

Motion till riksdagen

1989/90:Fi10

av Bengt Rosén (fp)

med anledning av prop. 1989/90:21 om en
ny prisregleringslag

I propositionen läggs fram ett förslag till en ny prisregleringslag som skall ersätta allmänna prisregleringslagen (1956:236).

Förslaget bygger på 1956 års lag och är i likhet med denna utformad som en beredskapslag.

Inledning

Enligt min mening kan starkt ifrågasättas om prisreglering kan vara ändamålsenlig som ekonomisk-politiskt medel i någon frestida situation där det inte föreligger varuknapphet.

Den samlade erfarenheten av de prisregleringar som förekommit i Sverige och andra västeuropeiska länder de senaste decennierna är att sådana regleringar inte givit några bestående inflationsdämpande effekter. Regleringarna har däremot hämmat det marknadsekonomiska systemets effektivitet och givit godtyckliga inkomstomfördelningseffekter samtidigt som de medfört betydande administrativa kostnader.

Den statliga prisregleringskommittén – som hade i uppdrag att utvärdera 1970-talets svenska prisregleringar – drog som slutsats av sitt arbete att kortvarigt allmänt prisstopp och motsvarande åtgärder på lönesidan i samband med en omfattande omläggning av stabiliseringspolitiken i något läge skulle kunna tänkas ha ett värde som stabiliseringspolitiskt medel. Någonting som talar för att selektiva prisregleringar skulle kunna ge några positiva effekter som kan motivera sådana åtgärder annat än möjligtvis i akuta krislägen med varuknapphet fann kommittén däremot inte. Tvärtom framhöll den i sitt slutbetänkande, *Prisregleringen mot inflationen?* (SoU 1981:40–42), att selektiva regleringar torde vara särskilt skadliga från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Erfarenheterna från den frestida tillämpningen av den allmänna prisregleringslagen under större delen av sjuttioåret och början av åttiotalet är enligt vår mening entydigt negativa. Prisstoppen har varit inflationsdrivande, de har skapat förväntningar på nya prisregleringar och hämmat effektiviteten i näringslivet. Regeringen har för sin del i olika sammanhang anslutit sig till denna bedömning. Även i den föreliggande propositionen återges en delvis kritisk hållning till frestida användning av prisregleringar.

Erfarenheten tyder också på att en lagstiftning som gör det enkelt att till-

gripa prisreglering riskerar att leda till att statsmakterna pressas att missbruka dessa möjligheter. Mycket talar för att beredskapslag som är tillämplig i fredstid är direkt olämplig.

När det gäller prisreglering under krigs- eller andra kristida förhållanden, där det uppstått risk för allvarlig varuknapphet, ter sig situationen annorlunda. Även om det är högst tveksamt om prisreglering – annat än undantagsvis – kan vara ändamålsenlig ens vid allvarlig varuknapphet torde det ändå vara nödvändigt att det i sådana lägen finns möjlighet att snabbt tillgripa prisregleringar av främst psykologiska skäl. Således hävdar jag i första hand att prisregleringslagen inte bör vara tillämplig i fredstid.

För de fall riksdagen ändå finner en lagstiftning som är tillämplig i fredstid behövlig, vill jag nedan anföra följande synpunkter på den föreslagna utformningen av bestämmelserna.

Lagstiftningens huvuddrag

Varje form av prisreglering innebär ett mycket långtgående ingrepp i näringslivets och enskildas rätt. Starka principiella skäl talar för att åtgärder som så allvarligt inskränker närings- och avtalsfriheten endast borde få införas genom riksdagens direkta medverkan i besluten. Om kraven på handlingsberedskap nödvändiggör att regeringen skall kunna besluta om prisregleringsåtgärder med stöd av en fullmaktslag av beredskapskaraktär, är det viktigt att fullmakten inte görs vidare än vad en viss situation oundgängligen kräver samt att riksdagen så snart det är praktiskt möjligt får ta ställning till de regleringsåtgärder som vidtas.

I lur långtgående ingripanden som regeringen måste kunna få vidta utan riksdagens direkta medverkan – liksom naturligtvis vilka regleringsåtgärder som över huvud taget kan accepteras – är enligt min mening beroende av situationens art. I händelse av krig och krigsfara måste mer ingripande inskränkningar i näringsfriheten accepteras än under fredsförhållanden. Likaså kan mer långtgående befogenheter för regeringen att ingripa i prishöjningen med stöd av en av riksdagen given fullmakt, men utan dess direkta deltagande i besluten, accepteras vid krig eller krigsfara.

