostnads- och efterfrågestruktur endast finns *ett enda pris* som är det ur monopolistisk synpunkt optimala är det i praktiken inte lönande för en monopolist att alltid söka hålla just detta optimala pris.

I de flesta fall kan nämligen priset ligga var som helst inom en förhållandevis vid marginal omkring optimalläget utan att monopolvinstens storlek i det ena fallet skiljer sig i någon mera betydande grad från ett teoretiskt optimum. (Under förutsättning av identiska kostnadsförhållanden gäller härvid i regel att ju mindre elastisk efterfrågan är — och alltså ju större den optimala marginalen är — desto större är den marginal inom vilken priset kan variera utan att monopolvinsten undergår någon större relativ förändring.) Med hänsyn till de fördelar, som ligger i enkla regler för priskalkylering och även med hänsyn till att monopolisten sällan vet hur pass elastisk efterfrågan är i ett givet ögonblick eller vilka förändringar efterfrågeelasticite-

ten kan undergå från tid till annan, kan det därför vara rationellt att tillämpa en konventionell tumregel vid prissättningen i stället för att tid efter annan genom prisändringar söka finna det optimala priset. Om man under sådana förhållanden belägger en vara med tull kan man i vissa fall anta att monopolisten höjer sitt försäljningspris dels med tullens hela belopp och dessutom också med så mycket som motsvarar det konventionella pålägget, beräknat på tullens belopp. Under alla omständigheter innebär detta en prishöjning, som är större än den som en »rationell» monopolist skulle företa om han både före och efter strävar efter att hålla det optimala priset. Som framgår av Appendix II bör ju en optimal monopolist vid en tullhöjning i stället för att höja sitt pris med *mera* än tullens belopp tvärtom absorbera en del av tullhöjningen själv och i stället höja med *mindre* än tullens belopp om han vill göra sin vinst så stor som möjligt.

Tillämpningen av konventionella tumregelsmarginaler kan vid en tullhöjning tänkas få speciellt markanta konsekvenser när det gäller »successiva» monopol av det slag som behandlats i Appendix II. Successiva monopol bör ha en benägenhet att medföra optimalpriser som ligger över dem som skulle vara optimala för ett vertikalt integrerat monopol med samma kostnads- och efterfrågeförhållanden. Om företagare i varje led av ett successivt monopol konsekvent skulle tillämpa tumregelsmarginaler vid en tullhöjning komme denna att multipliceras och slå igenom i förbrukarpriset med *mera* än sitt belopp, medan tullhöjningen i stället vid ett vertikalt monopol och rationell prissättning till en del skulle absorberas av monopolisten.

Förekomsten av successiva monopol är emellertid synnerligen diskutabel — i synnerhet på längre sikt. Inom många områden existerar visserligen olika slag av märkesvarumonopol, för vilka efterfrågan på kort sikt kan vara förhållandevis oelastisk. Elasticiteten i efterfrågan av en viss märkesvara är emellertid i hög grad en funktion av förekomsten av substituerbara va-

ror och av hur pass medvetna förbrukarna är om denna förekomst. När priset på en märkesvara höjs, reagerar sannolikt förbrukarna med en viss långsamhet, men man kan anta att de efterhand blir medvetna om alternativen, samtidigt som nya alternativa märkesvaror ständigt dyker upp och hotar »monopolet».

På längre sikt kan därför efterfrågan för varje särskild märkesvara i regel antas vara förhållandevis elastisk, vilket innebär att de faktiska genomsnittliga marginalerna inom märkesvarudistributionen sannolikt inte är så värst mycket högre än de skulle vara vid fullständig konkurrens, i synnerhet inte med hänsyn till de högre reklamkostnaderna inom märkesvarudistributionen. Under sådana omständigheter behövs det vid en tullhöjning för en enstaka vara inte spela så stor roll om företagarna vid sin prissättning tillämpar konventionella tumregelsmarginaler eller »charge what the traffic can bear».

Marknadsreaktioner på kort och lång sikt. I diskussionen om en skyddstulls sannolika verkningar är det, som redan inledningsvis berörts, nödvändigt att hålla isär problemen på kort sikt från problemen på längre sikt. En av anledningarna är, att man i regel måste räkna med att det utländska utbudet på kort sikt är mindre elastiskt än på lång sikt, vilket innebär att en tullhöjning av viss storlek på kort sikt tenderar att medföra en sänkning av importpriset cif som minskar tullens skyddsverkan. Även om utländska tillverkare, som säljer på Sverige, efter en svensk tullhöjning tvingas gå ner i pris betydligt, kan det under en tid vara *mera* lönande (eller mindre förlustbringande) för dem att fortsätta att exportera till oss än att omedelbart söka sig till andra marknader. I många fall kan också en förlustbringande export till Sverige upprätthållas rätt länge — så länge cif-priset gör det möjligt för den utländske leverantören att få åtminstone sina fasta kostnader täckta. Bortsett från de fall då exporten till Sverige är föremål för monopolistisk prissättning kan

man emellertid i regel anta, att en svensk tullhöjning som primärt medför cif-priser, som ligger under de priser som motsvarar de genomsnittliga kostnaderna, efterhand kommer att leda till ett minskat utbud och småningom återhämtade importpriser cif.

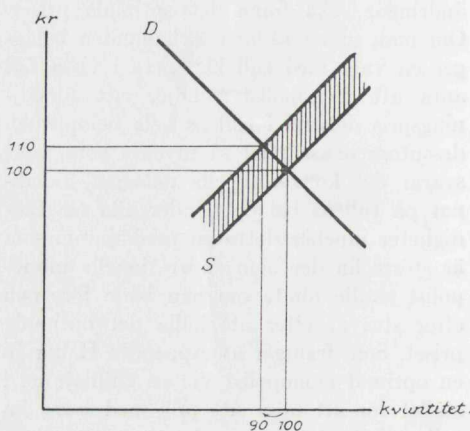
I fråga om det svenska utbudet av importkonkurrerande varor gäller av orsaker, som redan berörts, att detta på kort sikt i regel kan antas vara mindre elastiskt än utbudet på längre sikt. På kort sikt och från ett utgångsläge av fullt eller nästan fullt kapacitetsutnyttjande kan produktionen öka, t. ex. endast genom att oerfaren och därför dyrbar arbetskraft tas i bruk, eller genom relativt dyrbart övertidsarbete, eller genom att föråldrad utrustning, som är dyrbar i drift, tas i bruk. På längre sikt kan motsvarande produktionsvolym åstadkommas genom en mera planmässig expansion av produktionskapaciteten, med rationellt avvägda proportioner mellan kapital och arbete, som medför lägre produktionskostnader.

Eftersom efterfrågan på importvaror är en funktion bl. a. av det inhemska utbudet av importkonkurrerande varor kan man därför ha skäl att anta att också den svenska importefterfrågan på kort sikt tenderar att vara mindre elastisk än på lång sikt¹.

Under dessa förutsättningar skulle man alltså kunna räkna med allt större elasticiteter både för det utländska utbudet och den svenska efterfrågan av importvaror ju längre tidsperiod man har i tankarna.

Med hänvisning till vad, som på sid. 163 —165 framhållits om sambanden mellan dessa elasticiteter och tullhöjningars verkningar med avseende på priser och kvantiteter, inser man då lätt att den främsta skillnaden mellan en tullhöjnings verkan på kort och på lång sikt ligger i dess verkan på kvantiteter (importvolym och importkonkurrerande produktion) och inte i dess ver-

Diagram VII a. Verknningar på kort sikt av en tullhöjning då både importutbud och importefterfrågan antas vara relativt oelastiska.



D = importefterfrågan

S = utländskt utbud av importvaran på den svenska marknaden

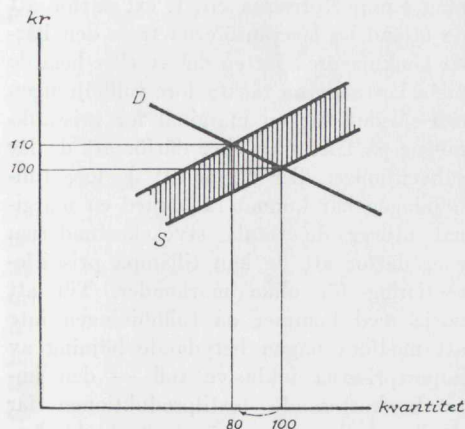
(Skuggad yta anger tullhöjning.)

kan på priset. Detta förhållande har illustrerats i diagram VII a och b.

I diagrammen är i utgångsläget importvolymen 100 enheter och priset 100:—. På kort sikt antas både det utländska utbudet och den svenska importefterfrågan vara relativt oelastiska som i diagram VII a. Vid en värdetullhöjning av 20 % kommer förbrukarpriset att stiga till 110:— och importvolymen att minska till 90. Det utländska utbudet och den svenska importefterfrågan antas nu bli mera elastiska såsom i diagram VII b. Då inträffar ingen ytterligare ändring i förbrukarpriset 110:—, men däremot kommer importvolymen att ytterligare minska till 80 enheter. En bakomliggande faktor är att den svenska importkonkurrerande produktionen på längre sikt anpassar sig efter den primära förbättring av hemmamarknadens pris och avsättningsmöjligheter som tullhöjningen medför. Medan det inhemska importkonkurrerande utbudet på kort sikt är relativt oelastiskt för en prishöjning kan det på längre sikt antas vara mera elastiskt. Om en viss svensk industri får förbättrat tullskydd tar

¹ Jfr Jacob Viner: »International Trade and Economic Development», Oxford 1953, s. 25—26.

Diagram VII b. Verkningsarna på längre sikt av en tullhöjning då importutbud och importefterfrågan har blivit mera elastiska än i utgångsläget i diagram VII a.



D = importefterfrågan

S = utländskt utbud av importvaran på den svenska marknaden

(Skuggad yta anger tullhöjning.)

det antagligen en viss tid innan den t. ex. hunnit attrahera arbetskraft från andra industrier.

Likaså kan man anta att den totala svenska efterfrågan av en viss vara är mera priskänslig på lång sikt, när konsumenterna börjar övergå till att efterfråga andra varor som tar deras köpkraft i anspråk och som inte blivit dyrare på den svenska marknaden, än på kort sikt när konsumtionsstrukturen ännu är relativt stel. Även detta förhållande bör medföra att importefterfrågan är mera elastisk på lång sikt än på kort sikt.

Ovanstående analys bör emellertid icke tolkas som om en tullhöjning alltid bör ge ungefär samma resultat både på kort och lång sikt med avseende på importpriset cif (eller importpriset inklusive tull), så att skillnaden mellan kort- och långsiktseffekten enbart ligger i förändringarna i omfattningen av importen respektive den importkonkurrerande produktionen. Elasticiteten i det inhemska utbudet av importkonkurrerande varor på längre sikt undergår sannolikt större förändringar än elasticiteten i det utländska utbudet. Man kan därför an-

ta att elasticiteten i den svenska importefterfrågan, som ju bl. a. är en funktion av det inhemska utbudet av importkonkurrerande varor, också undergår större förändringar på lång sikt än elasticiteten i det utländska utbudet. I fråga om en del varor, för vilka det utländska utbudet även på lång sikt är begränsat elastiskt, innebär detta att en tullhöjning med viss sannolikhet kan antas medföra en kraftigare höjning av förbrukarpriserna i Sverige på kort sikt — innan den svenska importkonkurrerande produktionen hunnit expandera — än på lång sikt.

Det bör emellertid här understrykas att ovanstående analys endast gäller under förutsättning att den svenska importkonkurrerande produktion, som kommer i åtnjutande av förbättrat tullskydd, arbetar med fullt kapacitetsutnyttjande både före och efter tullhöjningen. De problem som uppstår i motsatt fall kan illustreras i anknytning till textilindustrins aktuella problem. När detta skrives (hösten 1954) befinner sig vissa delar av den svenska textilindustrin i ett läge av ofullständigt kapacitetsutnyttjande¹. Detta kan antas innebära att utbudet av svenska textilier på kort sikt är förhållandevis elastiskt och att med andra ord en ökning av den svenska produktionen av dessa kan ske utan någon betydande prishöjning. Även om den totala svenska efterfrågan på textilier vore förhållandevis oelastisk skulle detta innebära att den svenska importefterfrågan av textilier är förhållandevis elastisk.

De antaganden man då kan göra om just en textiltullhöjnings verkningar kommer därför att i stor utsträckning bero på vilka antaganden man anser berättigade med avseende på det utländska utbudets elasticitet på kort och lång sikt.

Å ena sidan gäller sannolikt för en viss del av textilimporten att det utländska utbudet är förhållandevis elastiskt även på

¹ Framställningen avser inte att ge en exakt bild av textilindustrins nuvarande läge utan endast att diskutera vissa tullproblem i anknytning till inom textilindustrin aktuella förhållanden.

kort sikt. Härför talar den hårda internationella konkurrensen på textilmarknaderna, och det förhållandet att många utländska företag håller priser, som nätt och jämnt täcker de rörliga kostnaderna men inte de totala styckekostnaderna. En svensk tullhöjning för sådana textilier skulle då inte medföra någon betydande sänkning av importpriserna cif utan huvudsakligen en minskning i det utländska utbudet av textilier på den svenska marknaden. Resultatet av en tullhöjning skulle i så fall även på kort sikt bli en höjning av förbrukarpriserna i Sverige med i stort sett tullhöjningens fulla belopp. Importen av sådana textilier skulle minska och den svenska importkonkurrerande produktionen öka. Importminskningen blir givetvis större än ökningen i den importkonkurrerande produktionen, eftersom förbrukarpriset på textilier stiger och den totala svenska förbrukningen därför kommer att minska. Eftersom det utländska utbudet av dessa textilier redan på kort sikt antas vara mycket elastiskt, kommer importpriset inklusive tull att bli i stort sett lika högt *både* på kort och lång sikt. Så länge man utgår ifrån att det råder fullständig konkurrens mellan importerade och svenska textilier och så länge tullen inte är prohibitiv utan en viss import fortfar, kommer också de svenska textilpriserna att hålla kontakten med de utländska priserna inklusive tull.

Om emellertid det svenska utbudet av vissa textilier är synnerligen elastiskt inom en stor variationslatitud, kan även en begränsad tullhöjning helt stänga ute viss import. Även om det svenska förbrukarpriset då stiger kommer det inte att stiga lika mycket som importpriset inklusive tull. Hur mycket det slutliga jämviktspriset kommer att ligga under det teoretiska importpriset inklusive tull kommer att bero på den inhemska tillgången och efterfrågan.

För andra textilvaror åter kan emellertid en diskussion av detta slag föras på grundval av helt andra antaganden: t. ex. att den internationella konkurrensen visserligen är

hård men att det utländska utbudet trots detta på kort sikt är förhållandevis oelastiskt. En lika stor tullhöjning som i föregående analys skulle då orsaka en sänkning i importpriserna cif, t. ex. därför att de utländska leverantörerna trots den hårda konkurrensen får en del av eller hela de fasta kostnaderna täckta före tullhöjningen och således har en marginal för prissänkningar på kort sikt; eller därför att de får subventioner; eller därför att de före tullhöjningen har kunnat sälja med en marginal utöver de totala styckekostnaderna, eller därför att de kan tillämpa prisdifferentiering för olika marknader. Till att börja med kommer då tullhöjningen inte att medföra någon betydande höjning av importpriserna inklusive tull — den importkonkurrerande textilproduktionen får då inte heller något märkbart skydd. Importvolym och importkonkurrerande produktion kommer då att i stort sett bli oförändrade även om det svenska utbudet skulle vara mycket elastiskt.

Detta är emellertid en mycket schematisk analys på kort sikt. Även när man kan anta att det råder fullständig konkurrens mellan svenska tillverkare av importkonkurrerande textilier behöver man inte nödvändigtvis föreställa sig att deras handlande är fullständigt »atomistiskt» och bestämt av det i varje ögonblick rådande förhållandet mellan kostnader och marknadspriser. Vetskapen om att tullhöjningen har tvingat utländska leverantörer att sänka cif-priserna, och att utlänningarna således fått en minskad marginal för ytterligare prissänkningar kan göra svenska importkonkurrerande företag benägna att företa faktiska produktionsökningar eventuellt kombinerade med vissa prissänkningar, som inte utlänningarna har marginal för.

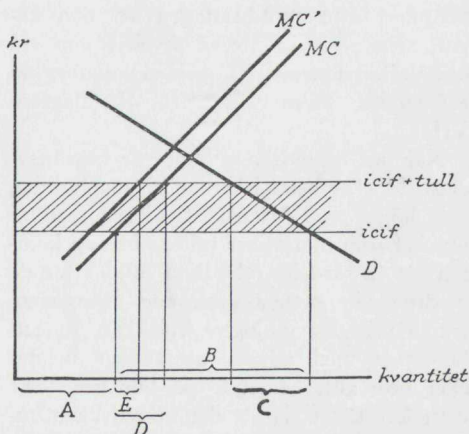
Tolkat i ett vanligt pris-kostnadsdiagram, skulle detta innebära att utbudskurvan för svenska textilier »sänkes» som följd av en tullhöjning under dessa omständigheter. Men även om detta kan vara svårt att passa in i den gängse marknadsteorien, är det inte orimligt: utbudet är ju inte enbart en funktion av kostnader och priser

utan också av »riskuppskattningar». På längre sikt skulle alltså en tullhöjning under dessa omständigheter trots allt kunna tänkas medföra en ökning av den svenska produktionen och en minskning av importen.

De resonemang, som på grundval av olika antaganden här förts i anknäytning till förhållandena inom textilindustrin skulle i princip kunna tillämpas på andra varor som befinner sig i ett liknande läge. Även om man i en analys av detta slag behandlar verkningarna av en *enstaka* tullhöjning för en enda varukategori — och alltså inte diskuterar verkningarna av en *allmän* tullhöjning — försvåras emellertid analysen av just textiltullars verkningar av det förhållandet att man här rör sig med en mycket omfattande industri, som dessutom har lägre löner än flertalet andra industrier. Detta är en särskild anledning att räkna med möjligheten att en tullhöjning just på textilområdet kan tagas till intäkt för krav på en löneförhöjning. En sådan löneförhöjning skulle höja industrins kostnadsläge, vilket i ekonomiska termer kan återges såsom en negativ förskjutning av de importkonkurrerande företagens utbudskurvor. Om man väntar sig en allmän lönestegring inom textilindustrin som följd just av tullhöjningen kommer detta att väsentligt påverka analysen: Även om det utländska utbudet är synnerligen elastiskt och tullen alltså helt och hållet slår igenom på förbrukarpriset, kommer inte detta att medföra en lika stor minskning av importvolymen och inte heller en lika stor ökning av den importkonkurrerande produktionen som annars.

När det utländska utbudet är oändligt elastiskt, och importerade och svenska textilier är fullständigt substituerbara, kommer textilpriserna på den svenska marknaden att stiga med tullens belopp. Den totala svenska efterfrågan av textilier kommer därför att minska lika mycket vare sig lönerna stiger eller ej inom den importkonkurrerande produktionen (om vi bortser från textilindustriarbetarnas ökade textilkonsumtion, när lönerna stiger). Men

Diagram VIII. Verkningarna av en tullhöjning då denna orsakar en allmän lönehöjning inom den tullskyddade branschen.



A = hemmaproduktion i utgångsläget

B = importvolym i utgångsläget

A + B = total förbrukning i utgångsläget, då importpriset är icif, totala efterfrågan = D och inhemska importkonkurrerande utbudet är MC. C = minskning i totala efterfrågan vid tullhöjning motsvarande den skuggade ytan. Denna efterfrågeminskning antas helt drabba importen. D = ökning i inhemska importkonkurrerande produktionen vid tullhöjning (och motsvarande minskning av importen utöver importminskningen C) när importkonkurrerande utbudet är MC.

MC' = gränskostnadsfunktion för inhemska importkonkurrerande produktionen efter allmän lönehöjning i den tullskyddade branschen

E = jämfört med utgångsläget slutlig ökning i inhemska importkonkurrerande produktionen, när tullhöjningen medfört förskjutning av gränskostnadsfunktionen från MC till MC'.

(Om förskjutningen från MC till MC' varit större skulle E bli noll och tullhöjningen bli helt utan effekt med avseende på den svenska produktionens omfattning.)

förhållandet mellan import och hemmaproduktion av textilier kommer att påverkas av kostnadsförskjutningen inom den importkonkurrerande industrin. Om den av tullhöjningar inducerade lönehöjningen blir så stor att den helt och hållet motsvarar det ökade tullskyddet, kommer hemmaproduktionen inte att öka alls. Importen kommer då att minska endast med ungefär

så mycket som den totala efterfrågan av textilier minskar som följd av prisstegringen. Om löneökningen inte är fullt så stor kommer hemmaproduktionen att öka något, men givetvis inte så mycket som vid oförändrad lönenivå. Importen kommer då att minska så mycket mera. Jfr diagram VIII.