Även i andra extraordinära krissituationer med svår varuknapphet kan det vara rimligt att regeringen ges längre gående befogenheter att – främst av psykologiska skäl – ingripa i prishöjningen, än vad som är fallet i icke kris-tid.

Enligt min uppfattning är således både de krav som måste ställas på riksdagens direkta medverkan i besluten om prisregleringsåtgärder och arten av de åtgärder som kan accepteras helt andra i krissituationer med varuknapphet än vad som är fallet under fredsförhållanden utan varuknapphet. Jag anser i likhet med flertalet av de remissinstanser som berört frågan i sina yttranden över PLU:s betänkande att detta måste komma till tydligt uttryck i lagstiftningen.

Enligt min mening är det mest ändamålsenligt att utforma två olika lagar – en för fredsförhållanden och en för krig och krigsfara och andra krissituationer med varuknapphet. Båda lagarna bör utformas som beredskapslagar.

Propositionens förslag till prisreglering anser jag med några undantag kan accepteras som lagstiftning i kristid. Till undantagen, som rör bestämmelserna om pridföreskrifters inverkan på tidigare ingångna avtal och hyresstopp, återkommer jag nedan.

Förutsättningarna för att sätta kristidslagens regleringsbestämmelser i tillämpning bör helt anpassas till vad som gäller i 1978 års ransoneringslag (1978:268). Det innebär att prisreglering – med ovan nämnda undantag – bör kunna tillgripas, förutom i händelse av krig eller krigsfara, "om det till följd av krig eller av krigsfara vari riket befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen".

En bestämmelse motsvarande 5 § första stycket ransoneringslagen, om att det vid tillämpningen av lagen "skall tillses att den vars rätt beröres icke lider större förfång än som är nödvändigt" bör även intas i prisregleringslagens inledande bestämmelser.

Lagstiftning för fredsförhållanden

Vid tillkomsten av 1956 års prisregleringslag var en utgångspunkt att prisreglering endast skulle tillgripas i vissa extraordinära lägen. I samband med 1973 års lagändring underströks åter att prisregleringar även i fortsättningen skulle vara undantagsföreteelser som i vissa extraordinära lägen kortvarigt skulle kunna tillgripas i stabiliseringspolitiskt syfte. Kravet på en mycket restriktiv tillämpning betonades i propositionen (prop. 1973:58). Trots detta kom den nuvarande prisregleringslagen, med undantag för större delen av 1972, att vara i oavbruten tillämpning under perioden augusti 1970 – december 1988. Från 1973 till 1988 förekom en mycket omfattande permanent prisreglering. Denna hade till större delen formen av s. k. prisövervakning, som innebar att SPK (och i vissa fall regeringskansliet) genom förhandlingar med prissättarna sökte påverka företagens prissättning. "Förhandlingsargumentet" för SPK utgjorde hotet om prisstopp och andra ingripanden med stöd av prisregleringslagen. Eftersom lagen, genom årliga av riksdagen godkända förlängningar, ständigt var i tillämpning kunde regeringen utan att fråga riksdagen ingripa i prissättningen på vilket varu- och tjänsteområde som helst.

Det står enligt min mening klart att riksdagen varken haft möjlighet till överblick över prisregleringsverksamhetens omfattning eller insyn i hur den bedrivits. Inte heller regeringen torde haft möjlighet till full kontroll i dessa avseenden. Vi har haft en myndighetsstyrd "förhandlingsprisreglering", som medfört att den totala regleringsverksamheten till omfattning och innebörd kommit att gå långt utöver vad statsmakterna avsåg när prisregleringslagstiftningen beslutades.

Dessa oavsedda effekter är delvis en följd av lagens utformning. När lagen är satt i tillämpning är regeringens fullmakt att ingripa mot prissättningen på enskilda områden obegränsad. Vetskapen om att regeringen utan att den behöver inhämta riksdagens medgivande och utan att den behöver motivera sina beslut, kan ingripa mot företagens prissättning, gör att det är mycket svart att undvika en sådan myndighetsstyrd prisreglering.

Enligt min uppfattning är det viktigt att den ovanstående aspekten beaktas vid utformningen av en ny lagstiftning för fredsförhållanden.

Som berörts ovan anser jag också att starka principiella skäl talar för att riksdagen måste få ett ökat inflytande över användningen av prisreglering i fredstid. Om handlingsberedskapsskäl bedöms kräva en fullmaktslag som ger regeringen befogenhet att tillgripa prisreglering, utan att först höra riksdagen, måste riksdagens inflytande stärkas på annat sätt. Detta bör ske genom att inte endast beslutet att sätta beredskapslagens regleringsbestämmelser i tillämpning skall underställas riksdagen för prövning, utan så bör ske också beträffande de konkreta regleringsåtgärder som vidtas.