När det utländska utbudet är begränsat elastiskt eller oelastiskt kan en lönehöjning som höjer produktionskostnaderna med så mycket som motsvarar tullens *belopp* komma att få särdeles ödesdigra följder för de berörda importkonkurrerande företagen. Importpriserna inklusive tull kan ju antas stiga med mindre än tullens belopp eller inte alls, beroende på hur oelastiskt man föreställer sig att det utländska utbudet är, medan de inhemska kostnaderna förskjutes uppåt med tullens belopp. Man kan då vänta sig en absolut minskning i den tullskyddade importkonkurrerande produktionen. Eventuellt kan den importkonkurrerande produktionen komma att minska mera än importen, så att *importkvoten ökar* som en följd av tullhöjningen.

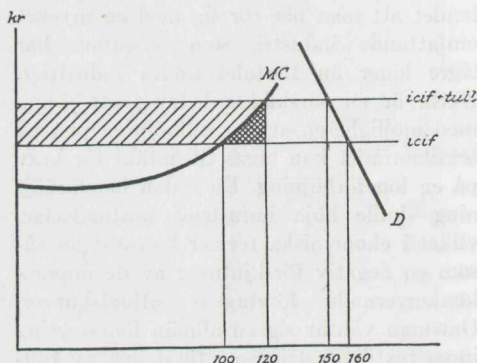
Om skyddet åt svensk produktion genom *prohibitiva och icke-prohibitiva tullar*. Om tullar som »skvalpskydd». Man möter ofta den föreställningen att »en tullhöjning inte ger något skydd för den svenska varan om tullhöjningen till fullo utnyttjas». Man föreställer sig att »ett fullt utnyttjande» av tullskyddet innebär att den importkonkurrerande produktionen kommer tillbaka till samma läge som före tullhöjningen. Om man, såsom i nedanstående diagram IX, antar att den importkonkurrerande produktens pris stiger nästan exakt lika mycket som den importerade varans, alltså med tullens belopp, kommer emellertid den importkonkurrerande produktionen i alla fall att öka från 100 till 120, trots stigande produktionskostnader. Så länge *faktorpriserna* (d. v. s. priset för varje »enhet» arbetskraft, kapital, jord och råvaror) är oförändrade kommer också differentialvinsten i den svenska produktionen att öka med det belopp som representeras av den snedstreckade ytan i diagrammet.

Både före och efter tullhöjningen kommer det att finnas marginella företag eller produktionsenheter som är nätt och jämnt lönande. Vad tullhöjningen innebär är, att de marginella företag som i utgångsläget är nätt och jämnt lönande, nu kommer att göra en differentialvinst motsvarande tullhöjningen.

I princip är det inte heller någon större skillnad mellan analysen på lång och kort sikt.

Man kan t. ex. tänka sig att en viss svensk produktion i utgångsläget, före en tullhöjning, är överdimensionerad, och att produktionsvolymen då är 120. Detta inne-

Diagram IX. Tullskydd och lönsamhet.



MC = gränskostnaderna inom inhemska importkonkurrerande produktion

D = total inhemska efterfrågan

Snedstreckad yta = differentialvinst inom tullskyddad produktion som följd av tullhöjning.

Svart yta = differentialförlust inom importkonkurrerande hemmaproduktion vid produktionsvolymen 120 om denna produktion ej tullskyddas.

bär att de marginella företagen under varje tidsperiod kommer att göra en förlust motsvarande den yta som i diagram IX tecknats svart. På längre sikt skulle givetvis dessa företag komma att försvinna. Om man dessförinnan inför en tull kommer förbrukarpriset på den importerade varan att stiga med tullens belopp. Priset på den svenska varan kommer att stiga lika mycket, men den svenska produktionen kommer inte att öka. Importen kommer däremot fort-

farande att minska men endast så mycket som motsvaras av minskningen i den totala svenska förbrukningen från 160 till 150 enheter. Och de svenska företag som tidigare gick med förlust kommer nu att göra en differentialvinst motsvarande den del av den snedstreckade ytan som ligger mellan 100 och 120 kvantitetseenheter. Om man emellertid med »fullt utnyttjande av tullskyddet» menar att löner och andra kostnader inom produktionen stiger, så att också *kostnadskurvan* för den importkonkurrerande produktionen stiger, är det rätt att påstå detta innebär att den importkonkurrerande produktionen kommer tillbaka i samma läge som före tullhöjningen, eller sämre. Detta har redan visats i det föregående avsnitt, som ansluter sig till diagram VIII.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att ta upp frågan om *permanent* antidumpingtullar och dessas verkningar, d. v. s. tullarnas förmåga att verka som »skvalpskydd».

En tankegång som ibland kommer till uttryck i tulldiskussionen är att en viss svensk produktion, som i och för sig kan vara lönande och konkurrenskraftig även utan tullskydd, men som har varit eller kan tänkas bli speciellt utsatt för importkonkurrens till dumpingpriser, av denna anledning bör ges ett visst permanent tullskydd. Meningen med detta permanenta tullskydd är att det skall fungera dämpande som ett »skvalpskydd» mot våldsamma prisfluktuationer utomlands, så att den berörda svenska industrin får arbeta under lugnare avsättningsförhållanden på den svenska marknaden. Om det gäller en svensk produktion som i normala fall är konkurrenskraftig och lönande, kan det ju inte vara motiverat att låta den ödeläggas av tillfälliga prisfall eller dumpingföreteelser.

Framför allt anses ett permanent skvalpskydd motiverat, när det gäller speciellt kapitalkrävande produktion. I sådana fall utgör de fasta kostnaderna en relativt stor del av de totala manufaktureringkostnaderna, och en prissättning som, om endast

för en kortare tid, håller sig i närheten av eller endast obetydligt överstiger de rörliga kostnaderna kan i längden få allvarliga följder för de svenska producenterna. Just i fråga om sådan produktion anser man, att en mer eller mindre tillfällig nedgång i världsmarknadsefterfrågan parad med enskilda utländska tillverkares försök att till snart sagt varje pris upprätthålla kapacitetsutnyttjandet tenderar att resultera i priser, som kan ligga mycket nära de rörliga kostnaderna och långt under de priser som anses nödvändiga för att produktionen på längre sikt skall vara lönande. Fråga är då i vilken utsträckning man kan vänta sig att permanenta tullar skall ha en skvalpskyddseffekt mot sådan dumping och i vilken utsträckning fördelarna av ett sådant eventuellt skydd kan komma att motvägas av vissa nackdelar.

Till att börja med kan vi utgå från det fall då det gäller att skydda en svensk produktion, som under normala förhållanden kan tillfredsställa den totala svenska efterfrågan till priser som är något lägre än importpriserna, och då de svenska tillverkarna i inbördes konkurrens sålunda precis nått och jämnt kan hålla importen ute från den svenska marknaden. Under sådana förhållanden kommer införandet av ett skvalpskydd inte att medföra någon ökning av den svenska produktionen, och eftersom inga mindre rationella anläggningar kommer att tas i bruk eller någon extra arbetskraft behöver anskaffas kommer inte heller produktionskostnaderna att stiga. När den inhemska produktionen i utgångsläget är tillräcklig för att tillfredsställa den totala svenska efterfrågan och det råder fullständig konkurrens tenderar alltså inte de svenska tillverkarna att »utnyttja tullskyddet» — man har a priori ingen anledning att vänta någon inhemsk prisstegring som följd av skvalpskyddet.

När det gäller en ren hemmamarknadsproduktion, som i normala tider nått och jämnt kan hålla importen ute, kommer en mer eller mindre tillfällig utländsk pris-sänkning att — om inget skvalpskydd finnes — ha följande resultat: antingen kan

de svenska tillverkarna inte sänka sina priser utan tvingas minska sin produktion så att vi får en volymmässig ökning av importen som bör bli något större än nedgången i den svenska produktionen. Eller också kan svenska tillverkare på grund av de fasta kostnadernas andel i de genomsnittliga kostnaderna följa med i importprissänkningen. Ingen import kommer då att äga rum, men den importkonkurrerande produktionen kommer att gå med förlust så länge dumpingen pågår, och kan på längre sikt komma att ödeläggas. Så länge dumpingen pågår gör visserligen de svenska förbrukarna en vinst som är större än de svenska tillverkarnas förlust — men på längre sikt kan denna tillfälliga fördel för konsumenterna komma att motvägas av de nackdelar som avsaknaden av svensk importkonkurrerande produktion kan komma att ha med avseende på importpriserna. Dessa följer av en tillfällig importprissänkning kan nu helt eller delvis undvikas genom ett skvalpskydd, som i normala tider inte kostar förbrukarna något, men som skyddar den svenska produktionen när utlandet dumpar; så länge skvalpskyddet gör att de utländska priserna inklusive tull ligger över de svenska, kan svenska tillverkare (även de marginella) få full täckning för sina kostnader. Och om, trots skvalpskyddet, de utländska priserna kommer att sjunka under de svenska behöver priset på den svenska marknaden inte bli så stort som utan skvalpskyddet.

Emellertid bör man vid bedömning av ett skvalpskydds sannolika verkningar ta hänsyn till ett antal modifierande faktorer. Om det inte råder fullständig konkurrens mellan svenska tillverkare kan skvalpskyddet i normala tider möjliggöra en monopolprishöjning som det ständiga hotet från utländsk konkurrens tidigare förhindrat. När det gäller speciellt kapitalkrävande produktion, som ju ofta kommer i fråga i detta sammanhang, är som regel antalet svenska tillverkare få och konkurrensen ofullständig eller ringa. Även om självförsörjningsgraden är hög och den normala importen obetydlig eller ingen alls, spelar

det ständiga importhotet en stor roll som vakthund på de svenska kostnaderna. Om produktivitetsutvecklingen är snabb i utlandet tvingas också den svenska tillverkaren, även om han är ensam på den svenska marknaden, till rationaliseringar och andra åtgärder om han skall kunna behålla sin ställning. Visserligen kan dumping ödelägga också en sådan svensk industri, men frågan är om inte sådan dumping hellre bör stoppas genom speciella temporära antidumpingåtgärder just när den förekommer i stället för genom permanenta antidumpingtullar. Ett permanent avlägsnande av importhotet i normala tider kan ha den effekten att den svenska industrin rationaliseras långsammare än annars, och därmed minskas skvalpskyddseffekten tydligen i det långa loppet.

Även då det råder fullständig konkurrens mellan de svenska företagen kan skvalpskyddets införande tagas till intäkt för löne- och kostnadshöjningar på svenska förbrukares bekostnad i normala tider — och dessa löne- och kostnadsstegringar gör dessutom att den svenska produktionen efter hand blir lika sårbar för utländska prissänkningar som om inte skvalpskyddet finnes.

I ett helt annat läge, än vad här ovan angivits, kommer frågan om tullar som skvalpskydd, om vi överger den ganska speciella förutsättningen att den svenska produktionen under mera normala tider helt och hållet kan hålla importen ute. Om i stället den svenska produktion som skall skyddas, i utgångsläget inte är en ren hemmamarknadsproduktion utan är en faktiskt importkonkurrerande produktion, blir hela föreställningen om ett skvalpskydd tämligen illusorisk.

Antag exempelvis att den svenska produktionen i utgångsläget svarar för $\frac{2}{3}$ av den svenska förbrukningen, att resten importeras samt att importpriserna genom införandet av den permanenta antidumpingtullen stiger något. Man kan då liksom i andra fall, då en importkonkurrerande industri får ett ökat tullskydd, vänta

sig en ökning i den svenska produktionen och självförsörjningsgraden.

Om därför ett skvalpskydd medför en ökning av den svenska produktionen till högre kostnader men inte hindrar att en viss begränsad import i normala tider fortfarande kommer över tullmuren, och om importpriserna *därefter* på grund av dumping och liknande företeelser sjunker bör detta rimligen medföra en ungefär lika stor absolut ökning av importen som om skvalpskyddet aldrig hade existerat. Den permanenta antidumpingtullen har i så fall förlorat sin stabiliserande antidumpingeffekt. Vad den däremot åstadkommer är att i normala tider, då ingen dumping förekommer, orsaka en importminskning och möjliggöra en marginell svensk produktion till höga kostnader som utan tullen inte skulle ha varit lönande.

Tullar vid förenad produktion

Den föregående diskussionen har förts under den förutsättningen, att produktionskostnaderna i svensk produktion restlöst kan delas upp på olika varor. I själva verket är detta inte alltid möjligt. Det skulle till och med kunna hävdas, att i det komplicerade system, som ett högt industrialiserat samhälle utgör, det icke finns något enda delområde, som inte drar kostnader som är gemensamma för ett större produktionsområde, och detta på ett sådant sätt att kostnaderna inte rationellt kan fördelas mellan olika delområden. Påtagliga exempel på gemensamma kostnader, som inte rationellt kan uppdelas finner man inom exempelvis jordbruk eller varudistribution. Men även i de flesta industriföretag, som framställer flera olika produkter, är en viss del av kostnaderna gemensamma. Detta är inte endast fallet, när olika varor skapas genom samma produktionsprocess, eventuellt i form av huvud- och biprodukter, såsom fallet är inom den kemiska industrin. Även i de fall, då produktionsprocesserna är tekniskt åtskilda, är i regel vissa allmänna omkostnader gemensamma. Går vi utanför de enskilda fö-

retagen till kollektiva anordningar — transportleder, anläggningar för kraftförsörjning, forskning och utbildning — finner man i ett modernt samhälle många exempel på gemensamma kostnadselement.

Ekonomi i produktionen blir under sådana förhållanden vanligen beroende av att den får en viss mångsidighet. Det kan sålunda ofta hävdas, att produktionen av en enskild vara helt isolerad inte skulle vara lönande, men att det lönar sig att framställa den i kombination med andra varor, som kan hjälpa till att täcka de gemensamma kostnaderna. Lönsamheten hos hela det aktuella varuområdet bör med andra ord i sådana fall betraktas som en enhet. Det skulle från sådana utgångspunkter kunna hävdas, att en viss varuproduktion bör skyddas för importkonkurrens för att därmed indirekt ge ett stöd åt annan varuproduktion. En speciell utformning får detta argument i det icke ovanliga fall, då en importkonkurrerande vara och en exportvara har gemensamma kostnader. Ett tullskydd kan då indirekt stödja exportproduktionen. Det kan exempelvis vara fråga om en starkt specialiserad vara, som exporteras och en mera standardiserad vara, som produceras för hemmamarknaden och där konkurrerar med importvaror (exempel: svenskt kvalitets- och handelsjärn). Man brukar i sådana fall tala om produktionens »bread and butter», därmed avseende att man genom en tryggad avsättning på hemmamarknaden kan skapa ett ekonomiskt underlag för att möta en hård konkurrens på exportmarknaderna.

Man kan vid en behandling av dessa problem först urskilja ett fall, som inte kräver någon ytterligare diskussion, nämligen det fall då flera varor med gemensamma kostnader framställs i en tekniskt bestämd fast proportion (exempel kan hämtas från den kemiska industrin). Man får då behandla de båda varorna som en enda vara, och de synpunkter som tidigare anlagts är sålunda tillämplbara även i detta fall.

I regel kan emellertid proportionen mel-

lan olika varor varieras inom vida gränser och eventuellt kan en del av produktionen helt nedläggas (exempel: olika stålprodukter, textilvaror eller maskiner). Fråga kan då uppstå, i vad mån man skall tullskydda en vara för att därmed stödja produktionen som helhet. Så mycket är från början klart, att man i sådana fall genom tull på en vara kan skydda ett större område, som eventuellt även innesluter en produktion för export.

Vid diskussionen av sådana fall kan man ha anledning hålla isär dels det fall då de olika produktionsgrenarna ligger *inom samma företag*, dels det fall då kostnader är gemensamma för *flera inbördes finansiellt oberoende företag*.

I det förra fallet kan enbart förekomsten av kostnader, som är gemensamma för flera produkter, knappast vara ett tillräckligt skäl för tullar åt en eller ett par enskilda produkter ur hela det inom samma företag integrerade produktionsområdet. I den mån den förenade produktionen verkligen innebär ekonomiska fördelar, bör det komma till uttryck i företagets räkenskaper. Även om en tillverkningsgren på grund av konkurrens från utlandet endast kan täcka en mindre del av de gemensamma kostnaderna, kan den ge ett sådant bidrag till den allmänna kostnadstäckningen att produktionen som helhet blir lönande. Detta är just innebörden av de fördelar som ligger i förenad produktion, och är dessa fördelar ej tillräckligt stora utan tullskydd för den ena varan, finns det ej starkare skäl för tullskydd än i andra fall med mindre sammansatta kostnadsförhållanden. Motivet för en tull får då sökas i andra omständigheter. Möjligen kan det anföras, att man i vissa sådana fall genom en importtull på en vara kan ge ett *indirekt skydd åt en exportvara*, som man ej har möjlighet att stödja direkt genom en exportpremie.

Samtidigt är det emellertid tydligt, att en sådan tull ej i samma grad som en exportpremie stimulerar till en ökad export. Visserligen kan tullen förhindra att hela den kombinerade produktionen lägges ner;

den kan också göra det lönande att bygga ut den samlade produktionen. Men samtidigt bör tullen medföra att produktionens sammansättning förskjutes mot den tullskyddade hemmamarknadsvaran. En sådan förskjutning i proportionen utesluter dock inte, att exportproduktionens volym blir större än före tullhöjningen.

Något annorlunda kan problemet ställa sig, om kostnader inom den svenska ekonomin är gemensamma för flera fristående företag och näringsgrenar. Detta förhållande kan intill en viss gräns göra det lönande att ha en mångsidig nationell produktion. Anläggningar för transport och kraftöverföring samt för utbildning och forskning kan exempelvis då utnyttjas bättre. Man skulle i sådana fall kunna säga att, i den mån motsvarande kostnadssänkningar kommer till uttryck i lägre taxor etc. för det enskilda företaget, representerar kostnadsgemenskapen icke någon särskild anledning att stödja en industri genom en tull. Men fördelningen av gemensamma kostnader mellan olika företag och industrier kan givetvis i sådana fall ej bli så smidig, som när det endast blir fråga om avräkning inom ett enda företag. Det kan då ur allmän synpunkt vara lönande att så att säga reducera kostnadsbelastningen för en viss industri genom en tull, som förbättrar dess lönsamhet. Men denna kostnadsåterbäring kan givetvis med denna motivering icke sträckas längre än att företaget till större eller mindre del kompenseras för den andel det bär av de gemensamma kostnaderna.

Slutligen har man det fall, då för flera industrier gemensamma kostnader, t. ex. undervisning, forskning och vägar, i huvudsak finansieras av det allmänna genom skatter lagda på samtliga inkomsttagare. Den bättre ekonomi, som eventuellt följer med ett mångsidigare näringsliv, kommer då endast svagt till uttryck i det enskilda företagets räkenskaper. Med hänsyn till sådana förhållanden skulle ett tullskydd för en industri kunna motiveras som står i visst förhållande till den kostnadssänkning per producerad varuenhet, som uppnås ge-

nom en utvidgning av den produktion, vilken betjänas av samhällets tjänster i fråga. Det är emellertid tydligt att sådana motiv för skyddstullar utmynnar i synnerligen subtila överväganden om hur mångsidigheten i ett lands näringsliv påverkar hela dess social-ekonomiska struktur, överväganden som — även om de ur allmänpolitisk synpunkt är väsentliga — i sina yttersta konsekvenser ej kan ges en kvantitativ ekonomisk precision.

Närbesläktat med här diskuterade synpunkter på de gemensamma kostnaderna är det fall, då förekomsten av en industri (A) inom landet möjliggör utvecklingen av och höjer lönsamheten hos en annan industri (B), som begagnar sig av dess produkter som råvara och i samband därmed av dess tekniska service. I den mån de produkter och tjänster som levereras av industri A ej med samma fördel kan erhållas från utländska företag, skulle detta möjligen kunna anföras som motiv för ett tullskydd åt industri A, vilket indirekt skulle stödja industri B. Häremot kan dock invändas, att om dessa leveranser från A och dess service har så stort värde för B, bör detta företag också vara berett att betala ett högre pris än för motsvarande utländska prestationer. Behovet av ett tullskydd för A skulle därmed bortfalla.

Hänsyn måste emellertid tas till olika monopolartade situationer. Vi har redan berört det fall då utländskt företag håller sina prestationer på den svenska marknaden särskilt höga, så länge det svenska företaget A existerar, medan, om detta företag en gång slagits ut, prestationerna försämrats så att industri B blir lidande. Det är också tänkbart, att den utländske konkurrenten begagnar sig av tillfällig dumping för att slå ut företaget A:s mera standardbetonade produkter och att därmed även de mera servicebetonade prestationerna från A hotar att försvinna, medan vid en mera normal konkurrens A som helhet hade kunnat uppnå full kostnadstäckning. I sådana situationer kan ett tullskydd för A:s produktion, helt eller delvis, bli motiverat. Särskilt starka blir naturligtvis

dess motiv, om A:s prestationer visserligen representerar en låg sammanlagd kostnad men är av kvalitativ betydelse för en stor produktion hos dess avnämare i industri B.

Man har ofta anledning se dessa kostnadssamband mellan olika industrier i ett utvecklingsperspektiv. Förekomsten av vissa industrier inom landet kan lägga grunden för en *utveckling* av andra industrier på något längre sikt. Även om de förra industrierna ej på kort sikt kan stå sig i den internationella konkurrensen, kan detta bli fallet sedan de nya industrierna nått full utveckling. Det kan möjligen invändas, att dessa möjligheter till framtida lönsamhet bör kunna diskonteras av den enskilda företagaren och motivera, att han på kort sikt driver företaget trots ett löpande driftunderskott. Men dels kan dessa möjligheter till lönsamhet ligga långt fram i tiden, och samhället kan i sin näringspolitik arbeta med ett längre perspektiv än den enskilde, och dels kan samhället i sina kalkyler ta hänsyn till lönsamheten hos de nya industrier som växer fram, medan detta icke är ekonomiskt relevant för den enskilda företagaren. Ser man saken ur samhällets synpunkt, har man — för att använda ett modernt ekonomiskt uttryck — anledning tänka i »utvecklingsblock», vilka omspanner mer än enskilda företag och industrier. Från sådana utgångspunkter finnes det anledning att överväga »utvecklingstullar». Ett specialfall av sådana utvecklingstullar bildar de uppfostringstullar, som är särskilt aktuella i ett tidigt stadium av en industriell utveckling.

Tullar vid differentierad produktion

Vi har i det föregående diskuterat, hur tullproblemen för olika varor bindes samman genom *gemensamma kostnader* eller andra inbördes kostnadssamband. Men lika viktigt är, att produkter, som i substitutionshänseende står varandra nära, ekonomiskt bindes samman av en *gemensam marknad*. Det klassiska exemplet utgör smör och margarin, och tullproblemet

tur i sådana fall illustreras av det förhållandet, att man genom statliga åtgärder höjer priset på margarin för att öka efterfrågan på smör. På samma sätt kan tullar för vissa varuslag förbättra lönsamheten för svensk produktion av annat liknande slag.

Dessa samband blir av särskild betydelse på sådana marknader (bilar, textilvaror, skor) där det råder en stark produktdifferentiering. Under sådana förhållanden kan vissa importerade varukvaliteter konkurrera med inom landet producerade, och en tull på de importerade varukvaliteterna, som håller tillbaka importen, kan då påverka hela varustrukturen hos den inhemska produktionen. Tullpolitiken skulle därmed kunna bli ett medel för en sådan ändring av den svenska produktionens sammansättning som brukar diskuteras under rubriken »strukturrationalisering».

Detta problem är så omfattande och komplicerat, att det inte skulle löna sig att inom ett begränsat utrymme söka ge det en mera uttömmande behandling. Det kompliceras bl. a. av det förhållandet, att man här i regel även möter problemet om gemensamma kostnader både i produktion och distribution. Men vidare ligger det i sakens natur att man här har att göra med områden, där varutyper, varukvaliteter och varumärken spelar en stor roll i konkurrensen. Denna blir med andra ord icke fullständig, i den betydelse som tidigare preciserats, utan kännetecknas av monopolistiska inslag, som främst tar sig det uttrycket att det enskilda företaget har ett visst svängrum för sin prispolitik.

Detta förhållande medför även, att man har anledning räkna med att *kostnadskurvorna* inom det aktuella intervallet ibland är fallande, så att en ökad produktion av ett visst varuslag skulle kunna ske till sänkt kostnad. Detta kan åtminstone gälla inom de producerande företagen, medan de kostnadsförhållanden, som är av direkt betydelse för konsumenterna, kompliceras därav att försäljningen med fördel sker i kombination för flera varor och att denna försäljning i stor utsträckning är organise-

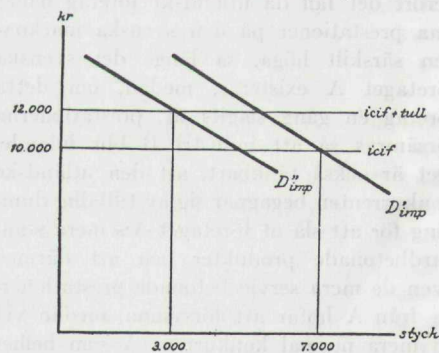
rad i det producerande företags regi och enbart omfattar dess egna varor.

Vi skall här inte ingå på de problem, som sammanhänger med förenad försäljning utan något diskutera de problem, som kan uppstå, när de för prispildningen på den svenska marknaden relevanta kostnadskurvorna för de enskilda varutyperna är fallande; den svenska marknaden kan då exempelvis representeras av ett fristående distributionsled, som köper importerade eller inom landet producerade varor.

För att demonstrera problemets principiella innebörd utgår vi från det enkla fall, då en varutyp importeras till »världsmarknadspris», medan ett svenskt företag konkurrerar med en annan varutyp. För enkelhets skull kallar vi dessa varor för »bilar» även om exemplet ej gör anspråk på att med någon realism återge just bilmarknadens förhållanden. Den importerade bilen kallar vi »IMP» och den svenskbbyggda »SVEA». De relevanta marknadsförhållandena för dessa båda bilmärken har åskådliggjorts i diagram X a och b.

I utgångsläget importeras IMP till ett världsmarknadspris av 10.000:—. Efterfrågan på SVEA blir beroende av detta pris; vi antar att läget av efterfrågekurvan vid IMP-priset 10.000:— blir D'_{imp} . Vi

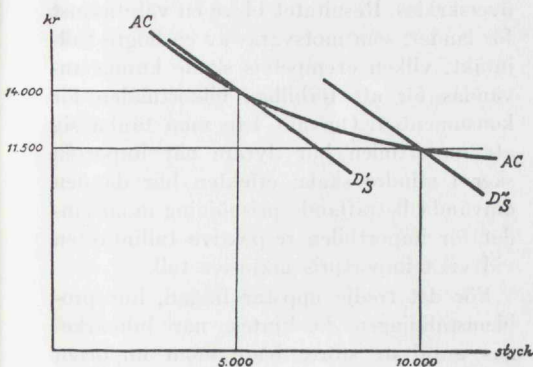
Diagram X a. Efterfrågan på bilen IMP före och efter tullhöjning.



D'_{imp} = efterfrågan på IMP före tullhöjning, då SVEA kostar 14.000 kr

D''_{imp} = efterfrågan på IMP efter tullhöjning, då SVEA kostar 11.500 kr

Diagram X b. Efterfrågan på bilen SVEA före och efter tullhöjning för bilen IMP.



D'_S = efterfrågan på bilen SVEA före tullhöjning på IMP, då IMP ännu kostar 10.000 kr
 D''_S = efterfrågan på SVEA efter tullhöjning, då IMP kostar 12.000 kr
 AC = genomsnittlig styckekostnad i produktionen av SVEA vid olika produktionsvolym

antar vidare, att den svenska producenten låter sin genomsnittskostnad bestämma sitt pris. Denna kostnad faller vid växande produktion längs kurvan AC. Denna genomsnittskostnad antages aldrig nå ned till det pris, som skulle kunna uppnås vid export. Om den fölle lägre än detta pris, skulle SVEA kunna exporteras i stor skala; nu kan den endast avsättas på hemmamarknaden.

Under angivna förutsättningar sättes SVEA:s pris till 14.000:—, detta pris motsvaras av en försäljning av 5.000 st. (Att priset kan ligga högre än priset för den importerade bilen förklarar av skillnaden i typ och varumärke.) Vid detta pris är efterfrågan på importbilen IMP bestämd till D'_{imp} och det säljes följaktligen 7.000 st. IMP-bilar vid importpriset 10.000:—.

Nu antar vi, att det pålägges en 20 procents tull på bilimporten. Priset för IMP-bilen på den svenska marknaden stiger då till 12.000:—. Som en följd av denna fördyring överflyttas efterfrågan i viss utsträckning på SVEA; efterfrågekurvan för detta bilmärke förskjutes till D''_S . Den svenska fabrikanten kan nu sänka sitt pris till 11.500:— och säljer 10.000 st. bilar. Vid detta pris på SVEA förskjutes efterfrågan på IMP till läget D''_{imp} och vid priset 12.000:— säljes det då endast 3.000 st. IMP-bilar.

Läget före och efter tullhöjningen kan sammanfattas i tablan här nedan.

Slutresultatet har sålunda blivit:

- 1) Svenska marknaden har förlorat en billigare bil (i 10.000 kr-klassen).
- 2) Svenska produktionen har blivit mera effektiv, så att »SVEA» kan säljas för ett lägre pris (11.500:—), d. v. s. ett lägre pris än »IMP» efter tullhöjningen.
- 3) Den svenska produktionen har som en följd av den samtidiga prishöjningen på »IMP» och prissänkningen på »SVEA» ökat sin andel av marknaden från drygt 40 % till mer än 75 %.

Huruvida den svenska konsumenten »i stort sett» har vunnit eller förlorat är svårt att bedöma. Medelpriset för samtliga bilar efter tullhöjningen är ungefär detsamma som före. Några objektiva normer för att bedöma om »SVEA», som »efter» köpes mer, är bättre eller sämre än »IMP» kan måhända inte uppställas; att ett begränsat antal (5.000 st.) köptes till ett pris av 14.000:—, när priset på »IMP» var 10.000:— säger ingenting bestämt. Det enda man kan säga är att många, som hade råd att ha en bil för 10.000:— men inte en

	Före tullhöjning		Efter tullhöjning	
	»IMP»	»SVEA»	»IMP»	»SVEA»
Svenskt marknadspris	10.000:—	14.000:—	12.000:—	11.500:—
Försäljning på svenska marknaden	7.000 st.	5.000 st.	3.000 st.	10.000 st.
Antal försålda enheter	12.000 st.		13.000 st.	
Genomsnittspris	11.700:—		11.600:—	

för 11.500:—, nu har blivit avstängda från bilinnehav, medan å andra sidan de, som hade råd att betala 14.000:— (för en »SVEA»), nu får den för 11.500:—. Andra än de lägre inkomstklasserna synes sålunda ha blivit mest gynnade. Men detta beror på vårt antagande att »IMP» i utgångsläget var billigare än »SVEA». Vid ett omvänt förhållande hade de lägre inkomstklasserna vunnit mest; den billigaste bilen i marknaden hade då sjunkit i pris medan den dyrare blivit ändå dyrare.

Av sådana överväganden följer att fördelarna och nackdelarna av en tull ur konsumentsynpunkt får bedömas från fall till fall med hänsyn till prisklasser för importerade och inhemska varor, samt med hänsyn till en bedömning av de olika varutypernas bruksvärde. Någon enkel måttstock går inte att uppställa.

Det återstår att med utgångspunkt från det uppställda exemplet diskutera hur en ändring i våra mycket speciella förutsättningar skulle ändra tullhöjningens verkningar. Vi måste därvid inskränka oss till ett fåtal anmärkningar, då en mera fullständig genomgång skulle föra alltför långt.

För det första är det ett relativt godtyckligt antagande, att den svenska producenten vid sin prissättning skulle vägledas av sin genomsnittskostnad (AC). Bland många möjligheter är det tänkbart att, när konkurrensen från utlandet försvåras genom tullhöjningen, han finner sig ha möjlighet ta ut en monopolvinst genom att inte sänka sitt pris lika mycket som sin genomsnittskostnad. Han skulle exempelvis efter tullhöjningen kunna stanna vid ett pris av 13.000:—. Hans försäljning skulle då stanna vid ca 8.000 st., hans genomsnittskostnad blir ca 12.000:— och hans monopolvinst sålunda 1.000:— per bil. Tullen skulle då inte medföra att stordriftens fördelar utnyttjades till fullo i svensk produktion. Resultatet bleve givetvis mindre gynnsamt för konsumenten.

För det andra är förutsättningen om givet »världsmarknadspris» för importen mycket speciell. Man kan här tänka sig att en tull leder till att cif-priset för import-

bilen sänkes. Tullen skulle då kunna höjas till mer än 20 % utan att priset 12.000:— överskrides. Resultatet bleve en valutavinst för landet, som motsvaras av en högre tullintäkt, vilken exempelvis skulle kunna användas för att förbilliga bilkostnaden för konsumenten. Omvänt kan man tänka sig att importbilen blir dyrare när importen sker i mindre skala; effekten blir då den omvända beträffande prishöjning inom landet för importbilen respektive tullintäkten vid visst importpris inklusive tull.

För det tredje uppstår frågan, hur problemställningen förskjutes, när bilmärkenas antal är större både inom importen och inom hemmaproduktionen. Prisbildningsförloppet blir då beroende av om prispolitiken för varje bilmärke skötes oberoende av politiken för andra märken, eller om bilföretagen handlar i samförstånd eller i varje fall följes åt i sina priser och själva räknar med att så blir fallet. I de senare båda fallen bör verkningarna bli relativt likartade med dem som framgått av det nyss utförda exemplet, där endast två bilmärken konkurrerar. Men även om tullhöjningen medför att alla svenska märken ökar sin produktion i samma proportion, kommer man ju nu ej för något svenskt märke upp till en lika stor och ekonomisk produktionsskala, som när det endast finns ett svenskt märke.

I det andra fallet åter, då man för enskilda märken driver en mera oberoende prispolitik, bör fabrikanten också räkna med en betydligt större elasticitet i efterfrågan på sitt märke, när det finns flera närbesläktade fabrikat. Man kan då tänka sig att en tullhöjning ger en enskild svensk fabrikant anledning till en mera aktiv pris-sänkingspolitik i förhoppning att dra till sig en betydligt större del av marknaden. Resultatet blir tydligen beroende av sådana prispolitiska inställningar, som är mycket svåra att förutsäga.

Slutligen kan man (i anknytning till det inledningsvis angivna exemplet) tänka sig att tullhöjningen för den billigare importbilen (»IMP»-bilen, 10.000:—) ger en svensk fabrikant anledning att lansera ett

nytt märke i en låg prisklass (exempelvis 8.000-kronorsklassen). Ett sådant märke kan tidigare ha bedömts ha alltför begränsad avsättning i konkurrens med den importerade 10.000:— vagnen. Men sedan denna genom tullen blivit dyrare kan man räkna med att efterfrågan förskjutits uppåt så långt att man genom längre tillverkningsserier skall kunna pressa kostnaden under 8.000-kronorsstrecket. Samtidigt med att en ny billigare bil erbjuds allmänheten, har den svenska produktionen splittrats som en följd av tullhöjningen. Resultatet kan bli en minskad effektivitet. — I det motsatta fallet, då importvaran före tullhöjningen legat i en hög prisklass kan på motsvarande sätt tullen och den däremot svarande prishöjningen på importerade varor medföra, att svenska tillverkare splittrar sin produktion genom att lansera nya varutyper i den högre prisklassen. En sådan ökad varudifferentiering leder sannolikt till en ökning av de svenska produktionskostnaderna, som kan neutralisera tullens skyddsverkan för svensk produktion.

Sådana överväganden om tullens verkningar på den svenska produktionens struktur kan tänkas motivera att tullarna differentieras för olika prisklasser. Verkningarna av en sådan differentiering kan endast bedömas på grundval av ett mycket ingående studium av hela marknadsstrukturen, bl. a. i de olika avseenden som berörs i det föregående.

Till sist må erinras därom att anknytningen till bilmärknaden endast företagits för att underlätta läsningen av detta avsnitt. Ordet »bil» skulle genomgående ha kunnat ersättas med något annat varu-

slag, exempelvis »textilvara», »skodon», »porslin» eller »dammsugare». Det torde icke löna sig att mera i detalj ingå på verkningarna av en tull i sådana fall annat än i samband med ett realistiskt studium av en viss bransch. Det torde inte heller vara möjligt att annat än för sådana speciella fall dra några bestämda slutsatser, huruvida en tullhöjning leder till en ökad eller minskad splittring av den svenska varuproduktionen.

Den föregående diskussionen har emellertid visat att resultatet av en tullhöjning i vissa fall kan bli en förlängning av seriernas längd i svensk produktion, en förändring som i sin tur leder till sänkta kostnader och som, om den återspeglas i prispbildningen, i högre eller lägre grad neutraliserar verkningarna av tullhöjningen på konsumenternas utgifter för varugruppen i fråga. Men i andra fall kan verkningarna bli rakt motsatta d. v. s. tullhöjningen leder till en ökad splittring av den svenska produktionen med kostnadsökningar som följd. Vad som händer blir bl. a. beroende av den prispolitiska inställningen hos de svenska företagarna. I de fall då fördelarna av långa serier är mycket stora (såsom inom bilindustrin) och den optimala produktionskalan ligger högt i förhållande till den svenska förbrukningen, eller då konkurrensen genom standardisering eller av andra skäl kommit att inriktas mer på pris än på kvalitetskonkurrens, synes förutsättningarna för en gynnsam inverkan på marknadsstrukturen av en tullhöjning vara relativt goda, åtminstone om inom branschen föreligger en utpräglad konkurrensvilja.

AVDELNING II

Om tullnivå och tullstruktur

Huvudmotivet för tullar är givetvis alltid en önskan att skydda viss inhemsk produktion. Ibland brukar man emellertid också motivera tullar med en önskan att åstadkomma så gynnsamma terms of trade som möjligt. Visserligen är det i princip inget som hindrar att tullar kan medföra både skydd åt den inhemska produktionen och gynnsamma terms of trade, men samtidigt befinner sig dessa två önskemål i en viss motsättning till varandra: man kan inte med en viss tullhöjning hoppas på största möjliga förbättring i terms of trade utan att samtidigt komma i konflikt med önskan att tullhöjningen skall ge största möjliga skydd åt den inhemska produktionen¹. Frågan om tullnivå och tullstruktur ur terms of trade-synpunkt kan därför vara värd ett närmare studium.

Under förutsättning att det utländska utbudet av importvaror på den svenska marknaden är begränsat elastiskt är det inte osannolikt att en allmän höjning av den svenska tullnivån skulle leda till förbättrade terms of trade².

Ju mera vi begränsar den svenska importen genom tullhöjningar, desto billigare

¹ I den mån som tullhöjningen resulterar i sänkta importpriser cif kommer ju skyddet åt den inhemska produktionen att minska. När talesmän för en industri som lider av utländsk konkurrens kräver ökat tullskydd och samtidigt förespeglar samhällsekonomiska fördelar i form av förbättrade terms of trade, som detta tullskydd kan medföra får argumenteringen lätt en motsägelsefull karaktär.

² Vi bortser här från risken att utlänningarna kan komma att svara med repressalielltullhöjningar.

bör importvarorna bli. Att vi på många områden skulle kunna göra tillfälliga terms of tradevinster är obestridligt; i synnerhet på de varuområden där exporten till Sverige är av någon betydelse ur leverantörländernas synpunkt; ifråga om specialiserade och kapitalkrävande produkter och ifråga om varor som det tar lång tid för utlänningarna att arbeta sig in med på andra marknader för att kompensera sig för försämrade avsättningsmöjligheter på den svenska marknaden¹.

Om vi genom allmänna tullhöjningar minskar vår import blir vi, om vi inte vill minska den inhemska förbrukningen av varor och tjänster, tvungna att dra resurser från våra exportnäringsar. Men också detta bör medföra en förbättring i terms of trade; nämligen i de fall då utlänningarna är villiga att betala ett högre pris när det svenska utbudet minskar. Under knappast några omständigheter kan man således tänka sig att en allmän höjning av den svenska tullnivån skulle leda till *försämrade* terms of trade.