Enligt min uppfattning bör en prisregleringslag för icke kristid således likasom nu ha formen av en fullmaktslag av beredskapsskarakär.

För att regeringen skall få förordna om tillämpning av regleringsbestämmelserna bör det för det första i likhet med vad som ursprungligen gällde enligt 1956 års lag föreligga "betydande fara för allvarlig stegring av det allmänna prisläget inom riket". Vidare bör av bestämmelserna framgå att förordnande om tillämpning får ske endast om prisregleringsåtgärden bedöms som oundgängligen nödvändig som komplement till andra ekonomisk-politiska åtgärder.

Om regeringen har föreskrivit att lagen helt eller delvis skall träda i tillämpning, bör den föreskriften på samma sätt som f. n. underställas riksdagen för prövning. Tidsfristerna för underställningen och för riksdagens prövning bör förkortas i förhållande till nuvarande bestämmelser. Underställning bör alltid ske inom en månad från det föreskriften utfärdats. Om underställning inte sker eller om riksdagen inte godkänner föreskriften inom en månad från det underställning skett, bör föreskriften upphöra att gälla. Det är här fråga om så allvarliga ingrepp i enskildas rätt att fullmakten för regeringen att i fredstid på egen hand besluta härom måste begränsas till vad behovet av handlingsberedskap oundgängligen kräver. Tidsfristen för underställning bör under inga omständigheter få utsträckas till mer än en månad. Detta oavsett om riksmöte pågår eller ej. Om så krävs för att klara tidsfristen måste ertima riksmöte få lov att utlysas.

Vad gäller de prisreglerande åtgärder som beslutas av regeringen talar starka principiella skäl för att lika snäva tidsfrister för underställning och riksdagens prövning bör gälla för dessa som för föreskrifterna att sätta regleringsbestämmelserna i tillämpning.

Kravet på underställning av vidtagna åtgärder behöver inte omfatta alla föreskrifter som utfärdats i samband med en prisreglering. Det bör av praktiska skäl begränsas till föreskrifter om prisregleringarnas form (prisstopp, förhandsanmälningsskyldighet etc.) och deras räckvidd (vilka varor och tjänster som skall omfattas av regleringen). Riksdagen får därigenom möjlighet att kontrollera att de åtgärder som vidtas inte blir mer ingripande än nödvändigt. Arbetsbelastningen för statsmakterna blir samtidigt inte större än vad som erfordras för att tillgodose detta ändamål.

I övrigt bör regeringen på egen hand kunna meddela alla föreskrifter som behövs för prisregleringarnas praktiska genomförande.

Enligt min uppfattning bör underställning krävas beträffande alla före-

skrifter som innebär att en förnödenhet eller tjänst görs till föremål för någon slags prisreglerande åtgärd.

Underställning bör också krävas beträffande alla föreskrifter som innebär att en prisreglerad förnödenhet eller tjänst görs till föremål för någon annan typ av prisreglerande åtgärd än den eller de som redan gäller för förnödenheten eller tjänsten i fråga.

Undantag från kravet på underställning bör dock kunna göras beträffande föreskrifter som endast innebär att ett prisstopp eller en högstprisreglering upphävs och ersätts av en förhandsanmälningsskyldighet.

En ny prisregleringslag avsedd för fredsförhållanden utan allvarlig varuknapphet bör endast omfatta regleringsformerna prisstopp, högstpris, förhandsanmälningsskyldighet och utfästelsepris. Som berörts tidigare anser jag att även regleringar i dessa former utgör så djupgående ingrepp i närings- och avtalsfriheten att det är tveksamt om de i något fredstida läge kan vara försvarbara i en ekonomi som bygger på näringsfrihet.

Helt klart är dock enligt min mening att inga skäl föreligger för att i en beredskapslag för icke kristid ha bestämmelser om försäljningsspärrar, tvångskartellering eller varustandardisering. Dessa åtgärder är i vissa avseenden ännu mer ingripande i närings- och avtalsfriheten än prisstopp och högstprisreglering. De har heller aldrig enligt min uppfattning varit avsedda att tillgripas annat än i krislägen med varuknapphet.

Giltighetstiden för en föreskrift om prisstopp bör i en lag för icke kristid få sättas till högst fyra månader. Detta för att understryka att det i fredstid endast skall vara fråga om kortvariga prisregleringar.