Låt oss därför anta att vi genom att höja tullarna bidrar till att minska importvolymen med 10 % och att vi därigenom kan åstadkomma en sänkning av importpriserna cif med 5 %. Våra importutgifter (cif) sjunker då med ungefär 15 %. Om vi nu antar att bytesbalansen i utgångsläget är i jämvikt så skulle vi uppenbarligen

¹ Men att vi på något särskilt område skulle ha möjligheter att genom egna åtgärder göra oss terms of tradevinster över en längre period — låt säga 10 år — är av olika orsaker rätt osannolikt.

kunna minska exportvolymen med minst 15 %, och ändå bibehålla jämvikten i bytesbalansen. Om därtill kommer, att utlänningarna genom begränsningen av vårt exportutbud blir villiga att betala exempelvis 3 % högre pris för exportvarorna, skulle vi sammanlagt kunna begränsa exportvolymen med ungefär 17 %. Frågan är alltså om vi genom att minska vår exportvolym med minst 15 % (eventuellt med 17 %) kan frigöra så mycket produktiva resurser från exportproduktionen att vi genom att använda dem i hemmamarknadsproduktion mer än väl skulle kunna ersätta marginella 10 % av vår importvolym. Om vi kan åstadkomma detta, då medför tullhöjningen inte bara ökat skydd åt den svenska importkonkurrerande industrin utan också en höjning av den reala nationalinkomsten. Låt oss nu godtyckligt anta att vi skulle kunna klara detta — alldeles orealistiskt är ju inte ett sådant antagande.

Om vi emellertid fortsätter att höja tullarna så att vår importvolym sjunker med ytterligare 10 % kan vi knappast vänta oss att importpriserna cif skall sjunka till närmelsevis lika mycket som vid den första tullhöjningen¹.

Vi antar därför att importprisminskningen cif i andra rondan blir endast 1 %. När vi då minskar vår import med 10 % kommer alltså våra totala importutgifter att minska endast med c:a 11 % i stället för med 15 % som i första rondan. Samtidigt antar vi emellertid att vi genom ytterligare begränsning av vårt exportutbud kan

¹ Om utbudet av importvaror på den svenska marknaden över huvud taget är begränsat elastiskt är sannolikt utbudselasticiteten minst för den marginella importen. Ju mera vi begränsar importen, och »kommer ner i utbudskurvans lägre faser», desto mera elastiskt måste vi anta att utbudet blir. När importen begränsats rikligt mycket, och importpriserna redan gått ner väsentligt, kan utlänningarna över huvud taget inte väntas sänka priserna mera som svar på minskningar i den svenska efterfrågan. Importutbudet blir då oändligt elastiskt.

åstadkomma en exportprishöjning med exempelvis 4 %¹.

Vi kan då i andra rondan minska vår exportvolym med nästan 15 % och ändå bibehålla jämvikten i bytesbalansen. Men frågan är nu om vi därmed kan frigöra så mycket produktiva resurser att vi genom hemmamarknadsproduktion kan ersätta bortfallet av 10 % av vår import. Även om detta vore möjligt i samband med första rondans tullhöjning och importminskning är det därför inte säkert att proceduren framgångsrikt kan upprepas i andra rondan: ju mera vi begränsar importen desto större insats av produktiva resurser krävs det sannolikt för att ersätta varje ytterligare importminskning. Och om vi antar att »den avtagande avkastningens lag» gäller också för de svenska exportindustrierna, så att m. a. o. det är den marginella exporten som kräver den största resursinsatsen — måste vi rimligen utgå ifrån att ju mera vi begränsar exporten, desto mindre mängd produktiva resurser frigör vi med varje ytterligare exportvolymminskning. Även om den »första» tullhöjningen vore samhällsekoniskt lönande är det tveksamt om en andra tullhöjning också skulle vara det, och osannolikt att en tredje tullhöjning skulle vara det.

Vi finner alltså att tullar upp till en viss nivå kan vara samhällsekoniskt lönande: en tullhöjning kan medföra en förbättring i terms of trade som verkar ökande på den reala nationalinkomsten. Men mot denna samhällsekonomiska vinst måste man ställa den samhällsekonomiska kostnad som en allt längre driven differentiering (minskad specialisering) av näringslivet medför. Även om varje rond av tullhöjningar medför ytterligare förbättring av terms of trade kommer man förr eller se-

¹ Om efterfrågan på våra exportvaror över huvud taget är begränsat elastisk bör efterfrågelasticiteten bli allt mindre ju mera vi begränsar utbudet så att varje ytterligare exportminskning leder till allt större höjning av exportpriserna.

nare till en gräns vid vilken det fordras mera resurser att ersätta importbortfallet än vi kan frigöra från exportproduktionen. Var denna gräns går är givetvis mycket svårt att avgöra. I och för sig är det inget som emotsäger antagandet att den svenska utrikeshandeln i ett tillstånd av fullständig tullfrihet och fri konkurrens skulle kunna vara oekonomiskt stor¹.

På samma sätt kan man också komma fram till att exporten kan vara oekonomiskt stor när exportörerna konkurrerar med varandra och den utländska efterfrågan på våra exportvaror är begränsat elastisk. Om så är fallet bör vi givetvis med hjälp av en väl avvägd tullnivå begränsa vår utrikeshandel på så sätt att vi drar största möjliga fördel av den internationella arbetsfördelningens möjligheter utan att importera eller exportera »för mycket».

Allt talar emellertid för att den ur terms of trade-synpunkt optimala tullnivån för vår del måste vara ganska låg².

¹ Av monopolmodell IV i Appendix II framgår att ett importbegränsande importörmonopol — eller en tull — i vissa fall kan vara samhälls-ekonomiskt motiverat nämligen då importvolymen vid fri konkurrens bestämmes av importens pris och inte av dess gränskostnad. När importutbudet är begränsat elastiskt är importens gränskostnad för importförbrukarna som grupp högre än dess pris. Importen bör då begränsas till den volym vid vilken dess gränskostnad är lika med värdet av dess gränspanning för svenska förbrukare som grupp betraktade.

² Som skäl för detta antagande kan man ange dels att de relevanta utländska utbuds- och efterfrågeelasticiteterna på lång sikt måste vara skäligt stora, dels också att den svenska exporten är så specialiserad i sin resursanvändning att man knappast kan vänta sig att en minskning av vår nuvarande exportvolym med 15 % skulle kunna ersätta 10 % av vår marginella import. Därtill kommer att både import och export redan nu begränsas inte bara av tullar utan också av importör- och exportörmonopol eller -karteller, nämligen i vissa fall då importutbud och exportefterfrågan kan antas vara begränsat elastiska.

Differentiering av tullarna ur resursanvändningssynpunkt

I närmast föregående avsnitt har vi kommit fram till att det finns en gräns utöver vilken det inte lönar sig att med hjälp av tullar eller andra åtgärder pressa fram ytterligare terms of tradevinster. Avgörande för hur långt man bör gå i den vägen är huvudsakligen elasticiteten i importutbudet.

Om man emellertid tar hänsyn till att importen består av en mängd varor med i olika grad elastiskt utbud bör man genom liknande resonemang komma fram till att det ur samhällsekonomiska synpunkter mest lönande är att ha en viss relativt låg genomsnittlig tullnivå kring vilken en differentierad tullstruktur är uppbyggd. För varor med mycket elastiskt eller oändligt elastiskt utbud bör man inte ha några tullar alls — genom tullar åstadkommer man ju ingen sänkning av dessa varors importpris cif. För andra varor med begränsat elastiskt utbud bör man ha tullar — högre tullar ju mindre elastiskt utbudet är¹.

En utförligare redogörelse för denna tankegång återfinnes i Appendix III. Våra slutsatser om hur de svenska tullarna borde se ut skulle alltså, på basis av föregående, gå ut på att den genomsnittliga svenska tullnivån sannolikt bör vara låg därför att det totala importutbudets elasticitet sannolikt är mycket stor, men att tullarna bör vara differentierade kring denna nivå i enlighet med de föreställningar vi gör oss om utbudselasticiteterna för varje särskild vara. Ju större utbudselasticitet vi räknar med för någon särskild vara, desto lägre tull. Om vi vill åstadkomma bästa möjliga

¹ Genom ett märkligt sammanträffande liknar en på så sätt differentierad tullstruktur i viss mån den faktiska svenska tullstrukturen såtillvida som råvaror och halvfabrikat i regel är tullfria eller åsatta mycket låga tull. Framför allt ifråga om råvaror men även ifråga om många halvfabrikat kan vi anta att importpriserna cif är relativt opåverkbara och att importutbudet på den svenska marknaden är mycket elastiskt.

utnyttjande av våra produktiva resurser förefaller ett sådant tullsystem vara det lämpligaste. Om vi emellertid på grundval av några slags »rättvisesympunkter» vill tillgodose olika näringars skyddsbehov samtidigt som vi strävar efter ett så fördelaktigt resursutnyttjande som möjligt bör vi, med bibehållande av den låga genomsnittliga tullnivån, differentiera tullarna på annat sätt. Resultatet blir då en kompromiss mellan de två målsättningarna, men så länge den genomsnittliga tullnivån hålles låg behöver en sådan kompromiss i alla fall inte bli så dyrbar ur resursanvändningssynpunkt.

Om tullarnas differentiering vid protektionism

Om den ur resursanvändningssynpunkt optimala tullnivån för ett land som Sverige med nödvändighet är låg och vi i alla fall bestämt oss för en viss grad av protektionism — d. v. s. en genomsnittlig tullnivå som är högre än den optimala — hur bör vi då differentiera tullarna för att denna grad av protektionism inte skall kosta så mycket i form av oekonomisk resursanvändning? Skall vi låta alla tullar stiga lika mycket över de optimala, eller skall vi ge höga tullar »där de bäst behövs» och kompensera genom att ge låga tullar eller inga tullar alls åt mindre behövande produktionsgrenar¹.

Att den genomsnittliga tullincidensen sättes högre än om endast hänsyn till terms of trade och optimal resursanvändning dominerade svensk tullpolitik, kan bara innebära att svensk importkonkurrerande produktion premieras på bekostnad av övrig produktion, och främst då på bekostnad av resursanvändningen inom exportproduktio-

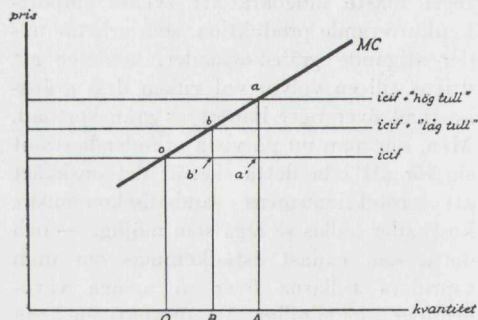
nen. Detta är oekonomiskt, eftersom det i regel måste innebära att svensk importkonkurrerande produktion, som arbetar under stigande gränskostnader, kommer att drivas till en volym vid vilken dess gränskostnad överstiger importens gränskostnad. Men, om man nu på vissa grunder bestämt sig för att låta detta ske, är det önskvärt att protektionismens samhällsekonomiska kostnader hållas så låga som möjligt — och detta kan endast åstadkommas om man »sprider» tullarna över så många varugrupper som möjligt. Av alternativen höga tullar på ett fåtal varor eller låga tullar på ett flertal varor är det senare alternativet att föredra.

Detta ligger i öppen dag, om man tar hänsyn till att varje särskild importkonkurrerande industri i regel arbetar med stigande gränskostnader. Om vi för enkelhetens skull utgår ifrån att det utländska utbudet av varje särskild vara på längre sikt är fullständigt elastiskt, gäller att ju högre tullen sättes för en enskild vara, desto mera kommer gränskostnaderna inom den importkonkurrerande produktionen att överstiga importens gränskostnad cif, nämligen med tullens belopp. Den marginella resursanvändningen inom den importkonkurrerande produktionen kommer då att bli synnerligen oekonomisk. Om man, i stället för att sätta en relativt hög tull på *en* vara, sätter en relativt låg tull på *två* varor, kommer visserligen fortfarande den importkonkurrerande produktionen av båda dessa varor att drivas till en gränskostnad som överstiger importens gränskostnad cif — men som överstiger denna endast med den lägre tullens belopp. Den marginella resursanvändningen inom importkonkurrerande produktion bör då inte bli fullt så oekonomisk. Resonemanget, som kan utsträckas att gälla ett stort antal varukategorier, illustreras av diagram XI.

Vi tänker oss att det gäller två importkonkurrerande varor med identiska gränskostnadsfunktioner, vilka illustreras av MC. I utgångsläget är varorna tullfria, och båda produceras till kvantiteten O. Den ena varan skyddas därefter av en »hög» tull och dess produktion ökas från O till A,

¹ Tendensen i svensk tullpolitik har i regel varit att ge lågt tullskydd åt näringar som klarar sig ändå. I den mån man vid en tulltaxerevision redan i förväg binder sig vid en viss genomsnittlig tullnivå får man på så sätt en marginal att ge högre tullar åt näringar som är speciellt utsatta för utländsk konkurrens.

Diagram XI.



MC = gränskostnadsfunktioner för den inhemska importkonkurrerande produktionen av två varor.

medan den andra varan förblir tullfri och produceras till O. I detta fall kommer den totala resursanvändningen inom den importkonkurrerande produktionen av de två va-

rona att öka med så mycket som motsvarar ytan OAao. Men den importvolym OA som därmed ersättes skulle endast ha kostat OAa'o, och en samhällsekonomisk förlust har därför gjorts som representeras av triangeln oa'a.

Om i stället en »låg» tull hade införts för båda varorna skulle bådas produktion ha ökat till B. Den totala resursanvändningen inom den importkonkurrerande produktionen har då ökat med så mycket som motsvarar två gånger ytan OBbo. Men därmed ersättes en importvolym, $2 \times OB$, som endast skulle ha kostat $2 \times OBb'o$ och den samhällsekonomiska förlusten representeras alltså av den yta som motsvarar dubbla triangeln ob'b. Det är nu uppenbart att denna yta — $2 \times ob'b$ — är mindre än triangeln oa'a, som representerade den samhällsekonomiska förlusten i det förra fallet. Alltså bör det i princip vara mindre förlustbringande att fördela tullarna över så många varugrupper som möjligt.

AVDELNING III

Om verkningarna av en allmän tullhöjning

Omfördelningen i den totala resursanvändningen

Även om någon allmän tullhöjning av betydelse ej är under övervägande för Sveriges del kan det vara motiverat att här något ingå på de problem som uppkommer i samband med förändringar i den allmänna tullnivån.

Som utgångspunkt för analysen har vi därvid tagit ett läge med i stort sett full sysselsättning inom det svenska näringslivet, jämvikt i betalningsbalansen och en »medelmåttig» genomsnittlig tullnivå. I en totalanalys av det slag det här gäller kan vi vidare, utan att göra alltför mycket våld på verkligheten, behandla problemet som om vi här i Sverige bara producerade tre varor: en importkonkurrerande vara, en ren hemmamarknadsvara och en exportvara.

Om vi nu höjer tullen för importvaran blir den primära effekten en minskning av importen och en ökning i produktionen av den importkonkurrerande varan. Men ökningen i produktionen av den importkonkurrerande varan är förknippad med en ökning i resursanvändningen som måste motsvaras av en minskad resursanvändning inom övrig produktion. Och eftersom en överflyttning av resurser från övrig produktion (och en minskning i omfattning av övrig produktion) inte kan gå alldeles friktionsfritt, tenderar denna sekundära process att innefatta förändringar i den allmänna löne- och kostnadsnivån, som i sin tur påverkar den slutliga omfattningen av im-

portkonkurrerande och övrig produktion. Från denna utgångspunkt kan man nu tänka sig alternativa förlopp som illustrerar hur resursöverföringen och anpassningen till slutligt jämviktsläge kommer till stånd.

I vissa situationer kan det givetvis vara risk för att en tullhöjning sätter igång en explosionsartad inflationsprocess. I så fall kommer pris- och kostnadsstegringarna hastigt att äta upp den expansionsmarginal som den importkonkurrerande industrin ursprungligen fick tack vare tullhöjningen. Den importkonkurrerande industrin kan rentav därav försättas i ett sämre läge än före tullhöjningen. Men man behöver inte nödvändigtvis förutsätta denna konsekvens av en allmän tullhöjning — i så fall skulle ju allmänna tullhöjningar vara alldeles meningslösa. I en realistisk analys bör man kunna förutsätta att de pris- och kostnadsstegringar som inträffar under processen är av rent anpassande karaktär och därför mera begränsade till sin omfattning. Men även sådana anpassningsprisstegringar påverkar det fortsatta förloppet allt eftersom de äger rum, och det är ett sådant förlopp som i grova drag skall illustreras i det följande.

Vi tänker oss nu en tullhöjning av sådan storlek, låt säga 15 %, att produktionen av den importkonkurrerande varan borde öka med 25 % vid i stort sett oförändrad allmän pris- och lönenivå i övrigt. Om nu resursanvändningen inom den importkonkurrerande produktionen i utgångsläget utgör låt säga 1/5 av den totala svenska resursanvändningen innebär detta att den totala efterfrågan på produktiva resurser

ökas med ungefär 5 %¹. Även om det totala utbudet av arbetskraft och kapital är fullständigt oelastiskt kan denna ökning i totala efterfrågan med 5 % rimligen inte resultera i mycket mer än en 5 %-ig anpassningsprisstegring i det svenska näringslivets genomsnittliga kostnader för arbetskraft och kapital.

I grova drag kan man nu analysera förloppet sålunda. Alla priser och kostnader i svensk produktion stiger med ungefär 5 %. Effekten av denna pris- och kostnadsstegring är i första hand en minskad lönsamhet inom exportproduktionen, en minskning av exportproduktionens omfattning och resursanvändning och en frigörelse av resurser från exportproduktionen — resurser som absorberas av den expanderande importkonkurrerande produktionen.

Visserligen tenderar pris- och kostnadsstegringen också att verka dämpande både på den rena hemmamarknadsproduktionen och på den importkonkurrerande produktionen. Men samtidigt som priser och kostnader stiger med 5 % stiger ju också folks inkomster ungefär lika mycket. Inom den rena hemmamarknadsproduktionen kommer därför den »negativa» effekten av pris- och kostnadsstegringen i stort sett att neutraliseras av den »positiva» effekten av folks ökade inkomster och därmed ökade efterfrågan².

Den rena hemmamarknadsproduktionen blir alltså i vår analys i stort sett opåverkad av tullhöjningen både till sin omfattning och sin resursanvändning.

Inte heller den importkonkurrerande produktionen kommer i någon mera betydande grad att i den slutliga analysen påverkas av den inhemska pris- och kostnadssteg-

¹ Eller med något mera, beroende på hur mycket resursanvändningen i den importkonkurrerande produktionen måste öka för att resultera i en produktionsökning med 25 %.

² Om efterfrågans inkomstelasticitet är ungefär 1 med avseende på rena hemmamarknadsvaror bör således den 5 %-iga stegringen i kostnader och priser motverkas av en 5 %-ig ökning i efterfrågan av rena hemmamarknadsvaror.

ringen, men situationen är dock här något annorlunda än ifråga om rena hemmamarknadsvaror. Ty den dämpande »negativa» effekt som pris- och kostnadsstegringen har på den importkonkurrerande produktionen kommer eventuellt inte helt att neutraliseras av inkomstökningens positiva effekt: efterfrågan kommer till en del att riktas mot importvaran och inte mot den importkonkurrerande varan¹.

I den slutliga analysen finner vi alltså att importen har minskat på grund av tullhöjningen och att den importkonkurrerande produktionen har ökat. Men vi finner också att dessa slutliga förändringar inte blir fullt så stora som de skulle ha blivit om den inhemska pris-, kostnads- och inkomstnivån hade förblivit i stort sett oförändrad.

I den slutliga analysen finner vi också att hela ökningen i den importkonkurrerande produktionen sker på exportens bekostnad. Exportproduktionen får ju liksom all annan produktion känna av kostnadsökningen, men däremot kommer den inte i åtnjutande av den efterfrågeökning som

¹ Om efterfrågans inkomstelasticitet är 1 med avseende på det samlade utbudet av importvaran och den importkonkurrerande varan blir förloppet följande:

a) Först höjs tullen.

b) Därefter minskar importen samtidigt som efterfrågan på den importkonkurrerande varan ökar.

c) Därefter stiger kostnaderna för arbetskraft och kapital så att den importkonkurrerande produktionen sjunker tillbaka något och importen eventuellt ökar något.

d) Slutligen ökar efterfrågan på både importvaran och den importkonkurrerande varan till följd av löntagares och kapitalägares högre inkomster så att importen ökar och den importkonkurrerande produktionen återhämtar sig något.

e) Men eftersom nu importen är något större än i förloppets första fasen efter tullhöjningen måste den importkonkurrerande produktionen i motsvarande grad vara mindre. Jämfört med utgångsläget, före tullhöjningen, bör emellertid importen ha minskat och den importkonkurrerande produktionen ha ökat.

orsakas av höjningen i löner och andra inkomster¹.

Det är alltså på grund av att en kostnadsstegring inträffar utan att kompenseras av efterfrågeökning som exportindustrierna får minskad avsättning för sina produkter, minskad produktion och minskad resursanvändning, och det är på så sätt som de importkonkurrerande industriernas expansion möjliggöres.

Det bör emellertid framhållas att föregående analys är synnerligen schematisk, vilar på speciella antaganden och i många hänseenden kan modifieras. Framför allt gäller detta slutsatsen att en tullhöjning som orsakar en expansion av importkonkurrerande produktion och resursanvändning gör detta *helt och hållet* på exportindustriernas bekostnad, medan den rena hemmamarknadsproduktionen inte alls till sin omfattning beröres av tullhöjningen.

I produktionskostnaderna för den svenska industrin ingår nämligen förutom kostnader för arbetskraft och kapital också kostnader för råvaror och halvfabrikat. Många råvaror och halvfabrikat som ingår i den svenska produktionen kommer efter en allmän tullhöjning att stiga mera än arbetskraften och kapitalet. Detta gäller först och främst de importerade råvarorna och halvfabrikaten, som, under förutsättning av konstanta internationella priser kommer att stiga i pris ungefär med tullens belopp. Eftersom alla råvaror och halvfabrikat som användes i den svenska produktionen kommer att stiga i pris minst lika mycket som arbetskraften och kapitalet, och många råvaror och halvfabrikat kommer att stiga mera i pris, nämligen de som importeras eller tillverkas i importkonkurrens, kommer därför, under ovan angivna förutsättningar, många kostnadskurvor i den svenska produktionen att höjas mera än de 5 % som ovan har räknats med.

Denna »extra» stegring av vissa produktionskostnader kommer inte att motsvaras

¹ Om exportvarorna till en del finner avsättning på hemmamarknaden kommer emellertid inte produktionen av exportbara varor att minska lika mycket som själva exporten.

av någon nämnvärd »extra» ökning i efterfrågan, vare sig det gäller ren hemmamarknadsproduktion, importkonkurrerande produktion eller exportproduktion¹. Man kan därför vänta sig att en tullhöjning skall medföra en viss minskning också av hemmamarknadsproduktionen — framför allt inom de produktionsgrenar som använder speciellt mycket av sådana råvaror och halvfabrikat som importeras eller tillverkas inom landet av importkonkurrerande industrier.

Generellt skulle man därför kunna dra den slutsatsen att en tullhöjning som resulterar i en expansion av importkonkurrerande industrier medför en produktionsminskning både för rena hemmamarknadsindustrier och för exportindustrier, men sannolikt, under här angivna förutsättningar, en relativt större minskning av exportproduktionen än av den rena hemmamarknadsproduktionen.

Analysen av hur en allmän tullhöjning verkar kan emellertid också ytterligare modifieras t. ex. ifråga om vilka antaganden man rimligen kan göra med avseende på efterfrågans inkomst- och priselasticitet för olika varor, eller med avseende på inkomstomfördelningen mellan dem som är engagerade i importkonkurrerande produktion och i övrig produktion etc. etc. Att på så sätt modifiera analysen skulle emellertid här föra för långt.

Oavsett vilka antaganden man använder som grundval för analysen torde det emellertid vara odiskutabelt att en allmän tullhöjning i tider av full sysselsättning inte kan ge skydd åt *all* svensk produktion utan endast åt viss produktion och då främst på bekostnad av exportproduktion.

Hur en allmän tullhöjning verkar på bytesbalansen

Även om meningen med en viss grad av protektionism inte är att påverka bytesbalansen kan man ju inte undvika att så sker.

¹ D. v. s. under förutsättning att inte statens ökade tullintäkter föranleder ökade statsutgifter.

En höjning av den genomsnittliga svenska tullnivån skulle med all sannolikhet — om man utgår ifrån ett läge av yttre jämvikt — resultera i en »förbättring» av bytesbalansen. Det primära är ju att höjningen av tullarna resulterar i en minskning av importen. Låt oss anta att en höjning av den genomsnittliga tullnivån orsakar en primär minskning av importvolymen med 100 enheter. Rimligen bör detta stimulera en ökning av den importkonkurrerande produktionen som är mindre än 100 enheter¹.

Låt oss därför anta att den importkonkurrerande produktionen ökar med endast 80 enheter när importen minskar med 100 enheter. Eftersom den importkonkurrerande produktionen kan öka endast till följd av tullskyddet och alltså i utgångsläget måste vara mindre »effektiv» än övrig svensk produktion bör vi rimligen anta att ökningen i den importkonkurrerande produktionen med 80 enheter endast kan åstadkommas om »övrig» produktion minskar med, låt säga, 90 enheter. Om nu hela ökningen i importkonkurrerande produktion äger rum på exportens bekostnad skulle alltså denna komma att minska med 90 enheter vilket är samma sak som att säga att en minskning av importen med 100 enheter orsakar en minskning av exporten med 90 enheter och en pluspost i bytesbalansen med 10 enheter.

På grundval av detta inte alldeles orealistiska exempel skulle man kunna dra slutsatsen att en allmän tullhöjning, vare sig avsiktligt eller ej, kan leda till en primär förbättring i bytesbalansen. Att därav dra den slutsatsen, att en allmän tullhöjning är ett »bra» medel att förbättra betalningsbalansen, är emellertid förhastat.

Ett underskott i bytesbalansen är visserligen i allmänhet ett tecken på att landet »lever över sina tillgångar», och vad man bl. a. bör göra är i regel att avstå från marginell import. Samtidigt bör

man emellertid undvika minskningar av exporten som endast kan leda till att man uppnår yttre balans på en låg utrikeshandelsnivå, eftersom detta innebär avstående från en del av den internationella arbetsfördelningens fördelar. Om man söker minska importutgifterna genom att höja tullarna bör man alltså samtidigt söka förhindra att resurser dras från exportindustrin till den importkonkurrerande industrin. Detta kan man göra genom att kombinera tullhöjningen med en exportpremiering som kompenserar exportindustrin för den höjning i produktionskostnaderna som orsakas av tullhöjningen. Men om en tullhöjning, kombinerad med en exportpremiering är mera rationell än enbart en tullhöjning såsom medel att rätta till ett underskott i betalningsbalansen, måste också en devalvering i samma syfte vara mera rationell än enbart en tullhöjning. En devalvering är ju i stort sett samma sak som en tullhöjning kombinerad med en exportpremiering¹. Generellt gäller sålunda att yttre jämvikt kan åstadkommas vid en högre utrikeshandelsnivå när man devalverar än när man enbart höjer tullarna, framför allt därför att devalveringen nödvändiggör en mindre minskning i importvolymen än enbart tullhöjningen gör. Detta har givetvis sina fördelar med hänsyn till de ökade möjligheter till specialisering som en stor utrikeshandelsvolym medför.

Av det föregående framgår att man för att åstadkomma en förbättring av betalningsbalansen av viss bestämd storleksgrad antingen kan höja tullarna eller också devalvera, men att »devalveringsprocenten» inte behöver vara lika stor som den relativa tullhöjningen. Framför allt gäller detta om man tar hänsyn till att i verkligheten en stor del av den totala importen, i synnerhet den »osynliga» importen av tjänster etc. inte direkt berörs av tullar medan den mera direkt påverkas av en devalvering som höjer de inhemska priserna på all import. För att åstadkomma en betalningsbalansförbättring av viss bestämd storlek

¹ Annars skulle ju det barocka inträffa att den sammanlagda förbrukningen av importvaror och importkonkurrerande varor ökar trots att de blivit dyrare till följd av tullhöjningen!

¹ Varvid man tänke sig exportpremierna finansierade med de ökade tullintäkterna.

måste man därför höja tullarna så mycket mera för den del av importen för vilken över huvud taget tullar kan ifrågakomma.

Sambandet mellan tullar och växelkurser har emellertid ytterligare relevans: ett land med en låg tullnivå och jämvikt i betalningsbalansen kan inte gärna höja sin genomsnittliga tullnivå och lämna växelkurserna oförändrade utan att med tiden belastas av ett kroniskt överskott i betalningsbalansen som med tiden måste uppfattas såsom besvärande, såvida man inte är villig att för obestämd tid framåt engagera sig i internationell kreditgivning. En väsentlig höjning av vår genomsnittliga tullnivå skulle således med viss sannolikhet leda till ökning av våra valutareserver eller våra krediter till utlandet under mycket lång tid framåt, såvida vi inte apprecierar den svenska kronan.

En sådan kronappreciering bör tendera att återställa den yttre jämvikten genom att förbilliga importen, räknat i svenska kronor, och sänka exportpriserna fob, räknat i svenska kronor. En sådan appreciering skulle, grovt räknat, innebära att halva ökningen av tullskyddet tas bort för de importkonkurrerande industrierna.

Omvänt kan man säga att ett avskaffande av alla svenska skyddstullar sannolikt inte skulle få så katastrofala följder för svenska importkonkurrerande industrier, som man i förstone skulle vara benägen att tro: avskaffandet av tullarna skulle visserligen primärt leda till en ökning av importen,

en minskning av den importkonkurrerande produktionen och en sekundär ökning av exporten. Det resulterande kumulativa importöverskottet skulle emellertid efterhand nödvändiggöra en devalvering av den svenska kronan som grovt räknat kan antas återge de importkonkurrerande industrierna ungefär hälften av det tullskydd de primärt gått förlustiga. Samtidigt skulle devalveringen för exportindustriernas del innebära en motsvarande exportpremie.

Vad de importkonkurrerande industrier-na trots allt kan antas förlora på en sådan förändring av den svenska tullpolitiken skulle alltså exportörerna vinna. En ytterligare slutsats av denna tankegång är att den sänkning av den genomsnittliga svenska tullnivån, som under de senaste decennierna kommit att äga rum på grund av penningvärdets fall, inte bör ha varit så betydelsefull som enbart en blick på tullnivåsiffrornas förändring ger vid handen. Det förhållandet att vi idag, trots den sänkta genomsnittliga tullnivån, i stort sett har jämvikt i vår betalningsbalans måste huvudsakligen bero på att den svenska kronan idag står i en lägre kurs (är mera devalverad) mätt i utländsk valuta, än vad som skulle ha varit fallet om vi sökt hålla fast vid 1930-talets högre tullnivå. Att återgå till 1930-talets tullnivå och samtidigt bibehålla jämvikt i bytesbalansen skulle medföra inte bara en väsentligt mindre importvolym än idag utan också en väsentligt mindre exportvolym.

APPENDIX I

Några grundläggande antaganden för analysen av tullars verkningar

Utlandets efterfrågan på svenska varor och utbudet på den svenska marknaden av utländska varor. Jämförelsen mellan priset på den svenska och på den internationella marknaden utfaller olika, alltefter den plats inom Sverige man väljer. Det är exempelvis möjligt att utländska varor kan säljas billigare än hemmaproducerade importkonkurrerande varor i svensk hamn, men blir dyrare än dessa på en plats inne i landet. Vi bortser i analysen från denna komplikation och antar sålunda, att den svenska marknaden ur transportekonomisk synpunkt representeras av en enda punkt på kartan. Importpriserna räknas cif denna plats och jämföres med motsvarande svenska priser. Omvänt räknas exportpriserna fob svensk utskeppningsplats, till vilken den svenska marknaden också antas koncentrerad. Exportpriserna bör vidare, på liknande sätt som hemmamarknadspriserna, räknas netto för våra försäljningskostnader i utlandet.

För samma vara och för samma svenska ort bör tydligen *importpriset cif* i regel ligga högre än *exportpriset fob*. Skillnaden påverkas av fraktkostnaderna mellan orten ifråga och utlandet, och av sådana handelshinder som t. ex. tullar i utlandet, vilka sänker det pris, som kan erhållas vid export. Avståndet mellan de båda priserna blir, som framgår av huvudtexten (s. 153—154, (avgörande för i vilken utsträckning svenska varor produceras i konkurrens med utlandet.

I varje prisbildningsmodell måste antaganden göras om de internationella prisernas förhållande till svensk efterfrågan och svenskt utbud. För många varor kan det internationella priset betraktas som givet, alldeles oberoende av ändringar i vår importefterfrågan eller vårt exportutbud. Det är naturligt att räkna med att detta förhållande är vanligare, när det gäller ett litet land som Sverige, än när det gäller större länder. Särskilt bör detta gälla den svenska importen som är splittrad på en mängd varor, varvid kvantiteten för varje vara i regel är liten i förhållande till den internationella omsättningen. Utlänningens utbudspris bestämmes då inte närmast av hans egna produktionskostnader utan av hans »opportunity cost», i detta fall det pris som han kan ta ut på andra länders marknad eller på sin egen hemmamarknad. Är dessa marknader stora i förhållande till försäljningen här, bör en minskning av den svenska importen och en överflyttning av en del av försäljningen till andra marknader inte i högre grad sänka det pris han kan ta ut på dessa marknader, och *vice versa*. Utbudet på den svenska marknaden bör då bli mycket elastiskt¹.

Även när våra importkvantiteter är relativt små, kan man emellertid ibland ha anledning räkna med, att priset på importvarorna varierar med storleken av vår im-

¹ För våra större *export*varor, sådana som trävaror, pappersmassa och malm, är tydligen förhållandet ett annat, och i sådana fall kan man ha anledning räkna med att vi kan påverka *export*priset genom variationer i vårt utbud.

port och vår importpolitik i övrigt. Vanligen tänker man sig härvid att en ökning av den svenska importefterfrågan av en viss vara nödvändiggör dyrbarare marginell produktion i utlandet, eller import från mera avlägsna produktionscentra, eller en minskning av den utländska försäljningen på andra marknader, vilket kan medföra en höjning av det pris utländska leverantörer kan ta ut på dessa andra marknader och på den svenska marknaden, etc. I så fall får man tänka sig det utländska importvaruutbudet på den svenska marknaden vara begränsat elastiskt.

I importpriset ingår emellertid transportkostnaderna till svensk hamn. I vissa fall är det möjligt att transportkostnaderna per enhet blir mindre vid en större import. Exempelvis vid import av frukt eller bilar är det ej osannolikt att en mera omfattande import kan organiseras mera rationellt, och att importpriset cif sålunda faller vid stigande import, även om priset i utländsk hamn är oförändrat.

Viktigare är emellertid att i många fall den internationella marknad vi möter ej är organiserad som en fri-konkurrensmarknad utan kännetecknas av olika former och grader av monopolism, som ger utrymme för en växlande prispolitik. Denna kan bl. a. ta sig det uttrycket att, om vi lägger på en tull, den utländske säljaren finner det med sin fördel förenligt att sänka sitt pris för att därigenom begränsa nedgången i den svenska efterfrågan. Omvänt kan denna prispolitik ta sig det uttrycket, att om tullen leder till en sänkning av det pris (före tull) den utländska säljaren kan ta ut på den svenska marknaden, han inte som vid fri konkurrens helt drar undan sitt utbud utan endast begränsar det till en mindre kvantitet. En sådan utländsk försäljningspolitik kan åtminstone i vissa fall uttryckas med en vanlig utbudskurva, som ger uttryck åt det utländska utbudets elasticitet i förhållande till det pris, som kan tas ut på den svenska marknaden.

Sådana antaganden om den internationella »marknadens» reaktioner kan ta sikte

på utvecklingen på kortare eller längre sikt. Det finns exempelvis anledning räkna med att utbudet från utlandets sida är relativt oelastiskt på kort sikt, därför att man ej vill dra sig tillbaka från en väl upparbetad marknad, men att elasticiteten ökas på längre sikt, allteftersom den utländske exportören hinner genomföra en omfördelning av sin försäljning mellan olika marknader. En sådan växande utbudselasticitet på längre sikt ter sig i stort som det mest sannolika.

Särskilda problem uppstår därigenom, att priserna på många importvaror visar stora fluktuationer på kort sikt. Vissa marknader karakteriseras av en hög grad av instabilitet, med inslag av dumping. Sådana prisförhållanden förekommer särskilt på områden, där de fasta kostnaderna i produktionen är stora, och där det är stora fördelar med produktion i långa serier. Begränsade kvantiteter säljes då ofta på export till priser, långt understigande den totala självkostnaden på längre sikt. Förekomsten av sådana fluktuationer kan på olika sätt påverka tullpolitiken. Men om vi främst intresserar oss för frågan om svensk produktions mera långsiktiga lönsamhet bör analysen främst inriktas på den *medelnivå* av import- respektive exportpris för varje särskild vara, som kan väntas bli aktuell i framtiden.

De svenska kostnaderna och det svenska utbudet. Till grund för vår analys ligger i regel det förenklande antagandet, att kostnaderna för olika varor kan analyseras var för sig. I en särskild avdelning tar vi upp de problem, som uppstår vid förenad produktion. En isolerad betraktelse av varje enskild vara innebär även att man bortser från vissa kostnadssammanhang av en mera dynamisk karaktär. Som på sidorna 175—181 beröres mera utförligt, är olika tillverkningsgrenar beroende av varandras utveckling så att möjligheten att driva en industri ekonomiskt påverkas av utvecklingen av andra industrier.

Vi har på traditionellt sätt ansett det naturligt att anta, att kostnaderna i svensk

produktion varierar med produktionens omfattning, så att vid en utökning av produktionen de marginella kostnaderna för produktion av en viss vara stiger. Även här måste man skilja på kostnads- och utbudsförhållanden på kort och lång sikt. På längre sikt blir utbudet sannolikt mera elastiskt, emedan de fasta anläggningarna, liksom produktionens hela organisation hin- ner anpassas efter produktionens omfatt- ning.

Kostnads- och utbudsförhållandena inom en viss gren av ett lands produktion kan föras tillbaka till förhållandena inom de sär- skilda företagen. Till att börja med kan man med fördel betrakta kostnadsfunktionen för en hel bransch som summan av de ingående företagens kostnadsfunktioner: om sålunda för ett enskilt företag i en bransch en 10 procents höjning av det pris företaget kan få för sin produkt gör en 15 procents ök- ning av produktionsvolymen löande, och om vidare alla företag i branschen har samma kostnadsfunktioner skulle också en 10 procents höjning av priset göra en 15 procents ökning av hela branschens pro- duktion löande. Om företagen har olika kostnadsfunktioner, så att en 10 procents höjning av priset gör en 7 procents ökning av produktionen i företag A löande, en 8 procents höjning av produktionen i företag B etc. etc. skulle hela branschens kostnads- funktion bli ett vägt genomsnitt av de en- skilda företagens kostnadsfunktioner. För att göra sig en föreställning om branschens kostnadsfunktion måste man givetvis också på liknande sätt betrakta förloppet vid en tänkt prissänkning.

Nästa steg i riktning mot en mera rea- listisk uppfattning av kostnadsfunktionen för en hel bransch är att ta hänsyn till att högre priser inte bara medför expansion av existerande företags produktion utan också kan leda till en nyetablering av företag vars lägsta genomsnittskostnader före pris- höjningen ligger just över marknadspriset, men efter prishöjningen kommer att ligga under marknadspriset. Hur utbudet stiger vid ett stigande pris, blir då beroende *dels* av om ytterligare något marginalföretag

kan pressa in sin minimikostnad under det- ta pris, *dels* av hur kostnaderna stiger för övriga när de utsträcker sin produktion. För samtliga företag bör gälla att de ut- sträcker sin produktion så långt att deras individuella gränskostnader överensstämmer med priset, men att inget företag i längden kan sälja till ett pris som understiger dess genomsnittliga minimikostnad. Detta inne- bär att det marginella företaget bör pro- ducera just den kvantitet som motsvarar dess minimikostnad, medan övriga företag utsträcker produktionen längre (i enlighet med sin gränskostnadsfunktion), och sålun- da gör en differentialvinst¹.

De förändringar i de totala produktions- kostnaderna som ett enskilt företag kan räkna med *då detta företag ensamt* ökar eller minskar sin produktionsvolym beror huvudsakligen på förhållanden av teknisk natur: det enskilda företaget kan som re- gel öka eller minska sin förbrukning av arbetskraft, råvaror, kapital etc. utan att detta påverkar priserna för dessa produk- tionsfaktorer. Men även om kostnaderna för varje »enhet» arbetskraft och kapital, som företaget använder sig av, är kon- stanta kommer produktionskostnaderna per enhet att undergå förändringar med pro- duktionsvolymen.