Hyror

I propositionen föreslås att hyresstopp, med stöd av en ny prisregleringslag, skall kunna införas för såväl bostadshyror som lokalhyror under i princip samma förutsättningar som gäller för övrig prisreglering. Förslaget överensstämmer med PLU:s förslag och har vad gäller bostadshyror avvisats av en majoritet av de många remissinstanser som berört frågan.

enligt min uppfattning har varken i propositionen eller av PLU redovisats några vägande skäl för att införa bestämmelser om hyresstopp för bostadslägenheter i en beredskapslag.

I propositionen hävdas att ett hyresstopp om det skall användas som ett medel för stabiliseringspolitiken, bör "kunna beslutas och sättas i kraft lika snabbt som andra prisreglerande åtgärder. Det bör också kunna upphävas i samma ordning när de skäl som har föranlett hyresstoppet inte längre föreligger. Detta förutsätter att föreskrifter om hyresstopp och om upphävande härav kan meddelas av regeringen."

Hyressättningen på bostadsområdet regleras genom hyreslagen och hyresförhandlingslagen. Hyresutvecklingen på en dominerande del av marknaden bestäms genom förhandlingar mellan hyresgästernas organisationer och de s. k. allmännyttiga företagen. Även i övrigt är hyresutvecklingen i huvudsak kopplad till resultaten av dessa förhandlingar. Hyrorna bestäms i regel för viss tid. I allmänhet gäller de ett år.

Det kan starkt ifrågasättas om det, på det genomreglerade område som

bostadshyrorna utgör och med den starka ställning som lagstiftningen givit hyresgästerna när det gäller att påverka hyrorna, över huvud taget kan uppkomma lägen där det kan finnas några sakliga skäl att med annan lagstiftning ingripa i hyresbildningen.

Även om propositionens utgångspunkt "att statsmakterna under vissa förhållanden kan finna ett hyresstopp motiverat av stabiliseringspolitiska skäl" skulle ha någon saklig grund, följer därav inte att den föreslagna lagstiftningen om hyresstopp är ändamålsenlig.

Beträffande bostadslägenheter är vad som anförts i propositionen om behovet av att snabbt kunna sätta i kraft och avveckla regleringar, enligt min mening, irrelevant som argument för att införa bestämmelser om hyresstopp i en beredskapslag som den föreslagna prisregleringslagen.

De skäl som kan anföras för att ge regeringen möjlighet att på egen hand och med omedelbar verkan införa prisstopp eller högstpris på förnödenheter och tjänster, är att en ordning som förutsätter riksdagens medverkan i många fall direkt skulle motverka regleringarnas syfte. Om flera veckor förflyter mellan tidpunkten för regeringens proposition och tidpunkten när föreskrifterna kan träda i kraft, skulle detta verka direkt prisuppdrivande. Det skulle också skapa mycket stora administrativa och andra praktiska problem om prisstoppsdagen får lov att sättas till en tidpunkt som ligger långt tillbaka i förhållande till föreskriftens ikraftträdande.

Med den ordning som råder på hyresområdet har de nämnda skälen för att regeringen med omedelbar verkan skall kunna ingripa i prispbildningen inga motsvarigheter vad gäller hyresbildningen på bostadsområdet.

Hyresgästsidas starka ställning enligt hyreslagstiftningen utgör en garanti för att hyreshöjningar i syfte att motverka ett förbådat hyresstopps effekter inte skulle kunna uppstå i annan än försumbar omfattning. Om en eller annan hyresvärd och hyresgäst under tiden mellan proposition och föreskriftens ikraftträdande skulle komma överens om att höja hyran torde detta inte ha någon betydelse med hänsyn till de stabiliseringspolitiska syften som ett hyresstopp skulle vara avsett att främja.

Om hyresstopp skulle kräva riksdagens direkta medverkan genom lag i varje särskilt fall, skulle detta inte heller på något sätt behöva försvåra en smidig avveckling av hyresstoppet. Hyresstoppsingripanden kan ske genom att riksdagen vid varje tillfälle beslutar om en strikt tidsbegränsad fullmaktslag, enligt vilken regeringen ges befogenhet att till längst viss tidpunkt meddela i lagen noga specificerade föreskrifter om hyresstopp. Med en sådan ordning kan regeringen med omedelbar verkan upphäva hyresstoppet när de skäl som har föranlett detsamma inte längre anses föreligga.