När emellertid ett enskilt företag ökar eller minskar sin produktionsvolym *samt- tidigt som alla andra företag* i branschen gör detsamma, måste detta påverka priser- na för åtminstone en del av de produk- tionsfaktorer varje enskilt företag använ-

¹ Utbudsförhållandena gestaltar sig annorlunda, när konkurrensen på ena eller andra sättet är begränsad. Vid fullständig konkurrens bör det alltid löna sig för det enskilda företaget att ut- sträcka produktionen så långt att gränskostna- derna blir stigande. Vid en monopolistisk in- skränkning av konkurrensen får man däremot räkna med möjligheten att produktionen in- skränktes så mycket, att gränskostnaderna ännu icke nått sitt minimum. I detta fall får utbudet behandlas individuellt för varje enskilt företag, och det blir meningslöst att tala om ett utbud för branschen som helhet. Några monopolistiska prissbildningsmodeller, där detta förhållande gör sig gällande, behandlas i appendix II.

der sig av — i synnerhet gäller detta om branschen är »stor». Det enskilda företaget som expanderar kan alltid dra produktiva resurser från konkurrentföretag — branschen som expanderar måste dra resurser från andra användningsområden. Vid t. ex. en 10 procents expansion av produktionen inom en bransch bör därför, om branschen är »stor», faktorpriserna stiga så att varje enskilt företags produktionskostnader kommer att öka mera, än de skulle göra om företaget ensamt ökade sin produktion med 10 procent.

Faktorprisstegringens storlek beror på hur pass elastiskt utbudet inom branschen är av de produktionsfaktorer, som branschen använder sig av. Som framhållits i huvudtexten bör i första hand utbudet vid en produktionsökning vara mindre elastiskt om man utgår från ett läge med full sysselsättning än om man utgår från en arbetslöshetssituation. Men även vid full sysselsättning — som vi här i allmänhet utgår ifrån — växlar utbudets elasticitet på kort och lång sikt. På kort sikt bör utbudet av produktionsfaktorer vara mindre elastiskt än på lång sikt, beroende på trögheten i omfördelningen av tillgängliga resurser. Men också på längre sikt är utbudet av produktiva resurser inom en bransch begränsat elastiskt, därför att resurserna kan finna alternativa användningar inom andra branscher. Elasticiteten i resursutbudet på lång sikt beror då på hur värdet av de produktiva resursernas gränsprodukt i andra branscher påverkas av förändringar i dessa andra branschers produktionsvolym och av förändringar i omfattningen av deras resursanvändning. Med andra ord en 10 procents höjning av priset för en särskild vara gör sannolikt en mindre produktionsökning lönsam än vad man skulle kunna sluta sig till av de enskilda företagens kostnadsfunktioner.

Den kostnadsfunktion för en hel bransch som baserar sig på de enskilda företagens kostnadsfunktioner kan således uppfattas såsom ett slags ex ante-begrepp, medan den kostnadsfunktion, som baserar sig på de enskilda företagens kostnadsfunktioner

jämte föreställningar om hur dessa kostnadsfunktioner kommer att påverkas av sekundära återverkningar på faktorpriserna närmast får karaktären av ett ex post-begrepp. Denna olikhet mellan branschens och de enskilda företagens kostnadsfunktioner spelar kanske inte så stor roll, så länge analysen av t. ex. en tullhöjnings verkningar har rent komparativ statisk karaktär, varvid man endast jämför två eller flera slutliga jämviktslägen. Vid en förloppsanalys av t. ex. det slag, som vi söker prestera i det avsnitt som behandlar en allmän tullhöjning (jfr s. 187—191), får den emellertid större betydelse. I den mån varje enskilt företag inom en bransch vid fullständig konkurrens baserar sitt handlande på föreställningar om företagens kostnadsfunktion och därvid inte tar hänsyn till de förändringar i faktorpriser, som konkurrenternas samtidiga expansion eller kontraktion kan medföra, kommer t. ex. en tulländring att primärt tendera att få större verkningar än sekundärt — den faktiska rörelsen från ett jämviktsläge till ett annat kan då bli åtskilligt mera ryckig och ojämn än den enkla komparativt statistiska analysen antyder.

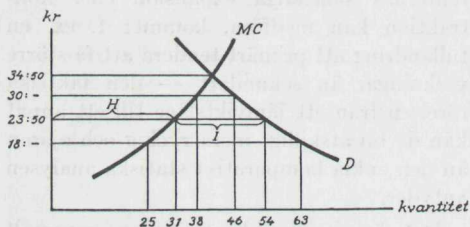
Det är emellertid ett sedan gammalt (Marshall) diskuterat förhållande att på grund av att möjligheter uppstår till en gynnsam utveckling av transporter och andra yttre kostnadsbestämmande faktorer (external economies), en industrigrens kostnadskurva också kan falla när dess produktion utvidgas. Vi kan alltså även vid fullständig konkurrens få en fallande kostnadskurva för en bransch. Men detta får betraktas som ett undantag, och man har anledning utgå från att utbudskurvan vid fullständig konkurrens i regel är stigande när branschens produktion växer.

Efterfrågan på den svenska marknaden. De antaganden som i det följande göres om den svenska efterfrågans beroende av marknadspriset kräver ej någon utförligare kommentar. Det bör endast understrykas att även i detta sammanhang antagandena måste varieras vid en behandling av pro-

blem på kort och lång sikt. Genomgående bortser vi från den kortsiktiga spekulatio-
 som följer mönstret, att en prisstegring
 väntas leda till fortsatta prisstegringar. Vi-
 dare har vi inte i dessa längre perspektiv
 ansett oss behöva ta hänsyn till den möjlig-
 heten, att konsumentens inköp vid olika
 pris påverkas därav att han vant sig vid ett
 visst pris. Vi bortser sålunda från s. k.
 »kinks» i efterfrågekurvan, och betraktar
 efterfrågans beroende av priset som reversi-
 belt.

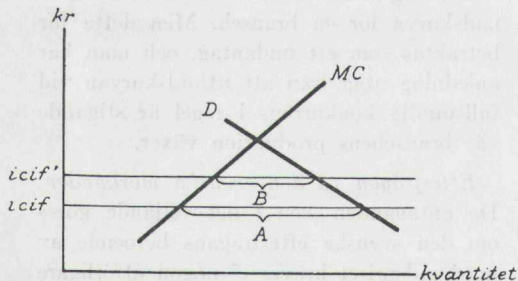
Den härledda efterfrågan på importerade
 varor. Den svenska efterfrågan på impor-
 terade varor kan härledas ur den totala
 svenska efterfrågan och det svenska utbu-
 det av samma vara på sätt som angivits i

Diagram A 1. Den härledda efterfrågan på
 importerade varor.



MC = inhemskt importkonkurrerande utbud
 D = total inhemsk efterfrågan
 H = hemmaproduktion vid priset 23:50
 I = import vid priset 23:50

Diagram A 2 a. Inhemskt importkonkur-
 rerande utbud, total inhemsk efterfrågan,
 och härledd importefterfrågan.

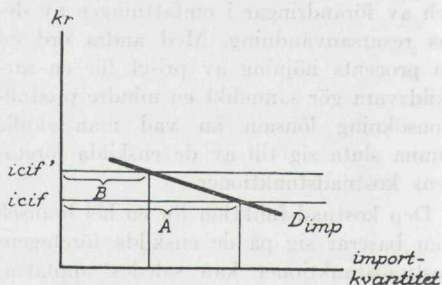


icif och icif' = två olika importprisnivåer
 A = importefterfrågan vid priset icif
 B = importefterfrågan vid priset icif'

diagram A 1. Efterfrågekurvan D anger de
 totala kvantiteter av en viss vara — vare
 sig importerade eller inom landet produ-
 cerade — som den svenska marknaden an-
 tas vara villig att köpa vid olika priser.
 (När vi på detta sätt slår samman impor-
 terade och inom landet framställda varor,
 innebär det tydligen, att vi betraktar dem
 som identiska ur prisbildningssynpunkt. I
 ett annat sammanhang kommer vi att gå
 in på problemet att varorna är differentie-
 rade, så att de betalas med olika pris. Vi
 antar med andra ord, att det på den
 svenska marknaden råder fullständig kon-
 kurrens mellan importerade och inom lan-
 det producerade varor.) Kurvan MC är den
 svenska importkonkurrerande industrins
 utbudskurva, vilken vid fullständig konkur-
 rens på det hela taget antas sammanfalla
 med gränskostnadskurvan på längre sikt
 för den samlade produktionen inom
 branschen.

Vid ett importpris av 18:— är det på
 lång sikt mest lönande för den svenska
 industrin att tillverka kvantiteten 25. Men
 vid detta pris efterfrågar den svenska
 marknaden 63 och den svenska importefter-
 frågan vid priset 18:— kommer alltså att
 utgöra 38 enheter. På samma sätt finner
 man att importefterfrågan under givna
 förutsättningar kommer att vara 23 vid
 priset 23:50 och 8 enheter vid priset 30:—

Diagram A 2 b. Härledd importefterfrågan.



D_{imp} = importefterfrågan, härledd ur MC och
 D i diagram A 2 a

etc. Man kan på så sätt med utgångspunkt från detta diagram härleda en importefterfrågekurva (D_{imp}), som direkt anger de olika kvantiteter som kommer att efterfrågas vid olika importpriser när den svenska totalefterfrågan D och den svenska importkonkurrerande produktionens gränskostnadsutbudsfunktion MC är givna. (Diagram A 2 a och b.)

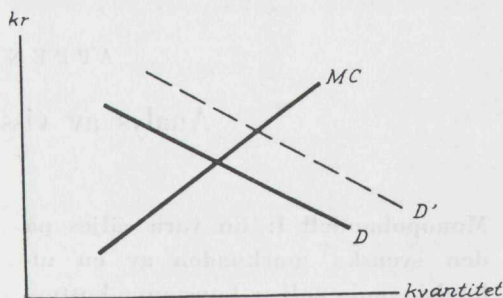
Eftersom tankegångar av liknande slag ligger till grund för analysen i huvudtexten kan det vara motiverat att här antyda en del av de slutsatser som man kan dra av diagrammet.

För det första är det uppenbart att importefterfrågan D_{imp} beror på den totala efterfrågan D . Om den totala svenska efterfrågan av en vara ökar, t. ex. på grund av att folk får högre inkomster, innebär detta att den totalt efterfrågade kvantiteten vid varje särskilt pris blir större än förut. Detta återges i diagram A 3 a och b genom en positiv förskjutning av efterfrågekurvan D till den streckade kurvan D' . Av den föregående analysen framgår att detta medför en positiv förskjutning av importefterfrågan från kurvan D_{imp} till den streckade kurvan D'_{imp} . Här är alltså en diagrammatisk beskrivning av ett för alla välkänt förhållande: att när den totala efterfrågan ökar, resulterar detta i en ökning också av importefterfrågan.

För det andra är det uppenbart att importefterfrågan D_{imp} beror på produktionskostnaderna i den svenska tillverkningen. Om dessa, t. ex. på grund av en förbättring av produktiviteten, skulle sjunka, resulterar detta i en negativ förskjutning av importefterfrågan.

För det tredje finner man att importefterfrågan måste vara mera priskänslig än totalefterfrågan så länge det finns en importkonkurrerande svensk produktion. Likaså finner man att ju mera priskänslig

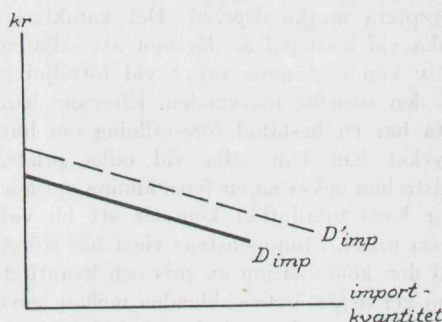
Diagram A 3 a. Ökning av totala inhemska efterfrågan av en viss vara vid en höjning av nationalinkomsten.



D = totala inhemska efterfrågan av viss vara i utgångsläget

D' = totala inhemska efterfrågan av samma vara vid en högre nationalinkomst

Diagram A 3 b. Ökning av importefterfrågan av viss vara som följd av ökning av totala inhemska efterfrågan av samma vara.



D_{imp} = importefterfrågan av viss vara härledd ur MC och D i diagram A 3 a

D'_{imp} = importefterfrågan av samma vara härledd ur MC och D' i diagram A 3 a. (D'_{imp} svarar mot en högre nationalinkomst.)

den totala efterfrågan är, eller det importkonkurrerande utbudet är, desto mer elastisk blir också importefterfrågan. (Jfr huvudtexten, (s. 163—165).

Analys av vissa monopolfall

Monopolmodell I: En vara säljes på den svenska marknaden av en utländsk monopolist; konstanta kostnader

Vid fullständig konkurrens är ju det karakteristiska att den enskilde säljaren betraktar marknadspriset på den vara han säljer som givet och opåverkbart. En importvaras pris på den svenska marknaden bestämmes av jämvikten mellan utbud och efterfrågan, och säljarna kan inte annat än acceptera marknadspriset. Det karakteristiska vid monopol är däremot att säljaren själv kan bestämma priset vid försäljning på den svenska marknaden. Eftersom han ofta har en bestämd föreställning om hur mycket han kan sälja vid olika priser, måste han också ha en föreställning om hur stor hans totalintäkt kommer att bli vid dessa priser. Monopolistens vinst blir störst vid den kombination av pris och kvantitet som ger den största skillnaden mellan hans totala intäkt och totala kostnader.

Och om en monopolist »startar» vid det pris som skulle råda vid fullständig konkurrens, kommer han därför att finna det lönande att höja priset vid försäljning på den svenska marknaden även om detta skulle innebära minskad försäljningsvolym och totalintäkt¹, om bara samtidigt de totala kostnaderna minskar mera än de totala intäkterna.

En monopolist som på så sätt successivt höjer priset på sin vara kan emellertid inte räkna med att *varje* ytterligare pris-

höjning kommer att öka hans totala vinst. Detta vore orimligt eftersom det skulle innebära att det mest lönande vore att höja priset tills den försålda kvantiteten reduceras till en obetydlighet. Efter successiva prishöjningar får man i stället tänka sig att monopolisten uppnår det pris vid vilket varje ytterligare prishöjning medför en större minskning i den totala intäkten än i den totala kostnaden.

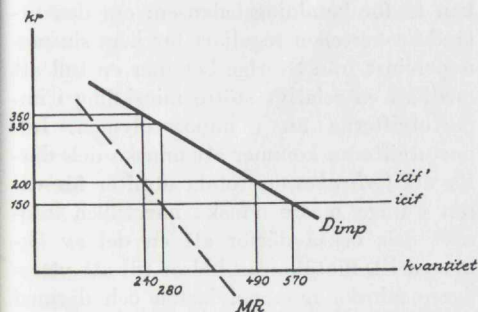
Vid detta pris är alltså monopolvinsten störst: varken en höjning eller en sänkning av priset kan medföra någon ökning av vinsten. Monopolvinsten blir med andra ord störst vid den kombination av pris och kvantitet som innebär att säljarens gränsintäkt på den svenska marknaden (d. v. s. den förändring av totalintäkten som en liten prisändring förorsakar), är lika med hans gränskostnad (d. v. s. förändring i totalkostnaden som beror på en motsvarande förändring i den försålda kvantiteten).

Om en monopolistisk säljare har vissa föreställningar om efterfrågans karaktär kan dessa föreställningar, vare sig de är »riktiga» eller ej, återges som en efterfrågekurva i ett diagram av samma typ som de föregående. På grundval av dessa föreställningar kan man därefter diagrammatiskt återge de förändringar i totalintäkten som han måste räkna med när han höjer eller sänker priset för sin vara.

Detta har gjorts i diagram A 4 a. Efterfrågekurvan D_{imp} representerar den monopolistiske säljarens föreställning om hur efterfrågan varierar med priset. Gränsintäktsskurvan MR återger den förändring i totalintäkten som han måste räkna med

¹ En prishöjning kan i vissa fall leda till en ökad totalintäkt, nämligen då efterfrågans priselasticitet är mindre än 1.

Diagram A 4 a. Skillnader mellan verkningar av en tullhöjning med avseende på förbrukarpriserna vid å ena sidan fri konkurrens och å andra sidan privat importmonopol.



D_{imp} = svenska förbrukares importefterfrågan
 MR = monopolistens gränsintäkt vid försäljning på den svenska marknaden
 $icif$ = importpris cif
 $icif'$ = importpris cif + tull

kommer att inträffa vid varje särskilt pris om han höjer eller sänker priset något.

Vi antar nu för enkelhetens skull att säljaren är en utländsk kartell som köper sin produkt till ett fixt pris av utländska tillverkare och säljer den i olika länder »till det pris marknaden kan bära», och att på grund av tullar eller andra förhållanden ingen re-export av varan kan äga rum från Sverige. Kurvan $icif$ i diagram A 4 a antas representera den utländska styckekostnaden vid försäljning på den svenska marknaden och kurvan D_{imp} antas representera kartellens uppfattning om hur mycket den svenska marknaden är villig att köpa vid olika priser. För enkelhetens skull bortser vi härvid från försäljningskostnader etc. inom Sverige: vi antar alltså att priset vid leverans till svensk importör är lika med det pris den slutliga svenska förbrukaren får betala och att kurvan D_{imp} således representerar en föreställning om hur mycket de slutliga förbrukarna efterfrågar vid olika priser.

För jämförelsens skull tar vi emellertid nu som utgångspunkt för analysen ett fall av fullständig konkurrens mellan säljare

och köpare; karteller tänkes tills vidare icke existera.

Om världsmarknadspriset inklusive transportkostnader etc. är $icif$, som är t. ex. 150:— kommer då, med den karaktär som den svenska importefterfrågan har i diagram A 4 a 570 enheter att säljas till Sverige. Nu antas en svensk tullhöjning inträffa. Denna kan återges som en höjning av de utländska leverantörernas kostnader vid försäljning på den svenska marknaden och alltså som en förskjutning av $icif$ till $icif'$ så att de svenska förbrukarna nu får betala 200:— per enhet. Detta antas resultera i en minskning av den svenska importen till 490 enheter.

Om emellertid importen i utgångsläget behärskas av en utländsk kartell kommer denna inte att göra någon monopolvinst genom att hålla samma pris som utländska leverantörer med samma kostnader skulle göra vid fullständig konkurrens; alltså 150:—. Endast genom att höja priset till svenska förbrukare göres en monopolvinst. Denna blir enligt vad förut sagts störst då gränsintäkten är lika med gränskostnaden, vilken senare enligt det förenklande antagandet i detta fall representeras av linjen $icif$. Man finner av diagrammet att detta vinstmaximum inträffar vid en kvantitet av 280 enheter, vilket motsvarar ett pris på den svenska marknaden av 330:—; både gränsintäkt och gränskostnad är vid denna kombination av pris och kvantitet 150:—. En ytterligare höjning av priset, t. ex. till 350:— skulle medföra att totalintäkten minskade mera än totalkostnaderna. Inte heller lönar det sig att sänka priset under 330:—. Visserligen skulle detta under de gjorda förutsättningarna komma att medföra att en större kvantitet säljes och att totalintäkten ökar, men de totala kostnaderna ökar då snabbare än de totala intäkterna.

Eftersom kartellen håller ett högre pris än det som, under gjorda antaganden om kostnader och efterfrågan, skulle råda vid fullständig konkurrens kommer givetvis importvolymen att bli mindre än vid fullständig konkurrens (280 enheter i stäl-

let för 570). Vad som i detta sammanhang är av intresse är emellertid inte importens storlek vid fullständig konkurrens och vid monopol, utan frågan om hur priserna påverkas av en tullhöjning av viss storlek.

Under fullständig konkurrens tänkes en tull medföra en höjning av det pris svenska förbrukare får betala från 150:— till 200:—. Vid monopol kommer man genom ett resonemang, analogt med det föregående, fram till att det ur kartellens synpunkt mest lönande priset nu är 350:—. Tidigare visades att priset 350:— var mindre lönande än 330:—. Men genom att förutsättningarna har ändrats har kartellens gränskostnader stigit till 200:— och gränsintäkten vid försäljning på den svenska marknaden är 200:— när priset på den svenska marknaden är 350:—. Det intressanta är att i det fall som här analyseras kommer monopolvinsten att krympa till följd av tullhöjningen. Medan leverantörerna vid fullständig konkurrens vältrar över hela kostnadsstegringen på förbrukarna, är det mest lönande för kartellen att låta priset på den svenska marknaden stiga med endast 20:— per enhet trots att tullen höjt kostnaderna med 50:— per enhet¹.

Monopolmodell II: En vara importeras på den svenska marknaden av en monopolist som står oberoende både mot säljare och köpare; opåverkbara importpriser cif

Ur analytiska synpunkter är det i grund och botten likgiltigt om importen behärskas av en utländsk eller en svensk monopolist. Om importen ligger i händerna på en enda svensk importör (eller en kartell av importörer) som köper på en världsmarknad till fixa priser kommer importen att begränsas på exakt samma sätt som då den ligger i händerna på en utländsk monopolist, och införandet av en tull kommer att få samma konsekvenser i båda fallen. Diagram

¹ Monopolvinsten, som i utgångsläget utgjorde ungefär $280 \times (330 - 150) = 50.400$:—, har nu krympt till $240 \times (350 - 200) = 36.000$:—.

A 4 a kan därför också tillämpas som en illustration till de marknadssituationer som föreligger då importen behärskas av en svensk monopolist. Den enda skillnaden ligger i de eventuella följderna en tullhöjning kan få för betalningsbalansen: om den utländska kartellen reguljärt tar hem sin monopolvinst från Sverige kommer en tull att medföra en relativt större minskning i importutgifterna än i importvolymen. Importutgifterna kommer att minska dels därför att förbrukarnas totala utgifter för varan i fråga måste minska när tullen införes¹, dels också därför att en del av ökningen i tullintäkterna bidrar till att ytterligare minska monopolvinsten och därmed valutautflödet.

Om importen behärskas av en svensk monopolist (och svenska monopolister behåller sannolikt monopolvinsterna inom landet) kommer en tullhöjning att primärt minska valutautflödet endast i proportion till minskningen i importvolym (n. b. endast under antagande om konstanta importpriser cif). Den delvisa konfiskation av monopolvinsten som tullen medför har däremot i detta fall ingen verkan på betalningsbalansen utan är av intresse endast ur inkomstfördelningssynpunkt.

När diagram A 4 a användes för att illustrera det fall då importen behärskas av en svensk monopolist som står oberoende både emot säljare och köpare bör *icif* uppfattas såsom representerande det pris importören betalar i svensk hamn. Liksom i föregående analys bortser vi här från eventuella distributionskostnader inom landet då dessa inte påverkar analysen i princip. Vid en tullhöjning stiger importörens kostnader till *icif* (inklusive tull).

Monopolmodell III: Utländskt eller svenskt monopol; stigande kostnader

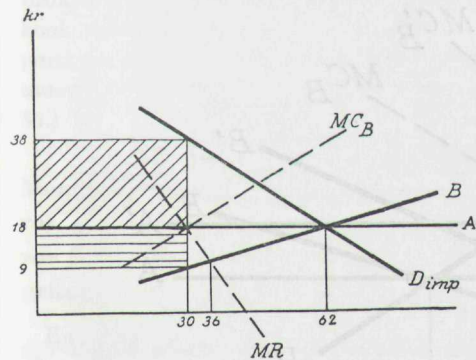
I föregående fall betraktades de utländska kostnaderna såsom givna och oberoende av storleken av den svenska importen.

¹ Vid ur kartellens synpunkt optimala priser måste gränsintäkten vara större än noll och således efterfrågans priselasticitet större än 1.

Även om Sverige är ett litet land utgör det dock en betydande marknad för utländska tillverkare av vissa varor. En ökning eller minskning i importvolymen kan därför tänkas påverka en importvaras kostnader. Detta fall kan analyseras analogt med föregående; om den utländske monopolisten tänkes såsom en köpare på världsmarknaden, som är ensam säljare på den svenska marknaden, bör hans prispolitik bli likartad en svensk importör-monopolists.

Om importörmonopol över huvud taget förekommer, och om det utländska utbudet (på lång sikt) av vissa varor är begränsat elastiskt är det rimligt att föreställa sig att en och annan vara av detta slag importeras av monopolister. I själva verket är det mycket sannolikt att just sådana kombinationer av utbud och monopol skall förekomma: liksom monopolistisk prispolitik vid försäljning är mest lönande och mest förekommande då det gäller varor för vilka efterfrågan är begränsat elastisk (relativt okänslig för prisförändringar) är monopolistisk uppköpspolitik också mest

Diagram A 4 b. Skillnaden mellan importörmonopol då importpriserna cif är opåverkbara och då de är påverkbara.



D_{imp} = svenska förbrukares importefterfrågan
 MR = monopolistens gränsintäkt vid försäljning på den svenska marknaden
 A = oändligt elastiskt (opåverkbart) utländskt utbud av importvaran
 B = begränsat elastiskt (påverkbart) utbud
 MC_B = monopolistens gränskostnad då utbudet är B

lönande att tillämpa när det gäller varor för vilka utbudet är begränsat elastiskt. Att detta är så framgår av diagram A 4 b.

För jämförelsens skull utgår vi först från antagandet att det gäller en vara som säljes och köpes till världsmarknadspriser som inte kan påverkas av den svenska importens omfattning. Detta illustreras av utbudskurvan A , som är horisontell (oändligt elastisk) och som vid fri konkurrens ger importvolymen 62 och priset 18:—. Vid importörmonopol (eller vid utländskt säljarmonopol) blir importvolymen 30, importpriset cif 18:— och det pris svenska förbrukare får betala 38:—. Monopolvinsten är 600:—, som i diagrammet motsvaras av den snedstreckade ytan.

Om däremot det utländska utbudet på den svenska marknaden är begränsat elastiskt kan detta illustreras med utbudskurvan B , som i detta fall har antagits vara normalelastisk. En minskning av importvolymen till 30 leder då till en sänkning av importpriset cif till 9:— och monopolvinsten blir nu större än i föregående fall. Ökningen i monopolvinsten är 270:—, vilket i diagrammet illustreras med den horisontellt streckade ytan, och den totala monopolvinsten är 870:— = den snedstreckade ytan + den horisontellt streckade ytan.

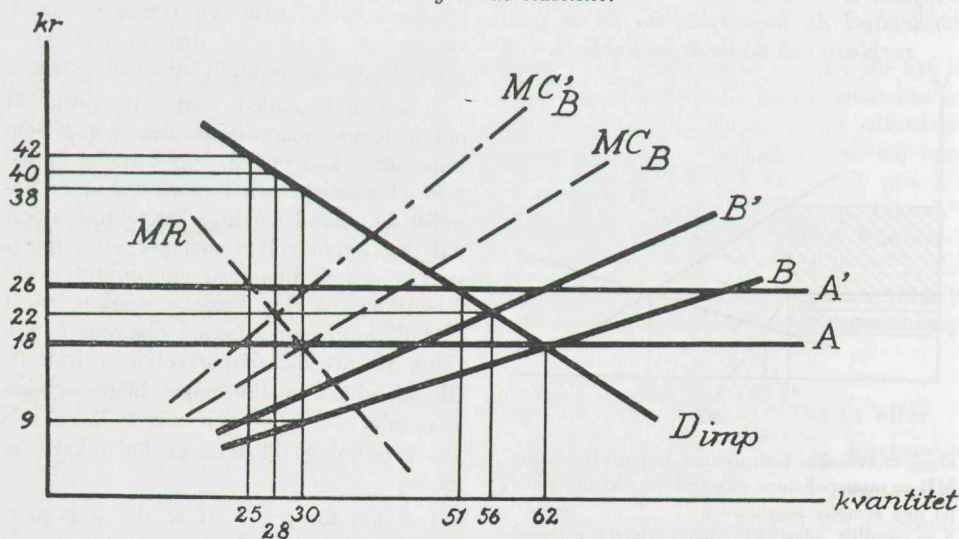
Under antaganden som här gjorts är också denna monopolvinst den största som importören kan uppnå. När utbudet är begränsat elastiskt och importören är monopolist blir nämligen inte hans vinst störst vid den importvolym som gör att importvarans pris är lika med gränsintäkten vid försäljning på den svenska marknaden. I så fall skulle importören i diagram A 4 b tjäna på att öka importvolymen från 30 till 36, vilket medför något högre styckekostnader än 9:— och något lägre pris vid försäljning till svenska förbrukare än 38:—.

I stället för priset cif är det importens gränskostnad vid olika importvolymen som är det avgörande. På samma sätt som antaganden om efterfrågans karaktär bygger på antaganden om gränsintäkterna, kan

Och, eftersom monopolvinsten blir störst vid den kombination av pris och kvantitet som innebär att importörens gränskostnad är lika med hans gränsintäkt, kommer importkvantiteten 30 och försäljningspriset 38:— att ge den största monopolvinsten vare sig utbudet är A eller B. Om man nu antar att det införes en värdetull, som vid importpriset 18:— höjer importörens genomsnittskostnad till 26:—, kan de förändringar som bör inträffa illustreras med diagram A 4 c.

Genom resonemang analogt med föregående finner man då följande: När det utländska utbudet är begränsat elastiskt, som B, kommer den monopolistiske importören att nu finna det mest lönande att höja det pris som svenska förbrukare får betala från 38:— till 40:—. Han kommer då att

Diagram A 4 c. Skillnaden mellan verkningarna av en tullhöjning när importen är monopoliserad, respektive när det råder full konkurrens, och importutbudet är oändligt elastiskt eller begränsat elastiskt.


$$A' = A + t_{\text{ull}}$$
$$B' = B + t_{\text{ull}}$$

MC'_B = importens gränskostnad (efter tull) när utbudet är B'

importera och sälja kvantiteten 28 i stället för 30 (som han sålde före tullhöjningen). Efter tullhöjningen är det nämligen vid denna kombination av pris och kvantitet som gränskostnad och gränsintäkt är lika stora.

Om det utländska utbudet i stället hade varit oändligt elastiskt, som A skulle tullhöjningen ha gjort att förbrukarna efter tullhöjningen fått betala ett ännu högre pris, nämligen 42:—. När det utländska utbudet emellertid är begränsat elastiskt medför den följande minskningen i den effektiva svenska efterfrågan att utlänningarna sänker sitt pris, och importpriset cif (exklusive tull) blir alltså lägre efter tullhöjningen. Då utlänningarna på så sätt »betalar en del av tullen» kommer inte tullhöjningen att medföra en så stor ökning i den monopolistiske importörens genomsnittskostnader som svarar mot tullens hela belopp, och detta drar också de svenska förbrukarna fördel av, trots monopolsituationen. (Att monopolsituationen under dessa omständigheter är till de slutliga förbrukarnas nackdel kan det emellertid inte råda någon tvekan om: när det utländska utbudet är begränsat elastiskt, som B, skulle förbrukarna efter tullhöjningen vid fullständig konkurrens endast behöva betala 22:—. Importkvantiteten skulle givetvis också bli avsevärt större än vid monopol, nämligen 56.)

Monopolmodell IV: En vara importeras av en monopolist som representerar förbrukarna; opåverkbara importpriser cif

En monopolistisk importör som köper på en frikonkurrensmarknad kan göra en monopolvinst i ordets egentliga bemärkelse endast på något av följande sätt: antingen genom att begränsa importen på de utländska leverantörernas bekostnad, eller genom att begränsa den på de svenska förbrukarnas bekostnad, eller genom att begränsa den på bådas.

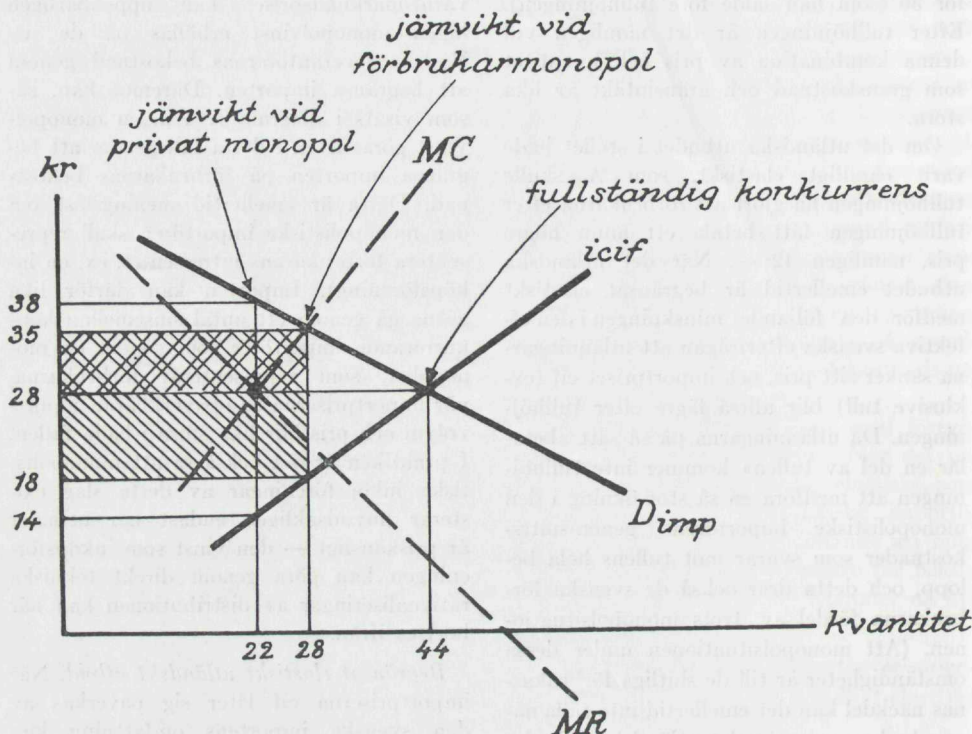
När importen sker till opåverkbara världsmarknadspriser kan uppenbarligen ingen monopolvinst erhållas på de utländska leverantörernas bekostnad genom att begränsa importen. Däremot kan, såsom visats i diagram A 4 a, en monopolvinst göras även i detta fall genom att begränsa importen på förbrukarnas bekostnad. Detta är emellertid meningslöst om den monopolistiske importören skall representera förbrukarnas intressen (t. ex. en inköpsförening). Importen kan därför lika gärna gå genom ett antal sinsemellan konkurrerande importörer som genom en monopolist, som representerar förbrukarna, när importpriserna är opåverkbara: importvolym och pris blir lika stora i båda fallen. I praktiken är det också så att monopolistiska inköpsföreningar av detta slag existerar huvudsakligen endast när utbudet är priskänsligt — den vinst som inköpsföreningen kan göra genom direkt tekniska rationaliseringar av distributionen kan här bortses ifrån.

Begränsat elastiskt utländskt utbud. När importpriserna cif låter sig påverkas av den svenska importens omfattning kan emellertid förbrukarna vara betjänta av en monopolistisk inköpspolitik även om denna skulle innebära en mindre importvolym än vid fullständig konkurrens. Däremot bör en rationell monopolistisk inköpsorganisation av förbrukare inte begränsa importen lika mycket som en privat monopolistisk importör skulle göra under samma kostnads- och efterfrågeförhållanden för att få största möjliga vinst. Detta förhållande analyseras närmare i diagram A 4 d.

Med utgångspunkt från de antaganden om utbud och efterfrågan som gjorts i detta diagram finner man att marknadspriset vid fullständig konkurrens borde vara 28:— (varvid importvolymen är 44). En privat importmonopolist skulle, om hans föreställningar om efterfrågan och utbud motsvarar diagrammets, söka göra största möjliga vinst genom att hålla priset 38:— varvid importen blir 22.

Ett rationellt förbrukarmonopol skulle

Diagram A 4 d. Om privatmonopol, förbrukarmonopol och fri konkurrens.



emellertid hålla importen något större än den privata monopolistens och något mindre än vad den skulle vara vid fullständig konkurrens.

Vid denna importvolym är nämligen importens gränskostnad lika stor som det pris de enskilda förbrukarna är villiga att betala, vilket i diagrammet framgår av att gränskostnadskurvan här skär efterfrågekurvan. Man kan nu fråga sig varför just denna ekvation gränskostnad = pris skall anses utgöra kriteriet på ett rationellt förbrukarmonopol. Vad är det för mening med ett förbrukarmonopol om förbrukarna får betala ett högre pris (35:—) än vid fullständig konkurrens (28:—). Bör inte ett rationellt förbrukarmonopol i stället göra förbrukarnas inköp billigare? Dessa frågor kan endast besvaras genom en närmare analys av vad en efterfrågekurva är för något.

Vad är det alltså som gör att ett antal förbrukare av en vara är villiga att betala ett visst pris för en vara när tillgången är begränsad till en viss myckenhet, eller, omvänt, vad är det som gör att de är villiga att sammanlagt efterfråga en viss myckenhet när priset har en viss höjd? När det gäller att förklara efterfrågan av importvaror som ingår i produktionen av andra, inhemska, varor är problemet förhållandevis enkelt. Liksom den marginella avkastningen av vilken som helst produktionsfaktor antas sjunka med ökad användning av denna produktionsfaktor, om användningen eller insatsen av alla andra produktionsfaktorer är konstant, kan den marginella avkastningen av produktionsfaktorn import antas sjunka med ökad import om tillgången på alla andra produktionsfaktorer är konstant. Om importen är liten möjliggör ytterligare en enhets import en för-

hållandevis stor ökning i den svenska produktionens värde, men ju större importen är, desto mindre blir det tillskott till produktionsvärdet som ytterligare en enhets import möjliggör. Under förutsättning av fullständig konkurrens mellan förbrukare av importerade produktionsvaror bör därför marknadsefterfrågan av dessa produktionsvaror tendera att motsvara värdet av dessas gränsprodukt i den svenska produktionen. Eftersom det inte råder någon principiell skillnad mellan efterfrågan på produktionsvaror och andra varor kan också efterfrågan på andra varor tolkas på likartat sätt¹.

När förbrukarna i alla avseenden konkurrerar med varandra kommer varje enskild förbrukare att uppfatta importvarans marknadspris i varje särskilt ögonblick såsom givet och opåverkligt; marknadsjämvikt kommer då att råda vid den kombi-

¹ En mera generell tolkning av innebörden av efterfrågan på en enskild vara (konsumtions- eller produktionsvara) är följande: För snart sagt varje vara finns det inom vissa gränser alternativa varor. Att ersätta en viss vara, (A), med en annan vara, (B), blir emellertid allt dyrare ju längre ersättningen skall drivas. Dels kan detta bero på att den ersättande varan B i många fall kan ersätta alla varan A:s funktioner, men att ju längre ersättningen drivas, desto flera enheter av varan B kräves för att ersätta en enhet av varan A. Dels kan det också bli allt dyrare att ersätta varan A med varan B, därför att tillgången av B är begränsad och därför att växande mängder av B endast kan erhållas till stigande kostnader. Ju mindre tillgången är av A, desto mera efterfrågas av B, och desto dyrare blir då B.

Av dessa orsaker kan man därför betrakta det pris, som förbrukare är villiga att betala för A, när de har tillgång till en viss myckenhet av A, som ett uttryck för vad det kostar dem att vid denna försörjningsgrad ersätta en enhet av A med B, som antas vara den bästa och billigaste alternativa varan.

Man skulle därför kunna säga att en enhet av A vid denna försörjningsgrad möjliggör en besparing med avseende på andra varor. Det pris den marginella förbrukaren är villig att betala för A kan då betraktas som ett uttryck för värdet av A:s gränsprodukt.

nation av pris och kvantitet som i diagram A 4 d illustreras av skärningspunkten mellan utbuds- och efterfrågekurvorna.

Vid det pris som då kommer att råda kan man anta att varje förbrukare har drivit sin förbrukning just så långt att värdet av det produktionstillskott, som en enhet av importvaran möjliggör, exakt motsvarar kostnaden för en enhet av importvaran. När en enskild förbrukare vid något tillfälle anser det »lönande» att öka sin förbrukning behöver han inte bekymra sig om den obetydliga höjning av importvarans pris som detta kan medföra. Att de totala sammanlagda importkostnaderna då stiger också för övriga förbrukare är inte heller något som han behöver ta hänsyn till. Om emellertid förbrukarna nu bildar en gemensam inköpsorganisation för att monopolisera importen, (men i alla andra avseenden fortsätter att konkurrera sinsemellan), blir denna stegring i de totala sammanlagda importkostnaderna och därmed den totala importens gränskostnad av betydelse. Genom att begränsa importen så att den blir mindre än vid fullständig köparkonkurrens kommer importpriset cif att sjunka, vilket framgår av diagram A 4 d. Om importen begränsas till 28, kommer importpriset cif att sjunka från 28:— till 18:—. För att på lämpligaste sätt »ransonera» denna begränsade importkvantitet bland inköpsorganisationens medlemmar bör det pris dessa betalar till organisationen höjas från 28:— till 35:—. Organisationens monopolvinst blir då $(35:— - 18:—) \times 28 = 476:—$ varav utlänningarna betalar 280:— (den snedstreckade ytan) och förbrukarna själva betalar 196:— (den rutiga ytan). Denna monopolvinst betalar ju organisationen sedan på ett eller annat sätt tillbaka till förbrukarna, och detta arrangemang bör vara mera lönande för dem än om de fortsatt att importera t. ex. kvantiteten 44 och fått betala priset 28:—, som vid fri konkurrens.