Jag ifrågasätter också om det är principiellt rimligt att låta regeringen på egen hand med stöd av en permanent fullmaktslagstiftning få ingripa med hyresstopp på bostadsområdet. Det är här fråga om en djupt ingripande åtgärd på ett område där riksdagen genom lag i detalj redan reglerat förutsättningarna för prispbildningen och där det för handläggningen enligt denna lagstiftning finns inrättat ett särskilt domstolssystem.

Enligt min uppfattning bör alla eventuella regleringar av hyresbildningen på bostadsområdet kräva riksdagens direkta medverkan. I synnerhet som inga bärande handlingsberedskapsskäl synes kunna åberopas för en ordning

som tillåter regeringen att på egen hand besluta om hyresreglering utan att i förväg inhämta riksdagens medgivande.

Skulle statsmakterna således i något läge finna det påkallat att införa hyresstopp på bostadsområdet bör detta alltid ske genom föreskrifter som meddelas med stöd av vid varje tillfälle särskilt beslutad lag.

Avtal med prisjusteringsklausul och andra avtal som ingåtts före ett beslut om prisreglering

Den i materiellt hänseende mest långtgående förändringen av prisregleringslagstiftningen som föreslås i propositionen gäller regleringsbestämmelsernas tillämpning på avtal, som ingåtts före ett beslut om prisreglering.

Jag anser att de skäl som kan anföras för att låta föreskrifter om prisreglering vara tillämpliga på avtal som ingåtts innan föreskrifterna trätt i kraft är svaga. Däremot är de invändningar av principiell och praktisk art som kan resas mot retroaktivt verkande prisregleringsföreskrifter mycket starka. Jag anser att det varken under freds- eller kristid bör vara möjligt att utfärda föreskrifter om prisreglering som träffar tidigare avtalade priser. Detta gäller såväl sådana avtal där priserna bestämts med användning av prisjusteringsklausuler som sådana där priserna i sin helhet redan från början är till beloppet fastställda i kronor och ören.

Enligt min uppfattning bör i en ny prisregleringslagstiftning – såväl för freds- som kristidsförhållanden – tas in bestämmelser av innebörden att en föreskrift om högstpris, prisstopp eller förhandsanmälan ej gäller där avtal om försäljning av förnödenheter eller utförandet av tjänster har ingåtts innan föreskriften trädde i kraft.

Reglering av marginaler

I propositionen föreslås att "en föreskrift om högstpris, prisstopp och förhandsanmälningskyldighet skall kunna avse även marginaler och andra i priset ingående delar".

Enligt min uppfattning har varken i propositionen eller PLU:s betänkande redovisats några vägande skäl för att införa möjligheter till marginalreglering under fredstida förhållanden utan varuknapphet. För kortvariga stabiliseringspolitiskt motiverade regleringar synes propositionens hänvisning till problemen att med prisstopp och högstprisreglering reglera områden med snabbt skiftande varusortiment sakna relevans.

Varken i propositionen eller betänkandet har något försök gjorts att närmare beskriva eller definiera vad som skall avses med "marginal" respektive "i priset ingående delar". I stället konstateras blott att olika tekniska frågor som kan uppkomma i samband med en marginalreglering – exempelvis definitionen av marginalbegreppet – bör anföras till regeringen och de tillämpande myndigheterna.

Enligt min uppfattning är det inte acceptabelt att – utan mycket starka skäl – i en lagstiftning som så djupt ingriper i enskildas rätt ta in bestämmelser som till sin innebörd är odefinierade.

De principiella invändningar som kan resas mot en marginalreglering gäller givetvis även i fråga om tillämpning med stöd av en lagstiftning för krigs-

och kristidssituationer. De svårigheter och nackdelar som enligt vad flera remissinstanser påtalat är förbundna med tillämpningen av marginalreglering torde också uppkomma i samband med reglering i krissituationer med varuknapphet. I vissa sådana krissituationer torde dock möjligheten att kunna reglera marginaler ha från regleringsteknisk och administrativ synpunkt stort värde. Jag anser därför att propositionens förslag till marginalreglering kan accepteras i en lagstiftning för krissituationer med varuknapphet.

Mot. 1989/90

Fi10

Hemställan

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer jag

1. att riksdagen bestämmer lagens tillämpningsområde till vad som anförts i motionen.
2. att riksdagen, om yrkande 1 inte bifalls, avslår regeringens förslag till ny prisregleringslag.
3. att riksdagen hos regeringen begär ett nytt förslag till prisregleringslag enligt vad som anförts i motionen.

Stockholm den 13 november 1989

Bengt Rosén (fp)