Kriteriet på hur mycket organisationen bör begränsa importen jämfört med fullständig konkurrens, eller öka importen jämfört med privat importörmonopol, är att importen bör omfatta den kvan-

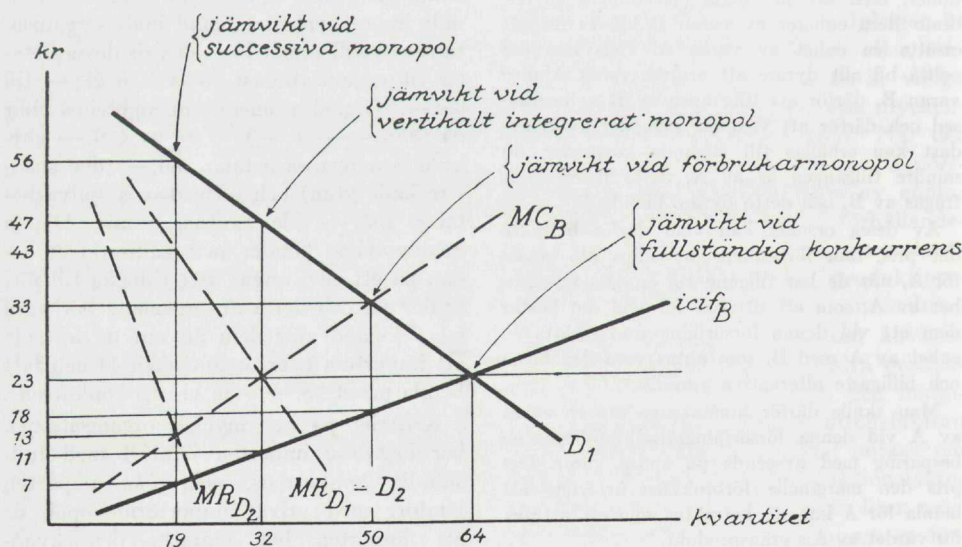
titet vid vilken dess gränskostnad för förbrukarna tillsammans är lika med värdet av dess gränsprodukt och alltså det pris de är villiga att betala. Och detta inträffar, med de antaganden om gränskostnader och efterfrågan som gjorts i diagram A 4 d, just vid kvantiteten 28. Om importen begränsas ytterligare, t. ex. till 22, kommer visserligen importpriset cif att ytterligare sjunka och de totala importkostnaderna att sjunka mer än proportionellt till minskningen i importvolym. Men när importen begränsas till 22 är värdet av importens gränsprodukt för förbrukarna större än importens gränskostnad, och genom att då öka importen till 28 kommer alla förbrukare tillsammans att tjäna mera på detta än vad de förlorar på att betala utlänningen ett högre pris. Organisationen bör inte, om den ser till medlemmarnas intressen, sträva efter att få så stor vinst som möjligt — dels därför att den del av monopolvinsten som betalas av medlemmarna bara tjänar funktionen av efterfrågeregulator, dels också därför att fördelen av att utlänningarna »betalar mera» måste vägas mot nackdelen av att medlemmarna får disponera över en mindre kvantitet importvara.

Anledningen till att frågan om förbrukarmonopol här givits förhållandevis stort utrymme är att tullar i vissa fall kan motiveras med hänsyn till de terms of trade-vinster de kan medföra. Uppenbarligen kan man, i analogi med vad som ovan sagts, tänka sig en vara som importeras i fullständig konkurrens och för vilken importpriset motsvarar 28:— i diagram A 4 d. I stället för att bilda ett förbrukarmonopol för att åstadkomma en terms of trade-vinst kan man belägga importvaran med en tull som gör att dess pris cif inklusive tull kommer att motsvara MC i diagram A 4 d. På så sätt kommer, med bibehållande av den fullständiga konkurrensen, importen att begränsas till 28 och importpriset cif exklusive tull att sjunka till 18:—.

Monopolmodell V: Successiva monopol

Om en vara passerar kedjor av monopolister där varje led betraktar inköpspriset såsom givet och mer eller mindre opåverkligt kan man tänka sig en marknadssituation av det slag som illustreras i diagram A 4 e. D_1 är förbrukarnas efterfrågan, såsom den uppfattas av en monopolist i

Diagram A 4 e. Successiva monopol.



»sista» ledet. Kurvan MR_{D1} är ett uttryck för dennes gränsintäkt vid försäljning till förbrukarna. Om nu monopolisten i sista ledet uppfattar sitt inköpspris såsom givet och opåverkligt kommer han att köpa och sälja vidare den kvantitet som ger honom en gränsintäkt motsvarande hans styckekostnad. Om alltså priset är 23:— kommer han att köpa 32 enheter och sälja till priset 47:— etc. etc. Kurvan MR_{D1} är alltså ett uttryck för de kvantiteter han kommer att köpa för att sälja vidare vid olika inköpspriser.

Om nu leverantören i näst sista ledet också är monopolist kan denne alltså betrakta MR_{D1} som ett uttryck för de kvantiteter monopolisterna i sista ledet (var och en på sin marknad eller sitt distrikt) är villiga att efterfråga vid olika priser, och MR_{D1} är således för honom en efterfrågekurva som vi kan kalla D_2 . På grundval av denna efterfrågekurva kan nu monopolisten i näst sista ledet beräkna sin gränsintäkt vid olika priser, och på så sätt erhålles hans gränsintäktskurva MR_{D2} . Om nu importutbudet är $icif_B$ och importens gränskostnad är MC_B kommer monopolisten i näst sista ledet att göra sin största monopolvinst genom att importera 19 enheter till priset 7:— och sälja den till monopolister i sista ledet till priset 43:—. Vid importvolymen 19 enheter är nämligen hans gränsintäkt (MR_{D2}) lika stor som hans gränskostnad (MC_B), nämligen 13:—. Monopolisten i sista ledet kommer att köpa till 43:— och sälja till 56:—, vilket är det pris de slutliga förbrukarna får betala.

Om nu denna marknad, med antagande om samma slutliga efterfrågan och samma

importpris cif, genomgår en vertikal integration och kommer i händerna på en enda monopolist kommer dennes monopolvinst att bli större än de successiva monopolisternas sammanlagda monopolvinster. När importpriset cif är 7:— per enhet och det pris de slutliga förbrukarna får betala är 56:— och importen omfattar 19 enheter, kommer de successiva monopolvinsterna sammanlagt att utgöra 931:—. Den vertikalt integrerade monopolisten kommer, av skäl som analyserats i ett föregående avsnitt, att finna det fördelaktigare att sänka förbrukarpriset från 56:— till 47:—, öka importen från 19 till 32 enheter och betala sina leverantörer 11:— per enhet i stället för 7:—. Hans monopolvinst kommer då att bli 1.152:—. Trots att den vertikalt integrerade monopolisten gör en större monopolvinst kommer således de slutliga förbrukarna att tjäna på en sådan vertikal integration, fastän denna givetvis blir ofördelaktigare för dem än fullständig konkurrens eller förbrukarmonopol. Vid fullständig konkurrens skulle förbrukarpriset bli 23:— och vid förbrukarmonopol 33:—.

Vad som kan antas hända vid en tullhöjning när marknaden är vertikalt splittrad mellan successiva monopolister behöver inte närmare förklaras: av föregående avsnitt framgår att en tullhöjning, som medför en höjning av $icif$ -kurvan och MC -kurvan medför en ytterligare minskning av importvolymen och en höjning av det pris förbrukarna får betala och att en tullhöjning av viss storlek sannolikt inte slår igenom på förbrukarpriset lika mycket vid successiva monopol som vid vertikalt integrerade monopol.

APPENDIX III

Mera om differentiering av tullar ur resursanvändningssynpunkt

För varje särskild importvara gäller — om vi nu som genomgående skett i denna undersökning accepterar marknadspriserna som mätare på samhällsekonomiska värden — att man bör sträva efter den importvolym vid vilken importens gränskostnad motsvarar värdet av dess gränsprodukt för svenska förbrukare (alltså i fullständig konkurrens den importvolym vid vilken importens *gränskostnad* är lika med det *pris* som svenska förbrukare är villiga att betala). För importvaror, som möter konkurrens från inhemsk produktion, kan detta också uttryckas så, att man bör sträva efter den importvolym, vid vilken importens gränskostnad motsvarar den importkonkurrerande produktionens gränskostnad cif. När den svenska importkonkurrerande produktionen äger rum under fullständig konkurrens innebär detta med en viss approximation, att importen bör hållas vid den volym vid vilken dess gränskostnad är lika med den importkonkurrerande produktens *pris*.

Vi kan nu illustrera denna tankegång med ett antal typfall. Låt oss till att börja med anta att det gäller *en vara för vilken världsmarknadspriset är givet* och ur svensk synpunkt opåverkbart, och vidare att ingen svensk importkonkurrerande produktion existerar. Med avseende på en sådan vara kan uppenbarligen ingen terms of trade-vinst göras. Om det råder fullständig konkurrens bland svenska förbrukare bör varan, enligt den här företagna avvägningen mellan olika kostnader och priser, göras tullfri. Eftersom det utländska utbudet är oändligt elastiskt är importens

gränskostnad lika med dess pris, och marknadsjämvikt bör automatiskt komma att inträffa vid den importvolym vid vilken importens gränskostnad (pris cif) är lika med värdet av dess gränsprodukt för svenska förbrukare, d. v. s. det pris de vid denna importvolym är villiga att betala. Om man tänker sig att en sådan vara belägges med tull kommer importvolymen att minska och värdet av varans gränsprodukt för svenska förbrukare därför att stiga (med tullens belopp) över dess gränskostnad för det svenska folkhushållet. Att detta, enligt här tillämpade kriterier, innebär en oekonomisk begränsning av importen inses utan svårighet, men framgår ännu klarare om importvaran möter direkt konkurrens från inhemsk produktion: Om varan är tullfri kommer marknadsjämvikten att inträffa vid den importvolym vid vilken importvarans gränskostnad (pris cif) är lika med den importkonkurrerande varans gränskostnad (pris). Om varan belägges med tull kommer importen att minska och den importkonkurrerande produktionen att öka tills ny marknadsjämvikt inträder. Men vid denna nya marknadsjämvikt kommer den importkonkurrerande produktionen att ha ökat till en volym vid vilken dess gränskostnad (pris) överstiger importens gränskostnad (pris) med tullens belopp. Detta betyder att man inom den importkonkurrerande produktionen marginellt förbrukar en större mängd produktiva resurser än vad folkhushållet skulle vara tvunget att avstå ifrån för att betala en motsvarande marginell importmängd. Ge-

nom att avskaffa tullen kan man med andra ord marginellt frigöra en större mängd produktiva resurser än man är tvungen att avstå ifrån när man samtidigt marginellt ökar importen.

Som ett andra typfall kan vi betrakta följande: nämligen att det gäller import av en vara för vilken det utländska utbudet är *begränsat elastiskt*. När det utländska utbudet är begränsat elastiskt är som bekant importens gränskostnad högre än dess pris¹. I detta fall innebär tullfrihet »för stor» import: Vid fullständig konkurrens mellan svenska importförbrukare tenderar nämligen importen att hålla sig vid den volym vid vilken dess *pris* är lika med värdet av dess gränsprodukt för svenska förbrukare, men vid denna importvolym kommer då importens *gränskostnad* för folkhushållet att överstiga värdet av dess gränsprodukt. Detta inses ännu lättare, om vi antar att det rör sig om en vara, som möter direkt importkonkurrens från svensk produktion. Vid tullfrihet kommer den svenska importkonkurrerande produktionen att i jämviktsläget omfatta den volym vid vilken *dess gränskostnad* är ungefär lika hög som *importvarans pris*, men eftersom importvarans pris är lägre än importvarans gränskostnad följer att den svenska importkonkurrerande produktionens gränskostnad är lägre än importens gränskostnad.

Ur samhällsekonomiska synpunkter, såsom de här uppfattas, är detta irrationellt: Så länge den importkonkurrerande produktionens gränskostnad är lägre än importens gränskostnad kan folkhushållet, genom att öka den inhemska importkonkurrerande produktionen på importens bekostnad, göra en nettobesparing i fråga om pro-

duktiv resursanvändning. Den begränsning av importen från fri konkurrensjämvikt vid tullfrihet, som kan vara samhällsekoniskt lönande när det utländska utbudet är begränsat elastiskt, kan åstadkommas genom en tullhöjning. Tullhöjningens syfte är emellertid *endast* att begränsa den svenska importefterfrågans storlek, och man kan givetvis lika gärna tänka sig andra medel att åstadkomma denna begränsning.

Man bör alltså inte förledas att betrakta ökningen i tullintäkterna som något i sig självt önskvärt: Såvida inte det utländska utbudet är relativt oelastiskt kommer ju en mycket stor del av ökningen i tullintäkterna att betalas av de svenska förbrukarna, men det är endast den del som »betalas» av utlänningarna genom sänkningen av importpriserna cif som återspeglar terms of trade-förbättringen och den verkliga »vinsten» med terms of trade-förbättringen har inget med tullintäkterna att göra utan ligger helt i den förbättrade svenska resursanvändningen. Hur högt tullen bör sättas för att vara optimal beror på det utländska utbudets elasticitet¹.

De slutsatser man kan dra av ovanstående är följande: Om man vid en om-differentiering av den svenska tullstrukturen har som huvudsaklig målsättning att förbättra terms of trade och att uppnå optimal resursanvändning bör man sätta tullarna i enlighet med de föreställningar man gör sig om de utländska utbudselasticiteter-

¹ Om importens gränskostnad överstiger dess pris med $\frac{P}{e}$, bör uppenbarligen tullen göras lika

med $\frac{P}{e}$ och helst ges formen av en värdetull. Av denna formel framgår för övrigt att man inte bör sätta någon tull alls, om man föreställer sig att det utländska utbudet är oändligt elastiskt. $\frac{P}{e}$ blir ju då 0. Om man föreställer sig att det utländska utbudets elasticitet är exempelvis 5, vilket innebär att en ökning eller minskning av importvolymen med 5 % medför en höjning eller sänkning av importpriset cif med 1 %, bör tullen sättas till 20 % av importpriset cif, etc. etc.

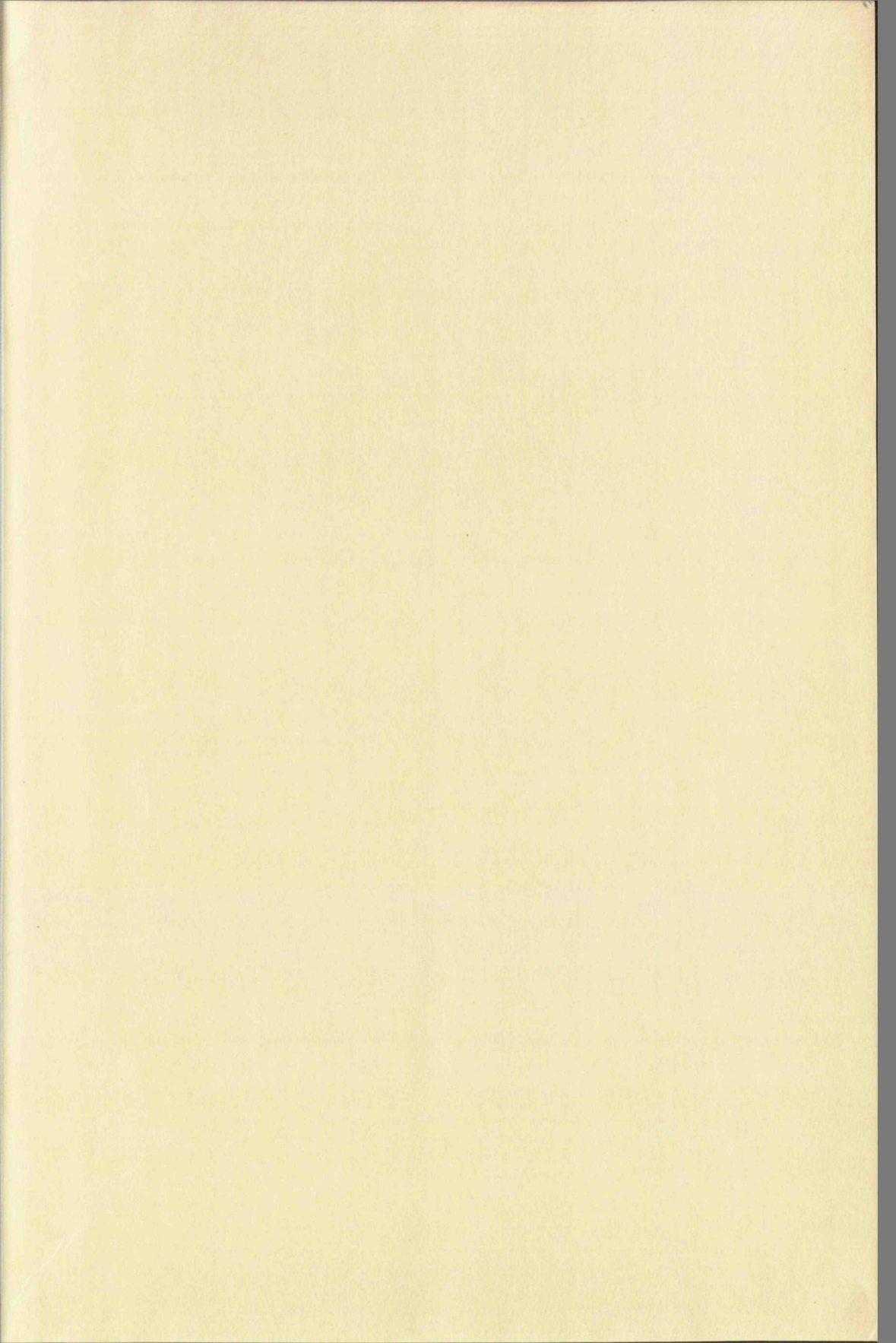
¹ Härvid gäller formeln $MC = P \cdot \left(1 + \frac{1}{e}\right)$ där MC = importens gränskostnad, P = importpriset cif och e = importutbudets elasticitet. Importens gränskostnad MC tenderar alltså att vid varje särskild importvolym överstiga cifpriset P med ett belopp motsvarande $\frac{P}{e}$, alltså priset gånger utbudselasticitetens inverterade värde.

na för olika varor på längre sikt. För varor med oelastiskt utländskt utbud bör man sätta högre tullar än för varor med relativt elastiskt utbud, och för varor med oändligt elastiskt utbud bör man inte sätta några tullar alls¹.

Om man utgår från den nuvarande svenska tullstrukturen skulle ett sådant förfarande kunna leda antingen till en ökning

¹ I fråga om varor för vilka det utländska utbudet är negativt elastiskt, d. v. s. sådana varor som blir billigare ju större importvolymen är, bör man, i analogi med ovanstående tankegångar, införa importpremier!

eller också till en minskning av den totala svenska importen beroende på vilka föreställningar man gör sig om de utländska utbudselasticiteterna för olika varor på längre sikt. Med hänsyn till att utbudselasticiteterna sannolikt är stora på längre sikt och med hänsyn till att i dagens läge ett stort antal varor är tullbelagda för vilka det utländska utbudet är synnerligen elastiskt, skulle en omdifferentiering av detta slag emellertid sannolikt samtidigt leda till en väsentlig sänkning av den genomsnittliga svenska tullnivån och en ökning av de totala importutgifterna.



Statens offentliga utredningar 1956

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Städernas donationsjord. [7]

Statens och kommunernas finansväsen.

Förenklad statsbidragsgivning. [8]

Tulltaxa. Förslag av 1952 års tulltaxekommitté. 1. Allmänna synpunkter. [14]. 2. Detaljmotivering. [15]. 3. Taxan. [16].

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Aldringstvård. [1]

Statsägda aktiebolag i Sverige. [6]

Penningvärdeundersökningen. 3. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. [10]

Hälsa- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. [9]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Fiskhandeln i Sverige. [2]

Statens stöd åt växtförädlingen m. m. [4]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Atomenergien. [11]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. [5]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Restaurering av Uppsala domkyrka. [3]

Bihang till kyrkohandboken. [12]

Konstbildning i Sverige. [13]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.